



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: CEASAMINAS
Município - UF: Belo Horizonte - MG
Relatório nº: 201316790
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO
DE MINAS GERAIS

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Chefe da CGU-Regional/MG,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201316790, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na entidade Centrais de Abastecimento de Minas Gerais – CEASAMINAS, no período de 01/01/2011 a 18/11/2013.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Gestora em Contagem/MG, no período de 23/09/2013 a 18/11/2013, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 01/01/2011 a 18/11/2013. Não foram impostas restrições aos nossos exames, salvo quanto ao registrado no Item 2.1.1.1 do presente Relatório.

No âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão – APG, foi realizada auditoria a fim de verificar a regularidade dos processos de Concorrência para Contratos de Concessão de Uso das áreas das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais - CEASAMINAS, bem como dos processos de contratação e execução de serviços terceirizados nessa Unidade. Para isto, foi estabelecida a seguinte amostra, baseada em critérios de materialidade, criticidade e relevância:

Amostra de Concorrências para Contratos de Concessão de Uso - CCU	
Nº Sequencial da Concorrência / Ano	Objeto
31/2013	Concessão de uso de uma área com 408m ² (quatrocentos e oito metros quadrados), constituída pelas lojas 07 a 10, localizada no pavilhão 04, no entreposto de Contagem/MG.
28/2013	Concessão de uso de uma área com 238m ² (duzentos e trinta e oito metros quadrados), constituída pela loja 07, localizada no pavilhão Minasbolsa, no entreposto de Contagem/MG.
26/2013	Concessão de uso de uma área útil com 7.500m ² (sete mil e quinhentos metros quadrados), sendo 5.000m ² (cinco mil metros quadrados) de área fechada e 2.500m ² (dois mil e quinhentos metros quadrados) de área para estacionamento, para construção e exploração do Pavilhão.
25/2013 (Revogada)	Concessão de uso de uma área com 228 m ² (duzentos e vinte e oito metros quadrados), constituída pelas lojas 18 e 19, localizadas no pavilhão G-1, no entreposto de Contagem/MG.
16/2013	Concessão de uso de uma área com 612m ² (seiscentos e doze metros quadrados), constituída pelas Lojas 21 a 26, localizadas no pavilhão Z, no entreposto de Contagem/MG.
13/2013	Concessão de uso de uma área fechada com 1.175m ² (um mil, cento e setenta e cinco metros quadrados), no entreposto de Barbacena/MG.
2/2013	Concessão de uso de uma área de 269.275,00m ² (duzentos e sessenta e nove mil e duzentos e setenta e cinco metros quadrados), sendo 207.884,20m ² (duzentos e sete mil e oitocentos e oitenta e quatro metros e vinte centímetros quadrados) de área útil, localizada na Área Especial (Anexo II), às margens da BR 040, no entreposto da CEASAMINAS em Contagem/MG, para construção de galpões / lojas com área útil mínima de 45.000m ² (quarenta e cinco mil metros quadrados).
1/2013	Concessão de uso de uma área especial aberta com 1.790m ² (um mil, setecentos e noventa metros quadrados), localizada próxima ao viaduto da BR 040, no bairro São Sebastião em Contagem/MG.

Amostra de Contratos e Aditivos de Contratos de Concessão de Uso - CCU	
Contrato	Concessionário
SH/013-07 e Aditivo	Termodynamique Refrigeração Comercial e Industrial Ltda. - ME
MB/GA/043-07	CDH Laranjeiras Representações Ltda.
M/009-07 e Aditivo	Império das Frutas Ltda.
2/007-07 e Aditivo	Irmãos Costa Mello Comércio e Transporte Ltda.
O/014-07 e Aditivo	Kakau Ltda.
F-1/002-07 e Aditivo	Hortifaria Comércio Atacadista de Hortifrutigranjeiros Ltda.
F-1/002-07 e Aditivo	Herculano Silvestre Teixeira Transportes Ltda.
O/004-07 e Aditivo	Máxima Distribuidora de Ovos Ltda.
M/009-07 e Aditivo	Comercial JM 3 Irmãos Ltda.
M/006-07 e Aditivo	Comércio de Frutas Val Rossi Ltda.
U/017-07 e Aditivo	Comercial Neto do Limão Ltda.
UB/049-07 e Aditivo	Luiz Lima Gama
8/003-07 e Aditivo	Comércio de Alimentos Santa Ceia Ltda.
BA/011-07 e Aditivo	Loschi e Siqueira Hortifruti Ltda.
2/007-07 e Aditivo	Organização Ferreira Batista Ltda.
F/015-07 e Aditivo	Citro Colt Ltda.
LIC/G-1/002-08	Opção Comércio de Alimentos Ltda.

LIC/AE/007-09	UAI Higienização e Logística SA
LIC/JF/004-10	CEMA - Central Mineira Atacadista Ltda.
LIC/JF/002-11	CEMA - Central Mineira Atacadista Ltda.
LIC/JF/003-11	CEMA - Central Mineira Atacadista Ltda.

Amostra de processos licitatórios para serviços terceirizados				
Licitação ou Dispensa	Contra-to	Objeto	Empresa contratada / CNPJ	Valor contratado (R\$)
Concorrência nº 75/2010	24/2011	Construção do Pavilhão GPIII no Entrepasto da CEASAMINAS em Uberlândia/MG.	TFF Construções e Montagens Ltda 08.080.291/0001/87	3.054.449,61
Concorrência nº 76/2010	23/2011	Construção do Pavilhão X, no Entrepasto da CEASAMINAS em Contagem/MG, incluindo construção de Reservatório de Água e Urbanização.	TFF Construções e Montagens Ltda 08.080.291/0001/87	3.999.601,08
Pregão Presencial nº 14/2011	81/2011	Contratação de empresa para prestação de serviços de reforma de telhados, incluindo materiais.	Leonardo Bruno Rossi - Rossi Serviços Ltda 11.595.648/0001-74	393.130,00
Pregão Presencial nº 12/2010	18/2011	Prestação de serviços terceirizados para fornecimento de mão-de-obra para funções diversas.	Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda, 18.322.925/0001-14	6.635.400,00
Concorrência nº 24/2012	55/2012	Terceirização de serviços visando à varrição das pistas de circulação, áreas de carga, áreas de descarga e estacionamentos, coleta de lixo com contêineres, transporte de resíduos e serviços de lavação.	Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda, 18.322.925/0001-14	2.533.288,61
Pregão Presencial nº 08/2008	52/2008	Serviço de locação de uma máquina lavadora de piso COMAC C85 ou equivalente superior, independente da marca, à bateria, com todos os acessórios necessários, mão-de-obra para operá-la, inclusive, materiais de uso diário, e a própria manutenção corretiva e preventiva (inclusive peças de reposição), para atendimento das necessidades da CEASAMINAS, no entreposto de Contagem/MG.	SDR - Serviços de Descontaminação de Resíduos Ltda, 07.362.386/0001-20	127.232,04
Pregão Eletrônico nº 05/2011	83/2011	Fornecimento de papel higiênico e papel toalha.	Limptech Limpeza & Tecnologia Ltda, 06.280.012/0001-01	71.550,00
Dispensa de Licitação nº 17/2012	2/2012	Serviço para pulverização geral visando o controle de insetos e distribuição de iscas para roedores, bem como monitoramento e controle mensal, com emissão de relatórios e certificados nos termos da Vigilância Sanitária e Secretaria de Saúde Pública.	Eficaz Limpeza, Conservação e Higienização Ltda, 41.858.598/0001-31	10.800,00
Pregão Eletrônico nº 11/2008	60/2008	Contratação de empresa para prestação de Serviços de Vigilância Patrimonial desarmada com utilização de equipamentos de CFTV Digital.	Plantão Serviços de Vigilância Ltda. 25.183.468/0001-90	15.697.553,76

Amostra de processos licitatórios para serviços terceirizados				
Licitação ou Dispensa	Contra-to	Objeto	Empresa contratada / CNPJ	Valor contratado (R\$)
Pregão Eletrônico nº 11/2009	51/2009	Contratação de empresa jornalística para publicação dos atos oficiais da CEASAMINAS	W & M Publicidade Ltda. 01.527.405/0001-45	28.627,20
Pregão Presencial nº 13/2012	17/2012	Contratação de empresa jornalística para publicação dos atos oficiais da CEASAMINAS	W & M Publicidade Ltda. 01.527.405/0001-45	137.984,00
Pregão Presencial nº 01/2012	141/2012	Fornecimento de Caixas Plásticas	Garra Plásticos Com. e Loc. de Embalagens Ltda. 14.847.931/0001-34	2.180.000,00
TOTAL				34.869.616,30

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Composição do Relatório de Auditoria

1.1.1 Conteúdo Específico

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Deliberação da Diretoria Colegiada que resultou na flexibilização das regras de transferência da concessão de uso sem prévia licitação entre concessionárias.

Fato

A Resolução da Diretoria da CEASAMINAS RD/PRESI/34/12, de 02/10/12, alterou os artigos 25 e 26 do Regulamento de Mercado da CEASAMINAS, de 22/12/09, incluindo, dentre outros, a autorização para transferência da concessão de uso ou permuta entre concessionários sem a realização da licitação, como segue:

“SEÇÃO III – DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

Art. 26 Toda alteração no contrato social do CONCESSIONÁRIO, de que resultar mudança em sua razão social, no objeto social ou na transferência na titularidade e ação ou de direito representativo de capital, inclusive nos casos de fusão, cisão, incorporação, só terá validade perante a CONCEDENTE após o cumprimento das exigências estabelecidas neste artigo. (...)

§ 15º A Transferência total da concessão de uso ou a permuta de contrato somente será permitida entre concessionários estabelecidos na CeasaMinas com a prévia anuência da Administração, desde que atendidas as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade jurídica e fiscal, bem como o compromisso dos concessionários em cumprir as cláusulas do contrato transferido ou permutado em vigor, nos termos da Lei 8.987/1995.” (grifo nosso)

Dois meses após a instituição dessa norma, publicou-se a Resolução da Diretoria da CEASAMINAS RD/PRESI/44/12, de 03/12/12, acrescentando a possibilidade de transferência parcial da concessão de uso, como transcrito a seguir:

“Art. 26 (...)

*§ 15º A **Transferência total ou parcial** da concessão de uso ou a permuta de contrato somente será permitida entre concessionários estabelecidos na CeaSaMinas com a prévia anuência da Administração, desde que atendidas as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade jurídica e fiscal, bem como o compromisso dos concessionários em cumprir as cláusulas do contrato transferido ou permutado em vigor, nos termos da Lei 8.987/1995.” (grifo nosso)*

Entretanto, a Lei nº 8.666/93 estabelece a obrigatoriedade de licitação para concessões públicas, como segue:

Lei nº 8.666/93

“Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato.”

Considerando o fundamento do § 15 do art. 26 da Resolução RD/PRESI/44/12, de 03/12/12, que cita a Lei nº 8.987/95, anota-se que a referida Lei também estabelece a obrigatoriedade de licitação para concessões públicas, como segue:

“Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Art. 43. Ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988.” (grifo nosso)

Sendo assim, depreende-se que o § 15º do art. 26 das RD/PRESI/34/12 e RD/PRESI/44/12 é contrário aos citados preceitos legais e à própria Cláusula Sexta do modelo de Contrato de Concessão de Uso – CCU, que prevê a realização de prévia licitação, na modalidade CONCORRÊNCIA, no caso de transferência definitiva a terceiros dos direitos e obrigações contratuais. Essa irregular permissão nas normas da CEASAMINAS vem possibilitando a transferência da concessão entre entes privados sem a realização do devido processo licitatório.

A transferência da concessão também é contrária à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que não admite a transação entre particulares quando se trata de contratos administrativos devido à sua natureza *intuitu personae*, conforme os Acórdãos a seguir:

“Por fim, a concessão de uso consiste em contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que o exerça conforme a sua destinação. Sua natureza é a de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado intuitu personae.

A concessão é o instituto empregado, preferentemente à permissão, nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades de utilidade pública de maior vulto e, por isso mesmo, mais onerosas para o concessionário. Elemento fundamental na concessão de uso é o relativo à finalidade. Ficou expresso no seu conceito que o uso tem que ser feito de acordo com a destinação do bem. A utilização que ele exercer terá de ser compatível com a destinação principal do bem. A concessão exige licitação, nos termos do art. 2º da Lei 8.666/93.” (Voto do Ministro Relator no Acórdão nº 1.108/2008 – Plenário; grifos nossos)

“12. Esta Corte não admite que a titularidade de contratos em que é parte a administração pública sejam livremente negociável, em afinidade com a característica intuitu personae de que se reveste o contrato administrativo. É o que se deflui dos fundamentos que presidiram a prolação da Decisão 420/2002-Plenário, Relator o nobre Ministro Augusto Sherman, por meio da qual o Tribunal resolveu “firmar o entendimento de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93.” (Voto do Ministro Revisor no Acórdão nº 3.263/2011 – Plenário; grifos nossos)

Ao analisar amostra dos Contratos de Concessão de Uso e termos aditivos, constatou-se a celebração de 14 termos de cessão total de contratos de concessão de uso sem prévio certame licitatório, conforme relacionado a seguir:

Contratos	Concessionário anterior	Concessionário atual
MB/GA/043-07	Benassi Minas Exportação e Importação Ltda.	CDH Laranjeiras Representações Ltda.
M/009-07 e Aditivo	Pampas Comércio Importação e Exportação Ltda.	Império das Frutas Ltda.
		Comercial JM 3 Irmãos Ltda.
2/007-07 e Aditivo	Eldorado Comércio Importação e Exportação Produtos Alimentícios Ltda.	Irmãos Costa Mello Comércio e Transporte Ltda.
		Organização Ferreira Batista Ltda.
O/014-07 e Aditivo	Distribuidora de Legumes MR Ltda.	Kakau Ltda.
O/004-07 e Aditivo	Inagro - Integração Agropecuária SA.	Distribuidora de Ovos Ltda.
M/006-07 e Aditivo	José Bueno de Godoy	Comércio de Frutas Val Rossi Ltda.

U/017-07 e Aditivo	Império das Frutas Ltda. - EPP	Comercial Neto do Limão Ltda.
UB/049-07 e Aditivo	Comercial Verdurão Ltda.	Luiz Lima Gama
8/003-07 e Aditivo	Globomix Produtos alimentícios Ltda.	Comércio de Alimentos Santa Ceia Ltda.
BA/011-09 e Aditivo	Comércio e Transporte de Frutas Bageto Ltda.	Loschi e Siqueira Hortifruti Ltda.
F/015-07 e Aditivo	Comercial Gildan Ltda.	Citro Colt Ltda.
LIC/G-1/002-08	Indústria de Polpas e Conservas VAL Ltda.	Opção Comércio de Alimentos Ltda.

Ademais, constatou-se que a CEASAMINAS, em alguns desses contratos, ao autorizar a cessão do contrato a uma terceira empresa concessionária, em conjunto com a Concessionária inicial, deixa de auferir maiores receitas, tendo em vista que a taxa de administração desses contratos é de 7%, enquanto que nos contratos mais novos essa taxa passa a ser de 15%, conforme o parágrafo segundo da Cláusula Terceira dos contratos de CCU.

Portanto, além da transferência da concessão a terceiros sem prévio processo licitatório ferir a Lei de Licitações e os princípios Constitucionais vigentes, a cessão do contrato a uma terceira empresa concessionária demonstra-se menos vantajosa à CEASAMINAS.

Causa

Atitude do Diretor Presidente da CEASAMINAS, no período de 31/08/2007 a 26/03/2013, que publicou Resoluções da Diretoria com o fito de permitir a transferência da concessão, total ou parcial, sem prévia licitação, somente a concessionários já estabelecidos na CEASAMINAS e com condições financeiras desvantajosas.

Os Diretores Presidentes da CEASAMINAS, nos períodos de 31/08/2007 a 26/03/2013, 27/03/2013 a 02/08/2013, e 03/08/2013 a atual, homologaram e assinaram Termos Aditivos de transferência de concessão de uso a terceiros sem prévio certame licitatório, de maneira não isonômica e financeiramente desvantajosa à Entidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Regulando a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, o artigo 27, da Lei n.º 8.987/95, estabelece:

“Art. 27 – A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

Parágrafo Único – Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo o pretendente deverá:

I – atender as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II – comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.”

Pela dicção do presente comando legal somente poderá ocorrer a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária após a prévia anuência do poder concedente, sob pena de se operar a caducidade da mesma sem a manifestação de vontade do Poder Concedente, tanto para deferir o pleito como para negá-lo, e derivando dessa manifestação efeitos jurídicos consequentes da decisão a ser tomada pela Administração. A razão da manifestação do ente público reside no fato que o serviço público é regulado pelo Poder Concedente, mesmo quando ele delegou a prestação do serviço ao concessionário. O fator preponderante para o concedente é que o concessionário possua solvência, seja idôneo, sério e capaz tecnicamente.

Elegeu, o legislador, como critério para aprovação da transferência da concessão os seguintes critérios: a) atendimento às exigências de capacidade técnica; b) idoneidade financeira; c) regularidade jurídica e fiscal e, d) manutenção de todas as cláusulas do contrato vigente.

Cumprir ressaltar que a legislação regente em nenhum momento traz a exigência de prévio certame licitatório como condição de transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, pelo simples fato de não ensejar uma nova concessão, tendo em vista que todas as cláusulas e condições do contrato em vigor são mantidas (artigo 27, II, da Lei n.º 8.987/95).

Nesse sentido o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), ao tratar especificamente da norma encartada no artigo 27 da Lei n.º 8.987/95:

“Ao que tudo indica, caso extremo foi tido pela lei, aquele que envolve contrato de concessão ou permissão de serviço público. É o que se depreende da leitura do art. 27 da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e prestação de serviços públicos, verbis:

‘Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão. Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo o pretendente deverá:

*I- atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e II- comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.’ **Como se vê, o dispositivo transcrito é claro em admitir a hipótese de cessão da posição da concessionária no contrato de concessão, desde que obtida a anuência da Administração.** Entendemos que o motivo dessa exceção decorre, provavelmente, das características peculiares dos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos, notadamente: a) da alta probabilidade de ocorrência de impedimento da concessionária ou permissionária, em decorrência do longo período de vigência do contrato, normalmente, de 25 a 30 anos, prorrogáveis por igual período; b) dos custos administrativos da abertura de um novo processo licitatório dessa natureza, dada a sua complexidade, que requer um longo tempo para a sua conclusão, muitas vezes dilatado pelas pelejas judiciais envolvendo o certame licitatório; e c) da interrupção na prestação dos serviços, necessária à conclusão do novo processo licitatório, acarretando danos à população, em particular, aos usuários dos referidos serviços.*

Interessante notar o caráter excepcional dado pela norma a essa sub-rogação e a preocupação do legislador em minimizar os riscos para a Administração, de se contratar com alguém que, inclusive, pode não ter participado da licitação precedente, quando impõe condições à pretensa sub-rogada para obtenção da anuência, similares àquelas exigidas em um certame licitatório, dentro da fase de habilitação das concorrentes.

O conflito existente entre o que dispõe a Lei nº 8.666/93 e o dispositivo da Lei nº 8.987/95 acima transcrito, sabemos, é resolvido em favor da especificidade da norma, ou seja, no âmbito dos contratos de concessão e permissão de serviços públicos, aplica-se o dispositivo da Lei nº 8.987/95”. (GRUPO I - CLASSE V – Plenário - TC 004.440/2001-4 - apensos: TC 004.324/2001-5 e TC 005.689/2001-0) (g.n)

Agrega-se a esta posição a orientação do renomado jurista Arnaldo Wald, no seu “O Direito e a Lei de Concessões”, onde enfrentou também a análise do artigo 27 da Lei n.º 8.987/95, chegando à seguinte conclusão:

“Rigorosamente, o dispositivo enfocado nada dispõe acerca dos procedimentos a serem tomados para a efetivação da transferência do controle societário da concessionária ou da própria concessão, o que leva ao entendimento de que, a nível regulamentar, o poder concedente deverá traçar o processo a ser observado para a formalização da transferência da concessão. Na generalidade, poder-se-ia entender que o requisito constitucional impositivo da licitação já foi atendido, quando da outorga da concessão, para o atendimento dos fins econômicos, não sendo, em tese, obrigatório um segundo procedimento licitatório para a mesma concessão, a ser realizado quando de sua transferência a outra pessoa. Nesse caso, bastaria que o interessado reunisse todos os requisitos de capacitação técnica e idoneidade financeira exigíveis, demonstrando-os perante a autoridade do poder concedente incumbida de concordar com a transferência da concessão.” (Arnaldo Wald, Luiza Rangel de Moraes e Alexandre de M. Wald, O Direito e a Lei de Concessões, 1996, RT, p. 146)

Com a magistral pena, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma:

“...só se solicitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja.” (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 7ª ed., 1995, p. 321)

Em razão de ser mantida a mesma base e condição da contratação gênesis, a cessão, que não é uma nova concessão, não necessita de licitação, por haver inviabilidade de competição. Para casos como o presente, o artigo 25 da Lei n.º 8.666/93 declara ser inexigível o certame licitatório. Cabendo ressaltar que a doutrina dominante fixou o entendimento de que as hipóteses declinadas no artigo 25 da Lei de Licitações não são taxativas, eis que o requisito principal para a contratação direta é a inexigibilidade de competição quando houver incompatibilidade da mesma.

In casu, a licitação que declarou o vencedor da concessão já foi suficiente para traçar as cláusulas, formas e condições da prestação de serviços, devendo o poder concedente, dentro dos requisitos eleitos pelo artigo 27 da Lei de Concessão, ou seja, deverá ser atendido às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço.

Adite-se que caso a intenção do legislador fosse a de condicionar a prévia realização de licitação pública como critério para a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária teria a feito de forma expressa, tal como restou estabelecido no artigo 26 da própria Lei n.º 8.987/95, que versa sobre hipótese de subconcessão. Ora, caso se fosse necessária a realização de um segundo certame, jamais viria o legislador a estabelecer como um dos critérios para a transferência da concessão ou do controle

societário da concessionária o compromisso de se “cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor”, pois diante de nova licitação estar-se-ia diante também de um novo contrato administrativo, onde ambos os instrumentos (edital/contrato) poderiam ser perfeitamente alterados.

Lado outro, dos contratos administrativos (CCU) em questão não decorrem obrigações personalíssimas, própria de apenas alguns contratos, como por exemplo, um contrato referente a uma obra de arte de um pintor renomado ou a contratação de um cantor consagrado na mídia nacional. Nestes casos, obviamente, torna-se impossível a cessão, vez que o talento e o próprio eu do artista deverão estar presentes, não sendo possível sua transmissão.

Impende ainda frisar que a cláusula sexta do modelo do Contrato de Concessão de Uso (CCU) utilizado pela CeasaMinas refere-se tão somente à hipótese de uma nova concessão, o que difere completamente da manutenção de um contrato que já se encontra em vigor.

A própria Controladoria Geral da União (CGU) estabelece em seus Contratos Administrativos há possibilidade da cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão e incorporação, bastando tão somente a comunicação à Contratante para que esta delibere sobre a adjudicação do objeto ou a manutenção do contrato, sendo essencial que a nova empresa comprove atender a todas as exigências de habilitação, não havendo que se falar na realização de novo processo licitatório. Veja:

CONTRATO N.º 27/2013 QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, REPRESENTADA PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA DIRETORIA DE GESTÃO INTERNA E A EMPRESA GVP CONSULTORIA E PRODUÇÃO DE EVENTOS LTDA – ME, NA FORMA ABAIXO:

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA CESSÃO, TRANSFERÊNCIA E SUCONTRATAÇÃO

A associação da CONTRATADA com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação devem ser comunicadas à CONTRATANTE para que esta delibere sobre a adjudicação do objeto ou manutenção do contrato, sendo essencial para tanto que a nova empresa comprove atender a todas as exigências de habilitação previstas no Edital.

CONTRATO N.º 06/2012 QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, REPRESENTADA PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA DIRETORIA DE GESTÃO INTERNA E A EMPRESA INFORMAÇÃO PUBLICIDADE LTDA, NA FORMA ABAIXO:

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA CESSÃO, TRANSFERÊNCIA E SUCONTRATAÇÃO

A associação da CONTRATADA com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação devem ser comunicadas à CONTRATANTE para que esta delibere sobre a adjudicação do objeto ou manutenção do contrato, sendo essencial para tanto que a nova empresa comprove atender a todas as exigências de habilitação previstas no Edital.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – *Será permitida a subcontratação dos serviços objeto deste Contrato, mediante anuência prévia e por escrito da CONTRATANTE, sendo que tal hipótese não acarretará a exclusão ou a redução da responsabilidade da CONTRATADA, que é total e irrestrita em relação aos serviços contratados, inclusive perante terceiros.*

(...)

Sendo assim, conclui-se que tanto na transferência da concessão ou do controle societário da concessionária por não caracterizar as hipóteses de nova concorrência, não há que se falar em licitação, bastando a anuência prévia do poder concedente e o cumprimento dos requisitos delineados no artigo 27 da Lei n.º 8.987/95.”

Após envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício n° 1767/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 24/01/2014, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Na falta de uma legislação específica – como a que está em curso no Congresso Nacional, com o PL 174, que instituiu o PLANORT, as licitações nas CEASAS, para concessão de uso de espaços nos entrepostos de abastecimento, devem ser regidas pela Lei n° 8987/95, aplicando-se subsidiariamente as disposições da Lei n.º 8.666/93. O referido entendimento inclusive é corroborado pelo Acórdão n.º 1398/2007 do Tribunal de Contas da União – TCU.

Em segundo plano, no que tange à possibilidade legal de transferência da concessão com base no artigo 27 da Lei n.º 8.987/95, essa própria Controladoria Geral da União – GGU ratifica nosso entendimento ao citar o ajuizamento, em 2003, da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 2946, tendo o objetivo de extirpar a referida norma do ordenamento jurídico, sob o argumento desta contrariar o disposto no artigo 175 da Constituição da República/1988. Ora, por consectário lógico, o próprio ajuizamento da ADI em face do artigo 27 da Lei n.º 8.987/95 deixa-nos claro o permissivo para a defendida transferência da concessão, além de ratificar a plena validade e eficácia da norma em tela. Em sendo assim, enquanto não declarada formalmente a inconstitucionalidade do artigo 27 da Lei n.º 8.987/95, resta-nos evidente a possibilidade da transferência em comento, conforme critérios pré-estabelecidos na lei.

A própria CGU estabelece em seus Contratos Administrativos a possibilidade da cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão e incorporação (na esteira do subitem

9.1.1, processo n° TC-009.072/2006-0, Acórdão n° 634/2007-TCU-Plenário, publicado no D.O.U. de 23/04/2007, Seção 1, pág. 61, e do subitem 9.4.1, processo n° TC-008.530/2005-4, Acórdão n° 739/2006-TCU-Plenário, publicado no D.O.U. de 19/05/2006, Seção 1, pág. 138, a título ilustrativo), bastando tão somente a comunicação à Contratante para que esta delibere sobre a adjudicação do objeto ou a manutenção do contrato, sendo essencial que a nova empresa comprove atender a todas as exigências de habilitação, não havendo que se falar na realização de novo processo licitatório. Veja:

CONTRATO N.º 27/2013 QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, REPRESENTADA PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA DIRETORIA DE GESTÃO INTERNA E A EMPRESA GVP CONSULTORIA E PRODUÇÃO DE EVENTOS LTDA – ME, NA FORMA ABAIXO:

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA CESSÃO, TRANSFERÊNCIA E SUCONTRATAÇÃO

A associação da CONTRATADA com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação devem ser comunicadas à CONTRATANTE para que esta delibere sobre a adjudicação do objeto ou manutenção do contrato, sendo essencial para tanto que a nova empresa comprove atender a todas as exigências de habilitação previstas no Edital. (www.cgu.gov.br)

CONTRATO N.º 06/2012 QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, REPRESENTADA PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA DIRETORIA DE GESTÃO INTERNA E A EMPRESA INFORMAÇÃO PUBLICIDADE LTDA, NA FORMA ABAIXO:

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA CESSÃO, TRANSFERÊNCIA E SUCONTRATAÇÃO
A associação da CONTRATADA com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação devem ser comunicadas à CONTRATANTE para que esta delibere sobre a adjudicação do objeto ou manutenção do contrato, sendo essencial para tanto que a nova empresa comprove atender a todas as exigências de habilitação previstas no Edital.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – Será permitida a subcontratação dos serviços objeto deste Contrato, mediante anuência prévia e por escrito da CONTRATANTE, sendo que tal hipótese não acarretará a exclusão ou a redução da responsabilidade da CONTRATADA, que é total e irrestrita em relação aos serviços contratados, inclusive perante terceiros.

(...)

(www.cgu.gov.br)

Decerto que caso a transferência da concessão, nos moldes delineados, consisti-se ato atentatório ao princípio da legalidade, jamais viria a CGU facultar tal prática em seus próprios contratos administrativos. (sic)

Ainda como fatores impeditivos da transferência da concessão, outros três apontamentos foram erigidos pela equipe da CGU, quais sejam: a) transferência sem previsão editalícia e contratual; b) transferência entre concessionários estabelecidos na CeasaMinas; c) redução das receitas da CeasaMinas.

Primeiramente, no que concerne à alegada ausência de previsão editalícia e contratual, temos que a defendida possibilidade de transferência da concessão decorre de expressa disposição legal, o que certamente torna desnecessária sua previsão editalícia e contratual. Acrescente-se que, por não constituir cláusula de natureza obrigatória, defender o contrário seria o mesmo do que referendar a necessidade de previsão “ipsis litteris” das Leis 8.987/95 e 8.666/93 nos editais de licitação e contratos da Administração Pública.

Ademais, nesse contexto, some-se que não são poucos os doutrinadores que evocando o “princípio da natureza de cláusulas implícita da Lei”, sustentam que a ausência de previsão específica no ato convocatório ou no contrato não compromete a prática de ato garantido de respaldo legal. Quanto ao tema, Leon Frejda Szklarowsky salienta:

“Resta indubitável, ademais, que o fato de não ter havido previsão no instrumento convocatório ou de não haver qualquer menção expressa à prorrogação de prazo não significa, nesse tipo de contrato, que não se possa fazer”. (SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Contratos Contínuos. In Direito & Justiça, Correio Brasiliense, 29/06/1998)

Nesse mesmo sentido posiciona-se o egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, senão veja:

*Sumário: CONSULTA. POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO SUBJETIVA DE CONTRATO CUJA CONTRATADA PASSOU POR CISÃO, INCORPORAÇÃO OU FUSÃO. **DESNECESSIDADE DE PREVISÃO EM EDITAL**, MANTIDAS AS DEMAIS CONDIÇÕES PREVISTAS NO ACÓRDÃO 1.108/2003-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AFIRMATIVA. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.*

Nos termos do art. 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, se não há expressa regulamentação no edital e no termo de contrato dispondo de modo diferente, é possível, para atendimento ao interesse público, manter vigentes contratos cujas contratadas tenham passado por processo de cisão, incorporação ou fusão, ou celebrar contrato com licitante que tenha passado pelo mesmo processo, desde que: (1) sejam observados pela nova pessoa jurídica todos os requisitos de habilitação exigidos na licitação original; (2) sejam mantidas as demais cláusulas e condições do contrato; (3) não haja prejuízo à execução do objeto pactuado; e (4) haja a anuência expressa da Administração à continuidade do contrato.

GRUPO I – CLASSE III – Plenário. TC-009.072/2006-0, apenso: TC 027.656/2006-7. Natureza: Consulta. Entidade: Ministério dos Transportes. Interessado: Alfredo Nascimento, Ministro de Estado dos Transportes. Advogado constituído nos autos: não há. (g.n)

Diante do caso em análise, a fim de se estancar qualquer dúvida, impende novamente frisar que a cláusula sexta do modelo do Contrato de Concessão de Uso (CCU) utilizado pela CeasaMinas refere-se tão somente à hipótese de uma nova concessão, o que difere completamente da manutenção de um contrato que já se encontra em vigor. Assim, conclui-se que o mencionado instrumento em nenhum momento trata expressamente da possibilidade de transferência da concessão mediante a assunção de um contrato vigente, muito menos apresenta vedação expressa nesse sentido.

Passando para o segundo tema levantado por esta d. Controladoria, qual seja, a possibilidade de transferência da concessão somente entre concessionários estabelecidos na CeasaMinas, cumpre-nos esclarecer que dita exigência deriva-se da necessária comprovação de capacidade técnica para a assunção do contrato, de modo a resguardar o interesse público, conforme depreende-se do artigo 27, inciso I, da Lei n.º 8.987/95. Não obstante, caso persista o entendimento divergente por parte desta CGU, a CeasaMinas se dispõe a solucionar a presente questão, franqueando a transferência da concessão a qualquer empresa interessada que consiga demonstrar de forma inequívoca sua aptidão técnica, além dos demais requisitos estampados na legislação regente.

Por derradeiro, não há que se falar na perda de receita financeira por parte da CeasaMinas, haja vista que para a transferência da concessão, por imposição legal, torna-se indispensável a manutenção de todas as cláusulas do contrato em vigor. Nesse contexto, a título de exemplificação, temos que a duração do contrato transferido somente irá perdurar pelo lapso temporal restante face ao prazo originário, que por sua vez findado, obriga a realização de novo certame licitatório.

Vale dizer, também, que nem sempre a maior vantagem econômica corresponde ao melhor benefício para a Administração Pública. Ao propósito, imperioso colacionar o magistério de Marçal Justen Filho, que discorre com propriedade sobre o princípio da economicidade:

“O segundo ponto delimitador do princípio da economicidade reside na relevância de outros valores, de conteúdo não econômico, que possam estar em jogo. Nem sempre a Administração se depara com problemas apenas patrimoniais. O critério de seleção da melhor alternativa não é sempre a maior vantagem econômica.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 11ª edição)

*“A vantagem não se relaciona apenas e exclusivamente com a questão financeira. O Estado necessita receber prestações satisfatórias, de qualidade adequada.”
(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 11ª edição)*

Historicamente a valoração dos pontos comerciais, objetos de processos licitatórios de concessão de áreas na CeasaMinas, acompanha intimamente os próprios movimentos e adequações do mercado, traduzindo assim a oferta e a demanda por espaços nos entrepostos.

O sucesso de um concessionário, no que tange o viés econômico e operacional no entreposto está intimamente relacionado à diversas variáveis, sendo que algumas delas estão diretamente relacionadas à eficiência da gestão da estatal, bem como o fortalecimento institucional da empresa.

Nesse diapasão, a manutenção de bons operadores de mercado contribui de forma indelével para a formação de um mercado confiável e seguro, tanto sob o ponto de vista de garantia no abastecimento alimentar da população, quanto da confiabilidade da própria instituição CeasaMinas.

Para tornar-se atrativa à investimentos privados, necessariamente a empresa deverá oferecer ao futuro investidor condições favoráveis ao adequado desenvolvimento de suas atividades, gerando assim segurança e tranquilidade, para que ocorra retorno positivo de todo o investimento realizado.

A Resolução de Diretoria n.º 44 trouxe várias normatizações relacionadas à relação existente entre concedente e concessionários, sendo a possibilidade de transferência de concessão um importante instrumento no processo de valorização das áreas destinadas ao processo de concessão e na própria afirmação da marca CeasaMinas, demonstrando assim sua importância estratégica perante a sociedade.

Novamente trazemos à baila a norma insculpida no artigo 27 da Lei n.º 8.987/95, que regulamenta a transferência da concessão, ao prescrever:

“Art. 27 – A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

Parágrafo Único – Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo o pretendente deverá:

I – atender as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II – comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.”

Pela dicção do supracitado comando legal somente poderá ocorrer a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária após a prévia anuência do poder concedente, sob pena de se operar a caducidade da mesma sem a manifestação de vontade do Poder Concedente, tanto para deferir o pleito como para negá-lo, e derivando dessa manifestação efeitos jurídicos consequentes da decisão a ser tomada pela Administração. A razão da manifestação do ente público reside no fato que o serviço público é regulado pelo Poder Concedente, mesmo quando ele delegou a prestação do serviço ao concessionário. O fator preponderante para o concedente é que o concessionário possua solvência, seja idôneo, sério e capaz tecnicamente.

Elegeu, o legislador, como critério para aprovação da transferência da concessão os seguintes critérios: a) atendimento às exigências de capacidade técnica; b) idoneidade

financeira; c) regularidade jurídica e fiscal e, d) manutenção de todas as cláusulas do contrato vigente.

Cumpramos ressaltar que a legislação regente em nenhum momento traz a exigência de prévio certame licitatório como condição de transferência da concessão ou do controle societário da concessionária, pelo simples fato de não ensejar uma nova concessão, tendo em vista que todas as cláusulas e condições do contrato em vigor são mantidas (artigo 27, II, da Lei n.º 8.987/95). Corroboram este entendimento recentes regulamentações emanadas do Poder Executivo Federal, a exemplo do inciso IV do art. 2º e do inc. I do art. 3º do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, bem como do art. 17 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2001, a guisa de exemplificações normativas.

Novamente encontramos respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, ao tratar especificamente da norma encartada no artigo 27 da Lei n.º 8.987/95:

“Ao que tudo indica, caso extremo foi tido pela lei, aquele que envolve contrato de concessão ou permissão de serviço público. É o que se depreende da leitura do art. 27 da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e prestação de serviços públicos, verbis:

‘Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão. Parágrafo único. Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo o pretendente deverá:

I- atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e II- comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.’ **Como se vê, o dispositivo transcrito é claro em admitir a hipótese de cessão da posição da concessionária no contrato de concessão, desde que obtida a anuência da Administração.** Entendemos que o motivo dessa exceção decorre, provavelmente, das características peculiares dos contratos de concessão ou permissão de serviços públicos, notadamente: a) da alta probabilidade de ocorrência de impedimento da concessionária ou permissionária, em decorrência do longo período de vigência do contrato, normalmente, de 25 a 30 anos, prorrogáveis por igual período; b) dos custos administrativos da abertura de um novo processo licitatório dessa natureza, dada a sua complexidade, que requer um longo tempo para a sua conclusão, muitas vezes dilatado pelas pelejas judiciais envolvendo o certame licitatório; e c) da interrupção na prestação dos serviços, necessária à conclusão do novo processo licitatório, acarretando danos à população, em particular, aos usuários dos referidos serviços.

Interessante notar o caráter excepcional dado pela norma a essa sub-rogação e a preocupação do legislador em minimizar os riscos para a Administração, de se contratar com alguém que, inclusive, pode não ter participado da licitação precedente, quando impõe condições à pretensa sub-rogada para obtenção da anuência, similares àquelas exigidas em um certame licitatório, dentro da fase de habilitação das concorrentes.

O conflito existente entre o que dispõe a Lei nº 8.666/93 e o dispositivo da Lei nº 8.987/95 acima transcrito, sabemos, é resolvido em favor da especificidade da norma, ou seja, no âmbito dos contratos de concessão e permissão de serviços públicos, aplica-se o dispositivo da Lei nº 8.987/95”. (GRUPO I - CLASSE V – Plenário - TC 004.440/2001-4 - apensos: TC 004.324/2001-5 e TC 005.689/2001-0) (g.n)

Agrega-se a esta posição a orientação do renomado jurista Arnoldo Wald, no seu “O Direito e a Lei de Concessões”, onde enfrentou também a análise do artigo 27 da Lei n.º 8.987/95, chegando à seguinte conclusão:

“Rigorosamente, o dispositivo enfocado nada dispõe acerca dos procedimentos a serem tomados para a efetivação da transferência do controle societário da concessionária ou da própria concessão, o que leva ao entendimento de que, a nível regulamentar, o poder concedente deverá traçar o processo a ser observado para a formalização da transferência da concessão. Na generalidade, poder-se-ia entender que o requisito constitucional impositivo da licitação já foi atendido, quando da outorga da concessão, para o atendimento dos fins econômicos, não sendo, em tese, obrigatório um segundo procedimento licitatório para a mesma concessão, a ser realizado quando de sua transferência a outra pessoa. Nesse caso, bastaria que o interessado reunisse todos os requisitos de capacitação técnica e idoneidade financeira exigíveis, demonstrando-os perante a autoridade do poder concedente incumbida de concordar com a transferência da concessão.” (Arnoldo Wald, Luiza Rangel de Moraes e Alexandre de M. Wald, O Direito e a Lei de Concessões, 1996, RT, p. 146)

Em razão de ser mantida a mesma base e condição da contratação gênesis, a cessão, que não é uma nova concessão, não necessita de nova licitação, pois a licitação anterior que declarou o vencedor da concessão já foi suficiente para traçar as cláusulas, formas e condições da prestação de serviços, devendo o poder concedente, dentro dos requisitos eleitos pelo artigo 27 da Lei de Concessão, exigir a comprovação de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço.

Adite-se que caso a intenção do legislador fosse a de condicionar a prévia realização de licitação pública como critério para a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária teria a feito de forma expressa, tal como restou estabelecido no artigo 26 da própria Lei n.º 8.987/95, que versa sobre hipótese de subconcessão. Ora, caso se fosse necessária a realização de um segundo certame, jamais viria o legislador estabelecer como um dos critérios para a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária o compromisso de se “cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor”, pois diante de nova licitação estar-se-ia diante também de um novo contrato administrativo, onde ambos os instrumentos (edital/contrato) poderiam ser perfeitamente alterados.

Lado outro, dos contratos administrativos (CCU) em questão não decorrem obrigações personalíssimas, própria de apenas alguns contratos, como por exemplo, um contrato referente a uma obra de arte de um pintor renomado ou a contratação de um cantor consagrado na mídia nacional. Nestes casos, obviamente, torna-se impossível a cessão, vez que o talento e o próprio eu do artista deverão estar presentes, não sendo possível sua transmissão.

A CeasaMinas foi ainda bastante zelosa ao editar as normas que vieram tratar da possibilidade de transferência da concessão, chegando a realizar diversas consultas junto à respeitada Editora NDJ Ltda..

CONSULTA/8177/2010/JF/AC

INTERESSADA: CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS

At.: Sr. Samuel Pereira Barreto

Contrato de concessão de serviço público – Transferência da concessão – Possibilidade – Art. 27 da Lei nº 8.987/95 – Anuência prévia do poder concessionário – Requisitos – Considerações.

Indaga-nos o Consulente acerca do seguinte questionamento:

“A CEASAMINAS realizou processo licitatório, conforme os ditames da Lei 8.987/95, visando a concessão de determinados serviços.

Ocorre que a empresa Concessionária não possui mais interesse na manutenção do contrato, motivo pelo qual nos solicitou a rescisão contratual e/ou transferência da concessão para outra empresa que atende todos as exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço. Indaga-se, seria possível a CEASAMINAS autorizar referida transferência com base na norma do artigo 27 da Lei 8.987/95?”

Em resposta objetiva ao que nos foi indagado, e considerando-se a intenção de realizar a transferência do contrato de concessão de serviços públicos, esclareça-se que o art. 27 da Lei nº 8.987/95, com as modificações empreendidas pela Lei nº 11.196/05, autoriza a transferência da concessão ou controle societário da concessionária, desde que haja prévia anuência do poder concedente.

Esclareça-se que “(...) na cessão, produz-se a transferência da titularidade da posição jurídica de concessionário, de modo que o poder concedente passa a relacionar-se com um novo sujeito. O anterior concessionário cede sua posição jurídica para um outro sujeito, o qual assume seus direitos, deveres, encargos e vantagens. A relação jurídica de concessão permanece íntegra e objetivamente inalterada, com a peculiaridade de que um novo sujeito ocupará o pólo contratual atinente à condição de concessionário. Daí deriva a exclusão da participação do antigo concessionário, o qual deixa de ter direitos ou deveres. A figura está disciplinada no art. 27 da Lei de Concessões” (cf. Marçal Justen Filho, in Teoria Geral das Concessões de Serviço Público, Dialética, São Paulo, 2003, p. 528).

Para a obtenção dessa anuência, o “pretendente” deverá preencher as condições impostas pelos incs. I e II do § 1º do referido dispositivo legal, quais sejam, manter as condições habilitatórias necessárias à assunção do serviço e comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

Portanto, cumpridos esses requisitos, ao menos em tese e em princípio, não se vislumbra impedimento para a realização da transferência da concessão.

Essas seriam as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 8 de novembro de 2010.

Elaboração:

(assinado no original)

Jéssica Ciléia Cabral Fratta

OAB/SP 211.784

Aprovação da Consultoria NDJ

(assinado no original)

Cerdônio Quadros

OAB/SP 40.808

CONSULTA/8326/2010/JF/AC

INTERESSADA: CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS

At.: Sr. Samuel Pereira Barreto

Contrato de concessão de serviço público – Transferência da concessão – Possibilidade – Art. 27 da Lei nº 8.987/95 – Anuência prévia do poder concessionário – Requisitos – Considerações.

Indaga-nos a Consulente acerca dos seguintes questionamentos:

“Qual a posição adotada pelo TCU em relação a possibilidade de transferência da concessão de uso, nos termos do artigo 27, da Lei 8.987/95?

E os outros tribunais, qual posicionamento adotam?”

Inicialmente, cumpre esclarecer que a matéria abordada na presente questão foi objeto de manifestação desta Consultoria por meio da Consulta nº 8177/2010/JF/AC, encaminhada à Consulente no dia 8 p.p., cujo teor aproveitamos para reiterar e transcrever.

“Em resposta objetiva ao que nos foi indagado e considerando-se a intenção de realizar a transferência do contrato de concessão de serviços públicos, esclareça-se que o art. 27 da Lei nº 8.987/95, com as modificações empreendidas pela Lei nº 11.196/05, autoriza a transferência da concessão ou controle societário da concessionária, desde que haja prévia anuência do poder concedente.

Esclareça-se que “(...) na cessão, produz-se a transferência da titularidade da posição jurídica de concessionário, de modo que o poder concedente passa a relacionar-se com um novo sujeito. O anterior concessionário cede sua posição jurídica para um outro sujeito, o qual assume seus direitos, deveres, encargos e vantagens. A relação jurídica de concessão permanece íntegra e objetivamente inalterada, com a peculiaridade de que um novo sujeito ocupará o pólo contratual atinente à condição de concessionário. Daí deriva a exclusão da participação do antigo concessionário, o qual deixa de ter direitos ou deveres. A figura está disciplinada no art. 27 da Lei de Concessões” (cf. Marçal Justen Filho, in Teoria Geral das Concessões de Serviço Público, Dialética, São Paulo, 2003, p. 528).

Para a obtenção dessa anuência, o “pretendente” deverá preencher as condições impostas pelos incs. I e II do § 1º do referido dispositivo legal, quais sejam, manter as condições habilitatórias necessárias à assunção do serviço e comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

Portanto, cumpridos esses requisitos, ao menos em tese e em princípio, não se vislumbra impedimento para a realização da transferência da concessão”.

Por fim, informe-se que refoge aos objetivos desta Consultoria a realização de pesquisa jurisprudencial, a fim de verificar os posicionamentos dos Tribunais de Contas e Superiores, razão pela qual deixaremos de nos manifestar sobre o posicionamento do TCU e/ou de outros tribunais sobre a matéria.

Essas seriam as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 16 de novembro de 2010.

Elaboração:

(assinado no original)

Jéssica Ciléia Cabral Fratta

OAB/SP 211.784

Aprovação da Consultoria NDJ

(assinado no original)

Cerdônio Quadros

OAB/SP 40.808

Ante todo o exposto, conclui-se que tanto na transferência da concessão ou do controle societário da concessionária por não caracterizar as hipóteses de nova concorrência, não há que se falar em licitação, bastando a anuência prévia do poder concedente e o cumprimento dos requisitos abarcados no artigo 27 da Lei n.º 8.987/95.”

Análise do Controle Interno

A Constituição não admite a celebração de contrato sem prévia licitação pública:

*“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou **sob regime de concessão** ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre:*

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

A CEASAMINAS já ratificou esse entendimento na apresentação de Pedido de Reexame do subitem 9.2.2 do Acórdão 1.035/2005–TCU–Plenário:

“(…) a Ceasa/MG interpôs Pedido de Reexame (…)

Argumentos

(…)

Na sequência, a recorrente argumentou que o mecanismo de transferência de concessões e/ou permissões foi adotado na Ceasa/MG para evitar que as empresas estabelecessem contratos ‘de gaveta’, de difícil detecção, que implicaria a diminuição expressiva do controle da Ceasa sobre o cadastro dos operadores de mercado. Além disso, impedir as transferências acarretaria perda de receita, pois a média histórica corresponde a 5% do faturamento bruto anual da Ceasa/MG. A Ceasa/MG reconhece a importância do processo de transferência para o mercado, mas também reconhece que devem ser assegurados os princípios da publicidade e impessoalidade. Assim, solicita o reexame do mérito no sentido de que ‘as transferências, doravante, se dêem mediante processo licitatório, nos termos previstos no contrato aprovado pelo Conselho de Administração e que vem sendo utilizado na ocupação das novas áreas que vêm sendo regularmente licitadas.’ (grifo nosso)

Importante destacar que o § 15º da Resolução RD/PRESI/44/12, de 03/12/12, foi acrescentado ao artigo 26, que regula as alterações contratuais decorrentes de mudança de razão social, no objeto social ou na transferência da titularidade e ação ou de direito representativo de capital, inclusive nos casos de fusão, cisão e incorporação.

Abaixo são elencadas as análises deste Órgão de Controle Interno subdivididas por assunto:

a) Transferência sem licitação, em afronta ao edital e ao contrato.

Primeiramente, deve-se observar que os contratos de concessão da CEASAMINAS regem-se pela Lei nº 8.666/93, como disposto nos contratos analisados pela equipe de auditoria.

Os editais e contratos firmados pela CEASAMINAS determinam apenas um tipo de transferência, qual seja, a transferência definitiva a terceiros que apenas ocorrerá mediante prévia licitação, quando será firmado novo contrato com a empresa vencedora da licitação, como exemplo disposto a seguir:

“CLAÚSULA SEXTA - DA TRANSFERÊNCIA A TERCEIROS

A transferência definitiva a terceiros dos direitos e obrigações estipulados no presente Contrato é permitida, mas fica condicionada à quitação das obrigações e à **prévia licitação**, na modalidade CONCORRÊNCIA ou outra forma estabelecida em Lei.

Parágrafo primeiro - O preço mínimo da licitação será estabelecido por comissão especial de avaliação criada pela CONCEDENTE, para esta finalidade, podendo ser fixado entre 85% (oitenta e cinco por cento) e 115% (cento e quinze por cento) do valor avaliado, desde que acordado e no interesse das partes. Não havendo acordo, prevalecerá como preço mínimo da licitação o valor indicado pela comissão especial.

Parágrafo segundo - Do valor efetivamente apurado com a licitação, a CONCEDENTE terá direito a 20% (vinte por cento), se a transferência ocorrer no primeiro decênio, e a 30% (trinta por cento), se ocorrer no segundo decênio, cabendo o restante à CONCESSIONÁRIA.

*Parágrafo terceiro - Consumada a transferência, será assinado **novo Contrato com a empresa vencedora da licitação, com o prazo de 25 (vinte e cinco) anos.***” (grifo nosso)

A própria CEASAMINAS ratifica o entendimento acima ao dizer em sua manifestação que:

“Impende ainda frisar que a cláusula sexta do modelo do Contrato de Concessão de Uso (CCU) utilizado pela CeasaMinas refere-se tão somente à hipótese de uma nova concessão, o que difere completamente de um contrato que já se encontra em vigor.”

Já a cláusula sétima do contrato ratifica a impossibilidade de subconcessão e transferência sem licitação quando autoriza somente alterações decorrentes de movimentações típicas dentro da sociedade empresária vencedora da licitação:

“CLÁUSULA SÉTIMA - DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

*I - Considerando o objetivo social e o interesse público da CONCEDENTE, a CONCESSIONÁRIA, seus Sócios, Diretores, Administradores e Gerentes **somente poderão realizar alterações decorrentes de entrada, saída ou movimentação de quotas de capital social e/ou mudanças em sua razão social, se cumpridas as exigências cadastrais, Normas e Regulamentos Internos da CONCEDENTE.***” (grifo nosso)

A Lei nº 8.666/93 determina a rescisão do contrato quando ocorre a transferência total ou parcial não admitidas no edital e no contrato:

“Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato.”

Conclui-se, assim, que não há previsão editalícia, tampouco contratual, para a realização de transferência sem prévio certame licitatório. A inexistência de previsão editalícia permitindo a transferência dos direitos do contratado para terceiros coíbe o procedimento, tendo em vista o princípio da vinculação ao edital, expresso no art. 41 da Lei nº 8.666/93. O administrador deve respeitar as previsões editalícias, não havendo, na situação apresentada, espaço para a discricionariedade administrativa.

b) Transferência somente entre concessionários estabelecidos na CeasaMinas

A CEASAMINAS estabeleceu, por meio das Resoluções RD/PRESI/34/12 e RD/PRESI/44/12, que a *“Transferência total ou parcial da concessão de uso ou a permuta de contrato somente será permitida entre concessionários estabelecidos na CeasaMinas”*, exigência essa que restringe a

transferência permitida nessas normas. Se a CEASAMINAS normalmente realiza Concorrências para concessão de suas áreas de uso, independentemente da localização atual da empresa, não foi identificada justificativa técnica para que a transferência seja permitida apenas para concessionários já estabelecidos na CEASAMINAS, caracterizando tratamento não isonômico.

c) Redução das receitas da CEASAMINAS

Em determinados contratos, a CEASAMINAS, ao ceder o contrato a uma terceira Concessionária sem o devido processo licitatório, deixa de auferir maiores receitas, tendo em vista que a taxa de administração desses contratos é de 7%, enquanto que nos mais novos essa taxa passa a ser de 15%, conforme o parágrafo segundo da Cláusula Terceira dos contratos de CCU.

Também nesses contratos, a Concessionária tem direito a até 80% do valor efetivamente apurado com a licitação, quando houver, e nos contratos mais recentes esse percentual vai diminuindo até zerar, no último quinquênio, considerando que a vigência de alguns contratos são de 20 anos, e outros são de 25, consoante o parágrafo segundo da Cláusula Sexta dos contratos.

Sendo assim, além de inexistência de previsão contratual, a transferência defendida pela CEASAMINAS não é a mais vantajosa à Administração, já que será auferida receita inferior comparativamente à realização de novo processo licitatório, este sim estabelecido em edital e contrato.

d) Transferência exige prévia licitação

Ao contrário da declaração da CEASAMINAS em sua manifestação, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“a concessão é um ato intuitu personae por excelência e será obrigatoriamente precedida de licitação, o que, de resto, está estampado no art. 175 da Constituição. O Concessionário é selecionado em função de um conjunto de requisitos entre os quais, obviamente, se incluem sua capacitação técnica para o desempenho da atividade, sua idoneidade financeira para suportar os encargos patrimoniais, sua competência administrativa para gerir o empreendimento e sua integridade moral, medida nas empresas pela correção com que respondem aos compromissos assumidos. [...] A Administração não dispõe de liberdade absoluta na escolha do concessionário. Antes, é obrigada a obedecer a um procedimento legal na seleção do contratante, através do qual irá justamente examinar, entre outros, os requisitos acima apontados em uma concorrência aberta a todos os interessados. Por isso **não fica ao alvedrio da Administração [...] decidir, a seu talante, quem desempenhará o serviço**”.*

*“Tendo sido visto que a concessão depende de licitação – até mesmo por imposição constitucional – e como o que está em causa, ademais, é um serviço público, **não se compreenderia que o concessionário pudesse repassá-la a outrem, com ou sem a concordância da Administração**. Com efeito, quem venceu o certame foi o concessionário, e não um terceiro – sujeito esse, pois, que, de direito, não se credenciou, ao cabo de disputa aberta com quaisquer interessados, ao exercício da atividade em pauta. Logo, **admitir a transferência da concessão seria uma burla ao princípio licitatório, enfaticamente consagrado na Lei Magna em tema de concessão, e feriria o princípio da isonomia, igualmente encarecido na Constituição**”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo : Malheiros, s.d. p. 369-370, 461; grifo nosso).*

Conclui-se, assim, pela impossibilidade de transferência, total ou parcial, da concessão sem licitação, nem mesmo se o concedente autorizasse ou concordasse com tal procedimento. Nesse sentido, prelecionam Celso Antônio Bandeira de Mello, Toshio Mukai, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Antônio Carlos Cintra do Amaral, entre outros.

Em atenção à linha de argumentação do gestor, destaca-se a possibilidade de transferência dos direitos do contratado para terceiros exige nova licitação, pois o art. 26, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 exige a concorrência para subconcessão parcial e com muito mais razão deverá ser exigida a licitação para a transferência total da concessão.

A CEASAMINAS manifesta-se que na transferência não é necessário processo licitatório, pois *“todas as cláusulas e condições do contrato em vigor são mantidas (artigo 27, II, da Lei nº 8.987/95). (...) caso se fosse necessária a realização de um segundo certame, jamais viria o legislador a estabelecer como um dos critérios para a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária o compromisso de se “cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor”, pois diante de nova licitação estar-se-ia diante também de um novo contrato administrativo, onde ambos os instrumentos (edital/contrato) poderiam ser perfeitamente alterados”*. Mas, também permanecem as mesmas relações jurídicas existentes na subconcessão definida no art. 26 da mesma Lei, que exige prévia licitação.

É certo que a realização de nova licitação para a subconcessão está prevista no art. 26, § 1º da Lei nº 8.987/1995, e que, quanto à transferência, o art. 27 da Lei nº 8.987/1995 é omissivo. Logo, se a lei exige a licitação para o repasse parcial da concessão anterior (subconcessão), com muito mais razão é de se exigir a sua realização para o repasse total da concessão anteriormente concedida a uma empresa selecionada primeiramente em licitação dotada de ampla divulgação e competitividade entre os interessados, consoante exige a Constituição da República em seu art. 175. Admitir o contrário significa dar interpretação contrária ao texto constitucional.

Quanto à manifestação da CEASAMINAS com relação à inexigibilidade da licitação, ao alegar a inviabilidade de competição, não há, na típica atividade desempenhada pelas empresas concessionárias da Entidade, quaisquer atividades produzidas por fornecedor exclusivo, fato que inviabilizaria a competição.

Assim, a Administração deve, de modo a evitar riscos à gestão, avaliar a adoção de posicionamento prudente nos atos das concessões de uso da CEASAMINAS, tendo em vista a afronta à Lei de Licitações e à Constituição vigente.

Diante do exposto, conclui-se que a transferência da concessão, parcial ou total, somente a concessionários da CEASAMINAS, sem prévio processo licitatório, fere princípios Constitucionais vigentes, pois há afronta à isonomia, não vinculação ao instrumento convocatório, além de a permanência dos contratos antigos não ser vantajosa à Administração Pública.

Sendo assim, conclui-se que as transferências realizadas pela CEASAMINAS estão em desacordo com outros preceitos legais, como: não previsão contratual; afronta à isonomia ao determinar a transferência apenas a concessionários já presentes na CEASAMINAS; e redução das receitas dessa Entidade, visto que os contratos antigos beneficiam as empresas. Por fim, não há razão verificada, que também não foi evidenciada pela CEASAMINAS, para a não realização de concorrência quando determinada empresa demonstra interesse em rescindir o contrato.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento de todos os contratos e termos aditivos firmados que visaram à transferência de concessão de uso a terceiros sem prévio certame licitatório, em desacordo

com o edital e com o contrato, favorecendo os concessionários já presentes na CeasaMinas e de modo menos vantajoso à Administração, já que será auferida receita inferior comparativamente à realização de novo processo licitatório.

Recomendação 2: Adotar medidas administrativas para regularizar todos os contratos que sofreram transferência de concessão de uso a terceiros sem prévio certame licitatório, em desacordo com o edital e contrato, favorecendo os concessionários já presentes da CeasaMinas e de modo menos vantajoso à Administração.

Recomendação 3: Alterar as RD/PRESI/34/12 e RD/PRESI/44/12, de forma a adequar o texto das Resoluções aos ditames legais e constitucionais.

Recomendação 4: Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA para que esse apure os fatos e as responsabilidades pela homologação e assinatura de Termos Aditivos de transferência de concessão de uso a terceiros sem prévio certame licitatório, em desacordo com o edital e contrato, favorecendo os concessionários já presentes na CEASAMINAS e de modo menos vantajoso à Administração.

Recomendação 5: Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA para que esse apure os fatos e as responsabilidades pela edição das Resoluções RD/PRESI/34/12 e RD/PRESI/44/12 da Diretoria Colegiada da CeasaMinas, que permitiram a assinatura de Termos Aditivos de transferência da concessão de uso sem prévia licitação, favorecendo os concessionários já presentes da Ceasaminas e de modo menos vantajoso à Administração.

Recomendação 6: Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA para que esse seja submetido à Consultoria Jurídica dessa Pasta Ministerial solicitando que, no exercício da competência de supervisão dos órgãos jurídicos das entidades vinculadas ao Ministério, se posicione sobre a necessidade de harmonizar entendimentos jurídicos sobre a forma de contratação e a obrigação de licitar, assim como sobre a necessidade de edição de regulamentação própria para a concessão de uso de bem público no âmbito das Centrais de Abastecimento vinculadas ao MAPA, a fim de acomodar as outorgas vigentes e futuras à luz das normas gerais de licitação.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Cumprimento parcial de determinação do Acórdão TCU 1.398/2007 - Plenário.

Fato

O Acórdão TCU nº 1.398/2007 – Plenário recomendou à CEASAMINAS que promovesse, entre outras ações, a assinatura de novo contrato de Concessão Remunerada de Uso, com prazo determinado, conforme segue:

- “9.3.1. atualize os dados cadastrais de todos os concessionários e/ou permissionários;*
- 9.3.2. regularize todas as pendências, reconhecendo a validade e o devido encadeamento dos contratos de Concessão Remunerada de Direito Real de Uso;*
- 9.3.3. efetue o recebimento das tarifas decorrentes de eventuais alterações contratuais;*
- 9.3.4. converta os contratos de Concessão Remunerada de Direito Real de Uso e os contratos de Permissão Remunerada de Uso em contratos de Concessão Remunerada de Uso;*

9.3.5. *promova a assinatura de novo contrato de Concessão Remunerada de Uso, com prazo determinado, única espécie a vigorar na empresa doravante;*” (grifo nosso)

Assim, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/010, de 12/11/2013, requereu-se o encaminhamento da relação de todos os contratos regularizados após publicação do Acórdão TCU nº 1.035/2005 – Plenário, retificado pelo Acórdão TCU nº 1.398/2007 – Plenário, e a relação dos concessionários cujos contratos não foram regularizados.

Mediante Ofício nº 023/2013, de 11/11/2013, a CEASAMINAS relacionou 6 (seis) concessões não regularizadas até o momento:

“Empresas que não regularizaram o Contrato de Concessão de Uso conforme Acórdão 1398/07

Unidade de Contagem

Comércio de Frutas Rio Verde Ltda. – pavilhão J - vide relatório pagina 8)

Mercantil Scala Ltda. – pavilhão F-1 - vide relatório pagina 16)

Telemar Leste Oeste S.A – Pavilhão área Especial - vide relatório pagina 25)

Unidade de Uberlândia

Comercial Pires e Carvalho Ltda. - vide relatório pagina 29)

Paraíso das Bananas Ltda. - vide relatório pagina 28)

Unidade de Caratinga

Jayder Pereira de Mirana – Pavilhão GP-I - (vide relatório pagina 31)”

Causa

Morosidade das providências dos Diretores Presidentes da CEASAMINAS, que presidiram de agosto/2007 ao atual, do Departamento Jurídico - DEJUR e do Departamento de Operações – DEPOP, especificamente da Seção de Cadastro – SECAD, em desacordo com os arts. 16, 21, 33 e 35, respectivamente, do Regimento Interno da CEASAMINAS.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante Ofício nº 023/2013, de 11/11/2013, a CEASAMINAS encaminhou o Relatório de Regularização de Contratos da CEASAMINAS, de 13/11/2013, que traz a situação de cada concessão de uso da Unidade. Para as áreas não regularizadas, segue manifestação do gestor:

“Pavilhão J do entreposto Grande BH da CeasaMinas, possui área útil de 1.800,00 (um mil e oitocentos metros quadrados) mais 315 (trezentos e quinze metros quadrados) de mezanino. Este espaço ainda não está totalmente regularizado. No processo ocorreu a celebração de 10 Contratos de Concessão de Uso, e ainda resta uma área ocupada pela Comércio de Frutas Rio Verde Ltda., é alvo de ação judicial.

*Pavilhão F-1 do entreposto Grande BH da CeasaMinas, possui área útil de 2.413,40 (dois mil quatrocentos e treze metros e quarenta centímetros quadrados). Este espaço ainda não está totalmente regularizado. No processo foram formalizados 14 Contratos de Concessão de Uso, e ainda há a pendência do Concessionário **Mercantil Scala Ltda.**, visto que o mesmo ainda **não apresentou a documentação solicitada pela CeasaMinas.***

*Área Especial do entreposto Grande BH da CeasaMinas, possui área útil de 21.127,79 (vinte e um mil cento e vinte e sete metros e setenta e nove centímetros quadrados). Este espaço ainda não está totalmente regularizado. No processo de formalização foram celebrados 21 Contratos de Concessão de Uso e o Concessionário **Telemar Leste Oeste S.A** não apresentou a documentação para regularização.*

*Entrepasto de Caratinga da CeasaMinas, possui área útil de 625,05 (seiscentos e vinte e cinco metros e cinco centímetros quadrados). Este espaço não está totalmente regularizado. No decorrer do processo foram formalizados 18 Contratos de Concessão de Uso. O Concessionário **Jayder Pereira de Miranda**, ainda não apresentou o documentação solicitada pela CeasaMinas.*

*Entrepasto de Uberlândia da CeasaMinas, possui área útil de 4.863,18 (quatro mil oitocentos e sessenta e três metros e dezoito centímetros quadrados). Este espaço ainda não está totalmente regularizado. No decorrer do processo ocorreram a formalização de 88 Contratos de Concessão de Uso. Os Concessionários pois a **empresa Paraíso da Bananas Ltda. e Comercial Pires Carvalho Ltda.** ainda não apresentaram a documentação solicitada pela CeasaMinas.” (grifo nosso)*

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação ao presente tópico, releva anotar que o Acórdão TCU n.º 1.398/2007 não fixou prazo determinado para que a CeasaMinas promovesse a regularização dos seus contratos a partir a celebração de novos contratos de Concessão Remunerada de Uso, restando somente determinado que essa se fizesse no “menor prazo possível”.

Importante se faz esclarecer que o TCU, ao proferir seu acórdão deixando de estabelecer prazo determinado para que a CeasaMinas provesse a regularização contratual, demonstrou grande sensibilidade e responsabilidade perante a estatal, aos operadores do mercado e a própria população.

Para que esta postura fosse adotada, foi necessário que técnicos do Tribunal de Contas da União, a convite da própria CeasaMinas, realizassem visita à estatal, constatando assim a grandeza e a importância da CeasaMinas no contexto do abastecimento alimentar do Estado de Minas Gerais e a grande complexidade dos trabalhos que deveriam ser realizados, visando o atendimento da determinação do Acórdão 1.398/2007, para a regularização de 678 Contratos de Concessão de Uso nos seis entrepostos administrados diretamente pela empresa.

Em março de 2013 a Comissão responsável pela regularização dos Contratos de Concessão de Uso remeteu documento ao Gabinete da Presidência da CeasaMinas, conforme anexo, informando relação de concessionários que até aquela data ainda não haviam apresentado documentação necessária à regularização contratual. Desde então a CeasaMinas vem promovendo as Ações de Reintegração de Posse em face dos poucos Concessionários que não manifestaram interesse de se regularizar perante a empresa, em que pese a notória morosidade de um processo judicial, da qual projeta-se um desfecho final em aproximadamente 10 anos, período esse que a CeasaMinas ainda corre o risco de deixar de receber suas tarifas (TU/RDC).

Também é de grande relevância ressaltar que regularmente a CeasaMinas envia ao Tribunal de Contas da União relatório detalhado trazendo todo o andamento do processo de regularização contratual em seus entrepostos.

Atualmente, de um total de 678 Contratos, apenas 7 ainda não foram completamente regularizados (aproximadamente 1% do total), em função de processos judiciais e de falta de documentação necessária.

Análise do Controle Interno

A CEASAMINAS informa que o TCU não determinou prazo para regularização dos contratos, pedindo apenas que se fizesse no “menor prazo possível”. Destaca-se que o citado Acórdão foi publicado em 27/07/2007. A presente auditoria foi realizada após 6 (seis) anos da emissão da determinação à Unidade, período esse suficiente para que a CEASAMINAS adotasse medidas administrativas e/ou judiciais para regularização das áreas faltantes.

Com relação à regularização do Pavilhão J do entreposto Grande BH, a CEASAMINAS informou que há uma área ocupada pela empresa Comércio de Frutas Rio Verde Ltda. que é alvo de ação judicial. Para as outras 5 (cinco) áreas, não foram informadas providências tempestivas e periódicas da CEASAMINAS para requisição e cobrança da documentação aos concessionários, e medidas efetivas para corrigir os contratos vigentes que afrontam a Lei de Concessões e o Acórdão TCU nº 1.398/2007 – Plenário.

Recomendações:

Recomendação 1: Informar as providências judiciais para a retomada de parte do Pavilhão J do entreposto de Contagem/MG, ocupado pela empresa Comércio de Frutas Rio Verde Ltda., e adotar as medidas necessárias para regularização da área.

Recomendação 2: Adotar medidas efetivas e tempestivas para regularização dos contratos das empresas elencadas abaixo, em cumprimento ao determinado pelo Acórdão TCU nº 1.398/2007 - Plenário, visando a retomada, se necessário, e a realização de certame licitatório para nova concessão:

- Unidade de Contagem: Mercantil Scala Ltda. (Pavilhão F-1); Telemar Leste Oeste S.A (Pavilhão área Especial);
- Unidade de Uberlândia: Comercial Pires Carvalho Ltda. e Paraíso das Bananas Ltda.;
- Unidade de Caratinga: Jayder Pereira de Miranda (Pavilhão GP-I).

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Contrato de Concessão de Uso - CCU firmado com empresa impedida de licitar e contratar com a União.

Fato

Em 05/09/2013, a Comissão de Preço Mínimo de Licitação, nomeada pela Resolução de Diretoria RD/PRESI/030/13, emitiu a Correspondência Interna nº 022/2013, indicando o valor mínimo de R\$ 2.700.000,00 para lance na licitação para construção e exploração do Pavilhão 12, com 5.000 m² mais 2.500 m² de estacionamento – Unidade Contagem, por meio da Concorrência Pública nº 26/2013.

O edital de licitação, na modalidade Concorrência, foi publicado na Seção 3 do DOU, no site da CEASAMINAS e no jornal Hoje em Dia em 17/09/2013, cuja sessão de abertura dos envelopes ocorreu em 18/10/2013.

Foi apresentada somente uma proposta na Concorrência licitada, pela empresa TECIDOS E ARMARINHOS MIGUEL BARTOLOMEU S.A – TAMBASA, CNPJ 17.359.233/0001-88, sendo o certame homologado e adjudicado em 18/10/2013, e o contrato assinado em 25/10/2013.

Contudo, constatou-se, após pesquisa no Portal da Transparência do Governo Federal, que a empresa TAMBASA S.A. foi declarada, em 05/02/2013, impedida de licitar e contratar com a Administração

Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Posteriormente, em 12/09/2013, foi declarada suspensão pelo Governo do Estado de Minas Gerais, como detalhamento a seguir:

“Tipo de pessoa: Jurídica

CNPJ: 17.359.233/0001-88

Nome informado pelo Órgão sancionador: TECIDOS E ARMARINHO MIGUEL BARTOLOMEU S/A

Razão Social - Cadastro Receita: TECIDOS E ARMARINHOS MIGUEL BARTOLOMEU SA

Nome Fantasia - Cadastro Receita: Informação não disponível

UF: MG

Quantidade de registros encontrados: 2 Data: 12/11/2013 Hora: 9:44:34

Detalhamento da sanção aplicada

Tipo da sanção: Impedimento - Lei do Pregão

Fundamentação legal: Art. 7º da Lei nº 10.520/02

Data de início da sanção: 05/02/2013

Data de fim da sanção: 05/02/2015

Número do processo: 25380.000984/2012-44

Órgão sancionador: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Complemento do órgão sancionador: **

UF do órgão sancionador: --

Origem da informação: Diário Oficial da União Seção 3 pág 094

Data da informação: 05/02/2013

Detalhamento da sanção aplicada

Tipo da sanção: Suspensão - Legislação Estadual

Fundamentação legal: Lei/Decreto Estadual

Data de início da sanção: 12/09/2013

Data de fim da sanção: 11/09/2015

Número do processo: 124/2013

Órgão sancionador: Governo do Estado de Minas Gerais

Complemento do órgão sancionador: Minas Gerais Administração e Serviços S/A - MGS

UF do órgão sancionador: MG

Origem da informação: Governo do Estado de Minas Gerais

Data da informação: 10/10/2013

***** Informação não disponível, favor verificar junto ao órgão sancionador”***

(Fonte:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis/Empresa.seam;jsessionid=297CA2C956AABEFFD3559124A5E50D84.portalcopa?firstResult=0&sort=sancao.empresastrNomeEmpresaDOU&dir=asc&logic=and&from=&strCnpjCpfEmpresa=17359233000188&strNomeEmpresa=&empresaStrCnpjCpfEmpresa=17359233000188>)

O Diário Oficial da União, na Seção 3 de 05/02/2013, pág. 94, publicou o aviso de penalidade à empresa TAMBASA:

“INSTITUTO OSWALDO CRUZ

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

AVISOS DE PENALIDADES

O Instituto Oswaldo Cruz/FIOCRUZ, resolve aplicar à empresa TECIDOS E ARMARINHO MIGUEL BARTOLOMEU S/A, CNPJ nº 17.359.233/0001-88, a PENALIDADE de DESCREDENCIAMENTO no SICAF que se iniciará 05/02/2013 e terminará em 05/02/2015, com fundamento no art. 28 do Decreto nº 5.450/05, referente

ao descumprimento de obrigação constante do Edital, Item 12. A penalidade é resultado da apuração de irregularidades ocorridas no Pregão 105/2012 através do processo administrativo nº 25380.000984/2012-44 - Letra A. ”

A penalidade imposta foi fundamentada no art. 28 do Decreto nº 5.450, de 31/05/2005, e determina que:

*“Art. 28. Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, **ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF**, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.” (grifo nosso)*

Portanto, o descredenciamento do SICAF é penalidade consequente da aplicação da sanção de impedimento para licitar e contratar com a União. Sendo assim, a CEASAMINAS firmou contrato com empresa impedida, o que denota descumprimento de responsabilidades da Comissão de Licitação previstas no art. 51 da Lei nº 8.666/93.

Causa

A Comissão Permanente de Licitação – CPL permitiu a participação de licitante inidônea e adjudicou o certame a ela, em desacordo com o art. 22 do Regimento Interno da CEASAMINAS; e

O Diretor Presidente da CEASAMINAS, nomeado desde agosto de 2013, assinou o Contrato nº LIC/12/001-2013, de 25/10/2013, com empresa impedida de licitar e contratar com a União.

Manifestação da Unidade Examinada

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Constata a CGU que houve contrato firmado com empresa declarada inidônea, em discordância com os preceitos da Lei 8.666/93.

Em primeiro momento cumpre esclarecer que, conforme entendimento recente do TCU, as sanções de impedimento e suspensão para contratar com a administração devem surtir efeitos apenas para o órgão que aplicou a penalidade, senão vejamos:

A sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, alcança apenas o órgão ou a entidade que a aplicou (Acórdão 842/2013-Plenário, TC 006.675/2013-1, relator Ministro Raimundo Carreiro, 10.4.2013.)

A única penalidade que geraria efeitos a todos os entes da administração é aquela prevista no art. 87, IV da Lei 8.666/93, que somente poderá ser aplicada por Ministro de Estado, Secretário Estadual ou Municipal, o que não é o caso da penalidade aplicada para a empresa TAMBASA, vejamos:

“a sanção prevista no inciso III do art. 87 é aplicada pelo gestor do órgão contratante ao passo que a sanção do inciso IV é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso”;

“... para a sanção de maior alcance o legislador exigiu também maior rigor para a sua aplicação, ao submetê-la à apreciação do titular da respectiva pasta de governo”. (Acórdão 3243/2012, Plenário-TCU).

Em sendo assim, considerando que não foi a CeasaMinas quem aplicou a sanção impeditiva, não há falar em impedimento para licitar com esta Estatal, sob pena de restrição ao caráter competitivo do certame.

A penalidade aplicada à empresa TAMBASA foi embasada no art. 28 do Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão eletrônico e possui texto bem semelhante ao art. 7º da Lei 10.520/02, que regulamenta o pregão presencial, vejamos:

Art. 28. Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (Decreto 5.450/05)

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4o desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. (Decreto 10.520/02)

Em que pese o Tribunal de Contas da União não ter se manifestado quanto à aplicação de seu mais recente entendimento ao art. 28 do Decreto 5.450/05, ele já se manifestou sobre tal aplicação ao art. 7º da Lei 10.520/02, que é inclusive mais amplo que o primeiro, vejamos:

As sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, previstas no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, alcançam apenas o órgão ou a entidade que as aplicaram

Representação formulada por empresa apontou supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 122/ADCO/SRCO/2012, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, que tem por objeto “a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte de cargas e encomendas via aérea e/ou terrestre, em âmbito nacional, no sistema direto e exclusivo (porta-a-porta), para atendimento à Superintendência Regional do Centro-Oeste, aeroportos e grupamentos de navegação aérea (gna's) vinculados”. A autora da representação apontou possível falta de conformidade entre o comando contido no subitem 3.5.3 do edital do citado pregão, o disposto no art. 7º da Lei 10.320/2005 e os princípios da competitividade. Tal cláusula do edital impedia a participação, na licitação, de empresa apenada com as sanções previstas no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 (suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração) não só pela Infraero, mas também por outros entes da Administração, em qualquer de suas esferas. Em face de tal vedação, a autora estaria impedida de participar desse certame, por ter sido apenada por entidade que não a Infraero. O relator, ao reconhecer a pertinência de suas alegações e endossar o entendimento da unidade técnica, anotou que a citada cláusula “está em desacordo com o disposto nos arts. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 e 7º da Lei 10.520/2002 e, também, com a jurisprudência do Tribunal, consoante

explicitado no Acórdão 3.243/2012 – TCU – Plenário...”. E também que a extrapolação a outros entes da Administração dos efeitos de sanção somente poderia ocorrer na hipótese prevista no inciso IV do art. 87 da Lei 8.666/1993 (declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública). Em face desse panorama e da iminência de realização do certame, o relator entendeu configurados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* e determinou à Infraero, em caráter cautelar, que promova a correção do subitem 3.5.3 do referido edital, a fim de ajustá-lo ao disposto nos referidos comandos normativos, “no sentido de limitar o impedimento de participar do certame apenas a empresa que se encontrar suspensa de licitar ou contratar com aquela estatal, consoante entendimento constante do Acórdão 3.243/2012 – TCU – Plenário”. O Plenário do Tribunal endossou essa providência. GRIFO NOSSO. (Acórdão 3.243/2012 – Plenário. Comunicação de Cautelar, TC-046.782/2012-5, relator Ministro Aroldo Cedraz, 6.2.2013).

Uma vez que o entendimento do TCU se aplica às penalidades previstas na Lei 8.666/93 e 10.520/02, por óbvio, ele deve ser aplicado também às previstas no Decreto 5.450/05, já que se tratam de penalidades idênticas.

Considerando que as disposições da Lei 8.666/93 devem ser aplicadas subsidiariamente à modalidade pregão, entendemos que a interpretação de seus textos deve seguir o mesmo caminho e se estender aos artigos da lei e decreto que regulamentam o pregão, proporcionando uniformidade nas decisões.

Afere-se no processo licitatório que apenas uma única licitante se interessou em participar do certame. Caso a CPL fizesse interpretação restritiva da penalidade aplicada, em desconformidade com o recente entendimento do TCU, e impedisse a licitante de participar do certame, haveria notório cerceamento à competição, vez que o processo restaria deserto.

Ademais, a empresa TECIDOS E ARMARINHOS BARTOLOMEU S.A – TAMBASA tem contrato de concessão de uso firmado com a CeasaMinas há vários anos e nunca apresentou qualquer problema durante sua execução, sendo, portanto, perfeitamente idônea perante esta Estatal.

Seria agir na contramão do interesse público impedir sua participação no certame por motivos que não dizem respeito à CeasaMinas, mas apenas à Fundação Oswaldo Cruz, aplicadora da penalidade, vez que a homologação do certame angariou aos cofres públicos o montante de R\$ 2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais), valor demasiadamente expressivo, que poderia não ter sido angariado caso houvesse interpretação restritiva quanto à aplicação da penalidade.

Como já dito, caso agíssemos de forma contrária ao recente entendimento do TCU, haveria restrição da competição de forma a fracassar o certame, fato extremamente inadmissível, considerando a idoneidade da empresa TAMBASA frente a esta Estatal, que há vários anos é concedente de área por ela ocupada através de contrato de concessão de uso.

Entendemos que a manutenção do contrato firmado reflete obediência maior ao interesse público e às recentes decisões do Tribunal de Contas da União.”

Após envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 1767/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 24/01/2014, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Constata a CGU que houve contrato firmado com empresa declarada inidônea, em discordância com os preceitos da Lei 8.666/93. Acerca da constatação temos a relatar os seguintes itens:

a) Da não vinculação da penalidade de Descredenciamento no SICAF à CEASAMINAS

A CEASAMINAS, Sociedade de Economia Mista vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e não pertencente ao SISG, não se vincula, em nenhuma hipótese, à observância de sanção de descredenciamento no SICAF.

Em primeiro momento, vejamos o que prescreve a publicação referente à penalidade aplicada à empresa TAMBASA:

**INSTITUTO OSWALDO CRUZ
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
AVISOS DE PENALIDADES**

O Instituto Oswaldo Cruz/Fiocruz, resolve aplicar à empresa TECIDOS E ARMARINHOS MIGUEL BARTOLOMEU S/A, CNPJ nº 17.359.233/0001-88, a PENALIDADE de DESCREDENCIAMENTO no SICAF que se iniciará 05/02/2013 e terminará em 05/02/2015, com fundamento no art. 28 do Decreto nº 5.450/05, referente ao descumprimento de obrigação constante do Edital, Item 12. A penalidade é resultado da apuração de irregularidades ocorridas no Pregão 105/2012 através do processo administrativo nº 25380.000984/2012-44 – Letra A.

Extrai-se do trecho acima que a única penalidade aplicada à empresa TAMBASA foi o descredenciamento no SICAF.

Ainda que o art. 28 do Decreto 5.450/05 apresente outras hipóteses de penalidade, tal qual apresenta o art. 87 da Lei 8.666/93, o Instituto Oswaldo Cruz, certamente em obediência ao princípio da proporcionalidade, aplicou à empresa TAMBASA apenas a penalidade de descredenciamento no SICAF, o que geraria a ela a suspensão de licitar apenas junto aos Órgãos pertencentes ao SISG.

Vejamos o que prescreve o art. 28 do Decreto 5.450/05:

Art. 28. Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

A literalidade do artigo pode levar à interpretação de que a penalidade de descredenciamento no SICAF é cumulativa às penalidades de impedimento de licitar e contratar com a União, em decorrência da junção “e”. Esclarecemos desde já que tal interpretação seria por completo incorreta, haja visto que no direito brasileiro não se admite interpretação extensiva em desfavor da parte. Em sendo assim, se a publicação aplicou à empresa TAMBASA apenas a penalidade de descredenciamento no SICAF, apenas ela deve ser considerada para todos os fins.

Mas ainda que se estenda a interpretação da referida penalidade, considerando que além de descredenciada do SICAF a licitante está também suspensa de licitar, em decorrência da Instrução Normativa 02/2010, nem mesmo esta última penalidade sujeitaria a CEASAMINAS

A antiga Instrução Normativa 05/95, instituidora do SICAF, já previa a obrigatoriedade da utilização deste Sistema de Cadastramento apenas àqueles Órgãos pertencentes ao SISG, o que não é o caso da CEASAMINAS. Previa também que estariam sujeitos às suas disposições todos aqueles Órgãos que optarem pela utilização do SICAF, o que também não é o caso da CEASAMINAS.

Vejamos o que prescrevia o preâmbulo da referida Instrução Normativa:

Os órgãos/entidades integrantes do SISG, bem como os demais órgãos/entidades que optarem pela utilização do SICAF, ficam obrigados à adoção dos procedimentos estabelecidos nesta IN, visando à desejada otimização da sistemática de compras da Administração Pública.

Em que pese a Instrução Normativa 05/95 ter sido revogada com o advento da Instrução Normativa 02/2010, esta última manteve a obrigatoriedade de utilização do SICAF apenas pelos Órgãos pertencentes ao SISG, excluindo até mesmo a possibilidade de estender suas disposições aos Órgãos que optarem pela utilização do SICAF. Vejamos seu preâmbulo:

Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.

Como é sabido, a CEASAMINAS não é Órgão integrante do SISG, estando isenta de utilizar as disposições do SICAF e de observar suas penalidades.

Não obstante o fato de a CEASAMINAS não pertencer ao SISG ser suficiente para deixar cristalina a isenção desta Estatal em observar o SICAF, esclarecemos também que optamos por não utilizá-lo. O edital da Concorrência 26/2013, que resultou no contrato celebrado com a empresa TAMBASA, sequer fazia menção ao SICAF, não condicionando, por óbvio, a habilitação das licitantes ao cadastramento neste Sistema.

As condições de habilitação impostas no referido edital em nada têm a ver com o SICAF, o que denota claramente a opção da CEASAMINAS em não utilizá-lo. Vejamos as exigências para habilitação impostas pela CEASAMINAS:

07 – DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO (Envelope n.º 1)

7.1 - Dados da proponente, como n.º do telefone (fixo e celular), fax, e e-mail;

7.2 - As proponentes apresentarão os documentos originais ou cópias autenticadas em cartório, ou cópias autenticadas pela CPL. Se a proponente optar em autenticar a documentação na CPL deverá fazê-lo até o final do expediente do dia útil anterior à sessão. Não SERÃO ACEITOS documentos não autenticados, salvo documentos que possam ser emitidos através da rede mundial de computadores, tais como, Declaração de Imposto de Renda; CNDs do INSS; FGTS; Receita Federal; Dívida Ativa da União;

faturas de fornecimento de água, luz, telefone etc. Os documentos são os enumerados abaixo, válidos para o dia da abertura:

7.3 - Para pessoa jurídica a ser registrada:

7.3.1 - Minuta do contrato social ou documento equivalente, dependendo do tipo de sociedade, devidamente assinado pelo(s) sócio(s), devendo constar, na mesma, a(s) área(s), que se disputa, objeto da licitação, bem como a atividade comercial a ser explorada, em conformidade com o item 1.1.

7.3.2 - Termo de Compromisso (Anexo III);

7.3.3 – Declaração emitida pelo Departamento Financeiro – DEFIN, da CEASAMINAS, atestando que o(s) sócio(s) da empresa a constituir não possui(em) nenhuma pendência financeira com a CEASAMINAS, seja de que natureza for.

7.3.3.1 – Havendo pendência financeira com a CEASAMINAS, o(s) sócio(s) da empresa a constituir só poderão participar da licitação com a quitação integral do débito até o dia anterior à realização da sessão.

7.3.4 - Atestado de Visita Técnica, conforme item 16, e Anexo IV, deste edital.

7.3.5 - documentos referidos nas alíneas do item 7.5.

7.4 – Para pessoa jurídica registrada:

7.4.1 - Documentos de letras “a” a “o”:

a) Contrato Social e alterações contratuais se houver, registrados na Junta Comercial;

a1) No caso de firma individual, apresentar no lugar do Contrato Social, o Requerimento de Empresário, devidamente registrado na Junta Comercial;

a2) No caso de sociedade civil, apresentar no lugar do Contrato Social, o Ato Constitutivo registrado em cartório, acompanhado da prova da diretoria em exercício;

b) Relatório de sociedade que confirme a última alteração realizada pela empresa, expedido pela Junta Comercial;

c) Cartão do CNPJ;

d) Certidão Negativa de Débito do FGTS;

e) Certidão Negativa de Débito do INSS;

f) Certidão Negativa de Débito Quanto à Dívida Ativa da União;

g) Certidão Negativa de Débito de Tributos e Contribuições Federais;

h) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT (Lei n.º 12.440/2011);

i) Certidão Negativa de Débito da Fazenda Estadual;

j) Certidão Negativa de Débito da Fazenda Municipal (da sede);

k) *Certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica;*

l) *Termo de Compromisso (Anexo III);*

m) *Minuta de alteração contratual, devidamente assinada pelos sócios, para acrescentar no contrato social a(s) área(s), que se disputa, objeto da licitação, bem como a atividade comercial a ser explorada, em conformidade com o item 1.1.*

n) *Declaração emitida pelo Departamento Financeiro – DEFIN, da CEASAMINAS, atestando que a empresa licitante não possui nenhuma pendência financeira junto à CEASAMINAS, seja de que natureza for.*

n.1) *Havendo pendência financeira com a CEASAMINAS, a empresa licitante só poderá participar da licitação com a quitação integral do débito até o dia anterior à realização da sessão.*

o) *Atestado de Visita Técnica, conforme item 16, e Anexo IV, deste edital.*

p) *Documentos referidos nas alíneas do item 7.5.*

7.4.2 – *Para sociedade anônima: Estatuto social e ata de eleição da última diretoria, registrada na Junta Comercial, e, demais documentos de letras “c” a “o”, acima.*

7.5 - *Documentos do(s) sócio(s), tanto para os definidos nas minutas do contrato social; ou no Requerimento de Empresário, para firmas individuais; ou no Ato Constitutivo, para Sociedade Civil, a serem registradas, como para aqueles de empresa já registrada:*

a) *Documento de identidade e CPF. Se a empresa for Sociedade Anônima, deverá apresentar os referidos documentos apenas dos diretores e presidente.*

b) *Certidão Negativa do(s) Cartório(s) de Protesto do domicílio, emitido pelo(s) cartório(s) distribuidor(es) da sede do domicílio;*

c) *Comprovante de residência. Se o mesmo não estiver em nome do sócio, o mesmo terá que comprovar documentalmente que reside no mesmo.*

7.6 - *Não serão aceitos protocolos de entrega ou solicitações de documentos, em substituição aos documentos requeridos no presente Edital.*

7.7 – *Os documentos que não possuem prazo de validade somente serão aceitos como regulares se expedidos até 60 (sessenta) dias antes da data do início da sessão para abertura dos envelopes de documentação.*

7.8 – *A licitante vencedora fica obrigada a manter-se, durante toda a contratação, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*

Como visto, é cristalina a não vinculação da CEASAMINAS ao SICAF.

Vejamos agora o que prescrevia o item 6.4 da referida Instrução Normativa 05/95, que trata da extensão das penalidades vinculadas ao SICAF:

6.4. A aplicação das sanções de suspensão e declaração de inidoneidade implicam na inativação do cadastro, impossibilitando o fornecedor ou interessado de relacionar-se comercialmente com a Administração Federal, no âmbito do SISG e dos demais órgãos/entidades que, eventualmente, aderirem ao SICAF, na forma prevista nesta IN.

Ou seja, desde o princípio, restou clara a intenção do legislador em limitar os efeitos das sanções relativas ao SICAF apenas àqueles órgãos vinculados a ele.

Entendemos que a intenção fora mantida com o advento da Instrução Normativa 02/2010, vejamos:

Art. 38. O órgão ou entidade integrante do SISG, ou que aderiu ao SIASG, responsável pela aplicação de sanção administrativa, prevista na legislação de licitações e contratos, deverá registrar a ocorrência no SICAF.

Em sendo assim, a empresa TAMBASA apenas está impossibilitada de relacionar-se comercialmente com a Administração Federal no âmbito do SISG.

Ou seja, uma vez que a CEASAMINAS não é pertencente ao SISG, a penalidade imposta à empresa TAMBASA não deve se estender a ela, sob pena de restrição do caráter competitivo do processo licitatório.

Data venia, até mesmo o entendimento exarado pelo TCU acerca da extensão da penalidade prescrita no art. 7º da Lei 10.520/02 e conseqüentemente do art. 28 do Decreto nº 5.450 de 31/05/2005, deve ser vista de forma a respeitar a Instrução Normativa em tela, podendo-se concluir que as penalidades prescritas nos artigos supra citados abrangem apenas os órgãos vinculados ao SISG de todo o ente federativo do Órgão que aplicou a sanção.

Conclui-se, portanto, que a CEASAMINAS não se submete à sanção imposta à empresa TAMBASA, estando a contratação por completo legal.

Caso o exposto acima não seja suficiente para o completo convencimento desta Douta Controladoria, apresentados a seguir demais argumentos subsidiários, que corroboram com o objetivo de manter o contrato pactuado com a empresa TAMBASA.

b) Da divergência doutrinária e jurisprudencial

Em primeiro momento, importante esclarecer que, em que pese o entendimento do TCU apresentado por esta Controladoria acerca da abrangência do art. 7º da Lei 10.520/02, existe divergência doutrinária e jurisprudencial quanto ao tema.

Não acreditamos ser razoável a utilização de entendimentos diversos para a definição da abrangência de penalidades que possuem, de certa forma, os mesmos pesos e conseqüências.

A penalidade prescrita no art. 7º da Lei 10.520/02 é comparável àquela prescrita no art. 87, III da Lei 8.666/93, vez que ambas se referem à penalidade de suspensão para licitar.

Marçal Justen Filho se refere à penalidade do art. 7º da Lei 10.520/02 como suspensão para licitar, vejamos:

... Logo e considerando o enfoque mais tradicional adotado a propósito da sistemática da Lei nº 8.666, ter-se-ia de reconhecer que a sanção prevista no art. 7º da Lei do Pregão consiste em suspensão do direito de licitar e contratar. Não é uma declaração de inidoneidade. (FILHO, Marçal Justen. *Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico*. Ed. Dialética, 2013. Pág. 260).

Em sendo assim, acreditamos ser desproporcional a aplicação de entendimentos diversos para penalidades semelhantes. Ora, diante desta interpretação, o licitante que participa de licitação nas modalidades da Lei 8.666/93 ficaria suspenso apenas no Órgão que aplicou a sanção, enquanto que o licitante que participa de uma licitação na modalidade pregão ficaria suspenso em todo o ente federativo do qual participou.

Ainda que a literalidade dos artigos seja diversa, entendemos que a interpretação deve ser uniforme, de forma a obedecer aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e impessoalidade.

O doutrinador Sandro Luiz Nunes assim dispõe acerca do tema:

Ao meu sentir, assiste razão a corrente doutrinária ao argumento de que a penalidade de suspensão do direito de licitar é restrita ao ente político que o aplicou, situação de que se coaduna com a sistemática adotada pela Lei n. 8.666/93 quanto a aplicação de idêntica penalidade às demais modalidades licitatórias.

Não há razão para tratamento desigual, afinal, suspender o direito de licitar é menos grave que a aplicação da sanção de inidoneidade, logo, não há motivos para se igualar a extensão da penalidade administrativa.

(...)

Destarte, conclui-se que a penalidade de "impedimento" prevista na Lei do Pregão tem natureza similar à da penalidade de "suspensão" prevista no artigo 87, III, da Lei nº 8.666, de 1993, devendo esta última ser utilizada como parâmetro para a interpretação do artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002. (NUNES, Sandro Luiz. *Penalidade de suspensão do direito de licitar e a impossibilidade de extensão aos demais entes políticos*. Artigo disponível em: <http://licitarjuridico.blogspot.com/2010/04/penalidade-de-suspensao-do-direito-de.html>)

Citamos novamente jurisprudência recente do TCU que nos leva ao entendimento de que a abrangência do artigo 7º da Lei 10.520/02 é semelhante a do art. 87, III da Lei 8.666/93, vejamos:

Representação formulada por empresa apontou supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 122/ADCO/SRÇO/2012, realizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, que tem por objeto “a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte de cargas e encomendas via aérea e/ou terrestre, em âmbito nacional, no sistema direto e exclusivo (porta-a-porta), para atendimento à Superintendência Regional do Centro-Oeste, aeroportos e grupamentos de navegação aérea (gna's) vinculados”. A autora da representação apontou possível falta de conformidade entre o comando contido no subitem 3.5.3 do edital do citado pregão, o disposto no art. 7º da Lei 10.320/2005 e os princípios da competitividade. Tal cláusula do edital impedia a participação, na licitação, de empresa apenada com as sanções previstas no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 (suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração) não só pela Infraero, mas também por outros entes da Administração, em qualquer de suas esferas.

*Em face de tal vedação, a autora estaria impedida de participar desse certame, por ter sido apenada por entidade que não a Infraero. O relator, ao reconhecer a pertinência de suas alegações e endossar o entendimento da unidade técnica, anotou que a citada cláusula “está em desacordo com o disposto nos arts. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 e 7º da Lei 10.520/2002 e, também, com a jurisprudência do Tribunal, consoante explicitado no Acórdão 3.243/2012 – TCU – Plenário...”. E também que a extrapolação a outros entes da Administração dos efeitos de sanção somente poderia ocorrer na hipótese prevista no inciso IV do art. 87 da Lei 8.666/1993 (declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública). Em face desse panorama e da iminência de realização do certame, o relator entendeu configurados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* e determinou à Infraero, em caráter cautelar, que promova a correção do subitem 3.5.3 do referido edital, a fim de ajustá-lo ao disposto nos referidos comandos normativos, “no sentido de limitar o impedimento de participar do certame apenas a empresa que se encontrar suspensa de licitar ou contratar com aquela estatal, consoante entendimento constante do Acórdão 3.243/2012 – TCU – Plenário”. O Plenário do Tribunal endossou essa providencia. GRIFO NOSSO. (Acórdão 3.243/2012 – Plenário. Comunicação de Cautelar, TC-046.782/2012-5, relator Ministro Aroldo Cedraz, 6.2.2013).*

Conclui-se, portanto, que nem mesmo doutrina e jurisprudência possuem um entendimento pacífico e uniforme acerca do tema, não podendo se exigir do agente administrativo tal entendimento pacífico e uniforme.

Ademais, o entendimento do TCU apresentado por esta Controladoria é demasiado recente, sendo ainda passível de discussões e alterações.

Ressalta-se que a interpretação dada pela CEASAMINAS acerca do tema fora a mais ampla e benéfica a esta Estatal, vez que, como dito, a permissão de participação da empresa TAMBASA no certame angariou aos cofres públicos o montante de R\$ 2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais) e a ocupação de uma área ociosa.

Ora, considerando existirem correntes divergentes acerca do tema, entendemos razoável utilizar aquela mais benéfica à Administração Pública.

c) Da inexigibilidade de observância ao SICAF nos processos de Concessão de Uso

Inicialmente, cumpre ressaltar e lembrar que a CEASAMINAS não está vinculada ao SICAF e a ele não deve obediência. Mas, se mesmo diante de toda a explanação, esta Douta Controladoria assim não entender, seguem outras razões pelas quais o SICAF não deve ser observado no caso em tela.

A princípio, importante se faz conceituar o instituto jurídico da concessão de uso. Segundo Hely Lopes Meirelles, a concessão de uso

é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. (17 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490).

Walter Gaspar assim define o instituto da Concessão de Uso:

Concessão de uso é um contrato através do qual o Poder Público concede a particular o direito de utilização exclusiva do bem de domínio público. O concessionário explorará o bem de acordo com sua destinação específica. As características fundamentais da concessão de uso são o seu caráter contratual e a estabilidade relativa do pacto, a qual gera direitos subjetivos e individuais para o concessionário. É facultado ao concessionário auferir lucros com a exploração do bem, como, por exemplo, na exploração de locais públicos para funcionamento de bares, quiosques para venda de cigarros, bebidas, etc. (Walter Gaspar, in 1000 perguntas de Direito Administrativo, LUMEN JURIS, 1995 – Rio de Janeiro)

A concessão de uso de área não se confunde com a concessão de serviços públicos. Por vezes, a concessão de uso de área pode sim estar ligada à prestação de um serviço público, caso em que é denominada “concessão acessória”, mas definitivamente não é o que ocorre nas áreas da CEASAMINAS, onde a concessão de uso é “autônoma”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro discorre acerca da diferenciação acima mencionada, vejamos:

Pode-se falar, ainda, em concessão autônoma ou acessória, conforme seja ou não conjugada com uma concessão de serviço público. Na acessória, o concessionário só pretende o bem como condição material na montagem de um serviço público, como se verifica na concessão da via pública ou do espaço aéreo para colocação de postes e lançamento de fios ou cabos, aéreos ou subterrâneos, de instalações elétricas, de interesse público, bem como na concessão de áreas públicas para aproveitamentos hidráulicos de interesse público. (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo / Maria Sylvia Zanella de Pietro – 26 ed. – São Paulo: Atlas, 2013).

Os concessionários das áreas da CEASAMINAS a utilizam unicamente em prol de seu interesse particular, não prestando qualquer tipo de serviço público.

Em sendo assim, o concessionário de uma área de propriedade desta Estatal não pode nem deve ser considerado fornecedor, haja vista não fornecer nenhum bem ou serviço.

O SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, como o próprio nome sugere, é um cadastro utilizado pela Administração Pública para consultar a situação habilitatória de seus fornecedores de bens ou serviços.

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná bem define o SICAF, vejamos:

O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF é um sistema automatizado de informações através do qual os fornecedores se cadastram gratuitamente, com a finalidade de fornecer materiais ou prestar serviços para os órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autarquias e Fundações. (Extraído de <http://www.utfpr.edu.br/londrina/estrutura-universitaria/diretorias/dirplad/departamento-de-materiais-e-patrimonio/sistema-de-cadastramento-unificado-de-fornecedores-do-governo-federal-sicaf>)

Conclui-se, portanto, ser desnecessária a consulta ao SICAF quando tratar-se de licitações de concessão de uso.

O exposto acima reputa-se importante ao fazermos um paralelo com a dicção do art. 7º da Lei 10.520/02, vejamos:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4o desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Extrai-se do texto acima que a penalidade de suspensão influencia diretamente na situação do fornecedor de bens ou serviços junto aos Órgãos Públicos, mas, s.m.j., não influencia na situação daquelas empresas que não fornecem bens ou serviços a Órgãos Públicos. Entendemos que sendo descredenciada do SICAF ou de outro cadastramento de fornecedores, a empresa fica impedida de licitar e contratar com Órgãos Públicos no sentido de fornecer bens ou serviços apenas.

A empresa TAMBASA participou junto à CEASAMINAS de licitação de Concessão de Uso para ocupação de uma área há anos ociosa, que nada tem a ver, repetimos, com o fornecimento de qualquer serviço a esta Estatal.

Não vislumbramos qualquer prejuízo com a aceitação da referida empresa no certame licitatório.

Repetimos, a empresa TAMBASA tem há anos contrato de concessão de uso firmado junto à CEASAMINAS e sempre o cumpriu com excelência, estando perfeitamente habilitada para celebrar novo contrato de concessão de uso.

d) Da atipicidade da conduta no que se refere ao crime previsto no art. 97 da Lei 8.666/93

Insta esclarecer que o art. 97 da Lei de Licitações não pode ser de nenhuma maneira aplicável ao caso em tela, haja visto que o crime nele tipificado refere-se à penalidade específica do art. 87, IV da Lei 8.666/93, qual seja, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Vejamos o que prescreve respectivamente os art. 97 da Lei 8.666/93, 7º da Lei 10.520/02 e 87, IV da Lei 8.666/93:

Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4o desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco)

anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Art. 87. *Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:*

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Resta claro que apenas as empresas apenadas com a sanção do artigo 87, IV podem ser consideradas inidôneas, vez que é este artigo que apresenta a penalidade de declaração de inidoneidade.

Em sendo assim, não há tipificação penal para a aceitação em licitação de empresas apenadas com os dispositivos do art. 7º da Lei 10.520/02 ou do art. 28 do Decreto 5.450/05, vez que, como visto, tais empresas não foram declaradas inidôneas, mas apenas suspensas para licitar e/ou descredenciadas do SICAF, como é o caso da empresa TAMBASA.

Ainda que a penalidade tenha sido aplicada em razão de um comportamento inidôneo, as empresas apenadas com o disposto nos artigos 7º da Lei 10.520/02 e 28 do Decreto 5.450/05 são declaradas suspensas para licitar e não declaradas inidôneas, como preceitua o art. 87, IV.

No caso em tela, a empresa TAMBASA não pode ser considerada como “empresa declarada inidônea”, vez que sua penalidade não é a do art. 87, IV da Lei 8.666/93, mas sim da Lei do Pregão, qual seja, suspensão para licitar.

O legislador conferiu graus de gravidade diferentes às penalidades previstas na lei, sendo a mais grave delas a prevista no art. 87, IV da Lei 8.666/93. Por ser a mais grave, a tipificação do art. 97 da Lei 8.666/93 refere-se apenas a ela.

O próprio Tribunal de Contas da União já reconheceu tal graduação de penalidades, vejamos:

*a) as sanções do art. 87 da Lei 8.666/93 estão organizadas em ordem crescente de gravidade e, ao diferenciar aspectos como duração, abrangência e autoridade competente para aplicá-las, o legislador pretendia distinguir as penalidades dos incisos III e IV [declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública]; b) em se tratando de norma que reduz o direito de eventuais licitantes, cabe interpretação restritiva; c) **o art. 97 da Lei de Licitações, ao definir que é crime admitir licitação ou contratar empresa declarada inidônea, reforça a diferenciação entre as penalidades de inidoneidade e suspensão temporária/impedimento de contratar, atribuindo àquela maior gravidade.** ([Acórdão 2242/2013-Plenário](#), TC 019.276/2013-3, relator Ministro José Múcio Monteiro, 21.8.2013.)*

Vê-se, portanto, que há nítida diferença de graduação entre as sanções administrativas inscritas no art. 87, incisos III e IV, da Lei nº 8.666/1993, a evidenciar adequada proporção entre a gravidade do ato ilícito incurso pelo contratado e a penalidade prevista em norma legal. **Em outras palavras, a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública revela-se mais gravosa ao contratado que a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento para contratar com a Administração.** A distinta modulação dos efeitos das sanções mencionadas opera-se tanto pelo tempo de duração das penalidades, pela exigência de contrapartida, como pelas obrigações e formalidades a serem cumpridas pelo apenado diante da necessidade de eventual reabilitação. (TCU – TC 013.294/2011-3. Representação.)

As penalidades trazidas nos artigos 7º da Lei 10.520/02 e 28 do Decreto 5.450/05 são suspensões do direito de licitar e contratar e não declarações de inidoneidade.

Marçal Justen Filho, em obra recente, reconhece a diferenciação entre estas penalidades, vejamos:

... Logo e considerando o enfoque mais tradicional adotado a propósito da sistemática da Lei nº 8.666, ter-se-ia de reconhecer que a sanção prevista no art. 7º da Lei do Pregão **consiste em suspensão do direito de licitar e contratar. Não é uma declaração de inidoneidade.** (FILHO, Marçal Justen. Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. Ed. Dialética, 2013. Pág. 260)

O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS) citado por esta Controladoria reconhece, em seu próprio nome, a diferenciação entre as penas de declaração de inidoneidade e suspensão para licitar.

O Direito Penal Brasileiro, em estrita obediência ao princípio da legalidade, não admite em nenhuma hipótese interpretação extensiva em prejuízo da parte, ou seja, é inadmissível analogia in malam partem. Caso uma conduta não seja exatamente tipificada como crime, ela não pode ser assim considerada. Isso quer dizer que, data venia, não pode a CGU afirmar que houve a ocorrência do crime previsto no art. 97 da Lei 8.666/93 no caso em tela, já que não houve admissão na licitação ou celebração de contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo (art. 97, Lei 8.666/93), não existindo, portanto, conduta típica.

Cezar Roberto Bitencourt afirma acertadamente que

A lei deve definir com precisão e de forma cristalina a conduta proibida. ("Tratado de direito penal: **parte** geral". Vol.I. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 10)

No caso em tela a conduta proibida pela lei é sim cristalina e não é a de aceitar em licitação empresa suspensa para participação em certames licitatórios, mas sim aceitar em licitação empresa declarada inidônea.

Acerca da impossibilidade da analogia in malam partem, segue julgado recente do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, que cita precedente do Supremo Tribunal Federal:

TJ-PR - Correição Parcial ou Reclamação Correicional RC 9389991 PR 938999-1 (Acórdão) (TJ-PR)

Data de publicação: 01/04/2013

Ementa: DIREITO PROCESSUAL PENAL. REVISÃO CRIMINAL. FUGA DE PESSOA PRESA OU SUBMETIDA A MEDIDA DE SEGURANÇA (ART. 351, §§ 1º E 2º, DO CP). PLEITO DE ABSOLVIÇÃO POR ATIPICIDADE DA CONDUTA. ALEGAÇÃO DE DECISÃO CONTRÁRIA À LEI PENAL.ACOLHIMENTO. REQUERENTE QUE PROMOVEU A FUGA DE ADOLESCENTES INFRATORES APREENHIDOS EM RAZÃO DA APLICAÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DA NORMA PARA PREJUDICAR O RÉU. ANALOGIA IN MALAM PARTEM, VEDADA NO DIREITO PENAL PÁTRIO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ABSOLVIÇÃO, COM FULCRO NO ART. 386, INC. III, DO CPP. PLEITO REVISIONAL PROCEDENTE. 1.O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já entendeu que "na esfera penal não se admite a aplicação da analogia para suprir lacunas, de modo a se criar penalidade não mencionada na lei (analogia in malam partem), sob pena de violação ao princípio constitucional da estrita legalidade. Precedentes. Ordem concedida" - (Segunda Turma.Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. HC 97261. Julgado em 12/04/2011). 2.Da doutrina de CEZAR ROBERTO BITENCOURT, extrai-se que "(...) pelo princípio da legalidade, a elaboração de normas incriminadoras é função exclusiva da lei, isto é, nenhum fato pode ser considerado crime e nenhuma pena criminal pode ser aplicada sem que antes da ocorrência desse fato exista uma lei definindo-o como crime e cominando-lhe a sanção correspondente. A lei deve definir com precisão e de forma cristalina a conduta proibida" - ("Tratado de direito penal: parte geral". Vol.I. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 10) [grifou-se].I.

A vedação da utilização de interpretação extensiva no Direito Penal é de extrema importância no que tange à segurança jurídica do cidadão. Neste sentido, a própria Constituição da República foi expressa ao afirmar que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

Portanto, em não havendo possibilidade de interpretação extensiva no Direito Penal, reputa-se incorreto o entendimento de que a aceitação em licitações de empresas apenas por quaisquer sanções constitui fato típico do artigo 97 da Lei 8.666/93, vez que, como visto, apenas a conduta de "admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo" pode ser considerada crime.

Ademais, ainda que se considerasse a penalidade da Lei do Pregão como declaração de inidoneidade, o que definitivamente não é o caso, ainda assim a conduta seria atípica, haja vista a não previsão legal da modalidade culposa para este crime.

É sabido que o Direito Penal, quando não prevê a modalidade culposa de um crime, aceita como típica a conduta apenas nos casos em que o agente agiu de forma dolosa. É sabido também que a constatação ou não do dolo dos agentes envolvidos seria realizada apenas em segundo momento, mas desde já é importante esclarecer que, de nenhuma maneira, nenhum dos agentes envolvidos agiu dolosamente.

Em análise aos autos do processo licitatório, percebe-se que nenhum dos documentos apresentados pela licitante em seu envelope de habilitação trazia a informação de que a

ela estava sendo aplicada a penalidade de suspensão para licitar. Como não foi emitido o SICAF, pelos motivos já expostos, a constatação da penalidade aplicada à licitante foi impossível. Os agentes desconheciam tal penalidade.

Marçal Justen Filho assim dispõe acerca do crime previsto no art. 97 da Lei 8.666/93:

É imperiosa a ciência de que fora imposta a declaração de inidoneidade para configurar-se o crime. Deve-se interpretar que o crime apenas seria caracterizável quando houver intento de prejudicar a Administração ou de obter vantagens indevidas. Não é reprovável a conduta do sujeito que comparece de boa-fé para disputar, ignorando a sanção que lhe fora imposta. Por evidente, também não se pode reputar consumado o crime se os membros da Comissão de Licitação desconheciam a situação do particular. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho – 15. ed. – São Paulo: Dialética, 2012).*

Desnecessário afirmar que não houve qualquer intento de prejudicar a Administração Pública e, menos ainda, de obter vantagens indevidas, até mesmo porque houve no caso em tela recebimento de receitas e não seu dispêndio.

Esta Douta Controladoria afirma que a inviabilidade de celebração do contrato com a empresa TAMBASA decorre da disposição legal do art. 97 da Lei 8.666/1993, que não admite a celebração de contrato por empresa inidônea. Porém, como visto, a empresa TAMBASA não é inidônea, mas apenas descredenciada do SICAF.

e) Da possibilidade de convalidação do ato administrativo

Caso a gama de argumentos acima narrados não sejam suficientes para a manutenção do contrato provisório de concessão de uso pactuado, entendemos ser possível, em última instância, a convalidação do ato administrativo do qual resultou o referido contrato.

Importante deixar claro que por todo o exposto, principalmente no item “a”, não entendemos ser o ato ilegal e por este motivo a convalidação que aqui figura em última instância seria possível, caso esta Douta Controladoria ainda não tenha se convencido da legalidade do ato.

Vejamos o que prescreve o edital quanto ao início do prazo do contrato de concessão de uso:

4.1 - O prazo da concessão de uso é de 25 (vinte e cinco) anos contados do início de funcionamento das atividades / operação da PROPONENTE VENCEDORA, podendo ser prorrogado nos termos da legislação vigente.

Extraí-se da cláusula editalícia acima citada que o contrato de concessão de uso definitivo, aquele que vigorará durante todo o prazo da concessão, apenas será assinado após o início do funcionamento das atividades da licitante vencedora que, como é sabido, deverá construir todo o pavilhão que ocupará a área concedida.

Vejamos agora o que prescreve a publicação que deu origem à penalidade de suspensão:

**INSTITUTO OSWALDO CRUZ
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
AVISOS DE PENALIDADES**

O Instituto Oswaldo Cruz/Fiocruz, resolve aplicar à empresa TECIDOS E ARMARINHOS MIGUEL BARTOLOMEU S/A, CNPJ nº 17.359.233/0001-88, a PENALIDADE de DESCREDENCIAMENTO no SICAF que se iniciará 05/02/2013 e terminará em 05/02/2015, com fundamento no art. 28 do Decreto nº 5.450/05, referente ao descumprimento de obrigação constante do Edital, Item 12. A penalidade é resultado da apuração de irregularidades ocorridas no Pregão 105/2012 através do processo administrativo nº 25380.000984/2012-44 – Letra A.

Pelo exposto, os efeitos da penalidade aplicada à empresa TAMBASA vigorarão até a data de 05/02/2015, quando provavelmente ainda não terá ocorrido a assinatura do contrato de concessão de uso definitivo.

Em que pese o edital conceder o prazo de 12 (doze) meses para construção do pavilhão, a contar da data da homologação, é sabido que após a construção é necessário ainda providenciar toda uma adequação estrutural para que as atividades tenham início, incluindo aprovação da obra por órgãos controladores e pela CEASAMINAS e a obtenção de alvarás.

Isso quer dizer que é muito provável que quando ocorrerem o início das atividades e a celebração do contrato definitivo, a penalidade já terá alcançado seu termo, sanando o vício apontado por esta Controladoria e possibilitando a convalidação do ato que deu origem ao contrato.

Acerca da convalidação, assim dispõe Maria Sylvia Zanella de Pietro:

Convalidação ou saneamento é o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro – 26. ed. – São Paulo: Atlas, 2013)

Acerca das benesses da convalidação, assim dispões Carlos Pinto Coelho Motta:

A grande vantagem apresentada pela convalidação reside na possibilidade de ser o ato administrativo aproveitado.

(...)

Diante disso, o ato convalidador terá efeitos ex tunc, ou seja, retroagirá à data em que tiver sido praticado o ato originário, fulminando sua mácula, pela substituição por um ato válido, perfeito e eficaz.

A Lei n. 9.784 de 29/1/1999, contemplou a convalidação, ao lado da revogação e da anulação dos atos administrativos. Nestas circunstâncias, abriu-se à Administração o dever de convalidar os seus atos se os vícios constatados forem sanáveis e se não sobrevier prejuízo ao interesse público, bem como aos administrados. (MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Curso Prático de Direito Administrativo. 2 ed. – Belo Horizonte, 2004).

Portanto, a convalidação do ato administrativo é extremamente benéfica a esta Estatal, vez que permitirá a ocupação de uma área há anos ociosa e a manutenção nos cofres públicos no montante de R\$ 2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais).

Convalidando o ato, o contrato definitivo que será assinado após o início das atividades, nascerá sem qualquer vício.

O Tribunal de Contas da União assim dispôs acerca do tema:

O perigo de dano ao erário pode justificar a convalidação de atos irregulares, a exemplo de ilícita desclassificação de propostas de licitantes, de forma a preservar o interesse público (...) (Acórdão 2143/2013 Plenário, TCU).

Por óbvio, a convalidação do ato não causará qualquer prejuízo à Administração ou aos administrados, mas, muito pelo contrário, trará inúmeros benefícios ao interesse público.

Entendemos que a anulação do certame e do contrato é medida extrema, que deve ser utilizada apenas em último caso, considerando o impacto que gera à Administração.

Ademais, como já afirmamos em outra oportunidade, nenhuma outra empresa se interessou em participar do certame, restando claro que não houve prejuízo nem à CEASAMINAS nem a nenhuma outra parte. A anulação do contrato faria com que a área licitada ficasse novamente ociosa, haja vista que ninguém mais se interessou em ocupá-la. Não é possível, portanto, a substituição da empresa concessionária.

Por todo o exposto, entendemos pela legalidade do contrato e a necessidade de manutenção do contrato firmado com a empresa TECIDOS E ARMARINHO MIGUEL BARTOLOMEU S/A."

Análise do Controle Interno

A CEASAMINAS esclarece em sua manifestação os efeitos da aplicabilidade do inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93, concluindo que, como as disposições dessa Lei devam ser aplicadas subsidiariamente à modalidade Pregão, não há que se falar em impedimento para licitar com a Estatal, pois não foi a CEASAMINAS quem aplicou a sanção impeditiva.

Contudo, a manifestação aclamada pela Unidade refere-se a dispositivo não aplicável ao caso concreto, visto que a empresa TAMBASA foi impedida de licitar com a União com base na Lei do Pregão. Considerando que a Lei nº 8.666/1993 é geral e anterior à Lei nº 10.520/2002, que trata especialmente de uma modalidade licitatória (o pregão), segundo os princípios de hermenêutica jurídica, em casos de conflito aparente, lei especial prevalece sobre lei geral e lei posterior prevalece sobre lei anterior. Ou seja, vale a vedação imposta pela Lei nº 10.520/2002.

Ratifica o entendimento posicionamento de Paulo Sérgio de Monteiro Reis, que defende a tese de que "*Temos, então, em nosso ordenamento jurídico, além da Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/2002, (...) quando for registrada qualquer contradição entre elas, a supremacia será sempre da norma mais recente relativamente àquela mais antiga, ficando esta derogada do ordenamento jurídico, quer essa revogação se faça de forma explícita, quer implicitamente.*" Conclui o autor, em razão dessa premissa, que "*no caso específico da penalidade de suspensão temporária do direito de participar de licitações e de ser contratado, prevalecem as disposições do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 em relação às do art. 87, inc. III da Lei nº 8.666/93*". (O Art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e as Normas Gerais de Licitação. Link: <http://institutozenite.com.br>).

O legislador, no art. 9º da Lei nº 10.520/2002, previu expressamente a utilização da Lei nº 8.666/1993 apenas em caráter subsidiário, ou seja, apenas deverá ser aplicada quando a Lei nº 10.520/2002 for silente. Isso quer dizer que não há possibilidade de aplicação das penalidades insertas nos incisos III e IV do artigo 87 da Lei de Licitações no âmbito do Pregão, posto que penalidade específica e com mesma finalidade já foi inserta em ordenamento próprio (Lei do Pregão). Porém, são aplicáveis aos pregões as penalidades previstas nos incisos I e II do artigo 87 da Lei de Licitações, com o intuito de

aplicar penalidade mais branda, de maneira a atender aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Ambas as leis são compatíveis entre si, possuindo validade própria e produzindo efeitos próprios, porém não devem ser aplicadas simultaneamente.

Assim, o artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 instituiu nova sanção na seara das licitações e contratos administrativos para a modalidade Pregão, qual seja: “(...) **ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais**” (grifo nosso).

Já o art. 27 do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta a modalidade Pregão, determina que “(...) **ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais**” (grifo nosso).

Especificamente quanto ao registro no SICAF de sanções aplicadas, o Art. 40. da IN MPOG/SLTI n.º 2/2010 estabelece o seguinte:

“Art. 40. São sanções passíveis de registro no SICAF, além de outras que a lei possa prever:

V - impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme o Art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V deste artigo impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos no âmbito interno do ente federativo que aplicar a sanção:

I - da União, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade da União;

II - do Estado ou do Distrito Federal, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade do Estado ou do Distrito Federal;

III - do Município, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade do Município.”

Sendo assim, a penalidade aplicada à empresa TAMBASA de impedimento do direito de licitar e contratar é restrita ao **ente político** que o aplicou, conforme expressa determinação da Lei e confirmação pela corrente doutrinária e jurisprudência disposta abaixo:

Marçal Justen Filho:

“A utilização da preposição ‘ou’ indica disjunção, alternatividade. Isso significa que a punição terá efeitos na órbita interna do ente federativo que aplicar a sanção.”

“Portanto, um sujeito punido no âmbito de um Município não teria afetada sua idoneidade para participar de licitação promovida na órbita de outro ente federal”. (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª Edição, São Paulo: Dialética, 2009, p. 252).

Fabício Motta:

*“Sem tomar posicionamento a respeito da celeuma, no tocante à questão que nos interessa diretamente, ou seja, a abrangência da penalidade prevista no art. 7º da Lei n. 10.520/02, há que se destacar que o impedimento de licitar e contratar referir-se-á à União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, de acordo com a **expressa dicção legal**. O uso da conjunção alternativa ‘ou’, somando à referência à entidade política, parece espancar as dúvidas tocantes à eventual extensão da sanção a todas as esferas”.* (Pregão

Presencial e Eletrônico. Coordenação de Diogenes Gasparini. Belo Horizonte: Fórum, 2006, pp. 155-156; grifo nosso).

Joel Menezes Niebuhr:

*“Perceba-se que o legislador, ao dispor da amplitude das sanções administrativas, utilizou a conjunção alternativa ‘ou’, o que significa que o **impedimento de contratar abrange apenas ao ente federativo que aplicou a penalidade**, sem estender-se aos demais. Noutras palavras, **empresa impedida de participar de licitação pela União**, pode participar, livremente, de licitações nos Estados, Distrito Federal e Municípios”.* (Pregão Presencial e Eletrônico. 4ª edição, Curitiba: Zênite, 2006, p. 257; grifo nosso).

Sandro Luiz Nunes:

*“A extensão da aplicação da penalidade restou bem caracterizada no art. 7º da lei n. 10.520/02, o que atendeu aos princípios gerais do direito sancionador inserido no ordenamento jurídico pela Lei n. 8.666/93, qual seja, a de que a penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar está **limitado ao ente político a qual se encontra vinculado o órgão licitante ou contratante que impõe a penalidade nas hipóteses mencionadas**”.* (Penalidade de suspensão do direito de licitar e a impossibilidade de extensão aos demais entes políticos. Artigo disponível em: <http://licitarjuridico.blogspot.com/2010/04/penalidade-de-suspensao-do-direito-de.htm>; grifo nosso).

Acórdão TCU nº 2.242/2013 – Plenário:

“16. Outro ponto levantado na representação diz respeito aos limites da sanção do art. 7º da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão).

*17. Aqui também a **jurisprudência deste Tribunal** (Acórdãos do Plenário 739/2013, 1.006/2013 e 1.017/2013) **é firme no sentido de que tal penalidade impede o concorrente punido de licitar e contratar apenas no âmbito do ente federativo que aplicou a sanção, em consonância com o que dispõe o art. 40, inciso V e § 3º, da IN SLTI 2/2010.**”* (grifo nosso)

Logo, a utilização da conjunção alternativa “ou” no texto legal indica que a sanção abrangerá apenas o ente federativo que aplicou a sanção, ou seja, estará restrita à órbita interna do ente federativo a que pertence o órgão ou entidade sancionadora. A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é uma instituição de nível federal vinculada ao Ministério da Saúde. Conseqüentemente, como a sanção foi aplicada no âmbito federal, abrangerá todos os órgãos e entidades vinculadas direta ou indiretamente à União, mas nenhum efeito terá em relação aos Estados ou Municípios, já que são entes distintos.

É sabido que a CEASAMINAS é empresa pública, constituída como sociedade anônima, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, e integra a administração pública federal. Posto isso, a penalidade aplicada à empresa TAMBASA pela Fundação Oswaldo Cruz deve ser observada por todas as Entidades vinculadas a órgãos da União, por expressa dicção legal do art. 7º da Lei do Pregão, em respeito aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público.

Quanto ao entendimento da CEASAMINAS de que “*seria agir na contramão do interesse público impedir sua participação no certame por motivos que não dizem respeito à CeasaMinas, mas apenas à Fundação Oswaldo Cruz*”, informa-se que, por força dos princípios da moralidade administrativa, precaução, supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse tutelado pelo poder público, o gestor está obrigado a impedir a contratação dessas entidades, sob pena de se tornarem inócuas as sanções aplicadas pela Administração.

Em obediência ao Princípio da Legalidade, não pode o aplicador do direito negar eficácia aos muitos princípios que devem modelar a atuação do Poder Público, que precisam ser preservados pela Administração.

Julgado do Superior Tribunal de Justiça consolida o entendimento esposado acima:

STJ - RMS 9707 / PR, Relatoria: Ministra Laurita Vaz

"A garantia da honorabilidade e probidade dos licitantes é qualidade indissociável ao trato da coisa pública. O resguardo da Administração à regularidade da concorrência pública denota, sobretudo, o respeito ao interesse comum. Ora, se a lei exige do administrador que aja com probidade ao promover a licitação pública, com maior razão que também se prescreva ao particular essa exigência."

Assim, a empresa TAMBASA não poderia ser contratada durante o período de impedimento, o que evidencia as deficiências da área de licitações e contratações da CEASAMINAS.

Destaca-se que informações sobre a situação das empresas estão disponíveis, por meio do Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br), no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), da Controladoria Geral da União (CGU), que registra suspensões e declarações de inidoneidade oriundas das três esferas administrativas.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências para conferir eficácia ao impedimento da empresa Tecidos e Armarinhos Miguel Bartolomeu S.A - TAMBASA, CNPJ 17.359.233/0001-88, em licitar e contratar na esfera federal, considerando o reflexo direto sobre a legalidade do Contrato nº LIC/12/001-2013 firmado pela CEASAMINAS com a referida empresa.

Recomendação 2: Apurar responsabilidades pela contratação com empresa impedida de licitar e contratar na esfera federal.

Recomendação 3: Adotar providências para inclusão, nos editais licitatórios da CEASAMINAS, de item informando que não será admitida na licitação a participação de empresas que estejam com o direito de licitar e contratar suspenso com a CEASAMINAS e/ou impedida com outros órgãos da Administração Pública Federal, declaradas inidôneas, de acordo com consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS), estando este último disponível no Portal da Transparência Pública.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Falta de normatização sobre a metodologia utilizada pela CEASAMINAS para precificação de suas áreas visando a Concessão de Uso a particulares.

Fato

Para realização de licitações, na modalidade Concorrência, visando selecionar a proposta mais vantajosa à CEASAMINAS para firmar contratos de concessão de uso, a Entidade, por meio de Resoluções de Diretoria periódicas, instituiu a Comissão de Preço Mínimo da Licitação, que é responsável por definir o valor do lance mínimo para a área a ser licitada.

Atualmente, conforme informações prestadas pela Seção de Cadastro - Secad, a citada Comissão utiliza a planilha abaixo:

Valores estimados por m² pela CEASAMINAS para Alteração Societária e Processo Licitatório - Março/10	
PAVILHÃO	VALOR
PAVILHÃO A	1.600,00
PAVILHÃO B	1.600,00
PAVILHÃO C	1.600,00
PAVILHÃO D	2.500,00
PAVILHÃO E	3.300,00
PAVILHÃO F	3.300,00
PAVILHÃO G	3.300,00
PAVILHÃO H (valor do metro quadrado - lado G)	3.300,00
PAVILHÃO H (valor do metro quadrado - lado I)	4.200,00
PAVILHÃO I	5.000,00
PAVILHÃO J	6.000,00
PAVILHÃO L	6.000,00
PAVILHÃO M	6.000,00
PAVILHÃO N	6.000,00
PAVILHÃO O	5.500,00
PAVILHÃO P	4.000,00
PAVILHÃO Q	4.000,00
PAVILHÃO R	5.000,00
PAVILHÃO S	4.000,00
PAVILHÃO T	1.500,00
PAVILHÃO U	1.500,00
PAVILHÃO D-1	1.700,00
PAVILHÃO E-1	1.700,00
PAVILHÃO F-1	1.700,00
PAVILHÃO G-1	1.700,00
PAVILHÃO 1	2.000,00
PAVILHÃO 2	2.000,00
PAVILHÃO 3	1.500,00
PAVILHÃO 4	1.400,00
PAVILHÃO 5	1.400,00
PAVILHÃO 6	1.400,00
PAVILHÃO 7	1.500,00
PAVILHÃO 8	1.500,00
PAVILHÃO 9	1.400,00
PAVILHÃO 10	1.500,00
PAVILHÃO 11	1.200,00
CEASA SHOPPING	1.200,00
PAVILHÃO SG	1.500,00
MINASBOLSA 1º ANDAR	1.100,00
MINASBOLSA 2º ANDAR	1.500,00
MINASBOLSA 3º ANDAR	600,00
MINASBOLSA 4º ANDAR	600,00

Com o intuito de analisar a metodologia para definição dos valores dos m² das áreas da CEASAMINAS que são licitadas para celebração de Contrato de Concessão de Uso, requereu-se os normativos que regulam tal metodologia, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/009, de 11/11/2013. Mediante Ofício nº 024/2013, de 13/11/2013, a CEASAMINAS prestou os seguintes esclarecimentos:

“Em 2006 foi criada uma comissão paritária com empregados da Ceasaminas e representantes das Associações de Concessionários da Unidade de Contagem e demais unidades, com o objetivo de avaliar o ponto comercial numa possível indenização da União referente a ações que poderiam advir em função do Acórdão 1305/2005.

Este relatório fez parte da nota técnica onde culminou com o Acórdão 1398/2007, onde o TCU determinava a Ceasaminas a Regularização dos Contratos de Concessão de Uso. Esta comissão considerando os valores praticados nas transações comerciais entre concessionários avaliou os pontos comerciais tendo como parâmetro a atividade do comércio de hortifrutigranjeiros, comércio atacadista de cereais, comércio complementar, localização, pois áreas próximas ao Mercado Livre do Produtor são áreas mais atrativas para os compradores, conseqüentemente os pontos comerciais possuem maior valor, área do box, módulo, loja ou sala ocupada pelo concessionário, pois quanto menor a área maior a facilidade de se fazer a transferência por processo licitatório.

Em março de 2010 já sob a hegis do Acórdão 1398/2007, reavaliamos os pontos comerciais e ajustamos a tabela dos valores praticados desde 2006, considerando que o mercado já se encontrava estabilizado e praticamente quase todos os concessionários possuíam o seu Contrato de Concessão de Uso já assinado entre as partes.”

Em que pese a manifestação acima, não foi apresentado documento formal que descrevesse a finalidade da Comissão de Preço Mínimo, composição e deveres, bem como a metodologia para precificação das áreas da CEASAMINAS. Durante os trabalhos de auditoria, foi realizada entrevista com empregados da Seção de Cadastro – SECAD, que confirmaram que os valores obtidos por m² foram baseados na localização, tamanho da área, entre outros requisitos ditos acima, porém, não detalhados em documento normativo da Entidade.

Portanto, os valores apresentados pela Unidade carecem de descrição do método utilizado para o resultado obtido, denotando a possibilidade de deficiências na precificação, considerando eventual subjetividade inserida na precificação. Ademais, não há definição da periodicidade de reavaliação dos preços, dos critérios adotados, da fórmula aplicada e da publicidade, entre outros requisitos necessários que garantam a transparência do processo.

Causa

Falhas nos controles internos da Diretoria Técnica e Operacional da CEASAMINAS, decorrentes da inexistência de normativos internos que estabeleçam a metodologia e os procedimentos para precificação, bem como que definam a periodicidade de reavaliação dos preços, dos critérios adotados, da fórmula aplicada e de sua publicidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Processo de precificação das áreas da CeasaMinas, objeto de licitação e alteração societária

Em 2005 o Tribunal de Contas da União - TCU considerou vencidos todos os contratos de concessão de uso firmados pela CeasaMinas que não tinham prazo determinado. Naquela ocasião, o acórdão 1.035/2005, publicado no Diário Oficial da União em 05/08/2005 estabeleceu o prazo de 360 dias para que a CeasaMinas adotasse as medidas

necessárias visando adequar suas permissões e autorizações à lei 8.666/93, mediante a realização de licitação para formalização de novos contratos.

Após um longo período de discussão entre as partes interessadas, em março de 2007 ficou definido, a partir da assinatura do TAC – Termo de Ajuste de Conduta, celebrado entre a Procuradoria da República de Minas Gerais e a CeasaMinas, o novo modelo de contrato a ser utilizado com os concessionários, que trazia, dentre outras modificações, prazo determinado de duração.

Ainda em decorrência destes novos encaminhamentos de gestão acordados com o Tribunal de Contas da União e a CeasaMinas, ocorreu em 2006 a criação de uma comissão mista, composta por técnicos da estatal e representantes das Associações de Concessionários, grupo este que teve como objetivo a avaliação e precificação individualizada dos pontos comerciais localizados nos entrepostos da CeasaMinas.

Os resultados dos trabalhos deste grupo compuseram um relatório que foi integrado à nota técnica, corroborando assim para a composição do Acórdão 1398/2007, instrumento que determinou as regras para a regularização dos Contratos de Concessão de Uso da CeasaMinas.

O relatório em questão teve como principal componente a criação de tabela de referência de valores praticados. A mensuração de tais preços foi baseada em avaliações dinâmicas do próprio mercado, a partir de critérios previamente determinados pelo grupo, como:

- *Histórico dos valores obtidos a partir dos processos licitatórios;*
- *Valoração do ponto comercial;*
- *Proximidade com o Mercado Livre do Produtor;*
- *Modulação da área;*
- *Rotatividade de produtos comercializados, em função da natureza do próprio produto;*
- *Caracterização dos produtos comercializados (hortigranjeiros, cereais, serviço de auto atacado, serviços, comércio atípicos às atividades da CeasaMinas, bancos, lanchonetes, restaurantes, etc.)*

Esta tabela de referência passou a nortear os valores básicos praticados pela CeasaMinas, no que tange aos processos licitatórios para concessões de uso e alterações societárias. Em março de 2010, a referida tabela sofreu adequação de seus valores, tendo em vista que a CeasaMinas já havia passado por um período de “acomodação” de seu mercado, a partir da definição de regras claras do processo de regularização contratual, conforme Acórdão 1398/2007. Este processo foi novamente realizado em parceria com as Associações de Concessionários dos entrepostos, e posteriormente, a nova tabela de referência foi remetida ao TCU – Tribunal de Contas da União.

A moderna gestão pública exige de seus executores ações que corroborem com eficiência, legalidade e, sobretudo a completa transparência de seus atos. Neste contexto, entendemos que o processo de precificação de áreas da CeasaMinas que são objeto de licitações e/ou alterações societárias, apesar de contemplar as características descritas anteriormente, ainda assim pode ser aprimorado, contribuindo de forma bastante consistente para a melhoria em sua eficiência. Diante das sugestões e questionamentos da CGU – Controladoria Geral da União foi proposto a criação de uma Resolução de Diretoria, que traz importantes definições da comissão responsável por esta precificação como:

- *Objetivo*
- *Finalidade*
- *Composição*
- *Deveres*

- *Metodologia de cálculo e reajustes;*
- *Vigência*

A partir da adoção desta nova formalização esperamos consolidar e validar ainda este importante instrumento de valoração das áreas da estatal. Anexa, segue a proposta de resolução de diretoria para conhecimento e eventuais considerações da CGU.”

Análise do Controle Interno

A Unidade entende a necessidade de normatização e emite minuta de Resolução de Diretoria para especificar os deveres da Comissão de Preço Mínimo, bem como a metodologia geral para precificação das áreas da CEASAMINAS.

Assim, considerando que as providências adotadas pela Unidade estão em andamento, mantém-se a constatação para acompanhamento das medidas que serão adotadas pela CEASAMINAS. Quando da realização da Auditoria Anual de Contas na Unidade, a equipe de auditoria poderá analisar a efetividade e aplicabilidade da norma que será aprovada.

Recomendações:

Recomendação 1: Normatizar e divulgar a metodologia para precificação dos valores por m² das áreas da CEASAMINAS para realização de alteração societária e processo licitatório de CCU.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Apresentação de documentação incompleta referente aos Pregões nº 11/2008 e 12/2010, prejudicando os exames de auditoria.

Fato

Para realização dos trabalhos de auditoria nos processos licitatórios da CEASAMINAS, foram emitidas Solicitações de Auditoria – SA para requisições de processos, documentos e informações necessárias para o bom desempenho da auditoria.

Entretanto, a CEASAMINAS não apresentou toda a documentação solicitada, prejudicando a realização dos trabalhos no que concerne a dois procedimentos licitatórios.

Relata-se, a seguir, por licitação, a documentação não apresentada:

- **Pregão Presencial nº 12/2010**

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/002, de 01/10/13, requereu-se o orçamento base da CEASAMINAS para realização do Pregão 12/2010, detalhado por função (remuneração), encargos e insumos, que corresponde à estimativa de R\$ 7.684.133,16, constante à fl. 16 do processo, visto que no processo não constava o orçamento analítico da CEASAMINAS.

Além da ausência do Orçamento da CEASAMINAS, não foi apresentada a planilha da proposta analítica de preços contratados por meio do Contrato nº 18/2011, no montante de R\$ 6.635.400,00, considerando que no processo licitatório consta apenas a proposta de preços inicial da empresa Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda., constante às fls. 670 a 734, no valor global de R\$ 7.314.162,48.

- **Pregão Eletrônico nº 11/2008**

A verificação da execução do Contrato nº 60/2008 foi prejudicada pela apresentação de parte dos dois conjuntos de documentos necessários à comprovação dos pagamentos e da prestação dos serviços.

O primeiro conjunto de documentos que foi disponibilizado parcialmente é aquele que contém as “Planilhas de custos e formação de preços”. Essas planilhas foram previstas no Edital do Pregão 11/2008 para constituírem o Anexo II da Proposta Comercial da licitante vencedora e são importantes, pois viabilizariam as análises de todas as variações dos preços dos serviços de vigilância e dos equipamentos que ocorreram em função dos 15 Termos Aditivos que alteraram recorrentemente o Contrato.

Durante os trabalhos, foram disponibilizadas algumas Planilhas, mas apenas em relação às Convenções Coletivas, referentes aos seguintes Contrato e Termos Aditivos que geraram alterações nos valores:

- Contrato 60/08: o Processo Administrativo incluía apenas a Planilha com o valor total da proposta, embora houvesse a separação dos postos de trabalho por tipos, não havia a separação dos equipamentos individuais e dos equipamentos locados. Posteriormente, foram apresentadas as 13 planilhas diferentes que comporiam o custo inicial total;
- Convenção Coletiva de 2009: apresentada apenas uma planilha contendo apenas os custos totais de acordo com o Termo de Referência, sem separação por postos de trabalho;
- Convenção Coletiva de 2010: apresentada apenas uma planilha contendo os custos totais, sem separação por postos;
- Convenção Coletiva de 2011: apresentadas as planilhas discriminando os postos e insumos, com separação por postos e equipamentos locados;
- Convenção Coletiva de 2012: planilhas não apresentadas; e
- Convenção Coletiva de 2013: apresentadas as planilhas discriminando todos os postos e equipamentos.

O segundo conjunto de documentos que foi também apresentado parcialmente é o referente aos “Demonstrativos de Faturamento”, elaborados pela empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda., e que constituem a memória de cálculo do pagamento das Notas Fiscais. Os documentos que demonstram todos os funcionários, equipamentos pessoais e equipamentos locados somente foram apresentados atestando os seguintes períodos: 21/09/2008 a 10/12/2009, 11/07/2010 a 10/08/2010, 11/09/2011 a 10/10/2011 e 11/12/2012 a 10/02/2013.

Causa

Falhas nos controles internos administrativos que não permitiram a rastreabilidade de processos e documentos públicos; e ausência de adequado registro documental, por parte da Coordenadoria de Gestão de Terceirizados – COGET, dos processos de contratações realizadas pela CEASAMINAS.

Manifestação da Unidade Examinada

Quanto à documentação referente ao Pregão Presencial nº 12/2010:

a) A CEASAMINAS prestou, por meio do Ofício nº 017/2013, de 23/10/2013, a seguinte informação sobre a falta do orçamento detalhado por função (remuneração), encargos e insumos:

“As planilhas analíticas individuais estão constantes das folhas 43 a 97 do processo somente com salários, os encargos os demais itens ficaram sem preencher. Os orçamentos realizados para formação de preço estimada da CEASAMINAS foram apresentadas em planilhas, que, a nosso ver, s.m.j., atendem o inciso II, § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que as mesmas individualizaram cada função, com quantitativo de postos, valores unitários, mensais e anuais. Entendemos que o valor da dotação orçamentária ficou equivocado. Conforme fl. 26, o correto seria R\$ 7.923.713,26 e não conforme inserto no edital, qual seja, R\$ 7.684.133,14. As planilhas de orçamento da CEASAMINAS foram realizadas somente com preenchimento da remuneração de cada cargo. Vide anexo 01.” (sic)

b) A CEASAMINAS informou, por meio do Ofício nº 017/2013, de 23/10/2013, sobre a falta da planilha com a proposta analítica de preços contratados por meio do Contrato nº 18/2011:

“(…) em relação às planilhas de preços adequadas ao valor vencedor na disputa de lances, base do contrato, temos que as mesmas não foram apresentadas. Embora fosse necessário, não foram juntadas. A partir de agora, haverá mais acuidade nesse controle, apesar de que tal equívoco não ocorre com frequência. Também, entendemos que não houve prejuízo para a CEASAMINAS, dado que houve aquiescência, em âmbito contratual, ao valor encontrado na fase de disputa de lances. Ainda, pese-se que os valores que teriam que ser apresentados nas planilhas são oriundos de convenção coletiva de trabalho”.

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Apresentamos anexa a planilha de custos e formação de preços da proposta realinhada apresentada pela licitante Paraopeba no Pregão 12/2010. Em relação ao Pregão 11/2008, a proposta comercial vencedora encontra-se às folhas 432 a 434 do processo licitatório, conforme anexo. Os demonstrativos de faturamento seguem gravados em CD. Diante do acontecido, estudaremos nosso mecanismo de controle, tais como a digitalização, para que esse fato não ocorra novamente. De pronto, estamos adotando o modelo de Check list de licitações da Advocacia Geral da União, de forma a evitar fatos como os apontados.”

Análise do Controle Interno

O orçamento base do Pregão nº 12/2010, encaminhado por meio do Anexo I ao Ofício CEASAMINAS nº 017/2013, de 23/10/2013, contém apenas as remunerações das funções. A ausência do orçamento detalhado impossibilitou a análise dos custos orçados pela Administração para realização do certame, prejudicando os trabalhos da equipe de auditoria.

Quanto às planilhas analíticas contratadas, a CEASAMINAS informou, primeiramente, que essas não foram apresentadas pela licitante vencedora. Após reunião de busca conjunta de soluções, apresentou cópia da proposta analítica de preços contratados por meio do Contrato nº 18/2011.

Em relação ao Pregão nº 11/2008, as Planilhas de custos e formação de preços não foram disponibilizadas, permanecendo aquelas informadas no fato. Na manifestação de 03/12/2013, disponibilizou-se, repetidamente, tão somente a planilha de custo inicial, sendo que todas as variações de preços em virtude das convenções coletivas, reajustes e aquisições adicionais não foram documentadas nas planilhas dos anos posteriores. Quanto aos demonstrativos de faturamento, esses foram entregues após a contratante recorrer aos arquivos da contratada para suprir os períodos que faltavam.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar responsabilidades pela indisponibilidade de documentos essenciais dos processos licitatórios da CEASAMINAS.

Recomendação 2: Instituir controles internos administrativos visando contribuir para a completude e integridade dos registros de documentos essenciais aos processos licitatórios e contratos da Entidade, de modo a permitir a rastreabilidade dos documentos públicos.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Restrições à competitividade na realização das Concorrências 75/2010, 76/2010 e 24/2012 e Pregões 11/2008 e 12/2010.

Fato

Após análise dos requisitos para habilitação técnica nos editais das Concorrências 75/2010, 76/2010 e 24/2012, e dos Pregões 11/2008 e 12/2010, constataram-se diversos itens característicos de restrição à competitividade, quais sejam:

a) Concorrências nº 75/2010 e 76/2010

a.1) Exigência de comprovação de que a licitante possui em seu quadro permanente profissionais responsáveis técnicos nas especialidades de engenheiro civil, de engenheiro eletricista, de engenheiro mecânico e de engenheiro com especialização em segurança do trabalho. (item 3.3.2 dos editais, fl. 121 do processo Concorrência 75/2010 e fl. 188 do processo Concorrência 76/2010);

a.2) Solicitação de comprovação do vínculo empregatício dos profissionais mediante cópia do contrato de trabalho com a firma, constante da Carteira Profissional e da Ficha de Registro de Empregados (FRE) que demonstrem a identificação do profissional, e guia de recolhimento do FGTS onde conste o nome dos profissionais. (item 3.3.3 dos editais, fl. 121 do processo Concorrência 75/2010 e fl. 188 do processo Concorrência 76/2010);

a.3) Solicitação de comprovação de aptidão da empresa licitante com serviços de características irrelevantes e valores insignificativos do objeto da licitação, como: forma em tábua ou chapa compensada; alvenaria em bloco de concreto; alvenaria em tijolo comum; forro de PVC; portas de aço de enrolar; e piso em concreto armado, nível zero, juntas serradas, sobre base de cascalho. (item 3.3.5 dos editais, fl. 120/121 do processo Concorrência 75/2010 e fl. 187/188 do processo Concorrência 76/2010);

a.4) Solicitação de comprovação de aptidão que o profissional, responsável técnico da licitante, integrante do quadro funcional da empresa tenha executado construção de edificações compatível em características, quantidades e prazos com o objeto licitado, com serviços de características irrelevantes e valores insignificativos do objeto da licitação, sendo os mesmos elencados no item

anterior. (item 3.3.6 dos editais, fl. 120 do processo Concorrência 75/2010 e fl. 187 do processo Concorrência 76/2010);

a.5) Exigência de comprovação de experiência em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar, na qualificação técnica para habilitação aos certames licitatórios, nos itens construção de edificação, cobertura em telhas metálicas e piso em concreto armado. (item 3.3.5 dos editais, fl. 120 do processo Concorrência 75/2010 e fls. 187/188 do processo Concorrência 76/2010); e

a.6) Exigência de certidão única, para atender às quantidades mínimas exigidas em cada item especificado. (item 3.3.5.1 dos editais) e limitação prevista no item 3.3.6 dos editais quanto à apresentação de no máximo 3 (três) atestados expedidos por empresa pública ou privada.

Esses itens restringiram a competitividade, gerando como consequência o direcionamento dos certames, conforme analisado na Constatação 2.1.1.3 deste Relatório.

b) Concorrência nº 24/2012

b.1) Comprovação da capacitação técnico-operacional mediante apresentação de atestados com quantitativos mínimos elevados, como descreve o item 3.4.2.4 do edital:

“3.4.2.4 – deverá ser comprovada aptidão técnica da empresa através de atestado, fornecido por pessoas jurídicas do direito público ou privado, em nome da licitante, devidamente registrados na entidade de profissional competente (CREA), os quais deverão comprovar a execução de serviços de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo objeto da licitação, a seguir discriminadas:

- *Coleta containerizada de resíduos sólidos com utilização de caminhões compactadores equipados com elevador de carga – 900 toneladas/mês; (...)*
- *Lavagem de vias e logradouros públicos – 80.000 metros quadrados/mês.”*

Considerando que no Edital não consta estudo que justifique o quantitativo determinado acima, requereu-se esclarecimentos, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/004, que foram enviados por meio do Ofício nº 015/2013, de 18/10/13. A CeasaMinas informou que a média mensal de resíduos encaminhados ao aterro sanitário de Contagem/MG equivale a 970,53 toneladas e que a área total de vias que devem ser lavadas mensalmente corresponde a 82.000 m².

Sendo assim, os quantitativos pedidos para comprovação da qualificação técnica da empresa licitante são exorbitantes, visto que correspondem a quase 100% do objeto licitado, indo de encontro à determinação do Tribunal de Contas da União:

Acórdão TCU nº 1390/2010 – Plenário:

“16. Nesse sentido é a jurisprudência desta corte de contas, podendo ser citados como exemplo os acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 2.656/2007 e 2.215/2008, todos de Plenário, havendo neste último determinação que limita “as exigências de capacidade técnico-operacional aos mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução de cada contrato do empreendimento, devendo [a unidade jurisdicionada] 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% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar”. (grifo nosso)

c) Pregão Eletrônico nº 11/2008

c.1) Alteração do Edital sem reabertura de prazo para o envio das propostas

Em análise ao Edital do PE 11/2008, verificou-se a ocorrência da exigência de apresentação de vários documentos de habilitação, mencionados a seguir, que exorbitaram as determinações dos arts. 29 e 30 da Lei nº 8.666/93:

“12.1.2 – Regularidade Fiscal:

12.1.2.1. A Regularidade Fiscal será comprovada mediante a apresentação da seguinte documentação: (...)

e) Certidão Negativa de Débito Salarial expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

f) Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

g) Prova de regularidade junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – Delegacia Regional do Trabalho – DRT, mediante a apresentação dos recibos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, relativos aos últimos 6 (seis) meses, conforme Lei nº4.923/65;

h) Certidão de Regularidade Sindical junto aos Sindicatos Laboral e Patronal representativo da classe, que comprovem estar a licitante em situação regular; (...)

j) Certidão Negativa de Protesto de Títulos expedida pelo Cartório Distribuidor da sede da licitante;

12.1.3 – Qualificação Técnica:

12.1.3.1. A Qualificação Técnica será comprovada mediante a apresentação da seguinte documentação: (...)

h) Comprovante de recolhimento da garantia de proposta no valor de 1% (um por cento) do valor total da estimativa do objeto da licitação, a ser prestada até o dia 20 de agosto de 2008.”

Todos os itens 12.1.2.1, alíneas “e”, “f”, “g”, “h” e “j” e 12.1.3.1, alínea “h” foram reconhecidos como ilegais e em razão disso foram suprimidos do Edital mediante a retificação publicada em 21/08/2008. Contudo, essa data era o dia marcado para a abertura das propostas e não houve a reabertura de prazo. Assim, os licitantes, que eventualmente não possuíssem esses documentos e desistiram de participar do Pregão, não tiveram o prazo necessário para tomar conhecimento da supressão desses 6 (seis) documentos.

c.2) Previsão de vistoria ao local de prestação dos serviços em somente um dia

Além de divulgar o valor total estimado apenas para os licitantes que haviam feito visita técnica às dependências da CeasaMinas, essa visita somente foi permitida para um único dia, conforme previsto na seguinte cláusula do Edital:

“12.4 – Atestado de Visita Técnica no local onde será construída a obra, assinado pelo profissional que responde atualmente como Responsável Técnico pela Empresa devidamente visada pela Chefia do Departamento de Engenharia da CEASAMINAS ou o seu preposto (Anexo V). A visita técnica ocorrerá no dia 13 de agosto de 2008, a partir das 09h00min. (...).” (grifo acrescentado)

A fixação de apenas um dia para visitação constituiu restrição injustificada à participação de concorrentes.

d) Pregão Presencial nº 12/2010

d.1) Comprovação simultânea de recolhimento de garantia de proposta e de demonstração de capital social mínimo (itens 5.6.1 e 15.1 do edital), em dissonância com o art. 31 da Lei nº 8.666/93:

*“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:
(...)*

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.”

A Súmula TCU nº 275/2012 informa que *“para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços”*.

Causa

O Departamento de Engenharia e Infraestrutura – DEMFA e o Departamento de Operações – DEPOP, especificamente a Seção de Zeladoria – SEZEL, definiram critérios de habilitação técnica excessivos em comparação aos estabelecidos pela legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

A Comissão Permanente de Licitação – CPL elaborou o edital sem realizar análise crítica dos critérios de habilitação técnica propostos pelas áreas finalísticas, em desacordo com o art. 22 do Regimento Interno da CeasaMinas; e

Falta de capacitação dos servidores da CPL, pois havia entendimento de que os critérios adotados de habilitação eram adequados.

Manifestação da Unidade Examinada

a) Concorrências nº 75/2010 e 76/2010:

Os questionamentos à CeasaMinas foram encaminhados por meio das Solicitações de Auditoria nº 201316790/002, de 30/09/2013, nº 201316790/03, de 04/10/2013, e nº 201316790/04, de 09/10/2013, exceto quanto ao item a.6.

Em resposta às solicitações, a CeasaMinas encaminhou o Ofício nº 013/2013, de 11/10/2013, e o Ofício nº 015/2013, de 16/10/2013, anexando as seguintes manifestações (Correspondência Interna nº 183a/2013, emitida pelo DEMFA, em 09/10/2013; Correspondência Interna nº 184/2013, emitida pelo DEMFA, em 09/10/2013; Correspondência Interna CPL nº 270/13, de 10/10/2013; Correspondência Interna nº 190/2013, emitida pelo DEMFA, em 14/10/2013):

a.1 - “Os Engenheiros civil, eletricista e mecânico foram solicitados para garantir a execução com qualidade. Trata-se de um pavilhão de aproximadamente 2600,00 m², obra de grande porte com cobertura metálica (já houve desabamento de cobertura neste

entreposto), demanda de energia elétrica em funcionamento maior que 80 Kva. O engenheiro de segurança do trabalho poderia ser qualquer um dos três citados com especialização. Na época a CeasaMinas não tinha profissional em seu quadro com formação em segurança do trabalho.”

a.2 - “Devido ao porte da obra, necessitados de profissionais que tenham realmente um vínculo maior com a contratada. Queremos evitar o famoso engenheiro “canetinha”, aquele que assume responsabilidade perante o órgão de classe e nunca via à obra.”(sic)

a.3 - “Considerando as características da CeasaMinas, um condomínio aberto que é frequentado por vários tipos de pessoas e veículos (média 70.000 pessoas/dia, 20.000 veículos/dia), estamos sujeitos a vandalismo, roubos e furtos; os lojistas precisam de segurança para proteger seus produtos, sendo assim necessitamos de um pavilhão bem feito desde uma simples porta de enrolar até um forro, uma instalação elétrica, já que temos em média 26 lojistas por pavilhão com seus produtos com alto valor agregado. Um incêndio provocaria um prejuízo na ordem de milhões. Desta forma, os valores de alguns itens solicitados podem ser insignificativos mas não relevantes para o funcionamento do entreposto.”

a.4 - “idem “QUESTIONAMENTO F”. Atendendo a capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.”

a.5 - “Construção de edificação – Foi solicitado comprovação de construção de valor em m², compatível com o construído para zelar pela qualidade da obra e imagem da administração junto aos seus concessionários. Também foi considerado o porte da obra o que entendemos ser relevante demonstrar experiência nesta atividade.

Cobertura em telhas metálicas – Sabemos que na empresa CeasaMinas já houve desabamento de cobertura, devido a mesma encontrar-se em área sujeita a ventos e área descampada. Por se tratar de empresa de abastecimento, possíveis vazamentos nos telhados geraram prejuízos a terceiros ou perda de qualidade de alguns alimentos.

Piso em concreto armado – Considerando as cargas envolvidas que os pisos serão expostos, o volume de tráfego de paletadeiras e carrinhos que gerarão abrasão no piso. Além da questão de apresentação da obra para os concessionários, demonstrou que este deveria ser considerado relevante. O piso não é um piso qualquer é um piso industrial.”

c) Pregão Eletrônico nº 11/2008:

A CeasaMinas foi instada a se pronunciar sobre a não reabertura de prazo para envio de propostas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/002, item nº 22, de 30/09/2013, e apresentou a seguinte informação prestada pela Assessoria de Segurança e Trânsito, com a emissão do Ofício nº 13/2013, de 11/10/2013:

c.1) “Item 23. Às fls. 194, do processo licitatório, percebemos que houve uma errata ao edital, sob a justificativa de que haveria supressão de seis documentos, fiscais e técnicos, e que, tendo em vista que tal supressão não iria refletir na proposta comercial, não seria agendada outra data para o envio das propostas, mas haveria o manutenção da data original. A supressão de tais documentos justifica-se para que se tivesse um cenário com mais concorrente, aumentando a competitividade.

O edital exigiu VISITA TÉCNICA prévia à data da sessão. Ou seja, quando houve a errata não haveria necessidade de se publicar no DOU, o que não foi realizado, tendo em vista que só as empresas que fizeram a visita técnica poderiam participar do certame. Assim, a Errata foi disponibilizada apenas para essas empresas, que estariam credenciadas para participarem do certame.

Tem-se ainda que a errata foi veiculada no sistema do Banco do Brasil, na rede mundial de computadores, hospedeiro do programa licitações-e.

Publicação no DOU ou outros jornais significaria gasto desnecessário para a CeasaMinas.

Lado outro, o comunicado às empresas participantes do pleito, que REALIZARAM a visita técnica, foi efetivado um dia antes da sessão, qual seja no dia 20 de agosto de 2011 (sic), quando a sessão seria realizada no dia posterior.”

c.2) “Resposta: antes da equipe da Diretoria Executiva de 2008 assumir a direção da Ceasa, a ASSET já tinha listados e em croqui, os pontos onde seriam instaladas as câmeras e as respectivas distâncias das mesmas ao Pelotão da PM (onde foi inaugurada a Central de Videomonitoramento). Caso houvesse interesse da Diretoria Executiva e dos Comerciantes da CeasaMinas em montar a estrutura sugerida o levantamento já estava pronto, portanto, não foi difícil atender, em visita técnica, os futuros participantes da licitação. A maioria das empresas conheciam o Entreposto de Contagem e algumas empresas já haviam feito um orçamento para se ter uma base de quanto ficaria o Sistema CFTV instalado com o aluguel das imagens ou com a compra dos equipamentos. Nas citadas visitas, cada visitante já tinha em mãos um croqui, que, ao final, foi recolhido. Os pontos de câmeras fixas eram somente nas portarias. Embora o visitante, ao adentrar na Ceasa percebia os pontos de câmeras, os mesmo pontos foram mostrados novamente. Em determinados locais poderia ser visualizados mais de um ponto de câmeras. Poderemos fazer um teste comprovando o acima dito e percorrermos os pontos das 18 câmeras Speed Dome e os 14 pontos distribuídos nas portarias, como foi feito na ocasião.”

O gestor de segurança se manifestou no sentido de que a visita técnica seria possível de ser feita a todas as dependências de forma satisfatória em apenas um dia. O fato apontado não se refere a esta possibilidade, mas sim ao fato de se permitir estritamente o dia 13/08/2008 como sendo passível à visitação, o que poderia restringir a participação no Pregão.

A CeasaMinas foi novamente questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/006, item nº 74, de 16/10/2013, sobre o agendamento da visita apenas no dia 13/08/2008. Em resposta à Solicitação, mediante o Ofício nº 18/2013, de 23/10/2013, a CeasaMinas apresentou a seguinte justificativa:

“Há algum tempo atrás todos os editais que necessitavam de conhecimento prévio do local da prestação dos serviços, traziam consigo data específica e uma hora para realização da visita técnica.

Com o passar do tempo, e após se concluir que tal procedimento não era pertinente, a CPL acabou por promover alteração acerca do assunto, flexibilizando dessa sorte, a ocorrência de visitas técnicas. Deixando pra a realização de tal desiderato, a disponibilidade de vários dias, até para aumentar a competitividade.”

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CeasaMinas apresentou a seguinte manifestação:

“Restrições à competitividade na realização das Concorrências 75/2010,76/2010.

Serve a presente para complementar as respostas anteriormente erigidas através dos Ofícios n.ºs 013 e 015/2013, para novos esclarecimentos.

a.1) Já no bojo das razões da CGU, a mesma alega que seria desarrazoável a exigência de comprovação da existência de engenheiros mecânico e de segurança do trabalho nos quadros de funcionários das empresas licitantes.

a.2) Que o art. 30, § 1º, Inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93 veda a exigência de comprovação de vínculo empregatício entre o responsável técnico e a proponente.

a.3) Que a CeasaMinas exigiu experiência da empresa licitante em itens comuns na execução dos serviços de engenharia, com características irrelevantes e valores insignificativos.

a.4) Que a CeasaMinas exigiu experiência do profissional em itens comuns na execução dos serviços de engenharia, com características irrelevantes e valores insignificativos.

a.5) Que a exigência de comprovação de experiência dos quantitativos a executar, na qualificação técnica, não poderia transpor o limite de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar, conforme Acórdão TCU n.º 1.390/2010. Que houve impugnação a esse respeito, sendo a mesma denegada pela CPL.

a.6) Que, na hermenêutica do art. 3º, § 1º, Inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93, o edital não poderia limitar em 03 (três) o quantitativo de atestados de capacidade técnica. Que seria defeso exigência de certidão única para atender às quantidades mínimas exigidas em cada item especificado.

Pois bem, colocados em pauta todos os questionamentos da CGU, e reiterando todas as respostas que emanam dos Ofícios n.ºs 013 e 015/2013, já encaminhados à CGU, deitaremos complementação às mesmas, nos termos seguintes, de forma que, dessa vez, realmente não venha a prosperar nenhuma dúvida acerca da lisura dos procedimentos licitatórios Concorrências n.ºs 75 e 76/2010.

De início, pontue-se que a CeasaMinas deflagrou processos licitatórios para contratação de empresa especializada em construção civil para edificações de Pavilhões nos Entrepostos da CeasaMinas em Uberlândia/MG e Contagem/MG, através dos processos licitatórios Concorrências n.ºs 75/2010 e 76/2010, respectivamente.

a.1) Alega a CGU que seria desarrazoado a exigência de comprovação da existência de engenheiros mecânico e de segurança do trabalho nos quadros de funcionários da empresa licitante. Que o art. 30, § 1º, Inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93 veda a exigência de comprovação de vínculo empregatício entre o responsável técnico e a proponente.

Assim, com o máximo de respeito, não comungamos com o entendimento da CGU. Em nenhum ordenamento legal pátrio esbarra-se em óbice a exigência de comprovação da existência de engenheiro mecânico e engenheiro de segurança do trabalho nos quadros de funcionários da empresa licitante.

Os editais da CeasaMinas com o fito de edificação de pavilhões normalmente exigem comprovação nos quadros de funcionários das licitantes de engenheiros civil, eletricista, mecânico, e de segurança do trabalho, como exemplo, colocamos o item 3.3.2, do edital

da Concorrência n.º 44/2008, que possuía como objeto a construção do Pavilhão 06, no entreposto de Contagem/MG, senão vejamos:

3.3.2) Comprovação de que a licitante possui em seu quadro permanente profissionais responsáveis técnicos registrados no CREA, nas especialidades necessárias à execução da obra, ou seja:

- engenheiro civil*
- engenheiro eletricitista*
- engenheiro mecânico*
- engenheiro com especialização em segurança do trabalho.*

3.3.3) A comprovação do vínculo empregatício do(s) profissional(is) relacionado nos itens acima será feita mediante cópia do contrato de trabalho com a firma, constante da Carteira Profissional e da Ficha de Registro de Empregados (FRE) que demonstrem a identificação do profissional, com o visto do órgão competente e guia de recolhimento do FGTS onde conste o(s) nome(s) do(s) profissional(ais), com o visto do órgão competente.

Se, em praticamente todos os editais de construção de pavilhão da CeasaMinas há a exigência de comprovação da existência dos profissionais consignados nos quadros da empresa licitante, como sustentar a hipótese de que nas concorrências n.ºs 75 e 76/2010, foram abarcadas tais exigências para restringir a competitividade?

Conste-se que nesse processo licitatório, Concorrência n.º 44/2008, a empresa vencedora não foi a mesma das Concorrências n.ºs 75 e 76/2010, mas, empresa adversa.

Ora, não estamos falando de uma construção comum, mas sim de um galpão gigante, de um pavilhão enorme, onde prevalece grandes estruturas metálicas para sustentar a construção. E qualquer engenheiro detém o conhecimento de que o engenheiro especializado para trabalhar com estruturas metálicas é exatamente o engenheiro MECÂNICO.

Assim, frente ao enorme quantitativo de estrutura metálica, e para maior segurança das obras, nada mais normal que a comprovação de um engenheiro mecânico nos quadros de funcionários da licitante. E não há nenhum dispositivo legal que proíba esse expediente.

A CeasaMinas já passou por grandes problemas na execução de obras de construção de pavilhões, exemplo recente, mesmo com todas as exigências técnicas editalícias, foi o fato de que as 52 (cinquenta e duas) portas de aço de enrolar do Pavilhão GPIII, de Uberlândia, apresentaram problemas. Esse objeto é exatamente da Concorrência n.º 75/2010.

Assim, é do interesse público, e da CeasaMinas de que a mesma se acerque de todas as garantias possíveis para que não venha a ter problema na execução dos contratos, e isso não pode ser confundido com restrição à competitividade.

Quanto a afirmação da CGU de que nossos editais não poderiam pedir comprovação de engenheiro em segurança do trabalho, mas, sim de técnico em segurança do trabalho para ser mantido no canteiro de obras, nos termos da Norma Regulamentadora n.º 04 – NR 4, aprovada pela Portaria GM/MTE n.º 3.214/1978, temos que não guardam fundamento essas alegações da CGU, tendo em vista que a referida NR 04 determina que o técnico de segurança seja mantido no canteiro de obras e o engenheiro de segurança do trabalho deverá ficar centralizado, havendo necessidade de ambos.

No entanto, o edital exige apenas, e até para AMPLIAR o rol de interessados para competir, de que a empresa demonstre a existência de engenheiro em segurança do trabalho em seus quadros; o edital não faz menção se esse engenheiro deve estar centralizado ou no canteiro de obras, mas simplesmente pede comprovação de que o engenheiro em segurança do trabalho exista nos quadros da empresa, o deita abaixo toda a respeitável afirmação da CGU.

Então, por corolário, a NR 04 permite sim, data venia, que seja exigida em editais de licitação a comprovação nos quadros da empresa licitante de ENGENHEIRO DE SEGURANÇA DO TRABALHO.

a.2) Foi conduzido pela CGU o art. 30, § 1º, Inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93 para justificar a tese de que há vedação para a exigência de comprovação de vínculo empregatício entre o responsável técnico e a proponente.

Respeitosamente, também não comungamos com essa tese, tendo em vista que vislumbramos exatamente o reverso nesse artigo, tendo em vista que o mesmo traz a seguinte redação:

Art. 30. (...)

... comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente...

À toda vista, a própria lei de licitações acoberta a exigência da comprovação de que o profissional faça parte do quadro permanente da empresa licitante. Ou seja, os editais não inventaram nada, não inovaram, estando em consonância estrita com os preceitos legais.

a.3) e a.4) Continua a CGU alegando que a CeasaMinas exigiu experiência em itens comuns na execução dos serviços de engenharia, para a empresa e seu profissional, com características irrelevantes e valores insignificativos (sic) do objeto da licitação, como construção de alvenaria em bloco de concreto e alvenaria em tijolo comum; fornecimento de estrutura pré-moldada de concreto armado; aplicação de forro de PVC; montagem de portas de aço de enrolar; instalações elétricas, telefônicas e SPDA; instalações hidrosanitárias; instalações de prevenção e combate a incêndio; drenagem pluvial.

A mesma elenca, faz um rol de vários serviços, que demonstram exatamente vários serviços necessários para a edificação de uma grande obra, ou seja, para a construção de um galpão, de um pavilhão.

E lado outro, com todo o respeito costumeiro, também não entendemos que os serviços relacionados sejam comuns, irrelevantes. Poderia-se até dizer que seriam comuns, irrelevantes, se se no caso da construção de um pequeno banheiro, para ilustrar; mas, nunca, para a construção de um galpão, de um pavilhão de quase três mil metros quadrados.

Outro exemplo, aplicação de forro de PVC, em um pequeno quarto é um serviço comum, irrelevante, mas em um pavilhão de três mil metros quadrados já vem a ser demasiadamente complexo.

Inclusive, como dito alhures, na execução do objeto do contrato oriundo da concorrência n.º 75/2010, construção do Pavilhão GPIII, em Uberlândia, houve problemas nas 52 (cinquenta e duas) portas de aço de enrolar, que causaram grandes transtornos para a

CeasaMinas, não obstante, o edital exigir experiência nesse procedimento. Sendo assim indaga-se: portas de aço de enrolar é serviço irrelevante?

O fato narrado supra de que houve problemas em todas as portas instaladas no Pavilhão GPIII, já demonstra que tal serviço não vem a ser irrelevante, mas de complexidade considerada.

Na construção de um pavilhão de quase 03 (três) mil metros quadrados, como alegar que os serviços de construção de alvenaria em bloco de concreto e alvenaria em tijolo comum; fornecimento de estrutura pré-moldada de concreto armado; aplicação de forro de PVC; montagem de portas de aço de enrolar; instalações elétricas, telefônicas e SPDA; instalações hidrosanitárias; instalações de prevenção e combate a incêndio; drenagem pluvial são irrelevantes?

É de grande complexidade os serviços apontados quando se trata de grandes edificações.

Os serviços exigidos para comprovação em janela de atestados não são insignificantes, irrelevantes; por exemplo, cobertura em telhas metálicas. Na CeasaMinas já houve desabamento de cobertura de pavilhão, devido o mesmo encontrar-se em área sujeita a ventos e área descampada.

Por se tratar de empresa de abastecimento, possíveis vazamentos nos telhados gerariam prejuízos a terceiros ou perda de qualidade de alimentos.

Piso em concreto armado. Foram consideradas as cargas envolvidas a que os pisos seriam expostos, o volume de tráfego de paleteiras e carrinhos. O piso não é convencional, mas, sim, industrial, não podendo denominá-lo de irrelevante.

Ora, quando se trata de uma porta de enrolar de uma pequena loja, haveria até de se dizer que se trata de um serviço comum, irrelevante; agora, no caso de se aludir a 52 (cinquenta e duas) portas de aço de enrolar para composição de um grande pavilhão, já refoge totalmente da esfera de normalidade, deixando de ser comum, irrelevante, passando a ser altamente complexo.

Considerando as características da CeasaMinas, um condomínio aberto que é frequentado por vários tipos de pessoas e veículos (média de 70.000 pessoas/dia, 20.000 veículos/dia), estamos sujeitos a vandalismos, roubos e furtos; os lojistas precisam de segurança para protegerem seus produtos, sendo assim, a CeasaMinas necessita de um pavilhão bem feito, desde uma simples porta de enrolar até um forro, uma instalação elétrica, já que temos em média 26 lojistas por pavilhão com seus produtos com alto valor agregado. Um incêndio, por exemplo, provocaria um prejuízo na ordem de milhões.

Da mesma forma, os valores dos serviços solicitados não são de valores insignificantes. Todos os serviços supra consignados possuem valor significativo frente ao valor global estimado; ademais, foi apenas apontado que os valores seriam insignificantes, mas nada foi provado nesse sentido. Além disso, mesmo que os itens contenham preços considerados insignificantes, não significa necessariamente que esses sejam irrelevantes no contexto da obra.

Se com o grau de exigências dos editais ainda nos deparamos com vários problemas nas execuções dos contratos, imagina então se tais exigências fossem amenizadas.

Os itens exigidos pelos editais para satisfação através de atestados são de grande complexidade, não se tratando de serviços comuns, irrelevantes, ou com valores

insignificantes. Não se pode equidistar da imensidão que mostram os dois pavilhões, o que afugenta a denominação de comum para os serviços de edificação.

Afirma a CGU que o CREA, com supedâneo na Resolução CONFEA n.º 1025/2009, não fornece serviços de registro de atestados de empresa, mas, apenas de profissionais, motivo pelo qual o edital não poderia exigir atestado de capacidade técnica da empresa. Estamos diante de um fato que já gerou muita polêmica, que foi muito debatido, afinal, a pergunta que se aloja na razoabilidade é a seguinte: pode o CONFEA elaborar uma resolução que colida com a Lei Federal n.º 8.666/93?

Pois é exatamente isso que o CONFEA fez, elaborou uma resolução que conflita com o art. 30, da Lei n.º 8.666/93, senão vejamos.

Assim, em matéria de Comprovação de Capacidade Técnica, temos que a mesma se demonstra mediante a apresentação de atestados comprobatórios de experiência anterior no objeto solicitado pelo edital.

Há dois tipos de capacidade técnica, a **capacidade técnica operacional** (da empresa licitante); e a **capacidade técnico profissional** (do Responsável Técnico – RT):

-Qualificação técnica operacional: comprovação de que a empresa participou anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública.

-Qualificação técnica profissional: indica a existência, nos quadros permanentes de uma empresa, de profissionais em cujo acervo técnico constasse a responsabilidade pela execução de obra similar àquela pretendida pela Administração.

A lei n.º 8.666/93, regente da matéria licitatória, assim se pronuncia a respeito da capacidade técnica operacional:

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

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (destaque nosso).

Assim, poderá ser exigido atestado de capacidade técnica tanto da empresa licitante, governado pelo Inciso II, do art. 30, da Lei n.º 8.666/93, retro transcrito; como poderá ser exigido também do responsável técnico – RT, da empresa licitante, trata-se da qualificação técnica profissional.

Nesse último caso, a exigência de atestado do RT é explícita do art. 30, § 1º, Inciso I, também da Lei n.º 8.666/93, senão vejamos:

Art. 30. (...)

§ 1º. (...)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, **profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica** por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos**; (destacamos).

Normalmente as empresas confundem atestado de capacidade técnica da empresa, art. 30, Inciso II, da lei de licitações, com o de capacidade técnica do RT, art. 30, § 1º, Inciso I, também da mesma lei.

Em assim sendo, no caso da Construtora Castro Neves Ltda., a mesma não obteve êxito em demonstrar, através da apresentação de atestados, a capacidade técnica de seus RTs, muito menos logrou êxito em demonstrar a capacidade da empresa licitante.

Mas como discorrido supra os atestados são incomunicáveis, havendo mesmo a necessidade de comprovação, através de atestados, da capacidade da empresa e de seu RT, em conformidade com o art. 30, da Lei de Licitações.

Nesses termos não havendo a comprovação de capacidade técnica da empresa mediante atestados, o que a licitante nem sequer tentou fazer, nada mais normal que sua desabilitação no certame, o que se concretizou.

A qualificação técnica para participação em licitações de obras e serviços pode ser exigida tanto da empresa licitante quanto do profissional capacitado pertencente ao quadro permanente de pessoal, entendimento, não apenas legal, mas, inclusive, do Tribunal de Contas da União - TCU.

Ou seja, a própria lei de licitações EXIGE que se peça atestados de capacidade técnica da empresa e do engenheiro. Por que o atestado do profissional pode ser registrado no CREA, e o atestado da empresa não? Seria absolutamente imprestável que a Administração aceitasse um atestado de capacidade técnica que não fosse registrado no CREA, tendo em vista que se abstrairia do mesmo toda sua legitimidade e confiabilidade.

Assim, a Resolução do CONFEA n.º 1025/2009 foi editada em total afronta e desrespeito ao Inciso I, do § 1º, do art. 30, da Lei n.º 8.666/93; e os editais, trazendo consigo exigência de atestados da empresa e RT em nada de anormal se aflora, muito pelo contrário, mas exatamente nos termos da lei.

Inclusive, a própria doutrina faz coro a nosso entendimento:

É juridicamente viável a exigência de comprovação de aptidão técnico operacional, mesmo quando já se tiver exigido prova de aptidão técnico profissional. As duas exigências não são excludentes entre si. Ao contrário, são complementares e perfeitamente aplicáveis num mesmo certame. (Licitações e Contratos Administrativos – Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 122 – Estudo produzido em colaboração com o Dr. Jacintho Arruda). (destaque nosso).

O TCU assim se posiciona:

“A qualificação técnica para participação em licitações de obras e serviços pode ser exigida tanto do licitante quanto da existência de profissional capacitado pertencente ao seu quadro permanente de pessoal.” Licitações e Contratos. Orientações Básicas. 3ª Edição. Brasília/DF. 2006, Tribunal de Contas da União, página 127. (destacamos).

Portanto, exala-se que o comportamento construído pela CeasaMinas em nada equidista dos dispositivos normativos, muito menos do melhor entendimento do próprio TCU.

a.5) Alega a CGU Que a exigência de comprovação de experiência dos quantitativos a executar, na qualificação técnica, não poderia transpor o limite de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar, conforme Acórdão TCU n.º 1.390/2010.

O Acórdão citado pela CGU, de n.º 1.390/2010, é de 23 de junho de 2010, conquanto os editais das concorrências n.ºs 75 e 76/2010, foram publicados no dia 29 de dezembro de 2010, ou seja, quando das publicações dos avisos de editais havia 06 (seis) meses apenas da existência do Acórdão citado. Os trabalhos para balizar os procedimentos licitatórios começaram bem antes disso.

Assim, o referido Acórdão não era do conhecimento da CeasaMinas, e seus funcionários nem mesmo tiveram oportunidade de fazerem curso de atualização para dominarem tal conhecimento.

Ademais, nem seria produtivo rumar nessa discussão, tendo em vista que, respeitando outras opiniões, inclusive da CGU, entendemos que o referido Acórdão não trouxe a melhor prática para o âmbito licitatório acerca desse assunto, tendo em vista que o mesmo também não está em conformidade com a Lei Federal n.º 8.666/93, senão vejamos.

No que se prende a comprovação de experiência anterior para atendimento de editais temos que o art. 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, assim se pontua:

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

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (destaque nosso).

Ou seja, o próprio art. 30, Inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93, admite que a Administração possa exigir nos atestados de capacidade técnica o quantitativo de 100% (cem por cento) do serviço a ser executado. Com as melhores vênias, não há nenhum dispositivo legal pátrio que contrarie esse entendimento.

Ora, o edital exigiu comprovação de capacidade técnica exatamente nos estreitos comandos do art. 30, Inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93, em momento algum se dissociando de sua legalidade.

Entendeu o Tribunal de Contas da União de forma diversa do teor legal da lei de licitações, e nos posicionamos, mesmo com todo o respeito necessário, no sentido de que foi meio temerário essa vertente tomada pelo TCU, quando comparada a hermenêutica do art. 30 licitatório.

Ademais, o próprio TCU, em julgado anterior, admitia a exigência de 100% do objeto licitado:

O art. 30 da Lei 8.666, de 1993, e seu inciso II dizem, entre outras coisas, que a exigência para a qualificação técnica deve ser compatível em quantidades. Portanto, é possível se exigir quantidades, desde que compatíveis. Por compatível, se entende ser assemelhada, não precisa ser idêntica. A semelhança depende da natureza técnica da contratação, pois, para certas coisas,

quem faz uma, faz duas. Para outras coisas, a capacidade para fazer uma não garante capacidade para fazer duas. Em abstrato, é lógico que a exigência de quantidade não pode superar a estimada na contratação, sendo aí evidente o abuso. Decisão 1288/2002 Plenário. (destaque nosso).

Ou seja, a exigência de experiência anterior pode chegar ao quantitativo de 100% (cem por cento) do objeto licitado, não podendo, apenas, superá-lo.

Os editais foram balizados nos estritos contornos legais, não havendo nada a censurar. No entanto, entendemos também que a redução para 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos do objeto editalício para demonstração de experiência anterior poderia ser razoável, e ATUALMENTE entendemos que tal expediente poderia ser interessante para fazer moradia em nossos editais.

Nem é preciso levantar a questão que não houve restrição a competitividade, mormente em se atendendo dispositivo legal.

a.6) Alega a CGU que, na hermenêutica do art. 3º, § 1º, Inciso I, da Lei Federal n.º 8.666/93, o edital não poderia limitar em 03 (três) o quantitativo de atestados de capacidade técnica e que não poderia haver o somatório de atestados. Com o devido respeito não chegamos à mesma conclusão quando enfocamos o referido artigo, senão vejamos:

Art. 3º (...)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

Enfocando o dispositivo legal não há como sustentar que a limitação de 03 (três) atestados para comprovação de experiência anterior ou proibição de somatório de atestados o afronte. O referido artigo foi observado atentamente durante todo o transcorrer do processo.

Baliza esse robusto entendimento, inclusive, o catedrático MARÇAL JUSTEN FILHO, considerado o “papa” na área de licitações (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª edição, Editora Dialética, São Paulo, 2002, pág. 321):

Logo, se o objeto for uma ponte com quinhentos metros de extensão, não é possível que a Administração se satisfaça com a comprovação de que o sujeito já construiu uma ‘ponte’ - eventualmente, com cinco metros de extensão.

Em outra passagem da mesma obra, agora às folhas 322:

Uma ponte de mil metros de extensão não é igual a duas pontes de quinhentos metros.

Ou seja, é ato discricionário da Administração Pública a determinação do quantitativo de atestados a serem exigidos em seus editais, e a possibilidade ou não de somatório, tendo em vista que a mesma tem que se ater ao fato de que a identidade do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de somatório, entendimento, inclusive, também esposado pelo ilustre Marçal Justen Filho.

No exemplo supra, para a construção de uma ponte de 500 (quinhentos) metros, não é suficiente que a licitante apresente atestado de que já construiu uma ponte de 05 (cinco) metros. Ou várias pontes com extensão de 05 (cinco) metros.

Incorrendo novamente em exemplos, o que adianta uma licitante apresentar 100 (cem) atestados demonstrando que em cada um levantou uma parede de 100 (cem) metros quadrados, para atender a um edital que exija experiência anterior de 1000 (mil) metros quadrados? Seria absolutamente um absurdo e totalmente desarrazoado aceitar esses atestados.

Ainda, acaso não se apresentasse limite para o quantitativo de atestados a CeasaMinas estaria tomando uma atitude temerária, tendo em vista que estaria abdicando da segurança da obra.

Se a CeasaMinas limitou o número de atestados em 03 (três), nada de anormal emerge, tendo em vista que o critério utilizado para se chegar nesse limite foi o de assegurar-se da mais ampla segurança na execução dos contratos.

*Lado outro, não há espaço para sustentar hipóteses de que essa conduta teria poder para restringir a competitividade, tendo em vista que um fato que se passa despercebido por muitos é de que a licitação não foi feita para todos os interessados, mas sim, para todos os interessados **QUE POSSUAM CAPACITAÇÃO**.*

Não seria recomendado se fazer uma licitação pensando exclusivamente no fato de que o importante é carrear ao processo o máximo de interessados possível, mas, sim, interessados que possuem capacidade; mas, mais do que isso, o que se tem que atender com prioridade vem a ser exatamente o interesse público.

Se fizer uma pesquisa em âmbito nacional com certeza se chegaria a conclusão que existiam naquela época das sessões milhares de empresas que teriam condição de apresentar atestados em respeito ao limite de 03 (três) para os procedimentos licitatórios em comento.

Se milhares de empresas poderiam ter participado, poderiam ter atendido ao edital, não se entende porque a alegação de que houve restrição de competitividade. E como já incurso alhures, a Administração não faz editais para a participação de todas as empresas interessadas, mas tão somente para as empresas interessadas que possuam e demonstrem capacidade técnica.

Pese-se ainda que a CONSULTA/2994/2010/TR/AC, anexa, de lavra da Editora NDJ Ltda., de 04 de maio de 2010, anexa, é taxativa no sentido de que é legal o estabelecimento de limite máximo para o número de atestados em âmbito editalício.

Com certeza o limite de 03 (três) atestados não excluiu nenhuma empresa que tivesse interesse e que possuísse capacidade para a construção dos pavilhões.

b) Restrições à competitividade na realização da Concorrência 24/2012

Alega a CGU que por ocasião da comprovação da capacitação técnico-operacional no edital da concorrência em epígrafe, foi exigido apresentação de atestados com quantitativos mínimos elevados, tendo em vista que exigidos comprovação de quase 100% (cem por cento) do objeto licitado, o que contrariaria Acórdão do TCU.

Na resposta ao questionamento “a.5”, supra, teceu-se sólidas argumentações acerca da possibilidade da exigência de comprovação de 100% (cem por cento) do objeto licitado. Gentileza reportar-se a tal comando.

Pelo exposto, patente se desnuda que não houve, em hipótese alguma, qualquer tipo de restrição a competitividade, vez que a CeasaMinas se pontuou o tempo inteiro em conformidade com a lei.

c) Restrições à competitividade na realização do Pregão Eletrônico 11/2008

c1) Alteração do Edital sem reabertura de prazo para o envio das propostas.

Alega a CGU que a CPL suprimiu do edital as seguintes exigências:

Item 12.1.2.1, alíneas:

- a) Certidão Negativa de Débito Salarial expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego;*
- b) Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego;*
- c) Prova de regularidade junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – Delegacia Regional do Trabalho – DRT, mediante a apresentação dos recibos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, relativos aos últimos 6 (seis) meses, conforme Lei n.º 4.923/65;*
- d) Certidão de Regularidade Sindical junto aos Sindicatos Laboral e Patronal representativo da classe, que comprovem estar a licitante em situação regular;*
- e) Certidão Negativa de Falência e Concordata emitida pelo distribuidor de feitos da Justiça Estadual;*
- f) Certidão Negativa de Protesto de Títulos expedida pelo Cartório Distribuidor da sede da licitante;*

Item 12.1.3.1, alínea:

- a) Comprovante de recolhimento da garantia de proposta no valor de 1% (um por cento) do valor total da estimativa do objeto da licitação, a ser prestada até o dia 20 de agosto de 2008.*

No entanto, não prosperam as alegações da CGU, como segue.

As alterações sofridas pelo edital com certeza abriram mais ainda o leque de participantes no certame, tendo em vista que 04 (quatro) empresas participaram. O edital sofreu várias impugnações, demasiadamente extensas, requerendo que fossem suprimidos do edital os elementos supra citados, tendo em vista que não faziam moradia entre os artigos 27 a 31 da Lei n.º 8.666/93.

Em atendimento aos pedidos emanados das impugnações, o edital foi alterado. No dia 19 de agosto de 2008, foi enviado para o Departamento Jurídico da CeasaMinas um aviso de retificação do edital para publicação. A publicação acabou saindo na edição do Diário Oficial da União – DOU, de 21 de agosto de 2008, realmente no mesmo dia da sessão, no entanto, estávamos mais confortáveis pelo fato de que o aviso de retificação do edital tinha sido postado no site do Banco do Brasil, no www.licitacoes-e.com.br, no dia 20 de agosto de 2008, conforme fls. 188, do processo, antes do dia da sessão, tendo em vista que esse sistema é que foi utilizado para a realização da sessão.

Esse site é público e qualquer cidadão ou empresa no país e no mundo, querendo, podem ter acesso a ele. Assim, mesmo antes da sessão, todos os interessados já poderiam ter acesso às alterações, o que denota a ausência de restrição à competitividade.

O procedimento adotado pela CPL não desvirtua em momento algum dos comandos legais, senão vejamos:

Art. 21. (...)

*§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, **exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.** (destacamos).*

No caso em espeque temos que as alterações não detinham poder para refletir nas propostas comerciais, havendo desnecessidade de alteração da data da sessão.

Como o aviso de licitação e o aviso de retificação estavam encrustrados no portal do licitacoes-e, em data anterior ao dia da sessão, a empresa que quisesse participar do evento, frente ao fato da supressão dos 06 (seis) documentos, mesmo não tendo feito visita técnica, poderia ter entrado em contato com a Comissão de Licitações requerendo nova data para visita e para a sessão, e com certeza seus pedidos seriam providos.

Assim, entendemos que não houve prejuízo para participação de nenhuma empresa, principalmente pelo fato de que nenhuma delas entrou em contato solicitando mudança de datas ou realização de visitas.

Mas, de qualquer forma a CPL entende a preocupação da CGU, e alterará sua forma procedimental, de modo que quando ocorrer casos análogos, o dia da sessão seja reagendado.

c.2) Previsão de vistoria ao local de prestação dos serviços em somente um dia.

Quanto ao fato da visita técnica ter sido agendada para um único dia, tal fato, nem de longe caracterizaria restrição. Aponte-se ainda que não há nenhuma disciplina legal que desautorize tal conduta.

Todas as empresas que se interessaram em participar do certame agendaram a visita e a fizeram, normalmente, sem nenhum percalço. Afirma-se com plena convicção, que o fato da visita ter sido agendada para apenas um dia, não afastou nenhuma empresa interessada no certame.

Trezentas empresas, ilustrando, poderiam ter feito a visita no único dia da visita. Normal.

Assim, mesmo não concordando com a CGU, com o devido respeito, todos os editais atualmente já estão convencionando vários dias para visitas técnicas.

d) Restrições à competitividade na realização do Pregão Presencial nº 12/2010

A CGU consigna que o edital exigiu comprovação simultânea de recolhimento de garantia de proposta e de demonstração de capital social mínimo.

Decerto que não há uma norma legal que obste a simultaneidade de exigência de garantia de proposta e de demonstração de capital social mínimo; no entanto, há sim orientação do TCU proibindo tal prática.

Houve um equívoco no edital quando se fez exigir esses dois tópicos ao mesmo tempo, no entanto, tal fato não teria o condão de restringir a competitividade, tendo em vista que quem quisesse participar da licitação e não tivesse condições de atender as duas exigências, bastaria entrar com impugnação que a mesma seria aceita, por conseguinte seria feito a decotação de uma das exigências.

Conste-se que dos milhares de editais já feitos pela Comissão de Licitações até hoje, provavelmente apenas esse contou com essa irregularidade.

A Comissão de Licitações, mesmo assim, terá mais acuidade na elaboração de seus editais, de modo que não se vislumbrem mais impropriedades como essa.”

Após envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 1767/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 24/01/2014, a CeasaMinas apresentou a seguinte manifestação:

“Complemento ao Relatório Prévio da Controladoria Geral da União –CGU - Auditoria n.º 201316790/011.

Citemos, por oportuno, uma frase do saudoso mestre Carlos Pinto Coelho Motta, quando ministrava um curso sobre licitações, que foi um dos expoentes na seara licitatória:

“Não existe edital perfeito!”

a.1 e a.2 - Sopesemos essa genial frase para embalar nossos argumentos de refutação à auditoria que a CGU milita nos palcos da CeasaMinas.

Conforme dizia o grande mestre Carlos Motta, não existe edital perfeito, decerto a propriedade e certeza dessa frase, que nos dá, inclusive, convicção que nem mesmo a CGU ou o TCU, ou qualquer outro órgão público, fabricam editais perfeitos.

No caso em concreto que se avilta, por mais equívocos que se embreiem nas ações dos profissionais de licitação e suporte da CeasaMinas, em nada há a se apegar que alicerce teses de direcionamento ou restrição à concorrência.

Denota-se que, não obstante, decerto, certas impropriedades que se emergem nos editais e contratos, nada há de robusto que caminhe no sentido de favorecimento ou prejuízo à concorrência.

A CGU adverte que seria inadequado exigência editalícia de comprovação de vínculo empregatício nos quadros de funcionários das empresas licitantes de responsáveis técnicos habilitados nas áreas de Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Civil e Engenharia de Segurança do Trabalho.

Insistimos, não levianamente, mas com sobriedade e lucidez, que o art. 30, Inciso I, da Lei n.º 8.666/93, cuja redação se insurge:

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

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

*I - capacitação técnico-profissional: **comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior** ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994). (destacamos).*

A matéria ainda não é pacífica, ainda há discussões doutrinárias e jurisprudenciais a respeito.

*O saudoso Carlos Motta(*1) assim firmava posicionamento:*

A equipe de consultoria do BLC esclarece didaticamente o tema:

Frise-se que o vínculo permanente exigido pelo dispositivo legal em comento poderá ser trabalhista (comprovado por meio de apresentação de cópia autêntica de ficha de registro de empregado ou de anotação na CTPS, por exemplo), contratual (comprovado por meio de apresentação de cópia autêntica de instrumento de contrato de prestação de serviços) ou societário (comprovado por meio da verificação do nome do responsável técnico no ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor), desde que denote uma ligação de caráter não eventual desse profissional com o interessado na licitação, não sendo possível, por conseguinte, a exigência pura e simples de cópia do contrato de trabalho e ficha de registro de empregados, excluindo-se as demais formas de comprovação do vínculo permanente, sob pena de ilegalidade. (Grifos originais).

***Apesar de ser controversa a tese da obrigatoriedade da comprovação de vínculo permanente**, concordamos com a judiciosa observação de Marçal Justen Filho... (destacamos).*

Ainda há vários editais atuais que adotam a figura do vínculo empregatício em seus editais, como o edital do DNIT.

Vejamos um excerto do edital do DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes/Superintendência Regional no Estado do Paraná/Curitiba/Paraná, Edital n.º 0091/2011-09, de junho de 2011:

13.4 – Qualificação Técnica

*b.3) A **comprovação do vínculo empregatício do(s) profissional(is)** relacionado na alínea “b”, acima, será feita mediante cópia da Carteira*

Profissional de Trabalho e da Ficha de Registro de Empregados (FRE) que demonstrem a identificação do profissional e guia de recolhimento do FGTS onde conste o(s) nome(s) do(s) profissional(is). (destaque nosso).

Ou seja, a matéria não é pacífica, havendo até muitos editais que recepcionam a exigência de vínculo empregatício, e com maior firmeza e propriedade nessas condutas vem como amparo justamente o art. 30, § 1º, Inciso I, da Lei n.º 8.666/93 para lhes outorgar legitimidade.

O TCU entendeu, inclusive, que a demonstração de que a empresa dispõe dos serviços de engenheiro não funcionário da mesma, nem é pacífico que se demonstre via contrato de trabalho. Ainda, que, não há como impingir penalidades a um órgão público quando o mesmo agiu em conformidade com interpretação restritiva da norma:

Concorrência para execução de obra: 1 – Exigência de vínculo empregatício entre o responsável técnico e a empresa licitante, para fim de qualificação técnico-profissional

(...)

***a) em que pese o entendimento consolidado na jurisprudência do TCU, não houve determinação diretamente direcionada à Gerência Executiva do INSS no Pará, no sentido de exigir que a autarquia abstenha-se de limitar que a comprovação de qualificação técnico-profissional se dê exclusivamente pelos meios constantes dos editais em exame (Concorrências nº 016, 022 e 026/2009); b) a possibilidade de comprovação de vínculo entre o profissional e a empresa, para efeito de qualificação técnico-profissional, via contrato de prestação de serviço, ainda não é uma prática totalmente pacificada no âmbito administrativo – não obstante estar em constante evolução -, de igual sorte na esfera doutrinária; c) a exigência editalícia não ocorreu por critérios subjetivos, mas, pelo contrário, por exigência objetiva calcada em interpretação restritiva da norma, em observância aos princípios constitucionais, não podendo, assim, ser considerada manifesta ilegalidade.”* Ao final, o relator registrou que, “inobstante a restrição causada à empresa representante, não há elementos nos autos que comprovem que a exigência inquinada resultou em prejuízo à competitividade dos certames ou à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Ao contrário, os documentos constantes dos autos, pelo menos no que toca à Concorrência n.º 022/2009, demonstram que 4 (quatro) empresas participaram efetivamente da licitação, e que o preço da proposta vencedora resultou em uma diferença, a menor, de 19% em relação ao valor global estimado no edital.” O Plenário acolheu o voto do relator. Precedentes citados: Acórdãos n.os 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1.908/2008, 2.382/2008 e 103/2009, todos do Plenário. Acórdão n.º 1043/2010-Plenário, TC-029.093/2009-1, rel. Min. José Jorge, 12.05.2010. (destacamos).**

Ademais, o TCU veio interpretar o art. 30, § 1º, Inciso I, da Lei n.º 8.666/93, quando, na verdade, nem mesmo precisaria de se levantar interpretações, dado a clareza impressionante que emana desse inciso:

capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente...profissional de nível superior.

Em momento algum o legislador da Lei n.º 8.666/93 pensou em alocar o significado de que deveria se comprovar em seu quadro permanente serviços de responsável técnico, mas, sim, comprovação da existência nos quadros da empresa desse responsável técnico. No nosso entendimento, em os editais aplicando in literis os comandos da própria Lei n.º 8.666/93, não estaria divergindo da legalidade, ainda mais, como se frisou alhures, a matéria ainda é muito controversa. Quando se ruma por trilhos estreitos da lei, não há que se levantarem, suscitarem dúvidas da lisura do procedimento, afugentando dessa sorte toda tese, ou teoria de que poderia ter havido direcionamento ou restrição de competitividade.

Ainda, em exercício de cognição, lembremos que antes das decisões do TCU, o art. 30, da Lei Licitação, era cumprida à risca, na hermenêutica literal da norma, o que, era correto.

A Lei de Licitações era cumprida á risca, literalmente, e ninguém levantava hipóteses de direcionamento ou restrição de concorrência.

Coloque-se em evidência ainda, que em momento algum houve intenção de direcionamento ou restrição nos circuitos licitatórios, sendo que a CPL, à todo momento navegou em favor ao EXATO entendimento que se deveria dar ao inciso I, do § 1º, da Lei n.º 8.666/93.

Em relação aos julgados do TCU, mesmo não havendo concordância com este Tribunal de Contas, certo também que muitas decisões são erigidas à todo momento, e um profissional de uma Comissão de Licitações, para aderência de toda essa ciência, teria que participar de cursos licitatórios todos os meses, o que, inclusive, inviabilizaria os serviços de uma Comissão, dado estar sempre assoberbada de tantos serviços.

Frise-se, por conseguinte, que até o presente momento nenhuma prova foi exteriorizada, tudo não saiu do terreno das teses, das suposições. Não há nada contundente que demonstre que houve restrição ou direcionamento nos processos licitatórios da CeasaMinas.

A CeasaMinas sempre adotou em seus editais a exigência de comprovação de vínculo empregatício, por entender, da mesma forma que a lei, que dessa feita haveria mais segurança na contratação. Esses editais pretéritos foram auditados pela CGU, pelo TCU, e nunca ninguém levantou nenhuma dúvida a respeito desse procedimento adotado pela CeasaMinas.

A própria CGU tem por hábito exigir VÍNCULO EMPREGATÍCIO das licitantes, conforme Edital do Pregão Eletrônico n.º 36/2012, processo n.º 00190.026777/2012-56, senão vejamos:

9.4.1. Documentação relativa à Capacidade Técnico-Profissional:

a) declaração da LICITANTE de que apresentará, no ato da assinatura do Contrato, os documentos que comprovem que possui, em seu quadro de funcionários, Responsável Técnico devidamente registrado no CREA, conforme art. 59, da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços de características semelhantes ao objeto do Termo de Referência (Anexo I deste Edital), limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto.:

Decerto que a referida cláusula se destacou no tempo envergando para o tempo futuro, de que a licitante “apresentará” documentos que comprovem vínculo empregatício do RT.

No edital da CGU exige-se que após sagrar-se vencedora no certame a empresa deverá demonstrar vínculo empregatício; no edital da CeasaMinas o vínculo deverá ser apresentado no momento da habilitação. Destoa-se apenas no tempo.

Mas, se a CGU entende que a maneira que a CeasaMinas operou restringia a competitividade, da mesma sorte, pode-se afirmar, estendendo o raciocínio da CGU, que o artifício utilizado pela mesma, jogando a comprovação para a frente, também, de igual modo, estaria impingindo restritividade à competição.

Ora, a CGU admite, conforme suas incursões, que seja demonstrado, para habilitação, apenas um contrato civil exteriorizando que a empresa possui disponibilidade dos serviços de um engenheiro, no entanto, talvez por equívoco, acabou vedando em seu edital essa forma procedimental.

Acomodando o raciocínio em sua conclusão, talvez haveria até espaço para tecer teses no sentido de que inúmeras empresas poderiam não ter participado da licitação promovida pela CGU pelo simples fato de que não tinham como registrar profissionais em seus quadros de funcionários, mesmo em tempo futuro, tendo em vista que detinham a intenção de apenas assinar contrato civil com o profissional, não inserindo o mesmo em seus quadros de funcionários.

Assim, entendemos, s.m.j., que a referida vedação de participação de empresas detentoras de contratos civis com RTs nessa licitação da CGU, poderia restringir a competitividade.

Mesmo cientes de que ainda se agitam discussões a respeito, mesmo entendendo que a CPL não errou nesse ponto, a Comissão de Licitações da CeasaMinas já padronizou em suas condutas o não carregamento em seus editais da exigência de comprovação de vínculo empregatício.

a.3) e a.4) No entender da CGU, não há respaldo legal para se exigir nos editais atestados de capacidade técnica da empresa e de seu RT, concomitantemente. Que tal expediente rumaria contra Resolução CONFEA n.º 1025/2009.

Reiteramos que a matéria já gerou muita polêmica, que foi muito debatida, já que o CONFEA não tem poder para elaborar resoluções colidentes com a Lei Federal n.º 8.666/93.

Pois é exatamente isso que o CONFEA fez, elaborou uma resolução que conflita com o art. 30, da Lei n.º 8.666/93, senão vejamos.

Em matéria de Comprovação de Capacidade Técnica, temos que a mesma se demonstra mediante a apresentação de atestados comprobatórios de experiência anterior no objeto solicitado pelo edital.

*Há dois tipos de capacidade técnica, a **capacidade técnica operacional** (da empresa licitante); e a **capacidade técnico profissional** (do Responsável Técnico – RT):*

A lei n.º 8.666/93, regente da matéria licitatória, assim se pronuncia a respeito da capacidade técnica operacional, ou atestado da empresa licitante:

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

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos. (destaque nosso).

A exigência de atestado do RT é explícita do art. 30, § 1º, Inciso I, também da Lei n.º 8.666/93, senão vejamos:

Art. 30. (...)

§ 1º. (...)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (destacamos).

Na esteira da CONSULTA/6267/2008/JA/MN, de lavra da Editora NDJ Ltda., temos:

Preliminarmente, cabe observar que a Lei de Licitações, por meio de seu art. 30, permite a exigência de duas espécies de atestados. Um trata da capacidade técnico-operacional e o outro de capacidade técnico-profissional.

A capacidade técnico-operacional da empresa licitante é comprovada por meio do atestado de capacidade técnica emitido por pessoas públicas ou privadas, devidamente registrados na entidade profissional competente (quando esta existir), consoante dispõe o art. 30, inc. II, e §§ 1º e 3º, da Lei de Licitações.

Já a capacidade técnico-profissional será comprovada pelo Atestado de Responsabilidade Técnica (ART), que se refere ao profissional que pertença ao quadro permanente

da empresa, nos termos do art. 30, § 1º, inc. I, c/c o § 2º, do Estatuto. Este documento é emitido pela própria entidade profissional competente. (destacamos).

Assim, temos que a própria Lei de Licitações é contundente no norte de que realmente pode-se exigir atestados da empresa e de seu RT. Novamente avilta-se que a clareza da norma legal é de grande destaque.

A própria CGU faz essas duas exigências concomitantemente em seus editais, conforme Edital de Pregão Eletrônico n.º 36/2012, processo n.º 00190.026777/2012-56, senão vejamos:

9.4.1. Documentação relativa à Capacidade Técnico-Profissional:

a) declaração da LICITANTE de que apresentará, no ato da assinatura do Contrato, os documentos que comprovem que possui, em seu quadro de funcionários, Responsável Técnico devidamente registrado no CREA, conforme art. 59, da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços de características semelhantes ao objeto do Termo de Referência (Anexo I deste Edital), limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto.

9.4.2. Documentação relativa à Capacidade Técnico-Operacional:

a) no mínimo, 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, que comprove a aptidão da LICITANTE na prestação de serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto do Termo de Referência (Anexo I deste Edital), contemplando, ao menos, os seguintes dados. (destacamos).

A qualificação técnica para participação em licitações de obras e serviços pode ser exigida tanto da empresa licitante quanto do profissional capacitado pertencente ao quadro permanente de pessoal, entendimento, não apenas legal, mas, inclusive, da CGU, também do próprio Tribunal de Contas da União - TCU.

Assim, a Resolução do CONFEA n.º 1025/2009 foi editada em total afronta e desrespeito ao Inciso I, do § 1º, do art. 30, da Lei n.º 8.666/93; e os editais, trazendo consigo exigência de atestados da empresa e RT em nada de anormal se aflora, muito pelo contrário, mas exatamente nos termos da lei.

Inclusive, a própria doutrina faz coro a nosso entendimento:

É juridicamente viável a exigência de comprovação de aptidão técnico operacional, mesmo quando já se tiver exigido prova de aptidão técnico profissional. As duas exigências não são excludentes entre si. Ao contrário, são complementares e perfeitamente aplicáveis num mesmo certame. (Licitações e Contratos Administrativos – Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 122 – Estudo produzido em colaboração com o Dr. Jacintho Arruda). (destaque nosso).

O TCU assim se posiciona:

A qualificação técnica para participação em licitações de obras e serviços pode ser exigida tanto do licitante quanto da existência de profissional capacitado pertencente ao seu quadro permanente de pessoal. Licitações e Contratos. Orientações Básicas. 3ª Edição. Brasília/DF. 2006, Tribunal de Contas da União, página 127. (destacamos).

O próprio setor de Licitações da CGU confeccionam editais exigindo atestados de capacidade técnica da empresa e do RT, e a CeasaMinas segue vários editais, os tomando como modelos, como já fez também em relação a editais da CGU.

Não obstante a declaração de nosso saudoso Carlos Motta: “não existe edital perfeito!”, entendemos que o corpo da Comissão de Licitações da CGU é quem está com a razão, já que, realmente é certo a exigência em no ambiente licitatório de atestados da empresa e do RT, não havendo nada a repreender, afastando de vez as infundadas alegações de restrição à competitividade.

a.5) Alega a CGU que a exigência de comprovação de experiência dos quantitativos a executar, na qualificação técnica, não poderia transpor o limite de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar, conforme Acórdão TCU n.º 1.390/2010.

O Acórdão citado pela CGU, de n.º 1.390/2010, é de 23 de junho de 2010, conquanto os editais das concorrências n.ºs 75 e 76/2010, foram publicados no dia 29 de dezembro de 2010, ou seja, quando das publicações dos avisos de editais havia 06 (seis) meses apenas da existência do Acórdão citado. Os trabalhos para balizar os procedimentos licitatórios começaram bem antes disso.

Assim, o referido Acórdão não era do conhecimento da CeasaMinas, e seus funcionários nem mesmo tiveram oportunidade de fazerem curso de atualização para dominarem tal conhecimento.

Para que uma Comissão de Licitações fique realmente atenta com todas as mutações que ocorrem na seara de licitações, seriam necessárias participações em cursos de atualização todos os meses, o que acaba ficando inviável, inclusive, considerando o aspecto pecuniário.

Ademais, nem seria produtivo rumar nessa discussão, tendo em vista que, respeitando outras opiniões, inclusive da CGU, entendemos que o referido Acórdão não trouxe a melhor prática para o âmbito licitatório acerca desse assunto, tendo em vista que o

mesmo também não está em conformidade com a Lei Federal n.º 8.666/93, senão vejamos.

No que se prende a comprovação de experiência anterior para atendimento de editais temos que o art. 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, assim se pontua:

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

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos. (destaque nosso).

Ou seja, o próprio art. 30, Inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93, admite que a Administração possa exigir nos atestados de capacidade técnica o quantitativo de 100% (cem por cento) do serviço a ser executado. Com as melhores vênias, não há nenhum dispositivo legal pátrio que contrarie esse entendimento.

Ora, o edital exigiu comprovação de capacidade técnica exatamente nos estreitos comandos do art. 30, Inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93, em momento algum se dissociando de sua legalidade.

Ademais, o próprio TCU, em julgado anterior, admitia a exigência de 100% do objeto licitado:

O art. 30 da Lei 8.666, de 1993, e seu inciso II dizem, entre outras coisas, que **a exigência para a qualificação técnica deve ser compatível em quantidades.** Portanto, é possível se exigir quantidades, desde que compatíveis. Por compatível, se entende ser assemelhada, não precisa ser idêntica. A semelhança depende da natureza técnica da contratação, pois, para certas coisas, quem faz uma, faz duas. Para outras coisas, a capacidade para fazer uma não garante capacidade para fazer duas. Em abstrato, é lógico que a exigência de quantidade não pode superar a estimada na contratação, sendo aí evidente o abuso. Decisão 1288/2002 Plenário. (destaque nosso).

Ou seja, a exigência de experiência anterior pode chegar ao quantitativo de 100% (cem por cento) do objeto licitado, não podendo, apenas, superá-lo, essa é a interpretação literal do artigo da lei, e ainda, pese-se que o Tribunal de Contas da União não possui poderes para legislar, como vem fazendo, ao pretender alterar texto de lei federal.

Os editais da CeasaMinas foram criados com fiel observância às regras emanadas na Lei n.º 8.666/93, e obedecer aos preceitos legais não é considerado restrição à competitividade. Houve interpretação sistemática

E como já nos pronunciamos, mesmo entendendo que não há nenhuma ilegalidade nos procedimentos da CPL, haja vista os mesmos estarem em estrita concordância com a legislação; no entanto, entendemos também que a redução para 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos do objeto editalício para demonstração de experiência anterior poderia ser razoável, e ATUALMENTE entendemos que tal expediente poderia ser interessante para fazer moradia em nossos editais.

a.6) Alega a CGU que o edital não poderia impor limite de 03 (três) para o quantitativo de atestados de capacidade técnica e que não poderia haver a proibição de somatório de atestados.

No propósito de acrescentar mais subsídios às respostas anteriores, colacionamos os robustos e lúcidos argumentos seguintes.

Na consulta realizada junto à Editora NDJ Ltda. (CONSULTA/2994/2010/TR/AC), temos:

2) No tocante à exigência de número máximo de atestados, entende-se, salvo melhor juízo, pela possibilidade de a Administração estabelecer, em cláusula editalícia, o limite máximo que aceitará de atestados, já que, em tese, um único documento será suficiente para atender ao requisito habilitatório, dadas as características do objeto licitado. Não há, à primeira vista, e para esta hipótese em especial, restrição ao caráter competitivo da licitação.

Já no que concerne ao número mínimo de atestados, em regra, a exigência de apresentação de mais de um atestado de capacidade técnica pelos licitantes participantes do certame poderá caracterizar-se restritiva do caráter competitivo da licitação.

Adota-se o entendimento, entretanto, de que a Administração poderá exigir a apresentação de uma quantidade mínima de atestados de capacidade técnica pertinentes e compatíveis com o objeto, desde que tal exigência seja considerada, em face da complexidade e da peculiaridade do objeto licitado, condição de garantia à satisfatória execução do contrato.

Há de existir, portanto, uma estreita relação de compatibilidade entre tal exigência e as características e a complexidade do objeto da licitação, a fim de que não implique restrição ao caráter competitivo da licitação. (destacamos).

Nos exatos termos da consultoria supra temos que não há restrição ao caráter competitivo quando se limita o número de atestados para comprovação de capacidade técnica.

Discussões ganham fôlego apenas quando se fala de NÚMERO MÍNIMO de atestados, o que não poderia ocorrer, e no caso dos editais da CeasaMinas, não se empregou essa engrenagem.

Mas, mesmo nessa seara, se se comprovar, justificar a necessidade de que fale em número mínimo de atestados, poderia tranquilamente se fazer tal exigência.

Mesmo que fosse o caso, temos que a envergadura dos pavilhões que foram edificados são de grande monta, e que, só a imensidão das áreas que foram construídas já, em si, justificariam tacitamente as exigências que alimentaram o edital.

Nunca se olvide que o § 1º, do art. 30, da Lei Federal n.º 8.666/93, consigna-se o termo: “ATESTADOS”, mas em momento nenhum traz vedação à imposição de limite máximo.

No caso em concreto, não se encontra em nenhum ordenamento legal qualquer óbice à exigência de limite aos números de atestados.

Os trabalhos da Comissão de Licitações são muito dinâmicos, com fartos serviços na área administrativa, não havendo praticamente espaço para atualização de seus componentes mediante cursos, fato que se tenta atenuar com as consultorias que se realizam perante a Editora NDJ Ltda. Várias decisões da CPL são tomadas com base nas consultorias realizadas pela NDJ, justamente para não se incorrer em erros, para não se incorrer em impedimentos à participação de licitações ou restrições.

Assim, na elaboração dos editais em enfoque, temos que foram consultados o termo literal da norma oriunda da lei de licitações em conjunto com a consultoria da NDJ, chegando-se à conclusão de que em nada se desviaria da legalidade os procedimentos adotados.

Acrescente-se CONSULTA/1409/2011/JA, também da Editora NDJ Ltda.

Adota-se o entendimento, entretanto, de que a Administração poderá exigir a apresentação de uma quantidade mínima de atestados de capacidade técnica pertinentes e compatíveis com o objeto, desde que tal exigência seja considerada, em face da complexidade e da peculiaridade do objeto licitado, condição de garantia à satisfatória execução do contrato.

Há de existir, portanto, uma estreita relação de compatibilidade entre a exigência ora estudada e as características e a complexidade do objeto da licitação, a fim de que não implique restrição ao caráter competitivo da licitação. (destacamos).

Entendemos que dispensa comentários o fato de que os pavilhões construídos são gigantes, de extensas áreas, chegando a quase 3.000 m² cada um.

Como se afere, os editais, com todas suas nuances, não saíram da criatividade dos membros da CPL, mas, em todo momento calcado em consultorias da Editora NDJ Ltda., bem como na interpretação literal da lei, em sendo assim, como suscitar que houve impedimento ou direcionamento nas licitações?

Não há que se querer construir também hipóteses rumando no sentido de que seria defeso o somatório de atestados, já que:

CONSULTA/6267/2008/JA/MN, da Editora NDJ Ltda.:

Nesse sentido, entendemos que, quando a Administração dispõe, em cláusula editalícia, que aceitará o máximo de três atestados, não admitindo a somatória dos quantitativos descritos em ambos os atestados que possam ser ofertados pela empresa, em verdade, esta disposição implica o fato de que a Administração entende que, para fins de comprovação da capacitação técnica desejada, somente um atestado será necessário, desde que este atenda aos termos e requisitos impostos pelo ato convocatório.

Parece-nos que a limitação ao número de atestados tem também por escopo evitar que a Administração tenha que analisar um grande número de documentação, quando o objeto da licitação, pelas suas características, não exija tal análise. (destaque nosso).

Acertadamente MARÇAL JUSTEN FILHO(*2):

Logo, se o objeto for uma ponte com quinhentos metros de extensão, não é possível que a Administração se satisfaça com a comprovação de que o sujeito já construiu uma 'ponte' - eventualmente, com cinco metros de extensão.

Em outra passagem da mesma obra, agora às folhas 322:

Uma ponte de mil metros de extensão não é igual a duas pontes de quinhentos metros.

Ou seja, é ato discricionário da Administração Pública a determinação do quantitativo de atestados a serem exigidos em seus editais, e a possibilidade ou não de somatório, tendo em vista que a mesma tem que se ater ao fato de que a identidade, a peculiaridade, a particularidade, o DNA do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de somatório, entendimento, inclusive, também esposado pelo ilustre Marçal Justen Filho. No exemplo supra, para a construção de uma ponte de 500 (quinhentos) metros, não é suficiente que a licitante apresente atestado de que já construiu uma ponte de 05 (cinco) metros. Ou várias pontes com extensão de 05 (cinco) metros.

Se simpatizarmos com a teoria da sustentada pela CGU a Administração Pública deveria aceitar que uma licitante apresentasse 100 (cem) atestados demonstrando que em cada um levantou uma parede de 100 (cem) metros quadrados, para atender a um edital que exija experiência anterior de 1000 (mil) metros quadrados.

Respeitosamente, infelizmente encontramos entraves para seguir esse entendimento da CGU.

Dessa forma, indubitavelmente a Administração perderia seu escasso tempo em conferências desnecessárias de tão grande monta de documentos, ainda, e mais significativa, a segurança jurídica e técnica jamais encontrariam acolhida na execução do contrato.

Ainda, acaso não se apresentasse limite para o quantitativo de atestados a CeasaMinas estaria tomando uma atitude temerária, tendo em vista que estaria abdicando da segurança da obra.

Se a CeasaMinas limitou o número de atestados em 03 (três), nada de anormal emerge, tendo em vista que o critério utilizado para se chegar nesse limite foi o de assegurar-se da mais ampla segurança na execução dos contratos.

Lado outro, não há espaço para sustentar hipóteses de que essa conduta teria poder para restringir a competitividade, tendo em vista que um fato que se passa despercebido por muitos é de que a licitação não foi feita para todos os interessados, mas sim, para todos os interessados QUE POSSUAM CAPACITAÇÃO, conforme eflui da CONSULTA/6267/2008/JA:

Essa, inclusive, é a inteligência do Superior Tribunal de Justiça, in verbis:

"Administrativo.Licitação.Interpretação do art. 30, II e §1º, da Lei 8.666/93.

1. Não se comete violação ao art. 30, II, da Lei. 666/93, quando, em procedimento licitatório, exige-se a comprovação, em nome da empresa proponente, de atestados técnicos emitidos por operadoras de telefonia no Brasil de execução, em qualquer tempo, de serviço de implantação de cabos telefônicos classe "L" e "C" em período consecutivo de vinte e quatro meses, no volume mínimo de 60.000 HxH, devidamente certificados pela entidade profissional competente.

2. 'O exame do disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, e sua parte final, referente a 'exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações', revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe' (Adilson Dallari).

3. Mandado de segurança denegado em primeiro e segundo graus.

4. *Recurso especial improvido. (Res. Nº 172.232-SP, rel. Min. José Delgado, DJU de 21.9.98, RSTJ 115/194) (grifamos).” (destaque nosso).*

Não seria recomendado se fazer uma licitação pensando exclusivamente no fato de que o importante é carrear ao processo o máximo de interessados possível, mas, sim, interessados que possuem capacidade; mas, mais do que isso, o que se tem que atender com prioridade vem a ser exatamente o interesse público.

Se fizer uma pesquisa em âmbito nacional com certeza se chegaria a conclusão que existiam naquela época das sessões milhares de empresas que teriam condição de apresentar atestados em respeito ao limite de 03 (três) para os procedimentos licitatórios em comento.

Se milhares de empresas poderiam ter participado, poderiam ter atendido ao edital, não se entende porque a alegação de que houve restrição de competitividade. E como já incurso alhures, a Administração não faz editais para a participação de todas as empresas interessadas, mas tão somente para as empresas interessadas que possuam e demonstrem capacidade técnica.

Com certeza o limite de 03 (três) atestados não excluiu nenhuma empresa que tivesse interesse e que possuísse capacidade para a construção dos pavilhões, ao reverso, nenhuma prova tomou forma.

Incursando por outra face, não se produziu provas até o presente momento de que as exigências editalícias teriam restringido a competitividade, apenas meras alegações povoaram as conclusões da CGU. Qual empresa ou empresas pretendia(m) participar e não participou(aram) do evento em virtude das exigências do edital?

Quanto a afirmação da CGU que na Consulta/2994/2010/TR/AC há informação de que o TCU condena edital que veda o somatório de atestados de capacidade técnico-operacional, temos que condenou o somatório de atestados da empresa, mas não de seu RT, e se exigir do profissional que apresente atestados incomunicáveis entre si não sai da esfera legal.

b) Restrições à competitividade na realização da Concorrência 24/2012

Alega a CGU que por ocasião da comprovação da capacitação técnico-operacional no edital da concorrência em epígrafe, foi exigido apresentação de atestados com quantitativos mínimos elevados, tendo em vista que exigidos comprovação de quase 100% (cem por cento) do objeto licitado, o que contrariaria Acórdão do TCU.

A CPL discorda das observações da GGU, s.m.j., entendendo que é absolutamente legal a exigência de execução de 100% (cem por cento) do objeto licitado para comprovação de experiência anterior.

No entanto, mesmo entendendo não ter havido nenhum cheiro de ilegalidade nas condutas da CPL, haverá redução em 50% (cinquenta) por cento nas exigências de demonstração de capacidade técnica.

Registre-se, que, em assim sendo, não se configurou qualquer tipo de restrição a competitividade, vez que a CeasaMinas se pontuou o tempo inteiro em conformidade com as normas legais.

c) Restrições à competitividade na realização do Pregão Eletrônico 11/2008

c1) Alteração do Edital sem reabertura de prazo para o envio das propostas.

Alega a CGU que a CPL suprimiu do edital as seguintes exigências:

Item 12.1.2.1, alíneas:

g) *Certidão Negativa de Débito Salarial expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego;*

h) *Certidão Negativa de Infrações Trabalhistas expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego;*

i) *Prova de regularidade junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – Delegacia Regional do Trabalho – DRT, mediante a apresentação dos recibos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, relativos aos últimos 6 (seis) meses, conforme Lei n.º 4.923/65;*

j) *Certidão de Regularidade Sindical junto aos Sindicatos Laboral e Patronal representativo da classe, que comprovem estar a licitante em situação regular;*

k) *Certidão Negativa de Falência e Concordata emitida pelo distribuidor de feitos da Justiça Estadual;*

l) *Certidão Negativa de Protesto de Títulos expedida pelo Cartório Distribuidor da sede da licitante;*

Item 12.1.3.1, alínea:

b) *Comprovante de recolhimento da garantia de proposta no valor de 1% (um por cento) do valor total da estimativa do objeto da licitação, a ser prestada até o dia 20 de agosto de 2008.*

No entanto, não prosperam as alegações da CGU, como segue.

As alterações sofridas pelo edital com certeza abriram mais ainda o leque de participantes no certame, tendo em vista que 04 (quatro) empresas participaram.

O edital sofreu várias impugnações, demasiadamente extensas, requerendo que fossem suprimidos do edital os elementos supra citados, tendo em vista que não faziam moradia entre os artigos 27 a 31 da Lei n.º 8.666/93.

Em atendimento aos pedidos emanados das impugnações, o edital foi alterado. No dia 19 de agosto de 2008, foi enviado para o Departamento Jurídico da CeasaMinas um aviso de retificação do edital para publicação.

*A publicação acabou saindo na edição do Diário Oficial da União – DOU, de 21 de agosto de 2008, realmente no mesmo dia da sessão, no entanto, estávamos mais confortáveis pelo fato de que o aviso de retificação do edital tinha sido postado no site do Banco do Brasil, no www.licitacoes-e.com.br, **no dia 20 de agosto de 2008**, conforme fls. 188, do processo, **antes do dia da sessão**, tendo em vista que esse sistema é que foi utilizado para a realização da sessão.*

Esse site é público e qualquer cidadão ou empresa no país e no mundo, querendo, podem ter acesso a ele. Assim, mesmo antes da sessão, todos os interessados já poderiam ter acesso às alterações, o que denota a ausência de restrição à competitividade.

O procedimento adotado pela CPL não desvirtua em momento algum dos comandos legais, senão vejamos:

Art. 21. (...)

§ 4º *Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, **exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.** (destacamos).*

No caso em espeque temos que as alterações não detinham poder para refletir nas propostas comerciais, havendo desnecessidade de alteração da data da sessão.

Penitenciamos-nos pelo fato da inobservância ao § 2º, do art. 18, do Decreto n.º 5.450/2005, tendo em vista que a CPL absteve-se da aplicação do decreto específico, especial, para ancorar-se na lei geral. Entretanto, apartamo-nos, s.m.j., do entendimento da CGU de que tenha havido restrição na competitividade.

Outrossim, a CPL balizou o curso de seus procedimentos no princípio que amarra os pregões, qual seja, o da celeridade.

*Como o aviso de licitação e o aviso de retificação estavam encrustrados no portal do licitacoes-e, **em data anterior ao dia da sessão**, a empresa que quisesse participar do evento, frente ao fato da supressão dos 06 (seis) documentos, mesmo não tendo feito visita técnica, poderia ter entrado em contato com a Comissão de Licitações requerendo nova data para visita e para a sessão, e com certeza seus pedidos seriam providos.*

Assim, entendemos que não houve prejuízo para participação de nenhuma empresa, principalmente pelo fato de que nenhuma delas entrou em contato solicitando mudança de datas ou realização de visitas.

Mas, de qualquer forma a CPL, mesmo não tendo simpatia com a afirmação da CGU, que também caminha desprovida de provas, alterará sua forma procedimental, de modo que quando ocorrer casos análogos, o dia da sessão seja reagendado.

c.2) Previsão de vistoria ao local de prestação dos serviços em somente um dia.

Insista-se que quanto ao fato da visita técnica ter sido agendada para um único dia, tal fato, nem de longe caracterizaria restrição. Aponte-se ainda que não há nenhuma disciplina legal que desautorize tal conduta, apenas decisões do Tribunal de Contas da União, que não possui poderes para legislar.

Todas as empresas que se interessaram em participar do certame agendaram a visita e a fizeram, normalmente, sem nenhum percalço. Afirma-se com plena convicção, que o fato da visita ter sido agendada para apenas um dia, não afastou nenhuma empresa interessada no certame.

Trezentas empresas, ilustrando, poderiam ter feito a visita no único dia da visita, o que não afasta em momento nenhum da parabólica legal.

Assim, mesmo não concordando com a CGU, com o devido respeito, todos os editais atualmente já estão convencionando vários dias para visitas técnicas.

d) Restrições à competitividade na realização do Pregão Presencial nº 12/2010

A CGU consigna que o edital exigiu comprovação simultânea de recolhimento de garantia de proposta e de demonstração de capital social mínimo.

A CPL, em resposta anterior a tal afirmação da CGU, trouxe posicionamento no sentido de que teria incorrido em erro quando exigiu no instrumento convocatório a demonstração de capital social mínimo com garantia contratual.

No entanto, após ebulição de novos estudos, entendemos pela necessidade de nos retratar, tendo em vista nosso posicionamento equivocado com que nos dirigimos à CGU, já que não há, realmente, como tecer censura aos procedimentos adotados pela CPL.

A CPL exigiu no edital em preâmbulo capital social mínimo em sociedade com garantia, no entanto, frise-se, GARANTIA CONTRATUAL.

O ato não estaria lavrado de legitimidade se se tivesse exigido capital social mínimo com GARANTIA DE PROPOSTA, o que não ocorreu.

Plantemos em nossa peça o art. 31, § 2º, da Lei n.º 8.666/93:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá **estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.**” (destaque nosso).

Com efeito, o § 2º, supracitado, se mostra totalmente inteligível no sentido de que poderá haver acúmulo de exigências de capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, com a GARANTIA CONTRATUAL.

Indaga-se, como se chegar à essa conclusão de que a garantia aludida nesse § 2º seria a GARANTIA CONTRATUAL e não a GARANTIA DE PROPOSTA?

O toque existente in fine do texto legal nos apresenta a resposta quando nos traz a seguinte informação: “...para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.”

E as formas a serem escolhidas são aquelas convencionadas no art. 56, da Lei n.º 8.666/93, quais sejam:

“I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública...;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária.

Ora, quando se levanta a questão de garantia para solidificar a segurança do contrato, trata-se de garantia contratual; distinta da garantia de proposta que é exigida para habilitação da licitante, e está prevista no Inciso III, também do art. 31, da supracitada lei.

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no ‘caput’ e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

Nesse sentido o Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão n.º 1521/2002 - Plenário, manifestou-se da seguinte forma:

Deve-se atentar para as disposições contidas no art. 31, § 2º da Lei n.º 8.666, de 1993, com alterações, de forma a não exigir simultaneamente, nos instrumentos convocatórios de licitações, requisitos de capital social mínimo e garantias **para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes.**” (destacamos).

No entanto, a palavra GARANTIAS no corpo desse decisum, trata-se da GARANTIA DE PROPOSTA, tendo em vista o excerto em destaque, já que, a garantia de proposta é uma forma de comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa licitante, e é exigida na fase de habilitação; ao reverso da GARANTIA CONTRATUAL, que é exigida quando da assinatura do contrato.

Com mais clareza ainda e de forma mais didática segue um julgamento de impugnação ao Pregão Eletrônico n.º 43/2011, Processo n.º 03110.020305/2011-40, de lavra da

Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

“No acórdão n.º 1.229/2008 – TCU-Plenário -, citado pela impugnante, foi determinado que fosse observado, em futuras licitações com recursos federais: ... b) que se abstinhasse de exigir capital social mínimo, cumulativamente com a prestação da garantia prevista no art. 31, inc. III, da Lei n.º 8.666/1993, uma vez que o § 2º do mencionado artigo permitiria tão-somente à Administração exigir, alternativamente, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo ou as garantias previstas no § 1º do art. 56 do referido diploma legal. (grifo nosso).

Diante do exposto, ao contrário do que afirma a impugnante, da leitura do § 2º do art. 31 da Lei 8.666/93, conforme descrito acima, depreende-se que **a administração deve optar entre exigir, na comprovação relativa à qualificação econômico-financeira, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, ou a garantia prevista no art. 31, inc. III, da Lei n.º 8.666/93, mas, qualquer destas exigências pode ser cumulativa com a exigência de garantia contratual.**

O que fica vedado à Administração é a exigência cumulativa de capital mínimo e patrimônio líquido mínimo, e garantia prevista no art. 31, inc. III, da citada Lei, o que não é o caso em questão, em que consta expressamente do Edital a exigência somente de patrimônio líquido mínimo, caso os índices econômicos apresentados no Sistema de Cadastro Unificado dos Fornecedores – SICAF, forem iguais ou inferiores a 1(um) e garantia contratual.

Ressalte-se que a exigência de garantia de proposta também é vedada pela Lei n.º 10.520/02 (inciso I, art. 5º).

Corroborando com o entendimento acima transcrevo trecho extraído do livro: Lei de Licitações e Contratos Anotada, de autoria de Renato Geraldo Mendes, em nota ao referido dispositivo ‘Sobre o preceito, assevera Carlos Ari Sunfeld: **‘A garantia, prevista no art. 31, III, será exigida na habilitação para assegurar o cumprimento da proposta, permitindo o recebimento da multa pela administração na hipótese de o licitante não honrá-la, embora vencedor do certame. Essa garantia não se confunde com a do contrato, a ser oferecida quanto da celebração da avença (art. 56). Seu valor está limitado a 1% do valor estimado do objeto da licitação. Poderá ser prestada nas mesmas modalidades indicadas pelo art. 56, caput e § 1º, para a garantia contratual, a saber: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária. (Lei de Licitações e Contratos Anotada, Znt Editora, 3ª edição, 1998, p. 90).’** (destaques nossos).

Pelo exposto, resta palpável que:

GARANTIA DE PROPOSTA ou GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO. Essa garantia visa assegurar o cumprimento da proposta aviada e é totalmente vedada sua exigência em Pregões(*3).

O TCU se posiciona ainda da seguinte forma:

Discordamos do gestor quando alega que a Administração Pública pode exigir cumulativamente a demonstração de capital mínimo, de patrimônio líquido mínimo e de apresentação de garantia da proposta. A jurisprudência

do Tribunal é clara ao afirmar que a Administração não pode exigir, para a qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo junto com prestação de garantia de participação no certame.(*4) (destaque nosso).

Prossegue o TCU(*5):

21. Também em relação à fixação de prazo para apresentação da garantia, acompanho as conclusões da SECEX/PB. Como já visto acima, a Lei nº 8.666/93 permite, em determinadas situações, que a qualificação econômico-financeira possa ser demonstrada mediante prestação de garantia (art. 31, III e § 2º). Todavia, não faz nenhuma exigência de que esta garantia seja entregue antes da abertura dos envelopes referentes à habilitação das licitantes.

22. O dispositivo legal que permite a exigência de garantia não disciplina prazo para sua entrega. Trata de norma que está inserido em Seção que versa a respeito dos documentos que podem ser requisitados aos interessados para que se considerem habilitados. Limitou-se, por conseguinte, a regram que tipos de documentação deve ser apresentada.

23. O momento adequado para a apresentação dos elementos exigidos para fins de habilitação está regulamentado na Seção que trata do procedimento do certame. Nesse ponto, o art. 43 estabelece como será processada a licitação. Nos termos do inciso I, a abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos interessados e sua apreciação é o momento adequado para verificar se os licitantes preencheram os requisitos previstos no Edital para participar do certame.

24. Interpretação sistemática da Lei nº 8.666/93 permite concluir que, nas hipóteses em que é admissível a exigência de garantia como forma de assegurar a qualificação econômico-financeira dos licitantes, a prestação desta deve ocorrer em conjunto com os demais documentos referentes à habilitação, para ser apreciada em conjunto, no momento da abertura dos respectivos envelopes. Não há autorização legal para que se exija que esta garantia seja apresentada antes desta etapa. (destaques nossos).

Ou seja, o TCU, após conceituar didaticamente o que seria GARANTIA DE PROPOSTA ou de PARTICIPAÇÃO, já vem impingindo cátedra no sentido de que não se permite exigência conjunta de capital social ou patrimônio líquido mínimo com prestação de GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO, ou GARANTIA DE PROPOSTA.

No que angaria a GARANTIA CONTRATUAL é a exigida quando da formalização do contrato, não antes ou durante a realização do certame licitatório.

Assim, ainda o TCU:

Caso previsto no instrumento convocatório, observe rigorosamente o art. 56 da Lei n.º 8.666/93, exigindo, por ocasião da formalização dos próximos contratos firmados, a comprovação da prestação da garantia no momento da celebração do respectivo termo contratual, em obediência ao entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas.(*6) (destacamos).

Como se trata da garantia a ser prestada quando da celebração do contrato, conclui-se que seria a GARANTIA CONTRATUAL.

Também emana entendimento o TRF/1ª Região(*7), DF:

O seguro-garantia de execução do contrato, ao contrário das garantias da proposta, somente deve ser apresentado pela licitante vencedora, haja vista que a sua exigência, na fase inicial do certame, restringe, sem causa idônea, o número de participantes. (destaque nosso).

Da mesma forma que os editais da CeasaMinas, prosperam ainda editais de órgãos conceituados que também exigem as duas figuras, patrimônio líquido e garantia contratual:

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ, em seu PREGÃO PRESENCIAL n.º 004/2013, ou seja, em um edital ATUAL, assim exigiu:

16. DA GARANTIA DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

16.1 - Ao ser convocada para assinatura do contrato, a licitante vencedora do certame deverá apresentar à Diretoria de Licitações e Contratos, para apreciação do Órgão Fiscalizador do MPRJ, o documento de garantia da execução do contrato derivado da presente licitação, nos termos do artigo 31, parágrafo 2º, c/c artigo 56, parágrafo 1º, incisos II e III, e parágrafos 2º e 4º, todos dispositivos da Lei 8.666/93, importando em 5% (cinco por cento) do valor do contrato, a ser prestada, opcionalmente, em uma das formas abaixo:...

Também:

i) Capital social integralizado comprovado através do ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, ou patrimônio líquido comprovado através do balanço patrimonial com demonstrações contábeis do último exercício social, nos termos do artigo 31, inciso I e parágrafos 2º e 3º da Lei 8.666/93, correspondendo a, no mínimo, R\$ 798.885,62 (setecentos e noventa e oito mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e sessenta e dois centavos); (destaque nosso).

Percebe-se que foram reclamadas concomitantemente as duas exigências nesse edital em espeque, procedimento repugnado pela CGU.

Ainda tem mais, o próprio Tribunal de Contas da União – TCU, assim fez prosperar no edital do Pregão Eletrônico n.º 24/2011:

34. Os documentos exigidos para fins de qualificação econômico-financeira deverão comprovar o seguinte:

34.3. **Patrimônio Líquido** igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação;

E:

49.2. O licitante convocado deve apresentar, **no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado da data da entrega da via do contrato assinada, comprovante de prestação de garantia** no valor e nas condições descritas minuta do contrato em anexo. (destacamos).

Ou seja, o próprio TCU acumula as exigências de capital social mínimo e garantia contratual em seus editais, o que legitima tal conduta.

A doutrina, acertadamente, faz eco com tal entendimento:

“A norma do § 2º do art. 31 da Lei 8.666/93, transcrita no Comentário anterior, deve ser entendida como podendo a Administração exigir, além de capital ou patrimônio líquido mínimo, a garantia de execução contratual prevista no § 1º do artigo 56. O sentido da norma legal não é o de permitir uma ou outra exigência. **O edital pode conter uma ou as duas exigências.**”

Vale dizer: a Administração pode exigir capital ou patrimônio líquido mínimo e mais garantia de execução contratual. A fórmula legal não é, pois, a de poder a Administração exigir "A" (capital ou patrimônio líquido mínimo) ou "B" (garantia de execução contratual) e sim a de poder exigir "A" ou "A" mais "B".(*8) (destacamos).

Não nos deparamos, data máxima venia, com serenidade na afirmação da CGU de que a conduta emanada de nosso edital efetivamente estaria dissociada do entendimento a respeito da matéria, razão pela qual, não há como aceitar, após análise mais acurada do tema, o r. entendimento da CGU.

Como o próprio TCU procede da mesma forma que procedeu a CeasaMinas, não enxergamos nenhuma possibilidade auto sustentável que desemboque na necessidade de se apurar responsabilidades."

Citações:

(*1) Eficácia nas Licitações e Contratos. Motta, Carlos Pinto Coelho. 11ª edição. Editora Del Rey. 2008. Págs 374/375.

(*2) in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª edição, Editora Dialética, São Paulo, 2002, pág. 321.

(*3) Lei n.º 10.520. Art. 5º: É vedada a exigência de: I - garantia de proposta.

(*4) Acórdãos n.ºs. 1.039/2008 - 1ª Câmara, 701/2007 - Plenário, 1.028/2007 - Plenário. AC-1924-28/10-P Sessão: 04/08/10.

(*5) Acórdão 808/2003, Relator Benjamin Zymler Dou. 11/07/2003.

(*6) Item 9.3.1 do AC-2292-33/10-P Sessão: 08/09/10.

(*7) Excerto do Acórdão do Proc. AG 2007.01.00.043838-4/DF, DJF1 de 18/02/2008.

(*8) <http://www.celc.com.br/comentarios/43.html>.15/08/2001. Exigências no edital de licitação referentes a capital ou patrimônio líquido mínimo. Antônio Carlos Cintra do Amaral. 06/02/2014.

Análise do Controle Interno

Quanto aos itens em que houve manifestação da CeasaMinas, durante os trabalhos de campo e mediante expediente apresentado na reunião de busca conjunta de soluções em 03/12/2013, temos as seguintes análises:

a) Concorrências n.º 75/2010 e 76/2010

a.1) Os argumentos apresentados na reunião de busca de soluções foram suficientes para dirimir a questão no tocante às qualificações requisitadas. Importa, no entanto, que, conforme Acórdão TCU 727/2009 – Plenário, não há fundamento técnico nem legal para exigência de o licitante possuir no quadro permanente Responsáveis Técnicos habilitados nas áreas de Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Civil e Engenharia de Segurança do Trabalho, bastando, apenas, para a comprovação, a apresentação de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum. Algumas licitantes apresentaram registro desses profissionais com contratações próximas à data de realização dessas licitações (fl. 285 do processo da Concorrência 75/2010). Na elaboração do edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato, conforme disposto na SÚMULA n.º 272/2012 – TCU e precedentes no Acórdão 2575/2008 – Primeira Câmara, Acórdão 3577/2008 – Segunda Câmara, Acórdão 1910/2007 – Plenário, dentre outros. Com relação ao profissional de Engenharia de Segurança do Trabalho, a própria CPL admitiu aceitar Engenheiro da empresa licitante com especialização em Segurança do Trabalho. Porém, continua valendo também para esse profissional a faculdade de a licitante apresentar contrato de prestação de serviços, e não necessariamente de que seja do quadro permanente da empresa.

a.2) A exigência de vínculo empregatício ou societário dos responsáveis técnicos, na fase de habilitação, somente por meio de cópias das Carteiras de Trabalho e/ou fichas de Registro de Empregado ou mediante cópia do ato de investidura no cargo ou cópia do contrato social e suas alterações, restringe o caráter competitivo do certame. O Tribunal de Contas da União - TCU, em reiteradas decisões (Acórdãos nº 2.170/2008, 800/2008, 141/2008 e 1.100/2007, todos do Plenário), manifestou o entendimento de que a compreensão mais adequada de quadro permanente, mencionado no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, deve ser a do conjunto de profissionais disponíveis para prestar os serviços de modo permanente, durante a execução do objeto licitado. Não é necessário o vínculo empregatício ou societário, bastando a existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum. A exigência impõe um ônus desnecessário às empresas, na medida em que seriam obrigadas a manter entre seus empregados um número muito maior de profissionais ociosos, conforme Acórdão TCU 727/2009. Não cabe, também, a exigência de guia de recolhimento do FGTS com o nome dos profissionais.

a.3 e a.4) Para a exigência da qualidade dos serviços nas licitações supracitadas a CeasaMinas deve considerar os aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação, porém, atentando em garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, bem como a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Justamente a empresa vencedora da Concorrência nº 75/2010, para a construção do Pavilhão GPIII em Uberlândia, realizou a montagem das portas de aço de enrolar que apresentaram problemas de funcionamento, conforme informado pela CeasaMinas. Independente de qualquer empresa contratada, a prestação de serviço ou de engenharia deve ser devidamente acompanhada pelo fiscal designado durante a sua execução e solicitar tempestivamente a solução de ocorrências indesejadas. Por outro lado, a qualidade da obra está também estreitamente relacionada com a especificação do material a ser utilizado. Ademais, foi exigida comprovação de aptidão e registrados no CREA tanto da empresa quanto do profissional, conforme itens 3.3.5 e 3.3.6 dos editais, sendo que o CREA fornece somente comprovante do profissional, conforme Resolução CONFEA nº 1025/2009.

a.5) Com relação à exigência de comprovação de experiência dos quantitativos a executar, na qualificação técnica para habilitação, no voto do acórdão TCU nº 1390/2010 - plenário consta:

"16. Nesse sentido é a jurisprudência desta corte de contas, podendo ser citados como exemplo os acórdãos 1.284/2003, 2.088/2004, 2.656/2007 e 2.215/2008, todos de Plenário, havendo neste último determinação que limita "as exigências de capacidade técnico-operacional aos mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução de cada contrato do empreendimento, devendo [a unidade jurisdicionada] 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% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar"."

Inclusive quanto a esse ponto, houve questionamento pela empresa CONSTRUTORA GUIA LTDA, solicitando impugnação do edital da Concorrência nº 76/2010 na construção de pavilhão no CeasaMinas de Contagem/MG, sendo negada pela CPL. Apesar de apresentar entendimento contrário, a CeasaMinas informou que "(...) a redução para 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos do objeto editalício para demonstração de experiência anterior poderia ser razoável, e ATUALMENTE entendemos que tal expediente poderia ser interessante para fazer moradia em nossos editais."

a.6) Em relação a esse tema, o Tribunal tem firmado jurisprudência no sentido de vedar a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. Nesse caso, a pertinência e a

necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos nos autos do processo. Assim, a imposição de apresentação de número mínimo e certo de atestados de capacitação técnica, sem que haja uma justificativa adequada, configura ato irregular, por inexistência de previsão legal para tal. No que tange à limitação estabelecida no edital para a quantidade de atestados, também é irregular a fixação de número máximo de atestados ou certidões para comprovação da qualificação técnica da licitante, notadamente quando dissociada de justificativa robusta que demonstre sua pertinência em razão da especificidade do trabalho. Se o aumento de quantitativos do serviço não incrementa, incontestavelmente, a complexidade técnica da tarefa, não há motivos para estabelecer limite para o número de atestados (Acórdão 2760/2012 – Plenário e Acórdão 124/2002 - Plenário).

Adicionalmente, segundo o Acórdão TCU 727/2009, o somatório de atestados, para fins de qualificação técnica, é válido conforme determinação expedida no item 9.1.5 do Acórdão nº 786/2006 - Plenário e no item 9.1.4 do Acórdão nº 1.239/2008 - Plenário (referência também Acórdão 1.694/2007). Por fim, de acordo com excerto extraído da Consulta/2994/2010/TR/AC encaminhada pela CeasaMinas, “(...) o TCU condena edital que vedava o somatório de atestados de capacidade técnico-operacional e denuncia esse impedimento como de caráter restritivo”.

b) Concorrência nº 24/2012

Apesar de apresentar entendimento contrário, a CeasaMinas informou que “(...) a redução para 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos do objeto editalício para demonstração de experiência anterior poderia ser razoável, e ATUALMENTE entendemos que tal expediente poderia ser interessante para fazer moradia em nossos editais.”

c) Pregão Eletrônico nº 11/2008

c.1) O argumento da CeasaMinas centra-se no fato de que a supressão não afetaria a elaboração da proposta, mas o efeito deu-se em fase anterior, na participação ou não de outras empresas no Pregão. A previsão dos 6 (seis) documentos no Edital restringiu a participação das empresas que não os possuíam. Assim, a afirmação de que somente poderiam participar aquelas que haviam realizado a visita técnica, sendo necessário divulgar a errata apenas a elas, vai de encontro à necessidade da reabertura de prazo a todas outras empresas que poderiam não ter qualquer dos 6 (seis) documentos retirados e que participariam.

Na prática, deixar de exigir os mencionados documentos equivaleu a acolher uma impugnação sobre as qualificações prescritas para participar do pregão. Dessa forma, não foi atendido o Decreto 5.450/2005, que determina a publicação de nova data para o certame:

*“Art. 18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.
§ 1o Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.
§ 2o Acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida e publicada nova data para realização do certame.”*

Consoante o § 4º do art. 21 da lei de licitações, qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas, principalmente considerando que o edital foi republicado em 21/08/2008, exatamente no dia marcado para a abertura das propostas.

c.2) A CeasaMinas ratifica a inadequação da exigência de vistoria em apenas um dia, informando que alterou o entendimento acerca do assunto, aumentando o prazo para vistoria com o fito de aumentar a competitividade.

A imposição das exigências elencadas nesta constatação são medidas de restrição, cuja consequência imediata é a redução dos participantes e o perigo de adjudicar proposta que pode não ser a mais vantajosa à administração pública, caracterizando ato antieconômico, ferindo os princípios da economicidade e isonomia.

Consequência mais gravosa da restrição à competitividade é o risco da ocorrência de direcionamento do certame a determinada empresa licitante, fato constatado em item específico deste relatório.

O Tribunal considera “*irregular a exigência da realização de visita técnica em dias e horários fixos*” (Acórdãos 1948/2011, 3119/2010, 3197/2010, 2583/2010, 2477/2009, 874/2007, todos do Plenário/TCU e Acórdãos 1450/2009-TCU-2ª Câmara e 2028/2006-TCU-1ª Câmara). Com relação às visitas técnicas, a CeasaMinas informa que todos os editais atualmente já estão convencionando vários dias para as visitas.

d) Pregão Presencial 12/2010

É vedada a exigência simultânea de mais de uma modalidade de garantia, conforme os Acórdãos nºs 1.694/2007 e 1.228/2008 e a Súmula TCU nº 275, bem com o § 2º do art. 31 da Lei nº 8.666/1993.

Com relação à manifestação após o Relatório Preliminar, temos o seguinte:

Concorrências nº 75/2010 e 76/2010

A CEASAMINAS apresentou argumentos similares àqueles anteriormente expostos. As análises dos editais foram pautadas nas legislações pertinentes, nas Decisões e nos Acórdãos do Tribunal de Contas da União, os quais são controversos segundo a manifestação do gestor. Sendo assim, mantém-se a constatação.

Concorrência nº 24/2012

Apesar de não haver concordância, a CeasaMinas informou que irá reduzir em 50% as exigências de demonstração de capacidade técnica.

Pregão Eletrônico nº 11/2008

Apesar de entender que não houve prejuízo para participação de empresas, o gestor alterará a forma procedimental, de modo que o dia da sessão seja reagendado, quando ocorrer casos análogos. Complementarmente, todos os editais já estão convencionando vários dias para visitas técnicas.

Pregão Presencial 12/2010

A manifestação do gestor foi esclarecedora e a questão sobre a garantia foi explicitada.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar responsabilidade de quem deu causa à realização de certame licitatório contendo restrições ao caráter competitivo.

Recomendação 2: Possibilitar à Comissão Permanente de Licitação e às áreas técnicas da CEASAMINAS a oportunidade em realizar treinamentos e reciclagens na área de licitações e contratações.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Evidências de direcionamento na realização das Concorrências 75/2010 e 76/2010, para construção dos Pavilhões GPIII, em Uberlândia/MG, e Pavilhão X, em Contagem/MG.

Fato

I - Concorrência nº 75/2010

Foi constatado que as empresas CONSTRUTORA CASTRO NEVES, CNPJ 04.067.241/0001-09, e PANAYOTES TSATSAKIS ENG. CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ 18.762.922.0001-00, foram desclassificadas em decorrência das cláusulas restritivas já analisadas. Na Ata do dia 21/02/2011, consta o que segue:

“CONSTRUTORA CASTRO NEVES EMPREENDIMENTOS LTDA está DESABILITADA por ter descumprido item 3.3.2 do edital, não comprovando ter em seu quadro permanente de funcionários profissionais responsáveis técnicos nas especialidades engenheiro eletricista, engenheiro mecânico e engenheiro com especialização em segurança do trabalho. Descumpriu o item 3.3.5 do edital, não comprovando ter executado quantidades mínimas dos seguintes serviços: construção de edificação com área mínima de 2.455,04 m², fornecimento e montagem de estrutura metálica, cobertura em telhas metálicas, porta de aço de enrolar e piso em concreto armado.

PANAYOTES TSATSAKIS ENG. CONSTRUÇÕES LTDA. está DESABILITADA por ter descumprido o item 3.3.2 do edital, não comprovando ter em seu quadro permanente de funcionários profissionais responsáveis técnicos nas especialidades engenheiro eletricista, engenheiro mecânico e engenheiro com especialização em segurança do trabalho. Descumpriu item 3.3.3 do edital, não comprovando, através da CTPS, vínculo empregatício de engenheiro mecânico e engenheiro eletricista. Não apresentou engenheiro com especialização em segurança do trabalho. Descumpriu o item 3.3.5 do edital, não comprovando ter executado quantidades mínimas dos seguintes serviços: alvenaria em bloco de concreto, fornecimento de estrutura pré-moldada de concreto, forro de PVC, porta de aço de enrolar, SPDA, instalações de prevenção e combate a incêndio, drenagem pluvial.”

Ocorre, porém, que a CONSTRUTORA CASTRO NEVES comprovou ter em seu quadro engenheiro eletricista, engenheiro mecânico e técnico de segurança do trabalho, conforme folhas 281 a 287 e 293 a 297 do processo de licitação. Ademais, além de a exigência ser restritiva à competitividade, a Norma Regulamentadora nº 4 – NR 4, aprovada pela Portaria GM/MTE nº 3.214, de 08/06/1978, menciona a manutenção de técnico na obra de construção, e não engenheiro de segurança do trabalho. Comprovou, também, conforme solicitado no item 3.3.5 do edital, ter executado serviços de construções, folhas 173 a 181 do processo. A construtora entrou com recurso (fls. 456 a 470 do processo) e foi negado provimento (fls. 474 a 477 do processo).

Quanto à PANAYOTES TSATSAKIS ENG. CONSTRUÇÕES LTDA, houve comprovação dos profissionais técnicos (fls. 552 a 555 do processo), considerando que se caracteriza como restrição à competitividade exigir dos licitantes comprovação no quadro de funcionários de engenheiro mecânico e engenheiro com especialização em segurança do trabalho. No que tange à execução de quantidades mínimas, além de haver comprovação de execução de trabalhos similares, os itens que levaram a desabilitar essa licitante são de valor reduzido frente ao total de itens da obra, sendo também de pouca complexidade na execução. Acrescenta-se a isso, o item 3.3.5.1 do edital que não admite o

somatório de atestados, certidões ou contratos para atender às quantidades mínimas exigidas em cada item especificado.

Como observado no recurso e na documentação apresentada pelas empresas licitantes, todas elas possuíam experiência suficiente quanto aos itens exigidos na qualificação técnica. Contudo, a exigência do edital se mostra restritiva à competição e contrária ao interesse público, conforme explanado em constatação específica deste Relatório.

No dia 11/03/2011, a comissão da licitação - CPL voltou a se reunir e decidiu pela classificação da proposta da única empresa habilitada, que apresentou o valor global de R\$ 3.054.449,61.

O Contrato nº 24/2011, entre a CEASAMINAS e a TFF CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA, foi firmado em 16/03/2011, com vigência de 10 meses.

II - Concorrência nº 76/2010

Foi constatado que as empresas CONSTRUTORA CASTRO NEVES e CONSTRUTORA GUIA LTDA apresentaram a documentação de habilitação exigida e, mesmo assim, foram desclassificadas. Na ata do dia 21/02/2011 consta que a *“CONSTRUTORA CASTRO NEVES EMPREENDIMENTOS LTDA está DESABILITADA por ter descumprido item 3.3.2 do edital, não comprovando ter em seu quadro permanente de funcionários, profissionais responsáveis técnicos nas especialidades engenheiro eletricista, engenheiro mecânico e engenheiro com especialização em segurança do trabalho. Descumpriu o item 3.3.5, do edital, não comprovando ter executado quantidades mínimas dos seguintes serviços: construção de edificação com área mínima de 2.658m², fornecimento e montagem de estrutura metálica, cobertura em telhas metálicas, porta de aço de enrolar e piso em concreto armado. A CONSTRUTORA GUIA LTDA. está DESABILITADA por ter descumprido o item 3.3.5 do edital, não comprovando execução das quantidades mínimas previstas dos seguintes serviços: construção de edificação com área mínima de 2.658m², alvenaria estrutural em bloco de concreto, cobertura em telhas metálicas e instalação de porta de aço de enrolar.”*

Ocorre, porém, que a CONSTRUTORA CASTRO NEVES comprovou ter em seu quadro engenheiro eletricista, engenheiro mecânico e técnico de segurança do trabalho, conforme folhas 416 a 430 do processo de licitação. Comprovou, também, ter executado serviços de construções conforme folhas 296, 298, 338, 339, 341, 375 e 381 do processo.

Por sua vez, a CONSTRUTORA GUIA LTDA comprovou a execução de obras conforme folhas 619 a 637 do processo. Ressalta-se que essa empresa apresentou previamente impugnação do edital (fls. 201 a 211 do processo), em 19/01/2011, questionando sobre itens insignificantes tendo como PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA DA OBRA, QUANTIDADES MÍNIMAS, e ainda com restrição e limitação de que tal comprovação seja feita em, NO MÁXIMO, 3 ATESTADOS. Nesse documento, a empresa demonstra que os itens, como “Forma em tábua ou chapa compensada”, “Concreto estrutural fck > ou = 25 Mpa”, “Alvenaria estrutural em bloco de concreto”, “Cobertura em telhas metálicas com pintura eletrostática nas duas faces”, “Forro de PVC”, “Portas de aço de enrolar” são itens de valor reduzido diante da relação de itens que compõem a obra, sendo também de pouca complexidade, ou apresenta percentual superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar em alguns casos.

A CPL negou provimento da impugnação (fls. 229 a 252 do processo), alegando que *“o edital EXIGE QUANTITATIVO PARA APENAS 10 ITENS, ou seja, SOMENTE PARA AS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA. Em uma obra de mais de 4 (quatro) milhões de reais a CEASAMINAS exigiu quantitativo de apenas 10 ITENS”*. No entanto, justamente o reduzido valor de cada item com relação

ao conjunto da obra foi questionado pela CONSTRUTORA GUIA LTDA, cuja impugnação foi negada.

Com relação à terceira empresa desabilitada, CONSTRUTORA CINZEL SA, esta também encaminhou expediente de impugnação do edital (fls. de 257 a 267) questionando as exigências de as empresas participantes terem em seu quadro de funcionários engenheiro mecânico e engenheiro com especialização em segurança do trabalho, alegando que existem empresas prestadoras de serviços que terceirizam atividades de estruturas metálicas, elevadores, fornecendo engenheiros mecânicos capacitados, como também na área de segurança e medicina do trabalho.

Questionou, também, quanto à exigência de atestado técnico para os itens de “cobertura em telhas metálicas com pintura eletrostática nas duas faces” e “Piso em concreto armado, nível zero, juntas serradas sob base de cascalho”, argumentando que a telha metálica, quando exigida, já é adquirida com a pintura eletrostática, que vem de fábrica, portanto, quem tem atestado técnico de "cobertura de telhas metálicas" certamente tem a capacidade de colocar telha com pintura eletrostática. Quanto ao piso de concreto armado SOBRE BASE DE CASCALHO, a CINZEL rebateu o edital explanando que a base de cascalho é apenas uma camada inferior que antecede a execução do piso, que pode ser também sobre a forma de base de minério, bica corrida, dentre outras, não tendo complexidade diferenciada.

Outro ponto levantado foi a limitação prevista no item 3.3.6 quanto à apresentação de no máximo 3 (três) atestados expedidos por empresa pública ou privada. De fato, houve afrontamento do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e do art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93, conforme Acórdão nº 1.140/2005 - TCU – PLENÁRIO. Acrescenta-se a isso, o item 3.3.5.1 do edital que não admite o somatório de atestados, certidões ou contratos para atender às quantidades mínimas exigidas em cada item especificado.

Como observado nas impugnações e na documentação apresentada por duas empresas licitantes, todas elas possuíam experiência suficiente quanto aos itens exigidos na qualificação técnica. Contudo, a exigência do edital se mostra excessiva e restritiva à competição, sendo contrária ao interesse público.

No dia 11/03/2011 a comissão licitatória voltou a se reunir e decidiu pela classificação da proposta da única empresa habilitada, que apresentou o valor global de R\$ 3.999.601,08.

O Contrato nº 23/2011, entre a CEASAMINAS e a TFF CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA, CNPJ 08.080.291/0001-87, foi firmado em 16/03/2011, com vigência de 12 meses.

Causa

O Diretor-Presidente da CEASAMINAS, à época, homologou e adjudicou os objetos das licitações, mesmo com os critérios de habilitação técnica estando de forma excedente ao admitido na legislação de licitação, baseando-se no julgamento da CPL.

Os excessos na aplicação dos critérios estabelecidos na legislação de licitações, em especial as exigências para habilitação de licitantes, resultaram na eliminação das empresas concorrentes, restando uma única empresa habilitada.

Manifestação da Unidade Examinada

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“De início, vale o apontamento de um fato muito importante que até então não foi alvo de análise, mesmo havendo documentação nos processos que o corporifica.

*No propósito de aumentar o número de participantes a CeasaMinas, antes mesmo da realização da sessão, e com observância dos requisitos legais, promoveu incisões nos editais das Concorrências n.ºs 75/2010 e 76/2010, **diminuindo o grau de exigência técnica.***

As alterações foram devidamente publicadas no Diário Oficial da União – DOU e no Jornal Hoje em Dia, do dia 27 de janeiro de 2011, conforme constam nos processos.

No entanto, quando do julgamento das documentações das empresas que participaram dos certames supra citados, temos que os julgamentos foram realizados sem observância das alterações sofridas pelos editais, ou seja, os julgamentos obedeceram as configurações anteriores editalícias, que eram mais rigorosas.

Os resultados desses julgamentos, veiculados através das atas das duas sessões, ocorridas no dia dez de fevereiro de 2011, foi que todas as empresas estariam desabilitadas em ambos os processos.

*Destaque-se, **TODAS as licitantes foram INABILITADAS, tanto na Concorrência n.º 75/2010, como na Concorrência n.º 76/2010,** inclusive, a licitante TFF Construções e Montagens Ltda., vencedora nos dois certames, prova maior de que não houve direcionamento. **Repise-se, até a empresa que venceu nos dois processos foi desabilitada em ambos.***

Após manifestação de uma das empresas licitantes, a Comissão de Licitações percebeu que o julgamento das documentações realmente havia ocorrido sem se levar em consideração as mutações sofridas pelo edital.

Conste-se que se não houvesse manifestação de uma das licitantes em relação às alterações sofridas pelo edital, todas teriam se mantido inabilitadas.

Assim, consciente do erro, a Comissão de Licitações cancelou os julgamentos das documentações, em ambos os processos, para efetivar outros julgamentos, desta vez considerando as alterações sofridas pelo edital, de modo que o crivo dos julgamentos ficassem mais flexíveis, já que as alterações diminuíram o grau de exigência técnica.

Assim, foram realizados outros julgamentos, cujas sínteses foram abarcadas pelas atas das sessões do dia 21 de fevereiro de 2011. A CeasaMinas nutria a esperança de que os novos julgamentos, sendo embasados em menores exigências, poderiam habilitar várias empresas.

Entretanto, mesmo com a diminuição das exigências de capacitação técnica, 02 (duas) licitantes ainda restaram-se desabilitadas na Concorrência n.º 75/2010; e 03 (três) na Concorrência n.º 76/2010.

Nenhum dos processos licitatórios caminharam sem se sustentarem na mais restrita legalidade. Nada foi realizado em apartado à legislação, conforme será demonstrado. Assim, fica registrado tal fato, que por si só já demonstra cabalmente que inocorreu direcionamento.

Aduz a CGU que a empresa Construtora Castro Neves Ltda., desabilitada, teria apresentado toda a documentação de habilitação e que a empresa Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda., também desabilitada, teria apresentado grande parte da documentação, na Concorrência n.º 75/2010.

Que a CeasaMinas desabilitou a Construtora Castro Neves Ltda. pelos seguintes motivos (a redação é a mesma para as atas dos processos Concorrências 75 e 76/2010, diferenciando apenas na área, que na Concorrência 76/2010 é 2.658 m²):

CONSTRUTORA CASTRO NEVES EMPREENDIMENTOS LTDA. está DESABILITADA por ter descumprido item 3.3.2, do edital, não comprovando ter em seu quadro permanente de funcionários, profissionais responsáveis técnicos nas especialidades engenheiro eletricitista, engenheiro mecânico e engenheiro com especialização em segurança do trabalho. Descumpriu o item 3.3.5, do edital, não comprovando ter executado quantidades mínimas dos seguintes serviços: construção de edificação com área mínima de 2.455,04m², fornecimento e montagem de estrutura metálica, cobertura em telhas metálicas, porta de aço de enrolar e piso em concreto armado.

Que desabilitou a licitante Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda., na Concorrência n.º 75/2010, pelos seguintes motivos:

PANAYOTES TSATSAKIS ENG.CONSTRUÇÕES LTDA., está DESABILITADA por ter descumprido o item 3.3.2, do edital, não comprovando ter em seu quadro permanente de funcionários, profissionais responsáveis técnicos nas especialidades engenheiro eletricitista, engenheiro mecânico e engenheiro com especialização em segurança do trabalho. Descumpriu item 3.3.3, do edital, não comprovando, através da CTPS, vínculo empregatício de engenheiro mecânico e engenheiro eletricitista. Não apresentou engenheiro com especialização em segurança do trabalho. Descumpriu o item 3.3.5, do edital, não comprovando ter executado quantidades mínimas dos seguintes serviços: alvenaria em bloco de concreto, fornecimento de estrutura premoldada de concreto, forro de PVC, porta de aço de enrolar, SPDA, instalações de prevenção e combate a incêndio, drenagem pluvial.

E que a referida empresa, Construtora Castro Neves Ltda., teria comprovado ter em seu quadro engenheiros eletricitista, engenheiro mecânico e técnico de segurança do trabalho. Que, conforme a Norma Regulamentadora n.º 04 – NR 4, aprovada pela Portaria GM/MTE n.º 3.214/1978, a CeasaMinas não poderia ter exigido em seus editais comprovação de engenheiro de segurança do trabalho, e que seria correto exigência de apenas TÉCNICO de segurança do trabalho, que deveria militar na obra de construção. Que comprovou também ter executado serviços de construções. Que a mesma entrou com recurso, sendo denegado.

Considerando a alegação da CGU no sentido de que a empresa Construtora Castro Neves Ltda. teria comprovado ter em seu quadro engenheiros eletricitista, engenheiro mecânico e técnico de segurança do trabalho, penitenciamo-nos pelo fato de que realmente foi comprovado a existência nos quadros funcionais da referida licitante de engenheiros elétrico e com especialização em segurança do trabalho, ao reverso do que se fez constar na ata da sessão do dia 21 de fevereiro de 2011, para as Concorrências n.ºs 75 e 76/2010.

O engenheiro do Departamento de Engenharia e Infraestrutura da CeasaMinas, que fez a conferência da parte técnica das documentações, equivocou-se em seu julgamento.

No entanto, o referido equívoco, em nada alteraria o resultado final do julgamento, tendo em vista que o julgamento alegando que a referida empresa não teria feito comprovação de engenheiro mecânico está correto. Ou seja, foi apresentado pela empresa Construtora Castro Neves Ltda. um TÉCNICO mecânico e não um engenheiro mecânico, exigido pelo edital.

Já foi debatido à exaustão no presente, precisamente na resposta à alínea “a.1”, supra, a legalidade de se exigir engenheiro mecânico na composição dos quadros da empresa licitante. Assim, só por esse fato, e pelo art. 30, da Lei de Licitações, bem como ao alvitre do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, está mais do que justificado a desabilitação da referida licitante, principalmente pelo fato de que a Construtora Castro Neves Ltda. não demonstrou possuir em seu quadro de funcionários engenheiro mecânico.

Quanto ao remanescente discordamos do entendimento da CGU. Ora, a empresa Construtora Castro Neves Ltda. não apresentou toda a documentação exigida pelo edital para habilitação, motivo pelo qual, nos termos da lei e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a mesma foi desabilitada.

Quanto a afirmação da CGU de que nossos editais não poderiam pedir comprovação de existência nos quadros da licitante de engenheiro em segurança do trabalho, mas, sim de técnico em segurança do trabalho, nos termos da Norma Regulamentadora n.º 04 – NR 4, aprovada pela Portaria GM/MTE n.º 3.214/1978, não há como apoiar tal afirmação no preceito normativo registrado.

Entretanto, não cabe fundamento nas alegações da CGU, tendo em vista que a referida NR 04 determina que o técnico de segurança seja mantido no canteiro de obras e o engenheiro de segurança do trabalho deverá ficar centralizado, no entanto, a norma é incisiva no fato da necessidade de comprovação da existência de ambos os profissionais.

No entanto, o edital exige apenas, e até para AMPLIAR o rol de interessados para competir, de que a empresa demonstre a existência de engenheiro em segurança do trabalho; o edital não faz menção se esse engenheiro deve estar centralizado ou não no canteiro de obras, mas simplesmente pede comprovação de que o engenheiro em segurança do trabalho exista nos quadros da empresa, o que deita abaixo toda a respeitável afirmação da CGU.

Então, por corolário, a NR 04 permite sim que seja exigida em editais de licitação a comprovação nos quadros da empresa licitante de ENGENHEIRO DE SEGURANÇA DO TRABALHO, já que, insista-se, ao alvitre do edital não importa onde o engenheiro em segurança do trabalho teria que trabalhar, mas importa, isso sim, que exista comprovação do mesmo nos quadros da empresa.

E não é só isso, há outros motivos também para povoarem o acervo de irregularidades da empresa Construtora Castro Neves Ltda.

A mesma também descumpriu o item 3.3.5, do edital, não comprovando ter executado quantidades mínimas dos seguintes serviços: construção de edificação com área mínima de 2.455,04m², e 2.658,00m², respectivamente para as Concorrências 75/2010 e 76/2010, fornecimento e montagem de estrutura metálica, cobertura em telhas metálicas, porta de aço de enrolar e piso em concreto armado.

Foi demonstrado também a total lisura e legalidade de se exigir atestado demonstrando experiência anterior de construção de imóvel contendo 100% (cem) por cento do objeto licitado, o que não foi demonstrado pela licitante.

As irregularidades apresentadas pela empresa Construtora Castro Neves Ltda. foram várias, o que reclamou mesmo sua desabilitação.

A CGU alega que a Construtora Castro Neves Ltda. “comprovou ter executado serviços de construções”. Ora, isso não é suficiente. A mesma tem que fazer comprovação de execução de serviços de construções em conformidade com o edital, o que não fez.

Em nada adianta uma empresa licitante ser a maior construtora do mundo e na fase de documentação do processo licitatório não apresentar um documento exigido pelo edital, mesmo sendo a maior de todas, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a mesma tem que ser desabilitada, descartada do evento.

Nesse caso ilustrativo, em essa empresa não apresentando documento exigido pelo edital, e no caso da Comissão de Licitações considerá-la habilitada, mesmo assim, o que faz entender as alegações da CGU, certo seria a inauguração de mandado de segurança em desfavor à Comissão de Licitações, recurso judicial que teria provimento.

Acreditamos até que a empresa Construtora Castro Neves Ltda. tenha condições reais de edificação do pavilhão em comento, no entanto, não basta que a mesma tenha capacidade, mas, além disso, tem que demonstrar essa capacidade aos olhos editalícios, sob pena de desabilitação, caso contrário estar-se-ia ofendendo a lei e o princípio da competitividade.

Insiste a CGU que, quanto a empresa Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda., que houve comprovação dos profissionais técnicos. Que no que tange à execução de quantidades mínimas, que os itens que levaram a desabilitar essa licitante são de valor insignificante frente ao total de itens da obra, sendo de pouca ou nenhuma complexidade na execução. Que o edital de forma inapropriada vedaria o somatório de atestados.

Compulsando novamente os autos licitatórios das Concorrências n.ºs 75 e 76/2010, é-nos possível observar que, data venia, não assiste razão à CGU, tendo em vista que a referida licitante só comprovou a existência de engenheiro civil, e nada mais. Escapando de comprovação a existência de engenheiros eletricitista, mecânico e de segurança do trabalho, o que, por si só, já é causa de desabilitação.

No entanto, a desabilitação não encontrou justificativa apenas no mencionado supra, mas também no seguinte:

Descumpriu item 3.3.5, não comprovando a execução de serviços nas quantidades mínimas previstas: alvenaria em bloco de concreto, fornecimento de estrutura pré-moldada de concreto, forro de PVC, porta de aço de enrolar, SPDA, instalações de prevenção e combate a incêndio, drenagem pluvial.

Portanto, não há como sustentar nenhuma tese que consiga desvincular as inabilitações das empresas Construtora Castro Neves Ltda. e Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda. de nosso ordenamento legal. Tudo foi realizado com grande enfoque

na lei, não havendo, nem para se sustentar um amor ao debate, qualquer resquício de direcionamento.

A argumentação da CGU em relação a Concorrência n.º 76/2013, é idêntica à acima exposta para as empresas Construtora Castro Neves Ltda. e Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda.

Em relação a empresa Construtora Guia Ltda., no que tangencia a Concorrência n.º 76/2010, alega a CGU que a mesma foi desabilitada por ter descumprido o item 3.3.5 do edital, não comprovando execução das quantidades mínimas previstas dos seguintes serviços: construção de edificação com área mínima de 2.658m², alvenaria estrutural em bloco de concreto, cobertura em telhas metálicas e instalação de porta de aço de enrolar.

Alega que a Construtora Guia Ltda. comprovou a execução de obras. Que a mesma apresentou impugnação ao edital questionando sobre “itens insignificantes tendo como parcelas de maior relevância da obra quantidades mínimas” e ainda restrição e limitação de que tal comprovação seja feita em no máximo 03 (três) atestados.

Ora, razão assiste ao julgamento da impugnação da Construtora Guia Ltda., quando negou-lhe provimento.

Nos termos da Lei n.º 8.666/93, não há que se falar em exigência imprópria de parcelas de menor relevância e nem de valores insignificantes, quando se trata de atestado da empresa, nos exatos termos do art. 30, Inciso II, da supracitada lei.

Essa vedação vislumbrada pela CGU inadmite tais exigências para o técnico-profissional, conforme § 1º, Inciso I, da lei de licitações, MAS NÃO PARA SE EXIGIR DA EMPRESA, conforme o Inciso II, do art. 30.

A Construtora Guia Ltda., e ainda, TODAS as outras licitantes em ambos os processos, teriam que atender a todas as parcelas, RELEVANTES ou NÃO, com quantitativos mínimos ou não, independente de VALORES, conforme preceitua o art. 30, Inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93; e as mesmas não cuidaram de fazer tais provas, com exceção da empresa vencedora.

Insista-se, exigências de parcelas irrelevantes, quantitativos mínimos, preços insignificantes só possuem validade quando exigidos em atestado do profissional, mas nunca da empresa.

Assim, mais do que justificado as desabilitações que ocorreram, que não merecem a mínima exação.

Mas mesmo assim, nem seria necessário manifestar que todos os itens exigidos são de grande complexidade, já que, novamente se frisa, tratam-se de obras gigantescas, de quase 03 (três) mil metros quadrados e não de uma simples e pequena loja.

A CGU também alega que na Concorrência n.º 76/2010, a Construtora Cinzel S.A., também desabilitada, entrou com impugnação ao edital alegando que não poderíamos exigir engenheiros mecânico e com especialização em segurança do trabalho na composição dos quadros de funcionários da empresa.

Que não se poderia limitar os atestados em 03 (três) unidades e que não seria legítima a exigência de não se poder somar os atestados.

Todos esses pontos foram debatidos quando das respostas referentes às outras licitantes, não havendo necessidade de se repetir, mas, apenas de se direcionar às mesmas.

Ademais, a própria Advocacia Geral da União – AGU, admite que se exija nos editais comprovação de que a licitante tenha como contar com engenheiros de várias especialidades, como se demonstra através do modelo de edital da AGU, que segue:

1.1.1. Quanto à capacitação técnico-profissional: comprovação de que possui, na data prevista para a entrega da proposta, profissional(is) de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, elencados no subitem abaixo, detentor(es) de Atestado de Responsabilidade Técnica por execução de serviços de características semelhantes;

*1.1.1.1. **Engenheiro Civil** (exemplo)*

*1.1.1.2. **Engenheiro Elétrico** (exemplo)*

*1.1.1.3. **Geólogo** (exemplo)*

1.1.1.4. etc (...)

1.1.1.5.

Nota Explicativa: O Atestado de Responsabilidade Técnica, a ser exigido, limitar-se-á às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. Assim, conforme o objeto licitatório, a exigência deve referir-se à área ou áreas de engenharia de maior relevo para o serviço. Por exemplo, em alguns casos, poderia bastar o ART em relação ao engenheiro civil, **em outras pode ser necessário em relação a este o engenheiro mecânico, ou elétrico, geólogo.** É essencial que a equipe técnica participe da elaboração da minuta de edital propriamente dita e que haja compatibilidade com o Termo de Referência.

Tudo o que foi explanado até o momento foi corroborado pelo decisum de lavra do JUIZ DE DIREITO DA 21ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS, quando do julgamento do Mandado de Segurança n.º 44570-69.2011.4.01.3800, movido pela empresa Construtora Castro Neves Ltda. em desfavor à CeasaMinas, tendo como objeto os processos licitatórios Concorrências n.ºs 75 e 76/2010.

Conforme sentença anexa, assim se pronunciou o juiz por ocasião da sentença:

*Diante do exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido e **DENEGO A SEGURANÇA** (Proc. n.º 44570-69.2011.4.01.3800), na presente **AÇÃO MANDAMENTAL** impetrada por **CASTRO NEVES EMPREENDIMENTOS LTDA** contra ato do **DIRETOR PRESIDENTE DA CEASAMINAS-CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS S/A.***

Ou seja, tudo que aqui se planta, não houve inovação, mas sim, total e irrestrita observância fiel aos ditames legais, o que foi balizado, inclusive, por decisão judicial, quando denegou segurança no Mandado de Segurança movido pela Construtora Castro Neves Ltda. em cima dos processos licitatórios em comento.

Atentando, ainda, que ao agente público é vedado descuidar de suas responsabilidades para com os interesses da Administração e dos administrados, registramos que contratar sem verificar a exaustão se o contratado possui as reais condições de levar a bom termo o objeto do contrato configura conduta totalmente indesejável, punida nos termos da lei.

Assim, não é somente a CeasaMinas que afirma que não houve direcionamento, mas a própria JUSTIÇA FEDERAL também o afirma.”

Após envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 1767/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 24/01/2014, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aduz em seu inrôito que “foi constatado” que a empresa Construtora Castro Neves Ltda., trouxe toda a documentação exigida pelo edital e foi desabilitada. Insta exteriorizar que NADA foi constatado, data maxima venia. Vingou-se, até o presente momento, de forma absolutamente inapropriada e destituída de fundamento, apenas uma afirmativa da CGU no sentido de que houve direcionamento, no entanto, tal afirmativa é de uma fragilidade tão característica que não havia como sobreviver após a resposta da CEASAMINAS a respeito, dados os robustos e viris fundamentos deitados pela CPL.

Com certeza, admite-se que a afirmativa de direcionamento ainda respira, apenas por amor ao debate, dado que, como “foi constatado” se absolutamente nada foi provado? Não se cuidou de carrear nem mesmo um indício de prova que sustente a assertiva.

No intuito de aviventar os registros anteriores, interessante, por sua vital importância, que chamemos à baila o fato de que em ambos os processos licitatórios TODAS as empresas licitantes chegaram a estar desabilitadas, infelizmente por equívoco da CPL, quando operou alterações prévias nos editais e promoveu julgamentos sem consideração dessas alterações.

Ora, como uma Comissão de Licitações poderia aderir a direcionamento se chegou ao ponto de DESABILITAR TODAS AS EMPRESAS dos procedimentos licitatórios?

Ainda, acaso não houvesse se levantado recurso irrisignatório os processos poderiam ter sido FRACASSADOS.

Não se consegue, por máximo de esforço que se empreenda, de pelo menos possibilitar a criação de embrião no sentido de afirmar que houve direcionamento quando TODAS as empresas chegaram a ser desabilitadas. Se tivesse havido o direcionamento, contundente se mostra que a CPL teria desabilitado todas as empresas com exceção de uma, para favorecê-la.

Mas não, todas foram desabilitadas em ambos os processos, e assim permaneceriam se não fosse os efeitos de recurso administrativo.

Aprofundando-nos ainda mais nas alegações basilares da CGU, tecendo novamente sólidas argumentações no sentido de afugentar o imbróglío que rema a CGU para o norte do direcionamento.

Em ambos os procedimentos temos que a Construtora Castro Neves Ltda. não apresentou toda a documentação de habilitação reclamada pelos editais; da mesma forma, afirma-se em relação a empresa Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda. e as demais empresas.

No caso da Construtora Castro Neves Ltda., a mesma descumpriu o item 3.3.5, do edital, não comprovando ter executado quantidades mínimas dos seguintes serviços: construção de edificação com área mínima de 2.455,04m², e 2.658,00m², respectivamente para as Concorrências 75/2010 e 76/2010, fornecimento e montagem de estrutura metálica, cobertura em telhas metálicas, porta de aço de enrolar e piso em concreto armado.

Foi demonstrado também a total lisura e legalidade de se exigir atestado demonstrando experiência anterior de construção de imóvel contendo 100% (cem) por cento do objeto licitado, o que não foi demonstrado pela licitante.

Em interpretação normativa literal, a respeito desse percentual de 100% (cem por cento) de experiência exigida, aliada a consultorias da NDJ, e mesmo à parte da doutrina e jurisprudência é possível se chegar a conclusão também do escorreito procedimento da CPL nesses processos, no sentido de sua total lisura.

A CGU não emana o mesmo entendimento, escora-se em decisões do TCU, restando tipificado outra tese, hipótese, residente no fato de que os atestados de capacidade técnica não poderiam exigir mais que 50% (cinquenta por cento) do objeto da licitação a título de experiência.

Defronte a duas teses, a da CGU, que adota esse percentual de 50% (cinquenta por cento) e a da CPL, que adota o percentual de 100% (cem por cento), entre essas duas teorias, há um abismo preenchido com diversas decisões desencontradas, não havendo propriedade para se bater o pé em uma dessas teses e afirmar com segurança que a mesma deve prevalecer, conforme exaustivamente debatido no item a.5, retro.

Entendemos, respeitosamente, que não haveria ponte para que a CGU repreendesse a CPL da CEASAMINAS almejando que se aponte responsáveis por um direcionamento que inexistiu? Como se um crime grave tivesse sido praticado.

Se há verdadeira celeuma na matéria, e ainda uma interpretação literal da norma jurídica outorgando créditos para a CPL, como sustentar qualquer afirmação de direcionamento?

Em a matéria sendo pacificada, não havendo discussões calouradas deitadas sobre essa matéria, aí sim, haveria como se falar que realmente a CPL incorreu em erro, e poderia se partir para uma punição, no entanto, como já se plantou, a matéria não converge para um ponto comum.

Em sendo assim, nada mais saudável que se aplicar um princípio que norteia o Direito Penal Brasileiro, o da “na dúvida absolva-se o réu”.

Se a matéria é controversa, nada mais sereno e lúcido que aplicar o princípio Penal acima prescrito.

A CGU alega que a Construtora Castro Neves Ltda. “comprovou ter executado serviços de construções”. Ora, isso não é suficiente. A mesma tem que fazer comprovação de execução de serviços de construções em conformidade com o edital, o que não fez.

Em nada adianta uma empresa licitante ser a maior construtora do mundo e na fase de documentação do processo licitatório não apresentar um documento exigido pelo edital, mesmo sendo a maior de todas, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a mesma tem que ser desabilitada, descartada do evento.

Pode ser até que a empresa Construtora Castro Neves Ltda. tenha condições reais de edificação do pavilhão em comento, no entanto, não basta que a mesma tenha capacidade, mas, além disso, tem que demonstrar essa capacidade aos olhos editalícios, sob pena de desabilitação, caso contrário estar-se-ia ofendendo a lei e o princípio da competitividade.

Quanto a empresa Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda., a CGU alega que no que tange à execução de quantidades mínimas, que os itens que levaram a desabilitar essa licitante são de valor insignificante frente ao total de itens da obra, sendo de pouca ou nenhuma complexidade na execução. Que o edital de forma inapropriada vedaria o somatório de atestados.

Compulsando novamente os autos licitatórios das Concorrências n.ºs 75 e 76/2010, é-nos possível observar que, data venia, não assiste razão à CGU, tendo em vista que empresa Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda. incorreu nas seguintes lacunas:

Descumpriu item 3.3.5, não comprovando a execução de serviços nas quantidades mínimas previstas: alvenaria em bloco de concreto, fornecimento de estrutura pré-moldada de concreto, forro de PVC, porta de aço de enrolar, SPDA, instalações de prevenção e combate a incêndio, drenagem pluvial.

Portanto, não há como sustentar nenhuma tese que consiga desvincular as inabilitações das empresas Construtora Castro Neves Ltda. e Panayotes Tsatsatkis Engenharia

Construções Ltda. de nosso ordenamento legal. Tudo foi realizado com grande enfoque na lei, não havendo qualquer resquício de direcionamento.

A argumentação da CGU em relação a Concorrência n.º 76/2013, é idêntica à acima exposta para as empresas Construtora Castro Neves Ltda. e Panayotes Tsatsatkis Engenharia Construções Ltda.

Em relação a empresa Construtora Guia Ltda., no que tangencia a Concorrência n.º 76/2010, alega a CGU que a mesma foi desabilitada por ter descumprido o item 3.3.5 do edital, não comprovando execução das quantidades mínimas previstas dos seguintes serviços: construção de edificação com área mínima de 2.658m², alvenaria estrutural em bloco de concreto, cobertura em telhas metálicas e instalação de porta de aço de enrolar. Alega que a Construtora Guia Ltda. comprovou a execução de obras. Que a mesma apresentou impugnação ao edital questionando sobre “itens insignificantes tendo como parcelas de maior relevância da obra quantidades mínimas” e ainda restrição e limitação de que tal comprovação seja feita em no máximo 03 (três) atestados.

Ora, razão assiste ao julgamento da impugnação da Construtora Guia Ltda., quando negou-lhe provimento.

Nos termos da Lei n.º 8.666/93, não há que se falar em exigência imprópria de parcelas de menor relevância e nem de valores insignificantes, quando se trata de atestado da empresa, nos exatos termos do art. 30, Inciso II, da supracitada lei.

Essa vedação vislumbrada pela CGU inadmitte tais exigências para o técnico-profissional, conforme § 1º, Inciso I, da lei de licitações, MAS NÃO PARA SE EXIGIR DA EMPRESA, conforme o Inciso II, do art. 30, como visto alhures.

A Contrutora Guia Ltda., e ainda, TODAS as outras licitantes em ambos os processos, teriam que atender a todas as parcelas, RELEVANTES ou NÃO, com quantitativos mínimos ou não, independente de VALORES, conforme preceitua o art. 30, Inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93; e as mesmas não cuidaram de fazer tais provas, com exceção da empresa vencedora.

Insista-se, exigências de parcelas irrelevantes, quantitativos mínimos, preços insignificantes só possuem validade quando exigidos em atestado do profissional, mas nunca da empresa.

Assim, mais do que justificado as desabilitações que ocorreram, que não merecem a mínima exação.

Mas mesmo assim, nem seria necessário manifestar que todos os itens exigidos são de grande complexidade, já que, novamente se frisa, tratam-se de obras gigantescas, de quase 03 (três) mil metros quadrados e não de uma simples e pequena loja.

A CGU também alega que na Concorrência n.º 76/2010, a Construtora Cinzel S.A., também desabilitada, entrou com impugnação ao edital alegando que não se poderia limitar os atestados em 03 (três) unidades e que não seria legítima a exigência de não se poder somar os atestados, matéria que foi superada com propriedade no item a.6, infra. Em relação a vínculo empregatício, decerto que o TCU erigiu várias construções de decisões no sentido de que a mesma não fosse imposta em editais, no entanto, ainda assim prosperam robustas dúvidas, inclusive, a própria Advocacia Geral da União – AGU, admite que se exija nos editais comprovação de que a licitante tenha como contar com engenheiros de várias especialidades, como se demonstra através do modelo de edital da AGU (www.agu.gov.br), que segue:

1.1.1. Quanto à capacitação técnico-profissional: comprovação de que possui, na data prevista para a entrega da proposta, profissional(is) de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, elencados no subitem abaixo, detentor(es) de Atestado de Responsabilidade Técnica por execução de serviços de características semelhantes;

*1.1.1.6. **Engenheiro Civil** (exemplo)*

1.1.1.7. **Engenheiro Elétrico** (exemplo)

1.1.1.8. **Geólogo** (exemplo)

1.1.1.9. etc (...)

1.1.1.10.

Nota Explicativa: O Atestado de Responsabilidade Técnica, a ser exigido, limitar-se-á às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. Assim, conforme o objeto licitatório, a exigência deve referir-se à área ou áreas de engenharia de maior relevo para o serviço. Por exemplo, em alguns casos, poderia bastar o ART em relação ao engenheiro civil, **em outras pode ser necessário em relação a este o engenheiro mecânico, ou elétrico, geólogo.** É essencial que a equipe técnica participe da elaboração da minuta de edital propriamente dita e que haja compatibilidade com o Termo de Referência.

Com exceção da empresa vencedora todas as outras falharam no intuito de demonstrar vínculo empregatício de um ou vários profissionais, fato isolado, que por si só, já possui bagagem suficiente para suscitar inabilitações.

Como se destacou-se alhures, a própria CGU, que a CEASAMINAS a tem como exemplo, exige em seus editais o vínculo empregatício.

Consideremos ainda que **decisum de lavra do JUIZ DE DIREITO DA 21ª VARA DA SECÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS, quando do julgamento do Mandado de Segurança n.º 44570-69.2011.4.01.3800, movido pela empresa Construtora Castro Neves Ltda. em desfavor à CEASAMINAS, tendo como objeto os processos licitatórios Concorrências n.ºs 75 e 76/2010, assim se pontuou em sua sentença:**

Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido e DENEGO A SEGURANÇA (Proc. n.º 44570-69.2011.4.01.3800), na presente AÇÃO MANDAMENTAL impetrada por CASTRO NEVES EMPREENDIMENTOS LTDA contra ato do DIRETOR PRESIDENTE DA CEASAMINAS-CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS S/A.

Se vertermos para o lado de que tal decisum não lavra de legitimidade as exigências alocadas nos editais, se se considerarmos algumas decisões do TCU; lado outro, denota que houve total ISENÇÃO nos julgamentos da CPL, total imparcialidade, total isonomia no trato com os concorrentes.

Essa nobre e acertada decisão é prova de que os julgamentos da CPL foram sim realizados de forma fiel aos comandos inculpidos nos editais.

Discutiu-se que vários pontos levantados pela CGU não poderiam ser exigidos nos editais, como 100% (cem por cento) de experiência em relação ao objeto do edital; vínculo empregatício; limite de atestados; impossibilidade de somatório de atestados; mas, que, no fundo, todos esses pontos, ou possuem respaldo jurídico para balizar os procedimentos da CPL; ou estão incursos em profundas discussões, não havendo compasso de cognição.

Decerto que nesse mérito o nobre Juízo não adentrou, mas, insista-se, a sentença envolveu toda a documentação exigida nos editais e as confrontou com as documentações efetivamente apresentadas, e chegou a serena conclusão de que nada havia a se repreender em relação às condutas da CPL, **afastando cabalmente qualquer hipótese de direcionamento e denotando-se a imparcialidade nos julgamentos.**

Quanto ao mérito construído pela CGU no sentido de que seria defeso as exigências que postamos acima em editais, temos que tais exigências não portavam o condão de promover direcionamento, no máximo que poderíamos falar, o que, nem ao menos aceitamos, seria uma restrição de competitividade, mas nunca direcionamento, tendo em vista que todas aquelas exigências, estando corretas ou não, foram postas para que qualquer empresa interessada em participar do evento as apresentassem.

Aliado a essa colocação, vista-a ao fato já discutido de que a Comissão de Licitações chegou ao ponto de DESABILITAR TODAS AS EMPRESAS EM AMBOS OS PROCESSOS.

Não se entende, por máximo de exercício mental, por máximo de raciocínio que se teça, que haja o mínimo indício de direcionamento, principalmente em virtude de em momento algum haver matéria já pacificada em relação às afirmações da CGU, CHEGANDO AO PONTO DE A PRÓPRIA CGU, E ATÉ O TCU PROMOVER EM SEUS PRÓPRIOS EDITAIS ALGUMAS DAS EXIGÊNCIAS QUE AGORA SÃO CONDENADAS NOS EDITAIS DA CEASAMINAS.

Atentando, ainda, que ao agente público é vedado descuidar de suas responsabilidades para com os interesses da Administração e dos administrados, registramos que contratar sem verificar a exatidão se o contratado possui as reais condições de levar a bom termo o objeto do contrato configura conduta totalmente indesejável, punida nos termos da lei. Não houve qualquer ato cometido pela CPL que pudesse servir de indício de consciente participação em direcionamento de licitação.

Assim, não é somente a CEASAMINAS que afirma que não houve direcionamento, mas a própria JUSTIÇA FEDERAL também o afirma, quando, com trânsito em julgado, demonstrou a total imparcialidade nos julgamentos da CPL.

Nenhuma prova tendo sido apresentada que calque de segurança as alegações da CGU: TJ-SP - Apelação APL 27742120068260510 SP 0002774-21.2006.8.26.0510 (TJ-SP).

Data de publicação: 28/11/2011

Ementa: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Município de Rio Claro. Licitação para locação de máquinas repográficas. Alegação de fraude e conseqüente prática de conduta ímproba pelo ex-prefeito e pelo contratado. Direcionamento da licitação para determinado fabricante não comprovado nos autos. Ausência de prova de fraude. Sentença de procedência. Recursos providos. (destaque nosso).

Ainda:

“TJ-AC - Apelação APL 108324220108010001 AC 0010832-42.2010.8.01.0001 (TJ-AC)

Data de publicação: 04/10/2011

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.DIRECIONAMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. APELAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PROVA PRECONSTITUÍDA. IMPROVIMENTO. 1.- O alegado direcionamento da licitação deve ser comprovado mediante prova pré-constituída nos autos de Mandado de Segurança. 2.- O edital de licitação que especifica o produto sem indicar a marca não ofende os princípios da razoabilidade e eficiência. 3.- Apelo improvido. (destaque nosso).

Por fim:

Data de publicação: 13/12/2012

Ementa: PREFEITO MUNICIPAL - FRAUDE EM LICITAÇÃO - AQUISIÇÃO DE RETROESCAVADEIRA - DIRECIONAMENTO PARA DETERMINADA MARCA E MODELO. 1. A condenação de agentes públicos por fraude em licitação, tem como pressuposto, a ocorrência de ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, objetivando dar vantagem ao fornecedor do objeto da licitação. Sem prova segura nesse sentido, os acusados devem ser absolvidos. 2. Na aquisição de máquinas ou veículos novos, pode o administrador escolher previamente a marca e o modelo, descrevendo tais características no edital, sem que implique em limitação à... (destacamos).

Por todo o exposto, discordamos respeitosamente com as alegações da CGU de que houve direcionamento, e discordamos do calibre utilizado em suas repreensões, principalmente no tocante a apuração de responsabilidades de servidores, tendo em vista que os mesmos em momento algum pautaram com atos lindeiros às normas legais, ou que se afastem da justiça e dos princípios norteadores da licitação.”

Análise do Controle Interno

Com relação à manifestação formal mediante a reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, temos as seguintes análises:

As incisões promovidas nos editais das Concorrências nºs 75/2010 e 76/2010 foram exatamente aquelas questionadas e propostas pela empresa vencedora das licitações, sendo que os prazos de abertura dos envelopes não foram alterados. A CPL esqueceu-se das alterações realizadas e a própria empresa vencedora lembrou à Comissão Licitante das alterações realizadas no edital por meio de recurso.

Conforme explanado no Item 2.1.1.2 deste Relatório de Auditoria, ocorreram restrições à competitividade nos apontados certames, pois foram definidos critérios de habilitação técnica excessivos em comparação aos estabelecidos pela legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Ademais, para a exigência dos serviços nas licitações supracitadas, a CEASAMINAS deve considerar os aspectos compatíveis ou relacionados com a complexidade e peculiaridade do objeto da licitação, porém, atentando para garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, bem como a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Com relação à manifestação da CEASAMINAS sobre a sentença proferida pela Justiça Federal, informa-se que a decisão diz respeito a julgamento de mandado de segurança impetrado por licitante, denegando o pedido da impetrante pelo fato de considerar que a documentação para habilitação técnica está em desacordo com o Edital do certame. Contudo, Item 2.1.1.2 deste Relatório corrobora exatamente a excessividade dos critérios estabelecidos no Edital das Concorrências ora analisadas. No caso em análise, além da restrição à competitividade, há também múltiplas evidências que apontam para o direcionamento, pois foram desclassificadas, pelos critérios restritivos citados, empresas licitantes que possuíam condições operacionais para execução do objeto, resultando na adjudicação à única empresa restante, habilitada devido à revogação dos critérios que não atendia, embora essa alteração tenha sido publicada no dia do certame, sem abertura de novo prazo.

Quanto à manifestação do relatório preliminar, a CEASAMINAS apresentou argumentos similares àqueles anteriormente expostos. Conforme citado, no âmbito da atividade de auditoria, existem múltiplas evidências que apontam para o direcionamento, o que demanda apuração de responsabilidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a apuração de responsabilidades dos servidores que realizaram os certames em desacordo com os preceitos da Lei, frustrando o caráter competitivo do procedimento licitatório, aplicando as sanções cabíveis.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Impropriedades na realização das Concorrências 75/2010 e 76/2010, para construção de pavilhões em Uberlândia e Contagem, respectivamente.

Fato

Na análise dos processos das Concorrências nº 75/2010 e nº 76/2010, foram constatadas as seguintes impropriedades:

1 - conferência de fotocópias de documentos pela Comissão Permanente de Licitação - CPL até 24 horas antes da abertura da sessão. (item 2.7 do edital, fl. 123 do processo Concorrência 75/2010 e fl. 190 do processo Concorrência 76/2010);

2 - não há no processo o registro de questionamento de um concorrente quanto aos tópicos constantes do Edital 76/2010, que culminou na alteração do edital e republicação em 27/01/2011 no DOU. (fl. 136 do processo Concorrência 75/2010 e fl. 197 do processo Concorrência 76/2010); e

3 - composições de custos unitários, que integram o orçamento que compõem o projeto básico da obra, bem como as propostas das licitantes, estão sendo indevidamente indicados mediante ‘verba’ – vb, sendo que o orçamento deve ser detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. (fls. 79, 80, 490 e 518 do processo Concorrência 75/2010 e fls. 10 e 1056 do processo Concorrência 76/2010).

Causa

Falhas nos controles internos da CEASAMINAS para instrução processual adequada de seus processos licitatórios.

O Departamento de Engenharia e Infraestrutura – DEMFA permitiu que a planilha de orçamento contivesse composição de alguns custos como “verba”.

Manifestação da Unidade Examinada

Os questionamentos à CEASAMINAS foram encaminhados por meio das Solicitações de Auditoria nº 201316790/002, de 30/09/2013, nº 201316790/003, de 04/10/2013, e nº 201316790/004, de 09/10/2013.

Em resposta às solicitações, a CEASAMINAS encaminhou o Ofício nº 013/2013, de 11/10/2013, e o Ofício nº 015/2013, de 16/10/2013, anexando as seguintes manifestações (Correspondência Interna nº 183a/2013, emitida pelo DEMFA, em 09/10/2013; Correspondência Interna nº 184/2013, emitida

pelo DEMFA, em 09/10/2013; Correspondência Interna CPL nº 270/13, de 10/10/2013; Correspondência Interna nº 190/2013, emitida pelo DEMFA, em 14/10/2013):

1 - *“Como o valor do objeto do edital era significativo, qual seja, que remonta mais de três milhões de reais, previa-se uma participação maior de interessados no certame, assim, se o prazo máximo para autenticação de documentos fosse o de praxe, ou seja, até uma hora antes do início da sessão, poderia haver tumulto e nem haver tempo hábil para se autenticar tudo, considerando também o volume de documentos, já que tratava-se de uma obra. Assim, a CPL preferiu fixar o limite para autenticação na CPL até 24 horas antes da sessão de modo que fosse mais fácil atender a todas as empresas licitantes.”*

2 - *“Houve um equívoco por parte da CPL, que acabou por não juntar ao processo o questionamento a que a alude. A CPL promoveu uma pesquisa, inclusive em seus arquivos virtuais, e não encontrou esse questionamento. Tudo indica que o questionamento foi atendido em sua totalidade.”*

3 - *“Informo que foi contratada a empresa C & P Arquitetura Ltda Meigna Carrijo Arquitetura Ltda para execução dos projetos básicos e complementares, memorial descritivo, lista de material, caderno de especificações completo, de forma que o conjunto é necessário e suficiente para caracterizar a obra objeto da licitação, possibilitando a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos e do prazo de execução. Poucos itens dos custos unitários ficaram com a descrição “VB” (verba) de forma que não prejudicou a avaliação dos licitantes. O uso da expressão “verba” foi usada por descuido, desconhecimento, falta de orientação, pois tínhamos a melhor das intenções de garantir o princípio básico da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa.”*

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“1 - No entendimento da CGU, as Comissões de Licitações não poderiam autenticar documentos em momentos pretéritos às sessões, escorando-se nos artigos 32 e 43, da Lei n.º 8.666/93.

Entretanto, focando os preceitos normativos colacionados não nos é permitido chegar à mesma conclusão posta pela CGU.

Ora, em lugar nenhum, de nenhum dos artigos citados, há proibição de que a autenticação seja prévia à sessão pública. Reza-se apenas, considerando ambos os artigos, que o servidor da Administração Pública poderia autenticar documentação. Se se fossem os documentos autenticados em cartório não estariam os mesmos sendo autenticados previamente à sessão?

O próprio Tribunal de Contas da União – TCU, assim se pronunciou a respeito:

Poderão ser marcados data e horário para conferência das cópias com os documentos originais, preferencialmente até o último dia útil que anteceder a abertura dos envelopes, com o objetivo de não causar tumulto no momento da reunião. Licitações e Contratos. Orientações Básicas. 3ª Edição. Brasília/DF. 2006, Tribunal de Contas da União, página 169. (destaques nossos).

Assim, entendemos que não há nenhum óbice legal para que a documentação seja autenticada em fase anterior à data da sessão, mesmo assim, também não encontramos maiores transtornos em nos adaptar ao entendimento da CGU, não obstante o mesmo não possuir densidade.

2 – Aduz a CGU que não há no processo o registro de questionamento de um determinado concorrente quanto aos tópicos constantes do Edital n.º 76/2010, que culminou na alteração do edital. Realmente, conforme resposta anterior, houve um equívoco que desembocou na não juntada de um questionamento no processo, provavelmente expediente que tenha ocorrido apenas neste processo em um universo de processos licitatórios que já foram criados pela Comissão de Licitações.

No entanto, imaginamos que o mais importante é o fato de que o edital sofreu alterações que foram benéficas para a ampliação da disputa, que tiveram origem nesses questionamentos.

A Comissão de Licitações acusa que os processos estão passando sob um crivo mais rigoroso de controle de qualidade.

3 – Alega a CGU que as composições de custos unitários que integram o orçamento que compõem o projeto básico da obra, bem como as propostas das licitantes estão sendo indevidamente indicados mediante uso da expressão “verba”; e que o orçamento deve ser detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Lembramos que não há nenhum dispositivo normativo que obste a inclusão em editais da unidade “verba”, ou seja, o projeto básico do processo licitatório não descarrilou dos trilhos da legalidade.

Há nesse porte, entretanto, decisão do TCU, que não era do conhecimento de quem elaborou o projeto básico, rumando para o sentido de que é defeso o uso de tal expressão, que, com certeza, já caducou nos procedimentos hodiernos desta Estatal. Nos editais dos processos licitatórios citados foram alocadas planilhas de composições de custos unitários, na melhor forma da lei; no entanto, realmente não foram detalhados os encargos sociais e BDI, por não conhecimento da decisão do TCU, procedimento levantado pela CGU que alimentará futuras licitações.

Quanto à alegação da CGU de que não seria permitido autenticação prévia pelos funcionários da Estatal, tal alegação, respeitosamente, foi derrubado por justificativas supra, não havendo, por conseguinte, absolutamente nenhuma irregularidade no fato de se autenticar documentos antes das sessões.

Em que pese as justificativas acima narradas, informamos que as recomendações desta Controladoria serão acatadas a partir da expedição de uma resolução de diretoria específica para o assunto.”

Análise do Controle Interno

Quanto à manifestação da CEASAMINAS, durante os trabalhos de campo e mediante apresentação de expediente na reunião de busca conjunta de soluções em 03/12/2013, temos as seguintes análises.

1 - Alinhando ao entendimento do Tribunal de Contas da União, os argumentos apresentados são esclarecedores, considerando que a apresentação prévia da documentação para conferência e autenticação pela CPL não vai contra os normativos pertinentes, ficando a critério da Comissão tal prática.

2 - Todo documento pertinente ao processo licitatório deve ser anexado a ele. O questionamento citado foi exatamente o ponto discutido pela TFF CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA em recurso apresentado por meio de expediente datado de 15/02/2011, após a sessão de 10/02/2011. Vale citar que a CPL, em sessão de 21/02/2011, cancelou a ata do dia 10/02/2011, em que não considerou a alteração do edital republicado em 27/01/2011, desabilitando as outras licitantes. O representante da empresa vencedora foi a única a questionar a documentação de habilitação das outras licitantes, conforme atas de 01/02/2011 (Concorrência 75/2010) e 02/02/2011 (Concorrência 76/2010).

3 - Todas as despesas elencadas no Orçamento devem ser especificadas, justificadas e trazer pesquisa de preços comprobatória, como enuncia a Súmula TCU 258/2010: *“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.”* Assim, a CEASAMINAS não atentou para os arts. 3º; 6º, IX; e 7º, § 2º, II da Lei 8.666/1993.

Com relação aos itens 2 e 3, a CEASAMINAS assentiu com as constatações apresentadas e admitiu os equívocos, informando que as recomendações serão acatadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir controles internos efetivos, de modo a somente apresentar o orçamento contendo valores devidamente detalhados, sem indicação de unidades genéricas ou mediante uso de "verba".

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Descumprimento de cláusula de garantia na execução dos Contratos nº 18/2011, 23/2011 e 24/2011.

Fato

A empresa contratada para prestação de serviços terceirizados, Construtora e Dragagem Paraopeba, não apresentou comprovação do recolhimento da garantia no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do preço global anual contratado, em dissonância com a exigência do item 5.1 do Contrato nº 18/2011.

Além do citado contrato, tanto na execução das obras em Uberlândia quanto em Contagem, por meio dos Contratos nº 23 e 24/2011, a TFF CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA não apresentou e a CEASAMINAS não questionou o comprovante da garantia para satisfazer qualquer obrigação resultante ou decorrente de suas ações ou omissões, no percentual de 5% (cinco por cento) do valor global da proposta apresentada (item 3.5.2 dos editais, fl. 118 do processo Concorrência 75/2010 e fl. 185 do processo Concorrência 76/2010; Cláusula Décima dos Contratos 24/2011 e 23/2011).

Causa

Falhas nos controles internos da Unidade pela não cobrança da garantia contratual no momento da assinatura do Contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio das Solicitações de Auditoria nº 201316790/002, de 30/09/2013, nº 201316790/03, de 04/10/2013, e nº 201316790/006, de 16/10/2013, a CEASAMINAS foi questionada sobre a falta do documento nos respectivos processos.

Em resposta à solicitação, a CEASAMINAS encaminhou os Ofícios nº 013/2013, de 11/10/2013, 015/2013, de 16/10/2013, e 018/2013, de 23/10/2013, anexando a seguinte manifestação:

Contrato 18/2011: *“Anexo apólice seguro garantia UBF Seguros S.A.”.*

Contratos 23 e 24/2011: *“Não há comprovante da garantia. Não houve depósito, porém não gerou prejuízo para a empresa, uma vez que as obas foram entregues e aceitas dentro de sua normalidade.”*

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que em que pese o equívoco da CeasaMinas ao deixar de solicitar a garantia contratual, o referido fato não acarretou qualquer tipo de prejuízo para administração, vez que os serviços foram executados conforme o contratado.

Informamos também que iremos acatar a recomendação no sentido de se instituir controles internos adequados para efetuar a cobrança da garantia no momento da assinatura do contrato através de resolução de diretoria.”

Análise do Controle Interno

A não apresentação da garantia conforme estabelecido no item 3.5.2 dos editais das Concorrências 75/2010 e 76/2010, além de não cumprir a Cláusula Décima dos contratos, põe em risco a execução adequada do contrato sem a segurança devida de adimplemento.

A Administração, à época, se resguardou para a realização de uma obra complexa, conforme informado e demonstrado nas exigências dos editais, mas não adotou as cautelas necessárias, de modo a exigir do licitante vencedor o cumprimento da cláusula garantidora da execução adequada e integral do contrato.

Com relação ao Contrato nº 23/2011, a CEASAMINAS encaminhou anexa cópia de apólice de seguro garantia de outro contrato.

Por fim, a apólice apresentada para o Contrato nº 18/2011, vigente de 15/02/2011 a 14/02/2012, refere-se ao Contrato nº 78/2010, com vigência até 14/02/2011.

Com relação à manifestação formal mediante a reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, temos a seguinte análise: em que pese a empresa informar que a exigência do cumprimento de cláusula de contrato, no caso específico de apresentação de garantia contratual, se dará por meio de resolução de diretoria, bastaria que a CEASAMINAS, por meio do fiscal do contrato, aprimorasse o controle de acompanhamento e monitorasse o cumprimento de todas as cláusulas, tanto pelo contratado quanto pelo contratante.

Recomendações:

Recomendação 1: Orientar formalmente a área responsável e os fiscais de contrato para efetuar a cobrança da garantia no momento da assinatura do contrato.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Sobrepreço nas planilhas de preços da contratada no Pregão 12/2010 (Contrato 18/2011) e na Concorrência 24/2012 (Contrato 55/2012), no montante de R\$ 1.072.963,39.

Fato

Após análise amostral dos itens das propostas de preços da empresa vencedora dos certames do Pregão 12/2010 e Concorrência 24/2012, Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda., identificou-se, inicialmente, sobrepreço nos itens a seguir discriminados:

Pregão 12/2010 – Contrato 18/2011

Item	Descrição	Valor Contratado* (R\$)	Valor Real (R\$)	Superfaturamento causado por sobrepreço (R\$)
1	Uniforme	1.023.358,32	193.619,16	829.739,16
2	Encargos Sociais (SAT, 13º, Férias e Aviso prévio indenizado)	2.721.500,43	1.541.863,02	1.179.637,41
Total				2.009.376,57

Fonte: proposta inicial de preços da contratada (fl. 670 a 733 do processo licitatório) + aditivos de prorrogação contratual

Concorrência 24/2012 – Contrato 55/2012

Item	Descrição	Valor Contratado (R\$)	Valor Real (R\$)	Superfaturamento causado por sobrepreço (R\$)
3	Sobrepreço em 39% dos itens contratados	1.751.942,17	1.666.410,16	85.532,01
2	Encargos Sociais (Contribuição Social sobre FGTS, 13º, Férias e Aviso prévio indenizado)	241.408,74	132.780,50	108.628,24
Total				194.160,25

Fonte: proposta de preços da contratada (fl. 716 a 734 do processo licitatório)

Os apontados itens representam 10,1% e 7,7% do valor dos Contratos 18/2011 e 55/2012, respectivamente.

Segue avaliação detalhada sobre esses itens contratados:

1. Uniforme:

Após análise do Pregão 12/2010, constatou-se que a planilha de preços da empresa contratada, Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda., CNPJ 18.322.925/0001-14, apresentou valores com sobrepreços para os uniformes dos terceirizados contratados. Como exemplo, o custo anual do

uniforme do faxineiro no município de Governador Valadares/MG foi contratado por R\$ 3.744,00 (três mil setecentos e quarenta e quatro reais).

Assim, a equipe de auditoria realizou pesquisa de preços em empresas do ramo de uniformes profissionais, bem como analisou o “*Estudo sobre valores limite para a contratação de serviços de vigilância e limpeza no âmbito da Administração Pública Federal*”, publicado pelo MPOG e pela Fundação Instituto de Administração – FIA (http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/cadernosTecnicos/Limpeza/SLTI_CT_04_2013_Limpeza_Minas_Gerais_v_2_0.pdf), elencando abaixo os custos médios reais dos uniformes para as funções terceirizadas no Contrato nº 18/2011:

Funções	Qtde.	Valor anual contratado por terceirizado*	Valor anual contratado (A)	Custo anual real por terceirizado **	Custo anual real total (B)	Sobrepçoço (A) – (B)
Analista de Sistemas	2	1.551,48	3.102,96	309,70	619,40	2.483,56
Atendente	3	1.924,32	5.772,96	309,70	929,10	4.843,86
Aux. Serv. Operacionais	5	1.924,32	9.621,60	229,70	1.148,50	8.473,10
Bombeiro	3	1.991,52	5.974,56	229,70	689,10	5.285,46
Capineiro	5	1.618,56	8.092,80	229,70	1.148,50	6.944,30
Copeiro	3	2.103,36	6.310,08	229,70	689,10	5.620,98
Cozinheiro	3	2.118,24	6.354,72	229,70	689,10	5.665,62
Digitador	7	1.924,32	13.470,24	309,70	2.167,90	11.302,34
Eletricista Diurno 44 Hrs	5	1.618,56	8.092,80	229,70	1.148,50	6.944,30
Eletricista Diurno 12x36	2	1.618,56	3.237,12	229,70	459,40	2.777,72
Eletricista Noturno 12x36	4	570,12	2.280,48	229,70	918,80	1.361,68
Faxineiro Diurno	44	701,52	30.866,88	229,70	10.106,80	20.760,08
Faxineiro Noturno	2	701,52	1.403,04	229,70	459,40	943,64
Gari	15	701,52	10.522,80	229,70	3.445,50	7.077,30
Jardineiro	11	570,12	6.271,32	229,70	2.526,70	3.744,62
Mensageiro	3	677,88	2.033,64	229,70	689,10	1.344,54
Pedreiro	6	570,12	3.420,72	229,70	1.378,20	2.042,52
Pintor	4	570,12	2.280,48	229,70	918,80	1.361,68
Porteiro	5	775,08	3.875,40	309,70	1.548,50	2.326,90
Porteiro Diurno 12x36	4	775,08	3.100,32	309,70	1.238,80	1.861,52
Porteiro Noturno 12x36	12	775,08	9.300,96	309,70	3.716,40	5.584,56
Recepcionista	13	677,88	8.812,44	309,70	4.026,10	4.786,34
Serralheiro	2	570,12	1.140,24	229,70	459,40	680,84
Servente	8	701,52	5.612,16	159,36	1.274,88	4.337,28
Servente c/Insalubridade	4	701,52	2.806,08	159,36	637,44	2.168,64
Supervisor Diurno	2	677,88	1.355,76	309,70	619,40	736,36
Supervisor Líder	1	677,88	677,88	309,70	309,70	368,18
Supervisor Noturno	2	677,88	1.355,76	309,70	619,40	736,36
Trab. Braçal Diurno 12x36	2	701,52	1.403,04	229,70	459,40	943,64
Trab. Braçal Noturno 12x36	2	1.403,04	2.806,08	229,70	459,40	2.346,68
Trab. Braçal	6	701,52	4.209,12	229,70	1.378,20	2.830,92
Faxineiro Barbacena	3	2.403,00	7.209,00	229,70	689,10	6.519,90
Porteiro Diurno 12 X 36 Barbacena	2	2.655,00	5.310,00	309,70	619,40	4.690,60

Porteiro Noturno 12x36 Barbacena	2	2.655,00	5.310,00	309,70	619,40	4.690,60
Supervisor Barbacena	1	2.322,00	2.322,00	309,70	309,70	2.012,30
Faxineiro Caratinga	2	2.403,00	4.806,00	229,70	459,40	4.346,60
Porteiro Noturno 12x36 Caratinga	2	2.655,00	5.310,00	309,70	619,40	4.690,60
Recepcionista Caratinga	1	2.322,00	2.322,00	309,70	309,70	2.012,30
Supervisor Caratinga	1	2.322,00	2.322,00	309,70	309,70	2.012,30
Faxineiro Gov. Valadares	5	3.744,00	18.720,00	229,70	1.148,50	17.571,50
Port. Diurno 12 X 36 Gov Valadares	2	2.304,00	4.608,00	309,70	619,40	3.988,60
Port. Not. 12 X 36 Gov. Valadares	4	2.655,00	10.620,00	309,70	1.238,80	9.381,20
Supervisor Gov. Valadares	1	2.322,00	2.322,00	309,70	309,70	2.012,30
Faxineiro Juiz de Fora	4	2.403,00	9.612,00	229,70	918,80	8.693,20
Port. Diurno 12 X 36 Juiz de Fora	2	2.655,00	5.310,00	309,70	619,40	4.690,60
Port. Not. 12 X 36 Juiz de Fora	4	2.655,00	10.620,00	309,70	1.238,80	9.381,20
Supervisor Juiz de Fora	1	2.322,00	2.322,00	309,70	309,70	2.012,30
Faxineiro Uberlândia	11	2.403,00	26.433,00	229,70	2.526,70	23.906,30
Digitador Uberlândia	1	2.322,00	2.322,00	309,70	309,70	2.012,30
Jardineiro Uberlândia	2	1.953,00	3.906,00	229,70	459,40	3.446,60
Port. Diurno 12 X 36 Uberlândia	4	2.655,00	10.620,00	309,70	1.238,80	9.381,20
Port. Diurno 44 Hrs Uberlândia	1	2.655,00	2.655,00	309,70	309,70	2.345,30
Port. Noturno 12 X 36 Uberlândia	6	2.655,00	15.930,00	309,70	1.858,20	14.071,80
Recepcionista Uberlândia	1	2.322,00	2.322,00	309,70	309,70	2.012,30
Supervisor Uberlândia	1	2.322,00	2.322,00	309,70	309,70	2.012,30
TOTAL ANUAL	254	93.356,16	341.119,44	14.732,82	64.539,72	276.579,72
TOTAL CONTRATO + ADITIVOS		280.068,48	1.023.358,32	44.198,46	193.619,16	829.739,16

* Planilha de preços apresentada pela contratada (fl. 670 a 733 do processo licitatório)

** Considerou-se a disponibilidade de 2 calças, 2 camisas e 1 par de calçados por funcionário terceirizado. O parâmetro observou as entrevistas realizadas com os terceirizados.

Após cálculo das diferenças de preços, constata-se um superfaturamento anual causado por sobrepreço nos custos dos uniformes no montante de R\$ 276.579,72.

Ademais, foram firmados dois termos aditivos para prorrogação contratual, quais sejam:

- 11/01/12: 4º Termo Aditivo;
- 08/01/13: 9º Termo Aditivo.

Sendo assim, ao calcular o sobrepreço incidente sobre a vigência total do contrato, estima-se um montante de **R\$ 829.739,16** (R\$ 276.579,72 x 3 anos), desconsiderando as repactuações salariais ocorridas no período, bem como os aditivos com aumento e supressão de funções.

Destaca-se que a CEASAMINAS instituiu comissão de servidores, por meio da RD/PRESI/18/2013, para auditoria do Contrato nº 18/2011. Citada comissão apresentou o Relatório de Auditoria, em 30/04/13, expondo denúncias de que a empresa contratada não estaria fornecendo os uniformes aos empregados, conforme extrato abaixo:

“9) APURAÇÃO DO FORNECIMENTO UNIFORMES E DOS VALE-TRANSPORTE RECEBIDO A MENOR

Conforme solicitado pelo Gabinete, Fiscal do Contrato em análise, a comissão fará a apuração das denúncias feitas informando que a Paraopeba não estaria fornecendo

uniforme aos empregados, bem como estaria fornecendo vale-transporte no valor inferior ao utilizado.” (sic)

Assim, além do sobrepreço na contratação, há relatos de que a empresa não fornece adequadamente os uniformes durante a execução contratual. Entretanto, a CEASAMINAS não informou as providências para apuração e regularização dessa situação.

2. Encargos Sociais:

Com relação aos valores dos encargos sociais do Pregão 12/2010 e Concorrência 24/2012, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou, em maio de 2011, o Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços, que traz orientação para preenchimento da planilha analítica de composição de custos e formação de preços.

Além desse, anualmente é publicado o “*Estudo sobre valores limite para a contratação de serviços de vigilância e limpeza no âmbito da Administração Pública Federal*”, publicado pelo MPOG e pela Fundação Instituto de Administração – FIA (link http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/cadernosTecnicos/Limpeza/SLTI_CT_04_2013_Limpeza_Minas_Gerais_v_2_0.pdf).

Considerando as orientações dispostas nos citados Manuais, segue tabela que contempla a análise amostral dos encargos sociais que estão em desacordo com a legislação pertinente:

Descrição	(%) Orçamento CEASAMINAS	(%) Legal	Análise do Controle Interno
Contribuição Social sobre FGTS	0,50%	0,00%	A Lei Complementar nº 110/2001 instituiu a contribuição social de 0,5% sobre a remuneração devida a cada trabalhador, e vigorou por 60 meses (5 anos), extinguindo em 2006.
Seguro Acidente de Trabalho / SAT / INSS	4,77%	3,00%	A contribuição destinada a custear benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrentes dos riscos ambientais do trabalho corresponde ao máximo de 3,00%, fundamentadas pela Lei nº 8.212/1991, Decreto nº 6.042/2007 e 6.957/2009. A alíquota adicional, instituída pela Lei nº 9.732/1998, destina-se ao financiamento da aposentadoria especial prevista nos art. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991.
13º salário	11,80%	8,33%	Para o cálculo do 13º Salário (Gratificação de Natal, instituída pela Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962), considera-se que a gratificação corresponderá a 1/12 avos da remuneração devida em dezembro, por mês de serviço, do ano correspondente. Desse modo, a provisão mensal pode ser obtida pelo cálculo: $(1/12) \times 100 = 8,33\%$.
Férias (adicional legal - 1/3)	12,63%	2,78%	Abono de Férias - A Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso XVII, prevê que as férias sejam pagas com adicional de, pelo menos, 1/3 (um terço) da remuneração do mês. Assim, a provisão para atender as despesas relativas ao abono de férias corresponde a: $(1/3) \times (1/12) \times 100 = 2,78\%$.
Aviso prévio indenizado	10,42%	8,33%	Aviso Prévio indenizado – Trata-se de valor devido ao empregado no caso de o empregador rescindir o contrato sem justo motivo e sem lhe conceder aviso prévio, conforme disposto no § 1º do art. 487 da CLT. De acordo com levantamento efetuado em diversos contratos (Estudos CNJ – Resolução

			98/2009), cerca de 5% do pessoal é demitido pelo empregador, antes do término do contrato de trabalho. Cálculo: $((1/12) \times 0,05) \times 100 = 0,42\%$. Na situação contratada, mesmo que o empregador demitisse todos os empregados contratados, a porcentagem máxima seria $8,33\% = ((1/12) \times 1) \times 100$.
--	--	--	---

A readequação dos itens descritos acima modifica o percentual desses encargos sociais, gerando um sobrepreço total no montante de **R\$ 1.179.637,41**, para o Contrato nº 18/2011, e **R\$ 108.628,24**, para o Contrato nº 24/2012, conforme segue:

Pregão 12/2010 – Contrato 18/2011

ENCARGOS SOCIAIS	Alíquota Contratada	Valor Total Contratado	Alíquota Legal	Valor Total Legal	Sobrepreço
Seguro Acidente de Trabalho / SAT / INSS	4,77%	109.217,21	3,00%	68.690,07	40.527,14
13º Salário	11,80%	270.180,93	8,33%	190.805,74	79.375,19
Férias - Abono Constitucional	12,63%	289.185,18	2,78%	63.652,79	225.532,38
Aviso prévio indenizado	10,42%	238.583,50	8,33%	190.805,74	47.777,76
Total	39,62%	907.166,81	22,45%	513.954,34	393.212,47
Total Contrato + Aditivos		2.721.500,43		1.541.863,02	1.179.637,41

Informa-se que o sobrepreço no montante de R\$ 393.212,47 refere-se apenas à vigência contratual de 15/02/2011 a 14/02/2012. Ademais, foram firmados dois termos aditivos para prorrogação contratual, quais sejam:

- 11/01/12: 4º Termo Aditivo;
- 08/01/13: 9º Termo Aditivo.

Sendo assim, ao calcular o sobrepreço incidente sobre a vigência total do contrato, estima-se um montante de R\$ 1.179.637,41 (R\$ 393.212,47 x 3 anos), desconsiderando as repactuações salariais ocorridas no período, bem como os aditivos com aumento e supressão de funções.

Concorrência 24/2012 – Contrato 55/2012

ENCARGOS SOCIAIS	Alíquota Contratada	Valor Total Contratado	Alíquota Legal	Valor Total Legal	Sobrepreço
Contribuição Social sobre FGTS	0,50%	3.414,55	0,00%	0,00	3.414,55
13º Salário	11,80%	80.583,40	8,33%	56.909,18	23.674,22
Férias - Abono Constitucional	12,63%	86.251,55	2,78%	18.984,90	67.266,65
Aviso prévio indenizado	10,42%	71.159,24	0,42%	2.868,22	14.272,82
Total	35,35%	241.408,74	19,44%	132.780,50	108.628,24

Sobre o assunto, requereu-se à CEASAMINAS, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/004, de 09/10/2013, a memória de cálculo dos encargos relacionados acima. A Unidade informou, por meio do Ofício nº 015/2013, que “a CEASAMINAS tem adotado estes percentuais como padrão nos últimos anos para suas licitações, porém, não localizamos em nossos arquivos a memória de cálculo dos percentuais em tela”.

Posteriormente, mediante Ofício nº 019/2013, de 23/10/2013, a Unidade enviou memória de cálculo para os encargos analisados acima:

- Férias - Abono constitucional

“FE = (dias gozo férias – repouso x horas remuneradas/dia x abono 1/3) / (dias efetivo trabalho/ano x horas efetivo trabalho/dia) x 100
FE = 25,67 x 7,333 x 1,333 / 270,83 x 7,333 x 100 = 12,63%”

Na metodologia de cálculo não há descrição dos valores adotados na fórmula, tampouco justificativa para subtração de tempo de repouso. Por fim, o índice de 1,333 de abono está inadequado, pois o índice correto é 0,333 (1/3 de férias); assim, a fórmula adotada pela CEASAMINAS soma a porcentagem do salário mensal ao abono de férias, sendo que as férias representam apenas 1/3 (um terço) da remuneração do mês.

- 13º Salário

“13º = (dias remunerados/mês x horas remuneradas/dia) / (dias efetivo trabalho/ano x horas efetivo trabalho/dia) x 100
13º = (30 x 7,333) / (270,83 x 7,333) x 100 = 11,80%”

Da mesma maneira, não há descrição dos valores adotados na fórmula. Ressalta-se que a CEASAMINAS majora o numerador ao considerar que os terceirizados laboram 30 dias por mês, desconsiderando os dias de descanso, e reduz o denominador, considerando neste o período de repouso. Além disso, o cálculo final está errado, já que ao calcular os valores acima, chega-se ao índice de 11,08%. Sendo assim, não ficaram justificadas as porcentagens adotadas pela CEASAMINAS na contratação de encargos trabalhistas.

- Aviso prévio Indenizado

“a = incidência anual = 98% dos empregados são demitidos sem justa causa
hr = horas remuneradas/mês = 220 = (30 x 7,333) para hora normal
t = 8% TURN-OVER, rotatividade média mensal da construção pesada, conforme estatística do ano de 95.
he = horas efetivas trabalho/mês = 165,51 = (22,57 x 7,333) para hora normal
AP = (incidência anual x horas remuneradas/mês x TURN-OVER) / (horas efetivo trabalho /mês) x 100.
AP = [(a x hr x t) / he] x 100
AP = (0,98 x 220 x 0,08) / (165,51) x 100 = 10,42%”

Não há justificativa para a adoção do total de horas remuneradas no numerador e de horas efetivas trabalhadas no denominador, tampouco na adoção de índice de rotatividade defasado há dezoito anos. Para cálculo do aviso prévio indenizado, considera-se que o empregador rescindiu o contrato sem justo motivo e sem lhe conceder aviso prévio. Assim, adotando os índices trazidos pela CEASAMINAS, mesmo que o empregador demitisse 98% dos empregados contratados e a rotatividade mensal fosse de 8%, valores esses extremamente altos, a porcentagem máxima seria 8,82% = ((1/12) x 0,98 x 1,08) x 100.

Destaca-se que o Relatório de Auditoria apresentado por comissão de servidores da CEASAMINAS, em 30/04/2013, ratificou a inadequação do percentual de Seguro de Acidentes do Trabalho - SAT:

“6) PERCENTUAL RAT (RISCO DE ACIDENTES DO TRABALHO) – 4,77%

Este percentual refere-se aos riscos de acidente de trabalho e incide sobre a folha de pagamento da empresa, sendo fixado pela Secretaria da Receita Federal, em função do rol de atividades desenvolvido por determinada empresa. No caso da Paraopeba, considerando o seu extenso rol de atividades, o percentual foi majorado em 59%, ou seja, 3% mais 1,77% totalizando 4,77%. Confirmamos o percentual na guia da GFIP.”

3. Proposta da contratada x Orçamento da CEASAMINAS

Após comparação do Orçamento da CEASAMINAS, constante no Anexo II do Edital da Concorrência 24/2012 e a planilha da empresa contratada, verificou-se que 39% dos itens foram contratados com sobrepreço, que equivalem a **R\$ 85.532,01**, quais sejam:

Função Terceirizada / Item	Orçamento Concorrência 24/2010			Proposta Contratada		Sobrepreço
	Qtde.	Valor unitário anual	Valor total (B)	Valor unitário anual	Valor total (A)	(A) – (B)
Gari diurno	24	24.160,44	579.850,56	24.660,28	591.846,72	11.996,16
Gari noturno	27	26.132,33	705.572,91	27.046,85	730.264,95	24.692,04
Gari coletor diurno	6	32.489,23	194.935,38	35.384,78	212.308,68	17.373,30
Gari coletor noturno	2	35.460,55	70.921,10	39.218,20	78.436,40	7.515,30
Encarregado diurno	1	37.629,06	37.629,06	39.177,64	39.177,64	1.548,58
Encarregado noturno	1	41.217,25	41.217,25	43.546,78	43.546,78	2.329,53
Calça de uniforme	252	29,80	7.509,60	47,00	11.844,00	4.334,40
Camisa de uniforme	252	29,80	7.509,60	47,00	11.844,00	4.334,40
Jaqueta de uniforme	63	42,90	2.702,70	65,00	4.095,00	1.392,30
Bota de borracha cano longo	59	24,00	1.416,00	26,00	1.534,00	118,00
Carro coletor ou Lutocar	55	230,00	12.650,00	360,00	19.800,00	7.150,00
Vassoura 30 cm largura	312	8,00	2.496,00	12,00	3.744,00	1.248,00
Adesivo PVC Frontal Container	50	40,00	2.000,00	70,00	3.500,00	1.500,00
Total		197.493,36	1.666.410,16	209.661,53	1.751.942,17	85.532,01

Causa

Ausência de orçamento base detalhado da CEASAMINAS no Pregão 12/2010, que gerou como consequência o sobrepreço nos uniformes contratados;

Falta de capacitação dos servidores da CEASAMINAS para confecção de orçamento base; e

Ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos editais, em desacordo com o que determina o inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi instada a se manifestar sobre a ausência de critérios de aceitabilidade dos preços unitários, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/005, de 15/10/13, tendo apresentado esclarecimentos por meio do Ofício nº 017/2013, de 23/10/13, conforme segue:

“A CPL entende que os editais do Pregão 12/2010 e Concorrência 24/2012 trazem consigo o atendimento dos critérios de aceitabilidade dos preços, conforme item X, do art. 40, da lei 8.666/93.

A título de exemplo, foi inserto no item 7.6 do edital do Pregão Presencial 12/2010, que: “7.6 – será vencedora aquela que ofertar o menor preço global mensal exequível, desde que atenda os demais itens do edital.”. Entendemos que o critério imposto seria o menor preço. No caso da redação não estar clara, pode-se analisar hipótese de alteração nos próximos editais.”

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Item 1 – Sobrepreço nos uniformes

Afirma a CGU que após análise do Pregão 12/2010 constatou-se que a planilha de preços da empresa contratada Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda. apresentou valores com sobrepreços para os uniformes dos terceirizados contratados.

Afirma ainda que há relatos de que a empresa não fornece adequadamente os uniformes durante a execução contratual e que a CeasaMinas não informou as providências para apuração e regularização dessa situação.

Em primeiro momento insta esclarecer que entendemos que o que deve ser considerado para fins de análise da conformidade de preços são os valores unitários de cada posto de trabalho que compõem a planilha de estimativa global e não os itens que compõem a planilha descritiva de cada posto.

Para balizamento dos preços estimados no edital foram realizadas pesquisas de preços, a fim de refletir no Termo de Referência a realidade dos valores efetivamente praticados no mercado.

Como se pode verificar em análise ao processo licitatório, o valor estimado para a contratação, após realização da média orçamentária, foi de R\$ 7.684.133,16 (sete milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, cento e trinta e três reais e dezesseis centavos). O valor efetivamente contratado, após sessão de disputa de lances, foi de R\$ 6.635.400,00 (seis milhões, seiscentos e trinta e cinco mil e quatrocentos reais), ou seja, houve economia anual de R\$ 1.048.733,16 (um milhão, quarenta e oito mil, setecentos e trinta e três reais e dezesseis centavos), correspondente a 13,64% (treze vírgula sessenta e quatro por cento) do valor estimado.

Como é sabido, existem dentro das planilhas de formação de preços de cada posto de trabalho alguns itens que são variáveis, cabendo à licitante preenche-los conforme sua realidade.

Ainda que a licitante vencedora tenha cotado seus uniformes por preços pouco acima dos praticados no mercado, para se enquadrar dentro dos limites estimados, ela necessariamente foi obrigada a abater tal valor em algum outro encargo, fazendo com que a Administração não sofra prejuízos. Como é possível perceber, os percentuais de Despesas Orçamentárias, Despesas Administrativas e Lucro praticados pela licitante vencedora foram expressivamente inferiores em relação aos mesmos percentuais propostos pelas demais licitantes. Quando analisamos as planilhas de preços realinhadas, que apresenta os percentuais efetivamente contratados, aferimos que tais percentuais foram ainda mais reduzidos. Vejamos:

Percentuais propostos

Encargo	Setsys	Elite	Método	Planejar	Paraopeba	Dinâmica
Despesas Operacionais	10%	18%	20%	15%	7,25%	Planilha com padrões diferentes. Índices analisados não foram especificados
Despesas Administrativas	10%	23%	15%	13%	5,25%	
Lucro	5%	5%	9%	12%	12%	

Percentuais contratados

Encargo	Paraopeba
----------------	------------------

Despesas Operacionais	3,85%
Despesas Administrativas	3%
Lucro	5%

Ou seja, como se falar em sobrepreço quando tem-se percentuais de Despesas Operacionais, Despesas Administrativas e Lucro tão menores que os propostos pelas demais licitantes?

Caso a CeasaMinas houvesse percebido os possíveis sobrepreços apontados pela CGU nos uniformes e obrigado a licitante a reduzir tais preços, haveria simplesmente um remanejamento de valores, majorando, possivelmente, os percentuais de despesas operacionais e administrativas e reduzindo os valores dos uniformes, perfazendo o mesmo valor total para o posto.

O efeito prático do possível erro, mantendo-se o mesmo preço total para cada posto, seria que os percentuais das despesas e do lucro indicados na propostas deveriam ser acrescidos do equivalente financeiro à redução de valor dos uniformes na planilha.

Considerando que os valores contratados para cada posto estão dentro da realidade do mercado, tomando por base a estimativa do edital e as propostas das demais licitantes, entendemos que somente haveria em se falar em superfaturamento caso houvesse ocorrido o denominado “jogo de planilhas”, o que definitivamente não aconteceu.

O “jogo de planilhas” sequer seria possível, afinal, não é possível confeccionar aditivos de apenas um único item da planilha. Ou se aditiva o número de postos, pagando-se o valor total contratado para eles, ou não se aditiva nada.

A desclassificação da proposta da licitante Paraopeba seria inteiramente antieconômica, contrária ao interesse público e aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, vez que, em não sendo possível a aferição ilegal de benefícios em decorrência de alterações do projeto original, a CeasaMinas desembolsaria valores mais elevados, caso contratasse a licitante segunda colocada.

Nestes termos já se manifestou o TCU:

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. (...)

Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha. GRIFO NOSSO. (Acórdão n.o 4.621/2009 – Número Interno do Documento: AC-4621- 30/09-2 - Colegiado: Segunda Câmara - Relator: BENJAMIN ZYMLER - Processo: 008.596/2008-0).

Nenhum posto foi contratado por valor superior ao estimado no edital. Ao contrário, após a disputa de lances, houve redução expressiva do valor total de cada posto, conforme planilha a seguir:

<i>FUNÇÃO</i>	<i>QUANTIDADE</i>	<i>PREÇO ESTIMADO</i>	<i>PREÇO CONTRATADO</i>	<i>% DE DESCONTO</i>
ENTREPOSTO CONTAGEM				
ANALISTA DE SISTEMAS 44 h	02	8.392,34	7.264,34	13,44
ATENDENTE 44 h	03	2.972,71	2.575,33	13,36
AUX. SERV. OPERACIONAIS	05	4.232,77	3.647,22	13,83
BOMBEIRO 44 h	03	3.083,52	2.620,97	15,00
CAPINEIRO 44h	05	2.063,28	1.797,00	12,90
COPEIRO 44h	03	2.038,93	1.808,90	11,28
COZINHEIRO 44 h	03	2.055,27	1.799,03	12,46
DIGITADOR 44 h	07	3.645,28	3.094,39	15,11
ELETRICISTA 44 h	05	3.443,25	2.901,70	15,72
ELETRICISTA DIURNO 12 X	02	3.417,98	2.765,99	19,07
ELETRICISTA NOTURNO 12 X	04	3.812,98	3.253,45	14,67
FAXINEIRO DIURNO 44 h	44	2.021,03	1.772,37	12,30
FAXINEIRO NOTURNO 44 h	02	2.287,74	1.994,20	12,83
GARI 44 h	15	2.183,43	1.920,70	12,03
JARDINEIRO 44 h	11	2.533,96	2.182,88	13,85
MENSAGEIRO 44 h	03	2.025,84	1.739,80	14,11
PEDREIRO 44 h	06	2.816,36	2.374,45	15,69
PINTOR 44 h	04	3.066,73	2.588,88	15,58
PORTEIRO DIURNO 44 h	05	2.442,33	2.136,49	12,52
PORTEIRO DIURNO 12 X 36 h	04	2.424,18	1.943,10	19,84
PORTEIRO NOTURNO 12 X 36	12	2.729,39	2.151,01	21,19
RECEPCIONISTA 44 h	13	2.972,71	2.605,92	12,33
SERRALHEIRO 44 h	02	3.061,04	2.588,88	15,42
SERVENTE 44 h	08	2.142,67	1.750,07	18,32
SERVENTE	04	2.380,07	1.964,53	17,45
SUPERVISOR DIURNO 44 h	02	3.262,11	2.857,79	12,39
SUPERVISOR LIDER 44 h	01	7.122,24	6.217,38	12,70
SUPERVISOR NOTURNO 12 X	02	3.722,95	2.975,95	20,06
TRAB. BRAÇAL DIURNO 12 X	02	2.051,16	1.550,20	24,42
TRAB. BRAÇAL NOTURNO 12	02	2.195,86	1.711,36	22,06
TRAB. BRAÇAL 44 h	06	2.051,16	1.743,58	14,99
ENTREPOSTO				
FAXINEIRO 44 h	11	1.742,38	1.680,29	3,56
DIGITADOR 44 h	01	3.285,64	3.048,11	7,22
JARDINEIRO 44 h	02	2.283,67	2.139,19	6,32
PORTEIRO DIURNO 12 X 36 h	04	2.133,78	1.938,80	9,13
PORTEIRO DIURNO 44 h	01	2.127,73	1.938,80	8,87
PORTEIRO NOTURNO 12 X 36	06	2.440,06	2.148,09	11,96

RECEPCIONISTA DIURNO 44	01	2.570,60	2.500,42	2,73
SUPERVISOR DIURNO 44 h	01	3.126,27	2.914,43	6,77
ENTREPOSTO JUIZ DE				
FAXINEIRO44 h	04	1.797,72	1.556,43	13,42
PORTEIRO DIURNO 12 x 36 h	02	2.168,81	1.813,02	16,40
PORTEIRO NOTURNO 12 x 36	04	2.493,33	2.020,62	18,95
SUPERVISOR DIURNO 44 h	01	2.987,66	2.640,63	11,61
ENTREPOSTO GOV.				
FAXINEIRO 44 h	05	1.840,04	1.742,39	5,30
PORTEIRO DIURNO 12 x 36 h	02	2.244,90	1.915,45	14,67
PORTEIRO NOTURNO 12 x 36	04	2.538,52	2.125,73	16,26
SUPERVISOR DIURNO 44 h	01	2.856,38	2.816,20	1,40
ENTREPOSTO CARATINGA				
FAXINEIRO 44 h	02	1.735,50	1.649,09	4,97
PORTEIRO NOTURNO 12 x 36	02	2.334,38	1.954,48	16,27
RECEPCIONISTA 44 h	01	2.547,82	2.355,92	7,53
SUPERVISOR DIURNO 44 h	01	2.792,04	2.585,00	7,41
ENTREPOSTO BARBACENA				
FAXINEIRO 44 h	03	1.740,54	1.649,09	5,25
PORTEIRO DIURNO 12 x 36 h	02	2.025,82	1.765,38	12,85
PORTEIRO NOTURNO 12 x 36	02	2.321,79	1.954,48	15,82
SUPERVISOR DIURNO 44 h	01	2.849,71	2.585,00	9,28

Afere-se também da análise do processo licitatório que houve seis empresas licitantes participando do certame, sendo que três delas participaram da disputa de lances. Houve vinte e sete rodadas de lances até que duas licitantes declinassem seu direito de dar lances e houvesse uma licitante vencedora, o que nos leva a crer que a contratação foi feita realmente pelo menor valor possível.

A CeasaMinas preocupou-se em buscar a menor oferta possível, tendo insistido o pregoeiro pela redução dos lances durante o período de disputa.

Não é razoável que o entendimento de que houve superfaturamento em decorrência de um único item da planilha estar, sob a ótica da CGU, acima de valores habitualmente praticados no mercado, já que, como demonstrado, os demais índices variáveis sofreram expressiva redução, refletindo tal redução no valor de todos os postos em relação ao estimado. Alguns postos tiveram redução de mais de 20 % (vinte por cento).

Voltamos a afirmar que não é possível o desmembramento dos itens das planilhas para pagamento. Sendo elas pagas em sua integralidade, não há qualquer prejuízo para a Administração. Ao contrário, como já dito, houve economia de 13,64% (treze vírgula sessenta e quatro por cento) em relação ao valor estimado.

Só haveria falar em ressarcimento ao erário caso ele houvesse comprovadamente sofrido prejuízos, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração em face dos administradores/gestores e, como amplamente demonstrado, o erário não sofreu tais prejuízos.

Não é possível vislumbrar como a contratada poderia se beneficiar ilicitamente dos eventuais sobrepreços apontados, considerando que sempre foi pago a ela os valores totais por postos, que, por sua vez, estavam até abaixo do corriqueiramente praticado no mercado, como se pode aferir através da análise das planilhas das demais licitantes.

A CGU entende que a ausência de critérios de aceitabilidade de custos unitários gerou como consequência a suposta contratação com sobrepreços. A CeasaMinas não entende dessa maneira. Entendemos que deveriam ter sido fixados na ocasião os valores unitários de cada posto, o que foi feito. Salienta-se que nenhum posto foi contratado por preço

unitário superior ao estimado. Não entendemos ser possível a fixação de valores máximos para os índices variáveis da planilha. Ainda que seja prudente para a Administração ter uma estimativa de tais itens, eles devem ser preenchidos a cargo da licitante, afinal, cada empresa vive uma realidade tributária, fiscal, financeira, diferente. A CeasaMinas se compromete a providenciar para os próximos editais uma média orçamentária que aproxime os itens da planilha dos preços praticados no mercado, mas deixa claro que no processo em tela não houve qualquer prejuízo, já que todos os limites estimados foram respeitados.

Não bastasse o exposto, temos ainda o entendimento do TCU de que só haveria em falar em ressarcimento ao erário e responsabilização dos administradores caso haja comprovado o prejuízo financeiro. O risco não materializado não constitui prejuízo ao erário. Como já explicamos, no caso em tela sequer vislumbramos o risco, já que seria impossível a prática do jogo de planilhas.

Exige-se da comissão de licitação que, ao perseguir o objetivo de obtenção da melhor proposta vantajosa para a administração, adote os devidos cuidados ao deparar-se com planilha eivada de preços unitários com diferentes graus de lucratividade, visando às alterações futuras do contrato. Mas, se os cuidados mínimos foram tomados pela comissão, ou se as alterações esperadas pela proponente vencedora não se materializaram, não se pode imputar à comissão, a posteriori, a omissão de não ter desclassificado a proposta defeituosa, por mera presunção de que o projeto da obra seria alterado na direção pretendida pela contratada, abrindo mão, dessa forma, da proposta globalmente mais vantajosa para a administração, nos termos do edital. (Acórdão nº 2.207/2009, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes)

Em relação aos relatos de que a empresa contratada não tem fornecido adequadamente os uniformes durante a execução contratual, informamos que houve sim um atraso na entrega de tais uniformes, mas que a CeasaMinas a notificou sobre o problema, que foi posteriormente resolvido.

Encaminhamos anexos todos os recibos de uniformes entregues aos empregados terceirizados, com as respectivas datas de entrega.

Ainda que alguns empregados terceirizados, por opção, não estejam utilizando uniformes, estes lhes foram entregues, não havendo qualquer prejuízo para a Administração.

A CeasaMinas informa que tomará as providências cabíveis a fim de notificar a empresa contratada para que cobre de seus empregados a utilização diária e adequada dos uniformes que lhes foram entregues.

Item 2 – Percentuais de encargos sociais do Pregão 12/2010 e da Concorrência 24/2012

Essa d. Controladoria contestou os percentuais de encargos sociais adotados pela CeasaMinas nas planilhas relativas ao Pregão 12/2010 e à Concorrência 24/2012, fundamentando-se, para tanto, no Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços do MPOG, bem como no “Estudo sobre valores limite para a contratação de serviço de vigilância e limpeza no âmbito da Administração Pública Federal.

Foram especificamente apontadas incongruências quanto aos percentuais de Contribuição Social sobre o FGTS, Seguro Acidente de Trabalho/SAT/INSS, 13º salário, Férias (adicional legal - 1/3) e Aviso Prévio indenizado.

Em resposta aos apontamentos realizados, temos a esclarecer o que se segue.

1 - PRELIMINARMENTE:

É prática comum da CeasaMinas, ao realizar procedimentos licitatórios, observar como outros órgãos públicos conduzem seus procedimentos licitatórios, com o intuito de subsidiar-se de informação para a confecção do edital de licitação. A época do procedimento de abertura do pregão presencial 12/2010 fora adotado este procedimento, por meio do qual constatou-se que vários órgãos adotam planilhas de formação de preço cujos percentuais dos encargos sociais são os mesmos, ou são bastante similares, aos adotados pela CeasaMinas em sua planilha. Como exemplo, podemos citar editais do próprio Tribunal de Contas da União (pregões 07/2011; 08/2011; 10/2011 e 101/2013)

Ademais, não obstante tenha sido recomendada a observância da Instrução Normativa nº. 02, de 30 de abril de 2008, esta não é de aplicação obrigatória para a CeasaMinas, que não está integrada ao Sistema de Serviços Gerais – SISG. Dessa forma, não pode vincular a CeasaMinas quanto ao que nela está disposto.

Cumprе salientar que, ao contrário do que aponta a CGU, não houve superfaturamento nos preços contratados. Como demonstraremos a seguir, houve apenas uma distribuição diferente dos encargos sociais, condensando alguns desses encargos em um único item, mas que culminou em percentuais e valores totais iguais ou menores aos que chegaríamos caso estivesse sendo utilizada como base a planilha da IN 02/2008.

2 - ENCARGOS ADOTADOS – ESCLARECIMENTOS:

Em relação aos apontamentos formulados, temos a esclarecer, relativamente a cada encargo social, o seguinte:

2.1 Seguro Acidente de Trabalho / SAT / INSS

O Decreto 6.042/2007 instituiu a aplicação, acompanhamento e avaliação do Fator Acidentário de Prevenção - FAP e do Nexo Técnico Epidemiológico, através da inclusão do artigo 202-A no Regulamento da Previdência Social.

O Fator Acidentário de Prevenção - FAP é um índice aplicado sobre a contribuição SAT - Seguro Acidente de Trabalho (devida pelos empregadores), que tanto pode resultar em aumento como diminuição da respectiva contribuição. O FAP consiste num multiplicador variável num intervalo contínuo de cinquenta centésimos (0,50) a dois inteiros (2,00), desprezando-se as demais casas decimais, a ser aplicado à respectiva alíquota.

Considerando que no pregão presencial 12/2010 não se limitou o percentual do SAT em 3,00% e considerando também o extenso rol de atividades da empresa Construtora e Dragagem Paraopeba LTDA, em sua GEPIF está sendo aplicado o FAP (Fator Acidentário de Prevenção), para concessão de aposentadoria especial, que corrige o percentual do SAT para 4,77%, conforme consta na guia GFIP, apresentada pela empresa.

Entendemos que o índice em tela deve ser adequado à realidade de cada empresa, já que seus percentuais de incidência são variáveis.

A título de exemplo, o próprio Tribunal de Contas de União estimou recentemente, no Pregão Eletrônico 101/2013, seu percentual de riscos de acidente de trabalho em 6,00%, vejamos:

SERVIÇOS DE COPEIRAGEM		
Nº do Processo: 009.130/2013-6		
Nº do Edital:		
Data: / / às horas		
PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS		
COPEIRAGEM		
Secretarias de Controle Externo		Maranhão
Convenção/Acordo Coletivo de Trabalho - Número de Registro no MTE		MA000047/2013
Vigência		01/01/2013 a 31/12/2013
Data-Base da categoria		1º de janeiro
IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS		
Tipo de Serviço	Unidade de medida	Quantidade total a contratar (em função da unidade de medida)
COPEIRAGEM	POSTO	1
I - SALÁRIO ESTIMADO DO PROFISSIONAL		
COPEIRAGEM		R\$ 700,00
II - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO		
REMUNERAÇÃO		
Salário-base		R\$ 700,00
Outros		
TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)		R\$ 700,00
III - ENCARGOS SOCIAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO		
GRUPO A		
A.01 INSS	20,000%	R\$ 140,00
A.02 FGTS	8,000%	R\$ 56,00
A.03 SESI/SESC	1,500%	R\$ 10,50
A.04 SENAI/SENAC	1,000%	R\$ 7,00
A.05 INCRA	0,200%	R\$ 1,40
A.06 SEBRAE	0,600%	R\$ 4,20
A.07 Salário Educação	2,500%	R\$ 17,50
A.08 Riscos Ambientais do Trabalho – RAT x FAP	6,000%	R\$ 42,00

Considerando, portanto, que este percentual de 4,77% é o que é pago pela Paraopeba, não há razão no apontamento.

2.2 - 13º salário

Com base no Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços publicado pelo MPOG, temos em seu submódulo 4.2 orientação referente ao 13º Salário:

“13º Salário - Gratificação de Natal, instituída pela Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. Pode-se determinar a provisão mensal considerando que na duração do contrato de 60 meses o empregado tem 5 meses de férias e labora em 56 meses. Desse modo a provisão mensal pode ser obtida pelo cálculo: $(5/56) \times 100 = 8,93\%$.” (Pag.22).

Referido manual informa, também, que sobre o percentual deve-se aplicar os encargos sociais.

“Incidência do Submódulo 4.1 sobre 13º Salário e Adicional de Férias: Para o preenchimento desse campo deve-se aplicar o percentual do submódulo 4.1 sobre o valor obtido no campo Subtotal (13º salário + Adicional de férias).” Pag.22.

Neste caso temos: 8,93 (13º Salário) + 36,80% (encargos sociais) = 12,22% (13º Salário + Encargos Sociais)

Considerando-se o exposto, temos que o percentual de 11,80% de 13º salário utilizado na planilha de formação de preços da CeasaMinas atende ao prescrito nas disposições

legais aplicáveis e no referido Manual, pois tal percentual contempla o 13º salário acrescido dos encargos sociais que sobre ele devem incidir.

O percentual de 11,80% de 13º salário, utilizado na planilha de formação de preços da CeasaMinas é referente ao 13º Salário mais os respectivos encargos sociais aplicados sobre este.

O percentual de 8,33% apresentado pela CGU não contempla encargos sociais, referindo-se apenas ao 13º. Já o percentual de 11,80% indicado na planilha da CeasaMinas contempla o percentual do 13º já acrescido dos encargos sociais incidentes, os quais não foram indicados separadamente nas planilhas. Daí a confusão com os valores percentuais apresentados.

A mesma sistemática acima também foi adotada no que tange aos percentuais relativos às férias, os quais também não estão separadamente discriminados na planilha, contemplando o somatório do valor das férias/adicional legal de 1/3, já acrescido dos encargos sociais que sobre ele devem incidir.

Portanto o 11,80% praticado pela CEASAMINAS no que tange ao 13º salário está dentro dos limites regulamentados pelo Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços publicado pelo MPOG, em maio de 2011.

2.3 Férias

Com base no Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços publicado pelo MPOG, temos em seu submódulo 4.2 e submódulo 4.5 orientações referentes a Férias:

No submódulo 4.5:

“Férias: Afastamento de 30 dias, sem prejuízo da remuneração, após cada período de 12 meses de vigência do contrato de trabalho. O pagamento ocorre conforme preceitua o artigo 129 e o inciso I, artigo 130, do Decreto-Lei nº 5.452/43 - CLT. Pode-se determinar a provisão mensal considerando que na duração do contrato de 60 meses o empregado tem 5 meses de férias e labora em 56 meses. Desse modo a provisão mensal pode ser obtida pelo cálculo: $(5/56) \times 100 = 8,93\%$.”. Pag.26

No submódulo 4.2:

“Abono de Férias - A Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso XVII, prevê que as férias sejam pagas com adicional de, pelo menos, 1/3 (um terço) da remuneração do mês. Assim, a provisão para atender as despesas relativas ao abono de férias corresponde a: $(1/3) \times (5/56) \times 100 = 2,98\%$.”

O presente manual informa que sobre o percentual devem incidir, ainda, os encargos sociais.

“Incidência do Submódulo 4.1 sobre 13º Salário e Adicional de Férias: Para o preenchimento desse campo deve-se aplicar o percentual do submódulo 4.1 sobre o valor obtido no campo Subtotal (13º salário + Adicional de férias).” (Pag.22)

Conforme visto, o manual trata separadamente dos percentuais relativos ao adicional de 1/3 de férias, dos relativos aos encargos sociais e do relativo ao próprio valor das férias (1/12 avos mensal de férias).

Dessa forma, somados os percentuais, temos o limite global correspondente a: [2,78% (1/3 de férias) + 36,80% (encargos sociais)] + 8,93% (1/12 de férias) = 12,73% (1/3 de férias + Encargos Sociais + 1/12 Avos de Férias).

Considerando-se o exposto, temos que o percentual de 12,63% de Férias utilizado na planilha de formação de preços da CeasaMinas atende ao disposto nas disposições legais aplicáveis e no referido Manual, pois tal percentual contempla o adicional de 1/3 de férias acrescido dos respectivos encargos sociais aplicados sobre este, bem como do 1/12 avos mensal de férias.

O percentual de 2,73% apontado pela CGU refere-se apenas ao abono de férias, não contemplando os encargos sociais incidentes, tampouco o valor do 1/12 mensal de férias, referindo-se apenas ao abono de férias. Já o percentual de 12,63% indicado na planilha da CeasaMinas, conforme já exposto, contempla o percentual do abono de férias, acrescido dos encargos sociais incidentes bem como do percentual do 1/12 mensal de férias. Daí a confusão com os valores percentuais apresentados.

Portanto o 12,63% praticado pela CeasaMinas está dentro dos limites regulamentados pelo Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços publicado pelo MPOG, em maio de 2011.

As memórias de cálculo acima têm por objetivo esclarecer à CGU como a CeasaMinas chegou aos índices indicados nas planilhas, mas veremos adiante que, ainda que tais índices não estejam em conformidade com as disposições da IN 02/2008, o erário não sofreu qualquer tipo de prejuízo.

3 – PLANILHAS DO TRIBUNAL DE CONTAS E JURISPRUDÊNCIA

Utilizando como exemplo planilha recente de formação de preços do Tribunal de Contas de União, do Pregão Eletrônico 101/2013, afere-se que o percentual total de seus encargos está no patamar de 77,558%, enquanto que os percentuais totais da CeasaMinas no Pregão Presencial 12/2010 e na Concorrência 24/2011 estão, respectivamente, nos patamares de 77,79% e 76,52%. Vejamos a planilha do TCU:

SERVIÇOS DE COPEIRAGEM

Nº do Processo: 009.130/2013-6		
Nº do Edital:		
Data: ___ / ___ / ___ às ___ horas		
PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS		
COPEIRAGEM		
Secretarias de Controle Externo	Maranhão	
Convenção/Acordo Coletivo de Trabalho - Número de Registro no MTE	MA000047/2013	
Vigência	01/01/2013 a 31/12/2013	
Data-Base da categoria	1º de janeiro	
IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS		
Tipo de Serviço	Unidade de medida	Quantidade total a contratar (em função da unidade de medida)
COPEIRAGEM	POSTO	1

I - SALÁRIO ESTIMADO DO PROFISSIONAL		
COPEIRAGEM		R\$ 700,00
II - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO		
REMUNERAÇÃO		
Salário-base		R\$ 700,00
Outros		
TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)		R\$ 700,00
III - ENCARGOS SOCIAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO		
GRUPO A		
A.01 INSS	20,000%	R\$ 140,00
A.02 FGTS	8,000%	R\$ 56,00
A.03 SESI/SESC	1,500%	R\$ 10,50
A.04 SENAI/SENAC	1,000%	R\$ 7,00
A.05 INCRA	0,200%	R\$ 1,40
A.06 SEBRAE	0,600%	R\$ 4,20
A.07 Salário Educação	2,500%	R\$ 17,50
A.08 Riscos Ambientais do Trabalho – RAT x FAP	6,000%	R\$ 42,00
TOTAL - GRUPO A	39,800%	R\$ 278,60
GRUPO B		
B.01 13º Salário	8,333%	R\$ 58,33
B.02 Férias (incluindo 1/3 constitucional)	11,111%	R\$ 77,77
B.03 Aviso Prévio Trabalhado	1,944%	R\$ 13,60
B.04 Auxílio Doença	1,389%	R\$ 9,72
B.05 Acidente de Trabalho	0,333%	R\$ 2,33
B.06 Faltas Legais	0,277%	R\$ 1,93
B.07 Férias sobre Licença Maternidade	0,074%	R\$ 0,51
B.08 Licença Paternidade	0,021%	R\$ 0,14
TOTAL - GRUPO B	23,482%	R\$ 164,33
GRUPO C		
C.01 Aviso Prévio Indenizado	0,417%	R\$ 2,91
C.02 Indenização Adicional	0,167%	R\$ 1,16
C.03 Indenização (rescisão sem justa causa – multa de 40% do FGTS)	3,200%	R\$ 22,40
C.04 Indenização (rescisão sem justa causa – contribuição de 10% do FGTS)	0,800%	R\$ 5,60
TOTAL - GRUPO C	4,584%	R\$ 32,07
GRUPO D		
D.01 Incidência dos encargos do grupo A sobre o grupo B	9,346%	R\$ 65,42
TOTAL - GRUPO D	9,346%	R\$ 65,42
GRUPO E		
E.01 Incidência do FGTS exclusivamente sobre o aviso prévio indenizado	0,033%	R\$ 0,23
E.02 Incidência do FGTS exclusivamente sobre o período médio de afastamento superior a 15 dias motivado por acidente do trabalho	0,026%	R\$ 0,18
TOTAL - GRUPO E	0,059%	R\$ 0,41
GRUPO F		
F.01 Incidência dos encargos do Grupo A sobre os valores constantes da base de cálculo referente ao salário maternidade	0,287%	R\$ 2,01
TOTAL - GRUPO F	0,287%	R\$ 2,01
TOTAL - ENCARGOS SOCIAIS	77,558%	R\$ 542,84
VALOR TOTAL DE REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS		R\$ 1.242,84
IV - INSUMOS		
Uniforme		R\$ 47,02
Auxílio alimentação		R\$ 330,00
Vale-Transporte		R\$ 92,40

Desconto legal sobre transporte (máximo 6% do salário-base)	-R\$ 42,00
Cesta Básica	R\$ 65,00
Seguro de Vida	R\$ 0,50
TOTAL - INSUMOS	R\$ 492,92
VALOR TOTAL DE REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS + INSUMOS (R\$)	R\$ 1.735,76
V - LUCRO E DESPESAS INDIRETAS (LDI)	
Despesas Administrativas/Operacionais	5,00%
Lucro	10,00%
ISSQN ou ISS	5,00%
COFINS	3,00%
PIS	0,65%
TOTAL - LUCRO E DESPESAS INDIRETAS	26,44%
PREÇO MENSAL PARA 1 (UM)POSTO (R\$)	2.194,64
PREÇO ANUAL PARA 1 (UM) POSTO (R\$)	26.335,66

Ou seja, não há falar em superfaturamento, já que, em pese ter havido condensação de alguns encargos e distribuição de outros de maneiras diferentes, seu valor total obedeceu o padrão utilizado.

Após conversa com os auditores da CGU restou claro para a CeasaMinas a importância em se adotar como modelo de planilha de formação de preços aquele trazido pela IN 02/2008. Esta Estatal se compromete a adotar em seus próximos editais a referida planilha, mas, data vênia, não vislumbra os prejuízos apontados pela CGU em relação aos processos passados, já que a formatação das planilhas utilizadas ou aceitas pela CeasaMinas não ultrapassaram os percentuais totais corriqueiramente aceitos e praticados.

Estando os percentuais dentro do praticado, os valores totais dos postos de trabalho não estão de nenhuma maneira superfaturados.

Quando participam de procedimentos licitatórios, as licitantes se comprometem a arcar integralmente com todas as despesas incidentes na execução dos serviços. Os próprios editais da CeasaMinas prescrevem cláusulas que obrigam as licitantes a assumirem tal compromisso, vejamos:

4.1.5 – Declaração de que nos preços propostos encontram-se incluídos todos os tributos diretos e indiretos, encargos sociais e quaisquer outros ônus que porventura possam recair sobre o objeto da presente licitação. (Pregão Presencial 12/2010)

4.11 - Considerar-se-á que os preços fixados pelo licitante são completos e suficientes para assegurar a justa remuneração de todas as etapas dos serviços, da utilização dos equipamentos e da aquisição de materiais. Considerar-se-á, assim, que a não indicação no conjunto de composições de custos unitários de qualquer insumo ou componente necessário para a execução dos serviços conforme projetados, significa tacitamente que seu custo está diluído pelos demais itens componentes dos custos unitários, itens estes julgados necessários e suficientes, e não ensejarão qualquer alteração contratual sob esta alegação. (Concorrência 24/2012)

Em sendo assim, considerando que os valores pagos à contratada estão dentro do praticado no mercado e que ela se comprometeu, quando da participação na licitação, a arcar com todas as despesas que recaiam na execução do objeto, entendemos que pode ter havido durante a execução contratual remanejamento de valores, de forma a retirar dos encargos que possuem eventuais sobrepreços os valores para arcarem com os encargos não contemplados na planilha.

Nesse sentido já se manifestou o TCU:

“(…)

O TCU, concordando com o entendimento do órgão, destacou que eventual erro na planilha teria de ser assumido pelo licitante. Segue o trecho do relatório da Decisão 577/2001 - Plenário, integralmente acatado no voto, que a representante expôs em suas alegações (fls. 11/13):

‘b) o mecanismo de convalidação previsto no edital é, a nosso ver, admissível. Não há modificação dos valores globais da proposta, sempre respeitados, em qualquer hipótese. Ocorre que esse valor vem acompanhado de sua memória de cálculo, ou seja da planilha demonstrativa dos componentes do custo, entre os quais alguns que decorrem de lei e de acordos coletivos. Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

1a) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador.

Dentre essas alternativas, a (...) optou pela primeira: mantém a proposta, se verificar que, mesmo com a diminuição do lucro, a oferta ainda é exequível. Essa decisão nos parece válida, já que: 1º) o proponente continuará sujeito a cumprir a lei e os acordos firmados; sua declaração contida na planilha não tem a faculdade de afastar a incidência dessas obrigações; 2º) os valores globais propostos não poderão ser modificados; a proposta obriga o proponente, a quem cabe assumir as consequências de seus atos; e 3º) o procedimento previsto não fere a isonomia entre os licitantes (...)” (ACÓRDÃO TCU n.º. 1791 – Plenário) (todos os grifos nossos)

Como se afere em análise aos processos licitatórios Pregão Presencial 12/2010 e Concorrência 24/2012, a licitante, em que pese ter ultrapassado o valor total estimado de alguns postos de trabalho (mas nada que destoasse da realidade do mercado, como já explicado) na Concorrência 24/2012, obedeceu os valores globais de ambos os processos, concedendo inclusive descontos expressivos em relação aos valores estimados, na ordem de 13,64% no Pregão Presencial 12/2010 e 11,17% na Concorrência 24/2013.

Indubitavelmente, seria antieconômico e desobedeceria aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade a desclassificação da licitante Paraopeba em ambos os processos, já que, como já afirmado, os valores globais de suas propostas estão expressivamente abaixo do estimado nos editais, trazendo benefícios consideráveis à CeasaMinas.

A título de simulação, pegamos os valores que a CGU afirma estar majorados e os subtraímos de seus respectivos percentuais. Como resultado, encontramos o percentual global de 60,62% e 60,61%, respectivamente para o Pregão Presencial 12/2010 e Concorrência 24/2012.

O Tribunal de Contas da União publicou recentemente o Acórdão 1214/2013, em que demonstra sua preocupação com licitações que culminam em contratação com percentuais de encargos demasiadamente baixos. O TCU entende que o percentual mínimo esperado pela administração é 72%. Vejamos:

Percentuais mínimos aceitáveis para encargos sociais e LDI

206. Um grave problema enfrentado pela Administração é a dificuldade de recusar propostas dos licitantes, mesmo ante a convicção de que os preços apresentados são

visivelmente inexecutáveis. Esse fenômeno tem crescido a proporções alarmantes com o advento do pregão eletrônico, em que empresas de diversos estados têm participado de licitações, sem prévio conhecimento das obrigações que serão assumidas durante a execução do contrato.

207. As empresas têm aviltado suas propostas ao apresentarem preços incompatíveis com os custos mínimos desses serviços. A exemplo do TCU, verifica-se que tem sido comum apresentarem LDI inferior a 23% e encargos sociais na ordem de 65%, quando o percentual mínimo esperado pela administração não é inferior a 23% e 72%, respectivamente, haja vista o manifesto conhecimento dos custos para prestação de serviços. GRIFO NOSSO. (Acórdão 1214/2013. Ata nº 17/2013 – Plenário TCU)

Ou seja, data vênua, a CGU analisou apenas os encargos que julgou apresentar sobrepreços, ignorando os encargos que não foram contemplados, mas apenas assumidos pela licitante.

Caso, nos moldes da planilha proposta, houvesse a subtração dos percentuais apontados pela CGU, chegaríamos a um preço inexecutável, completamente fora da realidade do mercado, fazendo com que a contratada possivelmente não fosse capaz de cumprir com as obrigações assumidas e gerando grande prejuízo ao erário, ao arrepio dos princípios que regem o Direito Público e do recente entendimento do TCU.

Frisa-se que no acórdão citado o TCU faz referência ao percentual global de encargos, que será responsável por suportar todos os encargos da contratação.

Conclui-se que ainda que as planilhas adotadas pela CeasaMinas não estejam em conformidade com a IN 02/2008, não houve qualquer prejuízo ao erário, vez que os valores globais contratados e desembolsados respeitaram as estimativas e os preços praticados no mercado.

A eventual restituição ao erário pleiteada pela CGU conduziria ao inevitável enriquecimento ilícito por parte da Administração, que acabaria, no final das contas, arcando com percentuais de 60% em ambas as contratações, enquanto que o correto seriam percentuais em torno de 77%, obrigando o administrador/gestor a suportar o ônus de um prejuízo que não existiu.

A CeasaMinas, agora que foi orientada pela CGU, se compromete a adotar em seus próximos editais a planilha trazida pela IN 02/2013 (sic), descondensando os encargos e adotando os percentuais lá referidos, e reafirma o intuito de aperfeiçoar seus instrumentos convocatórios, mas, data vênua, não concorda com os apontamentos feitos pela CGU que indicam sobrepreços, já que, como visto, os percentuais globais estão todos dentro dos limites da legalidade e da prática mercadológica.

Alguns outros julgados do TCU corroboram com o entendimento acima exposto.

(...) Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e executável por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes. Afirmando que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos

não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais. Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. (...) Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha. (Acórdão n.o 4.621/2009 – Número Interno do Documento: AC-4621- 30/09-2 – Colegiado: Segunda Câmara – Relator: BENJAMIN ZYMLER – Processo: 008.596/2008-0)

A licitação possui como objetivos primordiais: assegurar a igualdade de oportunidades entre os interessados e proporcionar a escolha da proposta mais vantajosa para o Poder Público. E, para tanto, rege-se por diversos princípios, entre eles o do procedimento formal, insculpido no artigo 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. (...)

O rigor formal, todavia, não pode ser exagerado ou absoluto. O princípio do procedimento formal não quer dizer que se deva anular o procedimento ou julgamento, ou inabilitar licitantes, ou desclassificar propostas diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões ou irregularidades sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes.

(...)

Adotando-se essa medida, evita-se a inabilitação de licitantes ou a desclassificação de propostas em virtude de pequenas falhas, sem reflexos importantes, e preserva-se o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa. (Acórdão n.o: 2.573/2012 – Número Interno do Documento: AC-2573- 38/12-P – Colegiado: Plenário – Relator: RAIMUNDO CARREIRO – Processo: 003.499/2011-1)

Encaminhamos anexa simulação de planilha que contempla o salário base da categoria pago pela CEASAMINAS aplicado aos encargos praticados pelo TCU (e determinados pela IN 02/2008). Observa-se que, a título de exemplo, para a função de copeiro, a CeasaMinas paga o montante de R\$ 1.808,90 (um mil, oitocentos e oito reais e noventa centavos). Caso o salário base da categoria fosse aplicado na planilha acima do TCU (e da IN 02/2008), pagar-se-ia o montante de R\$ 1.902,41 (um mil, novecentos e dois reais e quarenta e um centavos), ou seja, a CeasaMinas desembolsa mensalmente valor global menor que o que deveria ser desembolsado caso fosse utilizada a planilha da IN 02/2008. O exemplo se reflete em todas as outras categorias, não havendo falar em superfaturamento.

Item 3 – Sobrepreço em 39% dos itens contratados

Em primeiro momento cumpre salientar que apesar de estarem ausentes os critérios de aceitabilidade de preço unitário no edital, não vislumbramos a ocorrência de superfaturamentos, como afirma a CGU.

Em que pese alguns itens apresentarem preços acima do estimado no edital, outros itens sofreram redução de preços, fazendo com que o total global da contratação estivesse abaixo do estimado.

Caso exigíssemos da licitante a adequação dos preços nos limites da estimativa do edital, ocorreria certamente realocação dos valores, de forma a aumentar os preços dos itens que tiveram seu preço reduzido e a diminuir os preços dos itens majorados, perfazendo o mesmo total global.

Somente haveria falar em prejuízo ao erário caso houvesse ocorrido o chamado “jogo de planilhas”, o que definitivamente não ocorreu durante a execução do contrato, como pode ser observado no processo interno e nas explicações a seguir.

Não houve aditivos com vistas a aumentar o número de equipamentos ou profissionais de nenhuma categoria, fazendo com que o termo de referência fosse executado em seus exatos termos e com que o valor desembolsado durante a execução do contrato fosse exatamente o valor contratado no processo licitatório, que, ressalta-se, estava abaixo da estimativa do edital. Como afere-se no processo licitatório, o valor estimado no edital foi auferido com supedâneo em orçamentos colhidos no mercado, refletindo, portando, a realidade mercadológica para tal ramo.

Em sendo assim, o valor desembolsado durante o ano de execução do contrato foi de R\$ 2.533.288,66 (dois milhões, quinhentos e trinta e três mil, duzentos e oitenta e oito reais, sessenta e seis centavos), sendo exatamente o que foi contratado, não havendo falar em prejuízo ou ressarcimento ao erário em decorrência da ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.

Conforme Acórdão do TCU, datado de 27/03/09, o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários tem por finalidade “evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a contratação futura a alterações indevidas”. Conclui-se, portanto, que a exigência de estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários tem por objetivo evitar que a contratação sofra alterações indevidas.

Percebe-se, analisando os processos licitatório e interno, que em momento algum ocorreram alterações indevidas, vez que, como já exposto, não houve aditivo para majoração do quantitativo de equipamentos ou empregados, realizando a contratação nos exatos moldes do previsto no edital, não se configurando, portanto, o suposto superfaturamento.

A CeasaMinas entendeu os cálculos feitos pela CGU, mas, data vênia, discorda do seu entendimento, vez que, ressalta-se, em não havendo ocorrido “jogo de planilhas”, não há falar em prejuízo, estando a contratação e execução integralmente dentro dos moldes previstos e do valor global do estipulado com base em orçamentos de mercado.

Os preços pagos acima do estimado para determinado equipamento ou categoria foram compensados nos preços reduzidos pagos a outros equipamentos e categorias. Considerando que executou-se a integralidade dos serviços contratados e que não houve aditamentos de quantitativos, a execução do contrato foi realizada dentro do que fora projetado no edital.

Ademais, os preços unitários contratados acima do estimado no edital apresentaram variações pouco expressivas, que não afastaram o valor da realidade do mercado.

Afere-se, por exemplo, que na função de gari diurno, uma das mais expressivas da contratação, houve uma diferença de apenas R\$ 41,65 (quarenta e um reais e sessenta e cinco centavos) entre o valor unitário estimado e o efetivamente contratado. Considerando que deve-se levar em conta que nos valores unitários estão incluídos índices variáveis, não se pode afirmar que uma diferença de R\$ 41,65 (quarenta e um reais e sessenta e cinco centavos) configure superfaturamento e menos ainda que afastou o valor da realidade do mercado. Todos os demais itens com sobrepreço também apresentaram variações demasiadamente pequenas, não os deixando fora da realidade mercadológica, como bota de borracha e vassoura, que apresentaram variação de preços unitários de, respectivamente, R\$ 2,00 (dois reais) e R\$ 4,00 (quatro reais).

Consultoria realizada pela Editora NDJ em 2011 (CONSULTA/0321/2011/AP/AC), assim prescreve:

Assim, no caso vertente, considerando-se que o valor estimado da contratação foi orçado corretamente pela Administração Consulente, a existência de propostas com valores um pouco acima desta estimativa inicial nem sempre as caracterizará como superfaturadas ou excessivas. Tudo dependerá do setor de mercado específico afeto ao objeto da licitação, cuja análise deverá ser empreendida pela Administração licitante.

Assim, por exemplo, uma diferença de aproximadamente 10% poderá tornar-se aceitável, descartada, portanto, a ocorrência de proposta superfaturada, se no segmento respectivo essa diferença não for expressiva. Nesse caso, a referida proposta poderá ser considerada classificada. Por outro lado, se no mercado específico o percentual de, por exemplo, 10% se configurar como muito além do aceitável, parece-nos que se caracterizaria a ocorrência de proposta superfaturada, ensejando a sua desclassificação no momento oportuno. GRIFO NOSSO.

A CGU apontou que 39% dos itens foram contratados com valor unitário acima do estimado no edital. Ocorre, porém, que em valores pecuniários, os sobrepreços detectados, representam apenas 2,99% (dois vírgula noventa e nove por cento) do valor total estimado da contratação.

No mercado de terceirização, em que se trabalha com índices variáveis, tais como encargos e BDI, não se pode afirmar que percentual inferior a 3 % (três por cento) destoou o valor contratado da realidade do mercado, configurando superfaturamento.

Ademais, repetimos, tal percentual de 2,99% (dois vírgula noventa e nove por cento) não refletiu no preço global, não havendo, portanto, contratação por preço acima do estimado no edital. Ao contrário, a contratação representou uma economia de R\$ 318.798,01 (trezentos e dezoito mil, setecentos e noventa e oito reais e um centavo), correspondente a 11,17% (onze vírgula dezessete por cento) para a CeasaMinas, levando-se em consideração o preço estimado.

Pode-se concluir, portanto, que os itens que tiveram seu valor unitário reduzido representam 14,16% (quatorze vírgula dezesseis por cento) do valor estimado para a contratação, enquanto que os itens que tiveram seu valor unitário majorado representam apenas 2,99% (dois vírgula noventa e nove por cento) do valor estimado, configurando, portanto, uma economia de 11,17% (onze vírgula dezessete por cento) para o erário.

Caso desclassificasse a menor proposta, haveria dispêndio financeiro de R\$ 176.235,09 (cento e setenta e seis mil, duzentos e trinta e cinco reais e nove centavos), correspondente a 6,17% (seis vírgula dezessete por cento) do valor estimado, a mais durante o ano, considerando a proposta da licitante segunda colocada, destoando dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Nesse sentido, já decidiu o TCU:

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. (...)

Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha. GRIFO NOSSO. (Acórdão n.º 4.621/2009 – Número Interno do Documento: AC-4621- 30/09-2 – Colegiado: Segunda Câmara – Relator: BENJAMIN ZYMLER – Processo: 008.596/2008-0).

A CeasaMinas entendeu a preocupação da CGU e TCU ao exigir que se estabeleçam critérios de julgamento de preços unitários nos editais a fim de evitar problemas futuros à contratação e se compromete a ajustar seus próximos instrumentos convocatórios, de modo a não mais faltar a especificação de tais critérios. Reputa-se cristalino, porém, que a contratação e a execução do contrato em tela não causaram prejuízo para esta Estatal, tendo em vista todos os fatos acima narrados.

Em não havendo prejuízo, vez que não houve “jogos de planilha” nem dispêndio maior que o programado, não há falar em ressarcimento ao erário, sob pena inclusive de enriquecimento ilícito da administração em face do administrador/gestor.

Ademais, o simples risco, não materializado, de alteração do projeto inicial e consequente perda ao erário, não deve ser entendido como prejuízo e não deve também ser imputado aos gestores nem aos membros da Comissão de Licitação, como já entendeu o TCU. Vejamos:

Exige-se da comissão de licitação que, ao perseguir o objetivo de obtenção da melhor proposta vantajosa para a administração, adote os devidos cuidados ao deparar-se com planilha eivada de preços unitários com diferentes graus de lucratividade, visando às alterações futuras do contrato. Mas, se os cuidados mínimos foram tomados pela comissão, ou se as alterações esperadas pela proponente vencedora não se materializaram, não se pode imputar à comissão, a posteriori, a omissão de não ter desclassificado a proposta defeituosa, por mera presunção de que o projeto da obra seria alterado na direção pretendida pela contratada, abrindo mão, dessa forma, da proposta globalmente mais vantajosa para a administração, nos termos do edital. (Acórdão nº 2.207/2009, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes).

Importante esclarecer, também, que em outras auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União não houve o apontamento da matéria ora discutida. Sabe-se bem que o alto volume de trabalhos atribuídos aos administradores públicos não lhes permite acompanhar minuciosamente a evolução do entendimento dos Tribunais de Contas e Controladorias. Cremos que, pensando nisso, o TCU publicou o acórdão 413/2010, que assim dispõe:

Assinalou a unidade técnica, com razão, que este Tribunal bem adotando o entendimento manifestado na Decisão nº 60/1999-TCU-1ª Câmara ‘que o estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal da lei [art. 40, inc. X, da Lei 8.666/93], é obrigação do gestor e não sua faculdade’. Entretanto, a interpretação no sentido de que o citado dispositivo legal encerra apenas uma faculdade, alegada nestes autos e sistematicamente observadas em processos apreciados pelo Tribunal, pode ser considerada plausível. Nesse sentido, o posicionamento desta Casa, via de regra, tem sido o de disseminar aos gestores o entendimento da obrigatoriedade da fixação do referido limite máximo visando licitações futuras (Acórdão nº 1.090/2007– TCU-Plenário). Assim, o mesmo caminho deve ser adotado no caso sob exame. (Acórdão nº 413/2010, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro).

Em sendo assim, considerando que a CeasaMinas não havia sido advertida anteriormente sobre o entendimento do TCU acerca da fixação do critério de aceitabilidade de preços mínimos e que, reiteramos, não houve “jogos de planilha” nem prejuízo ao erário, achamos por bem que seja seguido o entendimento do TCU citado no Acórdão acima, a fim de disseminar a informação aos Gestores desta Estatal para que a adequação dos editais seja realizada nas futuras contratações a serem realizadas.”

Após envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 1767/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 24/01/2014, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Item 1 – Sobrepreço nos uniformes no Pregão 12/2010

Afirma a CGU que “os uniformes foram faturados a uma média anual de R\$ 1.695,71 por terceirizado; assim, é relevante a evidenciação do prejuízo ao Erário quando da realização de pagamento de serviços superfaturados”.

Data venia, reafirmamos nosso entendimento de que a constatação de um item com suposto sobrepreço não significa necessariamente que houve prejuízo ao Erário.

Como bem citou esta Controladoria através de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o dano ao Erário somente pode ser configurado após análise global da planilha contratual.

Em que pese esta Controladoria afirmar que realizou análise de todos os itens contratados, confirmando que os salários, os encargos sociais, insumos, taxas e impostos são coerentes às Convenções Coletivas de Trabalho e que, portanto, o valor com suposto sobrepreço não foi compensado em outros itens da planilha, voltamos a manifestar nossa discordância.

Antes de voltarmos a discorrer acerca das despesas administrativas e operacionais, que continuamos acreditando estarem abaixo do corriqueiramente praticado no mercado, apresentaremos a seguir planilha comparativa que comprova que alguns encargos e impostos também foram pagos a menor, quando comparados com os percentuais estabelecidos na IN 02/2008 (ressalta-se que os percentuais referentes à IN 02/2008 já contemplam as incidências de todos os módulos, conforme apresentamos nas respostas da S.A. anteriormente enviadas):

<i>Encargo/Imposto</i>	<i>% IN 02/2008 (A)</i>	<i>% pago (B)</i>	<i>Diferença % (A) – (B)</i>
-------------------------------	------------------------------------	------------------------------	---

<i>Férias</i>	<i>12,73</i>	<i>12,63</i>	<i>0,10</i>
<i>13º Salário</i>	<i>12,22</i>	<i>11,80</i>	<i>0,42</i>
<i>Lucro</i>	<i>6,79</i>	<i>5,00</i>	<i>1,79</i>
<i>Percentual total pago a menor</i>			<i>2,31</i>

Resta demonstrado, portanto, que ao compararmos os percentuais estabelecidos na IN 02/2008 com os percentuais pagos efetivamente à empresa Paraopeba, temos um percentual pago a menor de 2,31%.

Considerando que o faturamento total do contrato desde a sua assinatura até a presente data, como se pode verificar no extrato de contrato anexo, corresponde a R\$ 21.409.833,85 (vinte e um milhões, quatrocentos e nove mil, oitocentos e trinta e três reais e oitenta e cinco centavos), temos que 2,31% correspondem a R\$ 494.567,16 (quatrocentos e noventa e quatro mil, quinhentos e sessenta e sete reais e dezesseis centavos).

Isso significa que apenas o valor pago a menor nos itens acima citados corresponde a quase metade do valor apurado por esta Controladoria como suposto sobrepreço nos uniformes.

Não bastasse o já mencionado, temos que dentro do contrato em tela, tem-se também postos de trabalho destinados a serviços de limpeza, como os cargos de faxineiro diurno, faxineiro noturno e gari.

O Manual de Orientação Para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços estabelece percentuais diferentes de COFINS e de PIS para os postos destinados ao serviço de limpeza. Ainda assim, certamente por um equívoco quando da elaboração de suas planilhas, a empresa Paraopeba cotou para os postos destinados aos serviços de limpeza os mesmos impostos destinados aos demais postos. Vejamos abaixo a expressiva diferença dos percentuais em tela:

<i>Encargo/Imposto</i>	<i>% IN 02/2008 (A)</i>	<i>% pago (B)</i>	<i>Diferença % (A) – (B)</i>
<i>COFINS</i>	<i>7,60</i>	<i>3,00</i>	<i>4,60</i>
<i>PIS</i>	<i>1,65</i>	<i>0,65</i>	<i>1,00</i>
<i>Percentual total pago a menor</i>			<i>5,60</i>

Ou seja, para os cargos de faxineiro diurno, faxineiro noturno e gari, está sendo pago a menor para a empresa Paraopeba o percentual de 5,60% a título de COFINS e PIS.

A título de exemplo, a empresa Paraopeba possui obrigação legal de pagar pelos seus empregados o percentual de 7,60% a título de COFINS, mas a CEASAMINAS a reembolsa apenas o percentual de 3,00%. O valor desembolsado supostamente a maior nos uniformes certamente compensa-se para cobrir as lacunas apresentadas.

Considerando que os cargos acima mencionados representam 27,57% do valor total contratado, como se pode constatar na planilha resumo anexa, temos que do valor total faturado (já mencionado anteriormente), R\$ 5.902.691,19 (cinco milhões, novecentos e dois mil, seiscentos e noventa e um reais e dezenove centavos) foram destinados ao pagamento dos postos destinados aos serviços de limpeza.

Portanto, 5,60% destes R\$ 5.902.691,19 (cinco milhões, novecentos e dois mil, seiscentos e noventa e um reais e dezenove centavos) foram pagos a menor à empresa Paraopeba, o que representam R\$ 330.550,70 (trezentos e trinta mil, quinhentos e cinquenta reais e setenta centavos).

Em sendo assim, conclui-se que apenas os valores pagos a menor à empresa Paraopeba somam R\$ 825.117,86 (oitocentos e vinte e cinco mil, cento e setenta reais e oitenta e seis centavos).

Em que pese entendermos que a Instrução Normativa 02/2008 apresenta percentuais variáveis de alguns itens (o que quer dizer que para alguns itens a licitante não precisa necessariamente utilizar o percentual informado na IN 02/2008), como é o caso do lucro, a explanação acima é importante, afinal, caso a empresa Paraopeba houvesse feito remanejamento de valores, aplicando o percentual permitido pela IN 02/2008 e diminuído o valor destinado aos uniformes, não sealaria em sobrepreço. Tal fato é prova inequívoca de que os valores pagos estão dentro do praticado no mercado e de que não houve de nenhuma maneira prejuízo ao Erário.

Não obstante o demonstrado ulteriormente, voltamos a discorrer agora acerca do baixo percentual pago às despesas operacionais e administrativas.

Apesar de a CGU afirmar que “o fato da licitante vencedora ter apresentado despesas operacionais/administrativas e lucro abaixo das licitantes concorrentes não justifica o pagamento de itens de despesa acima do valor de mercado, pois além do pressuposto ser no sentido de que a licitante opera com as porcentagens ofertadas e de que tais despesas e lucro são particulares de cada empresa, sendo portanto, incomparáveis”, entendemos, data venia, que razão não assiste a este entendimento.

Entendemos que justamente porque cada empresa trabalha com taxas específicas é que é possível a comparação de percentuais. Ora, só não é possível a comparação com valores fixos, invariáveis.

Não há como negar que a empresa Paraopeba trabalhou com percentuais de despesas operacionais e despesas administrativas realmente baixos, se comparados às outras empresas participantes no certame.

Como é sabido que em uma licitação participam empresas de todos os portes, procederemos então uma média dos percentuais ofertados, somando os percentuais das empresas de grande, médio e pequeno porte que participaram da licitação, vejamos:

Encargo	Setsys	Elite	Método	Planejar	Paraopeba	Média
Despesas Operacionais	10%	18%	20%	15%	7,25%	14,05
Despesas Administrativas	10%	23%	15%	13%	5,25%	13,25

Conclui-se, então, que fazendo média de todos os percentuais ofertados para despesas operacionais e despesas administrativas pelas empresas licitantes que participaram do certame, ressalta-se, de portes diferentes, encontramos os seguintes percentuais: 14,05% para despesas operacionais e 13,25% para despesas administrativas.

Os valores de despesas operacionais e de despesas administrativas contratados com a empresa Paraopeba foram respectivamente 3,85% e 3,00%.

Acreditamos que a média orçamentária apresentada reflète com proximidade a realidade dos percentuais corriqueiramente praticados por empresas deste ramo, vez que não estamos comparando as despesas de uma única empresa de grande porte com uma única empresa de pequeno porte, mas sim a média de despesas de empresas de todos os portes.

Em sendo assim, temos uma diferença a menor de 10,20% para despesas operacionais e de 10,25% para despesas administrativas, se compararmos a média orçamentária acima com o percentual pago à Paraopeba.

Caso a referida empresa reduzisse os valores atribuídos aos uniformes e aumentasse seus percentuais de despesas operacionais e de despesas administrativas, mantendo, por exemplo, os percentuais de 7,25% e 5,25% inicialmente ofertados, não se falaria em sobrepreço.

Portanto, mesmo que se considere que a empresa contratada não fez a melhor distribuição dos valores variáveis da planilha, de nenhuma maneira isso causou prejuízo ao Erário.

Ressaltamos que caso a empresa Paraopeba houvesse aplicado todos os percentuais corretos em sua planilha e houvesse mantido os percentuais de despesas operacionais e despesas administrativas inicialmente ofertados, deduzindo o valor dos uniformes nestes itens, a discussão em tela sequer existiria, haja visto que não estaria configurado qualquer sobrepreço.

Relembramos abaixo jurisprudência do TCU citada por esta Controladoria:

Para que o possível dano ao Erário decorrente de sobrepreço esteja, de fato, configurado, é necessária a análise global da planilha contratual, ante a possibilidade de que determinados itens estejam cotados a preços inferiores que cubram o eventual acréscimo detectado naqueles inquinados com sobrepreço. (Acórdão 1.887/2010 – TCU – Plenário)

Entendemos estar demonstrado e comprovado de forma cristalina que, ao contrário do que afirmou esta Controladoria, houve sim a cotação de preços inferiores, suficientes para cobrir o eventual acréscimo detectado.

Ademais, decerto que a desclassificação da empresa Paraopeba no certame, por ter cumprido integralmente os requisitos de habilitação e apresentado o menor valor para a contratação dos serviços, certamente consistiria ato atentatório ao princípio da economicidade e razoabilidade. Nesse sentido farta jurisprudência do TCU:

(...) Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes. Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela

quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais. Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. (...) Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha. (**Acórdão n.o 4.621/2009 – Número Interno do Documento: AC-4621- 30/09-2 - Colegiado: Segunda Câmara - Relator: BENJAMIN ZYMLER - Processo: 008.596/2008-0**)

A licitação possui como objetivos primordiais: assegurar a igualdade de oportunidades entre os interessados e proporcionar a escolha da proposta mais vantajosa para o Poder Público. E, para tanto, rege-se por diversos princípios, entre eles o do procedimento formal, insculpido no artigo 4o, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. (...)

O rigor formal, todavia, não pode ser exagerado ou absoluto. O princípio do procedimento formal não quer dizer que se deva anular o procedimento ou julgamento, ou inabilitar licitantes, ou desclassificar propostas diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que tais omissões ou irregularidades sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes.

(...)

Adotando-se essa medida, evita-se a inabilitação de licitantes ou a desclassificação de propostas em virtude de pequenas falhas, sem reflexos importantes, e preserva-se o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa. (**Acórdão n.o: 2.573/2012 - Número Interno do Documento: AC-2573- 38/12-P - Colegiado: Plenário - Relator: RAIMUNDO CARREIRO - Processo: 003.499/2011-1**)

Como já afirmamos anteriormente, houve vinte e sete rodadas de lances até que duas licitantes declinassem seu direito de dar lances e chegássemos a uma licitante vencedora, o que nos leva a crer que a contratação foi feita realmente pelo menor valor possível.

Na oportunidade, segue, para interpretação analógica, trecho da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, que reconhece a possibilidade de variação de preços unitários, desde que se perfaça um valor global dentro do estimado para a contratação:

Art. 34, § 6º - No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 1993, devem ser observadas as seguintes disposições:

I - o preço contratado pelo conveniente poderá utilizar parâmetros de custos unitários diferentes daqueles fixados no § 1º do art. 30, desde que o preço global e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o caput deste artigo, fique igual ou abaixo do preço de referência, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso;

É possível afirmar com tranqüilidade que o valor global contratado foi expressivamente inferior ao valor global estimado. Houve economia no patamar de 13,64% (treze vírgula sessenta e quatro por cento), o que representam R\$ 1.048.733,16 (um milhão, quarenta e oito mil, setecentos e trinta e três reais e dezesseis centavos) ao ano.

Quanto à afirmação desta Controladoria de que “a CEASAMINAS informou que os valores dos postos estavam abaixo do valor de mercado, o que poderia descaracterizar o superfaturamento neste caso pontual; contudo, não apresentou comprovação dessa assertiva”, informamos que entendemos estar a assertiva comprovada através dos documentos apresentados, quais sejam, os orçamentos balizadores do Termo de Referência e as propostas das empresas licitantes. Ora, uma vez que o Termo de Referência é confeccionado com base em orçamentos que refletem os preços de mercado e o valor contratado está 13,64% menor que o valor estimado, a conclusão a que se pode chegar é a de que o valor contratado está menor que os valores corriqueiramente praticados no mercado. Ademais, é sabido que no Pregão participam da disputa de lances apenas as 3 empresas que apresentarem a menor proposta. A prática na área de licitações nos faz perceber que a proposta inicial das licitantes já é apresentada com valores baixos, a fim de evitar sua exclusão da fase de disputa de lances. A proposta contratada ficou consideravelmente menor em relação a todas as ofertas inicialmente apresentadas.

Ressaltamos que entendemos a preocupação da CGU em cobrar a discriminação de todos os itens do orçamento e em cobrar a Comissão de Licitações proceda ao julgamento das propostas observando todos os itens da planilha. Tomaremos providências a fim de capacitar os servidores a agir de tal maneira.

Reafirmamos nosso entendimento de que não houve prejuízo ao Erário, vez que há itens na planilha que compensam o sobrepreço constatado nos uniformes e que o valor global desembolsado reflete a realidade do mercado. O valor final pago não continha sobrepreço, sendo inequívoca neste caso a necessidade de análise do valor global.

Em que pese haver alguns riscos na contratação, a materialização destes riscos não ocorreu. Não se pode determinar a restituição ao Erário pelo simples fato de haver riscos de jogos de planilha ou de haver riscos de sobrepreços no caso de reajustes de convenções coletivas, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração.

Citamos novamente o entendimento do TCU de que só haveria falar em ressarcimento ao erário caso haja comprovado o prejuízo financeiro. O risco não materializado não constitui prejuízo ao Erário.

Exige-se da comissão de licitação que, ao perseguir o objetivo de obtenção da melhor proposta vantajosa para a administração, adote os devidos cuidados ao deparar-se com planilha eivada de preços unitários com diferentes graus de lucratividade, visando às alterações futuras do contrato. Mas, se os cuidados mínimos foram tomados pela comissão, ou se as alterações expectadas pela proponente vencedora não se materializaram, não se pode imputar à comissão, a posteriori, a omissão de não ter desclassificado a proposta defeituosa, por mera presunção de que o projeto da obra seria alterado na direção pretendida pela contratada, abrindo mão, dessa forma, da proposta globalmente mais vantajosa para a administração, nos termos do edital. (Acórdão nº 2.207/2009, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes)

Item 2 – Sobrepreço referente ao pagamento da Contribuição Social sobre o FGTS no Contrato 55/2012.

Acerca do item em comento, informamos que acataremos a recomendação no sentido de reaver junto à empresa CONSTRUTORA E DRAGAGEM PARAOPEBA LTDA. o montante de R\$ 3.414,55 (três mil, quatrocentos e quatorze reais cinquenta e cinco centavos), pagos a título de Contribuição Social sobre o FGTS. Reteremos o valor na próxima fatura.

Informamos que acataremos também a recomendação desta Controladoria no sentido de capacitar os servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante à elaboração do orçamento base em planilhas de quantitativos e preços unitários, estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos editais, bem como capacitação dos pregoeiros e comissão de licitação e de orientar as áreas a ajustar as porcentagens dos encargos sociais dispostos nos orçamentos da CEASAMINAS, conforme legislação pertinente relacionada a cada encargo.”

Análise do Controle Interno

As análises foram apartadas por item constatado:

1. Uniforme

A ausência de orçamento base detalhado da CEASAMINAS no Pregão 12/2010, em desacordo com o inciso II, § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, gerou como consequência a contratação de uniformes com sobrepreço. A CEASAMINAS informa que o valor estimado após realização de média orçamentária das pesquisas de preços corresponde a R\$7.684.133,16; contudo, a consolidação das pesquisas de preços por item, bem como o orçamento base da Entidade, não constam no processo analisado e não foram apresentados à equipe de auditoria, conforme constatado em ponto específico neste relatório - “Apresentação parcial de documentação referente aos Pregões nº 11/2008 e 12/2010 restringem os exames de auditoria”.

Inclusive, no processo licitatório encaminhado constam apenas duas pesquisas de preços, já com o somatório dos valores dos postos: uma da empresa que já prestava serviços na CEASAMINAS, a Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda., CNPJ 18.322.925/0001-14, e outro da empresa Confiare Soluções Empresariais Ltda. Porém, a empresa Confiare era uma microempresa e possuía à época apenas 4 (quatro) funcionários, ou seja, não possuía capacidade operacional para ofertar 254 postos de trabalho.

Resenha de Jurisprudência do TCU, elaborada pela Secretaria das Sessões, dispõe que:

*Os processos licitatórios para a execução de obras e para a prestação de serviços devem ser **instruídos com orçamento detalhado da composição analítica dos custos unitários do objeto a ser contratado**; e constando em edital, sempre que couber, modelo demonstrativo de formação de preço com todos os elementos que compõem o custo da aquisição. (Acórdãos ns. 493/2011 – Plenário, 265/2010 – Plenário, 3.235/2010 – 1ª câmara, 6.490/2010 – 2ª câmara; grifo nosso)*

Assim, o orçamento base formulado precariamente permitiu a realização de processo licitatório e celebração de contrato em desacordo com o interesse público, que busca a proposta mais vantajosa à Administração.

Após reunião realizada com a CEASAMINAS, em 03/12/2013, foi apresentada a planilha analítica contratada por meio do Pregão nº 12/2010. Sendo assim, a equipe de auditoria recalculou o sobrepreço nos valores dos uniformes, conforme Tabela abaixo:

Funções	Qtde.	Valor anual contratado por terceirizado	Valor anual contratado (A)	Custo anual real por terceirizado*	Custo anual real total (B)	Sobrepreço (A) – (B)
Analista de Sistemas	2	1.536,00	3.072,00	309,70	619,40	2.452,60
Atendente	3	1.872,00	5.616,00	309,70	929,10	4.686,90
Aux. Serv. Operacionais	5	1.872,00	9.360,00	229,70	1.148,50	8.211,50
Bombeiro	3	1.632,00	4.896,00	229,70	689,10	4.206,90
Capineiro	5	1.320,00	6.600,00	229,70	1.148,50	5.451,50
Copeiro	3	1.992,00	5.976,00	229,70	689,10	5.286,90
Cozinheiro	3	1.896,00	5.688,00	229,70	689,10	4.998,90
Digitador	7	1.872,00	13.104,00	309,70	2.167,90	10.936,10
Eletricista Diurno 44 Hrs	5	1.320,00	6.600,00	229,70	1.148,50	5.451,50
Eletricista Diurno 12x36	2	1.320,00	2.640,00	229,70	459,40	2.180,60
Eletricista Noturno 12x36	4	1.320,00	5.280,00	229,70	918,80	4.361,20
Faxineiro Diurno	44	1.632,00	71.808,00	229,70	10.106,80	61.701,20
Faxineiro Noturno	2	1.632,00	3.264,00	229,70	459,40	2.804,60
Gari	15	1.632,00	24.480,00	229,70	3.445,50	21.034,50
Jardineiro	11	1.320,00	14.520,00	229,70	2.526,70	11.993,30
Messageiro	3	1.320,00	3.960,00	229,70	689,10	3.270,90
Pedreiro	6	1.320,00	7.920,00	229,70	1.378,20	6.541,80
Pintor	4	1.320,00	5.280,00	229,70	918,80	4.361,20
Porteiro	5	1.944,00	9.720,00	309,70	1.548,50	8.171,50
Porteiro Diurno 12x36	4	1.944,00	7.776,00	309,70	1.238,80	6.537,20
Porteiro Noturno 12x36	12	1.944,00	23.328,00	309,70	3.716,40	19.611,60
Recepcionista	13	1.872,00	24.336,00	309,70	4.026,10	20.309,90
Serralheiro	2	1.320,00	2.640,00	229,70	459,40	2.180,60
Servente	8	1.320,00	10.560,00	159,36	1.274,88	9.285,12
Servente c/Insalubridade	4	1.320,00	5.280,00	159,36	637,44	4.642,56
Supervisor Diurno	2	1.872,00	3.744,00	309,70	619,40	3.124,60
Supervisor Líder	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30
Supervisor Noturno	2	1.872,00	3.744,00	309,70	619,40	3.124,60
Trab. Braçal Diurno 12x36	2	1.320,00	2.640,00	229,70	459,40	2.180,60
Trab. Braçal Noturno 12x36	2	1.320,00	2.640,00	229,70	459,40	2.180,60
Trab. Braçal	6	1.320,00	7.920,00	229,70	1.378,20	6.541,80
Faxineiro Barbacena	3	1.632,00	4.896,00	229,70	689,10	4.206,90
Porteiro Diurno 12x36 Barbacena	2	1.944,00	3.888,00	309,70	619,40	3.268,60
Porteiro Noturno 12x36 Barbacena	2	1.944,00	3.888,00	309,70	619,40	3.268,60
Supervisor Barbacena	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30

Faxineiro Caratinga	2	1.632,00	3.264,00	229,70	459,40	2.804,60
Porteiro Noturno 12x36 Caratinga	2	1.944,00	3.888,00	309,70	619,40	3.268,60
Recepcionista Caratinga	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30
Supervisor Caratinga	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30
Faxineiro Gov. Valadares	5	1.632,00	8.160,00	229,70	1.148,50	7.011,50
Port. Diurno 12 X 36 Gov	2	1.944,00	3.888,00	309,70	619,40	3.268,60
Port. Not. 12 X 36 Gov. Valadares	4	1.944,00	7.776,00	309,70	1.238,80	6.537,20
Supervisor Gov. Valadares	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30
Faxineiro Juiz de Fora	4	1.632,00	6.528,00	229,70	918,80	5.609,20
Port. Diurno 12 X 36 Juiz de Fora	2	1.944,00	3.888,00	309,70	619,40	3.268,60
Port. Not. 12 X 36 Juiz de Fora	4	1.944,00	7.776,00	309,70	1.238,80	6.537,20
Supervisor Juiz de Fora	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30
Faxineiro Uberlândia	11	1.632,00	17.952,00	229,70	2.526,70	15.425,30
Digitador Uberlândia	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30
Jardineiro Uberlândia	2	1.320,00	2.640,00	229,70	459,40	2.180,60
Port. Diurno 12 X 36 Uberlândia	4	1.944,00	7.776,00	309,70	1.238,80	6.537,20
Port. Diurno 44 Hrs Uberlândia	1	1.944,00	1.944,00	309,70	309,70	1.634,30
Port. Noturno 12 X 36 Uberlândia	6	1.944,00	11.664,00	309,70	1.858,20	9.805,80
Recepcionista Uberlândia	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30
Supervisor Uberlândia	1	1.872,00	1.872,00	309,70	309,70	1.562,30
TOTAL ANUAL	254	93.264,00	421.056,00	14.732,82	64.539,72	356.516,28
TOTAL CONTRATO + ADITIVOS		279.792,00	1.263.168,00	44.198,46	193.619,16	1.069.548,84

* Foram adotados os mesmos parâmetros ditos no campo Fato. O cálculo considerou a execução plena contratada.

Importante destacar que o sobrepreço dos uniformes corresponde a **652%** do preço de mercado, tendo sido pago à contratada o total de **R\$ 1.069.548,84**. Não se trata de “uniformes por preços pouco acima dos praticados no mercado”, como manifestou a CEASAMINAS, mas de valores contratados e pagos com recursos públicos que exorbitam ao razoável. Os uniformes foram faturados a uma média anual de R\$1.695,71 por terceirizado; assim, é relevante a evidenciação do prejuízo ao Erário quando da realização de pagamento de serviços superfaturados.

A causa do superfaturamento foi a contratação de uniformes com sobrepreços; mas não foi identificado se a origem advém da inadequada pesquisa de preços realizada pela Administração contemplada em seu orçamento base, visto que este não foi apresentado após reiteradas solicitações. Inclusive, a planilha constante do Anexo do Edital ora analisado não especifica quais itens de uniformes foram contratados por função. Portanto, frente à desorganização processual da CEASAMINAS, ajustaram-se valores em desacordo com os preços de mercado.

Sobre a manifestação da CEASAMINAS no sentido de que a análise do preço contratado deva ser apenas pelo valor global, os Acórdãos TCU nº 570/2013 e 2.759/2011 - Plenário dispõem que:

Acórdão 570/2013 - Plenário

“24. O preço global efetivamente é o que importa para o julgamento das propostas. No entanto, isso não autoriza que, a título de poder oferecer preço global em valor mais interessante para a Administração do que a das concorrentes no certame, uma licitante apresente preços para determinados itens que não sejam os preços justos. Isso, até

porque, do ajuste de um preço fixado em valor superior ao devido resultaria valor ainda mais vantajoso para a Administração.

(...)

26. *Ou seja, existe realmente a consideração de que o preço global é o que importa para o julgamento da proposta. No entanto, **isso não autoriza que seja contratada proposta que ofenda o preço justo.***

27. *A previsão de preço em valor inferior não enseja revisão do contrato. Em casos como esse, assume-se que a licitante tenha acesso privilegiado ao item específico do contrato que se pretende firmar. Tanto é assim que, no edital em tela, em seu item 8.4 (peça 1, p. 10), parte final, está discriminado que, quanto a erros, equívocos e omissões na cotação de preço, não cabe à proponente "em caso de erro para menos, eximir-se do fornecimento do objeto da presente licitação". Mais uma vez, assim, não se infere inutilidade do certame.*

28. *Também não procede que apenas durante o certame é possível haver alteração nos custos unitários. Para fins de controle, como mencionado nos itens 18-20 deste exame, é possível que a alteração seja posterior ao certame e até ao contrato. **Ao discriminar determinado valor por item, a licitante deve estar certa de que esse valor não apresenta sobrepreço. É apenas com essa condição que se compromete a executar o contrato com o referido preço. Não sendo assim, deve haver a adequação do preço do item ao justo. Sendo o controle realizado posterior ao certame, a revisão dele decorrente também deve lhe ser posterior.***" (grifo nosso)

Acórdão 2.759/2011 – Plenário:

*"31. No que tange à afirmação da empresa Sigma de que sua proposta representou economia aos cofres públicos, uma vez que era mais econômica que a do segundo colocado do certame, deve-se ressaltar que neste trabalho não foi verificado se o preço contratado estava acima dos valores do mercado, o que poderia caracterizar o chamado sobrepreço. A análise efetuada teve como parâmetro a própria contratação, em especial, seus DFP e os critérios de medição previstos no edital, e com base nisso constatou-se a ocorrência de pagamentos indevidos à contratada. **Dessa sorte, suposta economia aos cofres públicos decorrente de vantagem econômica sobre o segundo colocado do certame em nada modifica o fato de haver pagamentos irregulares à empresa.** Ademais, essa 'vantagem econômica' determinou a vitória da Sigma na Concorrência 001/2006 e não tem o condão de permitir pagamentos a maior durante a execução do objeto do contrato resultante.*

70. *A observância única do valor global da proposta para fins de remuneração em detrimento do detalhamento do DFP, como tenta advogar a Sigma, importaria, por exemplo, **impossibilidade de repactuação decorrente de dissídio coletivo dos trabalhadores**, direito este que a própria Sigma reclamou e lhe fez jus junto ao ME (anexo 10, fl. 8)." (grifo nosso)*

Considerando entendimento esposado pelo TCU nos Acórdãos 570/2013 e 2.759/2011 – Plenário, a observância única do valor global da proposta para fins de remuneração à contratada, transformando os valores dos itens unitários como irrelevantes, como argumenta a CEASAMINAS, importaria na impossibilidade de repactuação decorrente de dissídio coletivo dos trabalhadores terceirizados, direito este que a própria contratada já usufruiu no Contrato nº 18/2011. Logo, os itens unitários da planilha contratada não são instrumentos acessórios, e suposta economia aos cofres públicos decorrente de vantagem econômica sobre o segundo colocado do certame, como explicita a CEASAMINAS, em nada modifica o fato de haver pagamentos irregulares à empresa.

Mesmo após o explicitado acima, consideramos também a jurisprudência do Tribunal de Contas da União que ressalta que *“para que o possível dano ao Erário decorrente de sobrepreço esteja, de fato, configurado, é necessária a análise global da planilha contratual, ante a possibilidade de que determinados itens estejam cotados a preços inferiores que cubram o eventual acréscimo detectado naqueles inquinados com o sobrepreço”* (cita-se o Acórdão 1.887/2010-TCU-Plenário).

Entretanto, a equipe de auditoria realizou análise de todos os itens contratados, confirmando que os salários, os encargos sociais, insumos, taxas e impostos são coerentes às Convenções Coletivas de Trabalho e legislação pertinente, à exceção dos uniformes e alguns encargos sociais. Com relação aos uniformes, constatou-se sobrepreço de 652% comparado aos preços de mercado. Quanto aos encargos sociais, conforme análise em item específico a seguir, permaneceram com sobrepreço apenas a Contribuição Social sobre o FGTS, visto ser encargo extinto, e o Aviso Prévio indenizado.

O fato de a licitante vencedora ter apresentado despesas operacionais/administrativas e lucro abaixo das licitantes concorrentes não justifica o pagamento de itens de despesa acima do valor de mercado, pois, além do pressuposto ser no sentido de que a licitante opera com as porcentagens ofertadas e de que tais despesas e lucro são particulares de cada empresa, sendo, portanto, incomparáveis, a Administração não pode dispor do interesse público, atendendo, inclusive ao princípio da economicidade, visto que item foi identificado com sobrepreço e pago de maneira superfaturada.

Assim, jurisprudência do TCU afirma que o *“sobrepreço viola os arts. 3º e 6º, IX, 'f', c/c o art. 43, IV, da Lei de Licitações e Contratos, bem como o princípio da economicidade e a função social do contrato. Constatada a sua presença no ajuste, o controle deve incidir para promover a adequação necessária. Sendo materializado o enriquecimento sem causa da contratada, a saída é a devolução dos valores pactuados em excesso, conforme jurisprudência desta Corte (Acórdãos 570/2013-TCU-Plenário, 2.069/2008-TCU-Plenário e 1.767/2008-TCU-Plenário e Decisão 680/2000-TCU-Plenário)”*.

Por fim, a CEASAMINAS informou que os valores dos postos estavam abaixo do valor de mercado, o que poderia descaracterizar o superfaturamento neste caso pontual; contudo, não apresentou comprovação dessa assertiva. Sendo assim, mantém-se a constatação ora analisada.

2. Encargos Sociais

Com relação ao Seguro Acidente de Trabalho, Décimo Terceiro Salário (13º) e Férias, a CEASAMINAS manifestou-se pela soma de outros encargos não descritos na planilha de custos. A equipe de auditoria acata os esclarecimentos prestados pelo Gestor. Convém, no entanto, relatar que, além dos cálculos após inclusão de encargos não corresponderem aos valores das planilhas contratadas, não foi esta a metodologia que foi apresentada inicialmente pela Entidade por meio de Ofício anterior, demonstrando contradição nas manifestações da CEASAMINAS, que pode ter como causa a ausência de método padrão nos orçamentos da Casa.

Quanto à Contribuição Social sobre o FGTS e o Aviso Prévio Indenizado, a CEASAMINAS não apresentou justificativa. Ressalta-se, inclusive, que a planilha encaminhada pela Entidade apresenta a alíquota de 0,417% de Aviso Prévio Indenizado, demonstrando o sobrepreço na planilha contratada. Sendo assim, o superfaturamento causado por sobrepreço relacionados aos encargos sociais permanecem apenas com relação à Contribuição Social sobre o FGTS, visto ser encargo extinto, e, portanto, indevido, e do Aviso Prévio indenizado.

3. Proposta da contratada x Orçamento da CEASAMINAS

Quanto à ausência de critérios de aceitabilidade de custos unitários, o inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/1993 determina a inclusão, no ato convocatório, de cláusula que estabeleça tais critérios – unitário e global:

*“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: (...)*

*X - o **critério de aceitabilidade dos preços unitário e global**, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;”* (grifos nossos)

Sobre o assunto, resenha de jurisprudência disponível no site do TCU desde 27/03/2009 enfatiza a necessidade de critérios de aceitabilidade de preços nos instrumentos convocatórios, como se transcreve a seguir:

“Situação: Entendimento consolidado

*Texto: O estabelecimento dos **critérios de aceitabilidade de preços unitários**, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, é **obrigação do gestor e não sua faculdade**, uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a contratação futura a alterações indevidas.*

(...) Controle: 1058 4 2 2 0” (grifo nosso)

No mesmo sentido vão os Acórdãos nº 1.941/2006, nº 206/2007, nº 1.768/2008 e nº 157/2009, todos do Plenário do TCU.

Dessa forma, conforme preconiza o inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários devem constar no edital de forma a possibilitar à Administração a análise dos custos unitários das propostas de preços das empresas licitantes. Portanto, a regra é a definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários, a fim de evitar contratação com sobrepreço.

Necessário expor que o art. 43 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que a proposta de preços deve estar coerente com os requisitos do edital e com os preços correntes no mercado:

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...)

*IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os **preços correntes no mercado** ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;”*

Assim, a análise dos preços unitários é dever da comissão de licitação, visto que no Anexo II do Edital da Concorrência 24/2012 foram apresentadas as planilhas de custos da CEASAMINAS.

A ausência de análise de custos unitários causou contratação com sobrepreço, ou seja, aceitação de propostas de objeto com valor que seria considerado acima do praticado pelo mercado. Portanto, a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários contraria a própria finalidade da licitação, por frustrar o intento de alcançar a proposta mais vantajosa, lesando o interesse patrimonial da Administração, em dissonância com o art. 3º da Lei nº 8.666/93.

A CEASAMINAS justifica a inexistência de superfaturamento visto que a empresa contratada ofereceu descontos em outros itens, cujo somatório global ficou abaixo do valor orçado. Contudo, a própria Unidade demonstra entendimento sobre o risco da contratação gerar superfaturamento, caso seja firmado termo aditivo. Além disso, deve-se atentar para o exposto no item 1 acima no que refere-se à relevância dos custos unitários. Portanto, a Administração deve atentar para que o certame licitatório seja realizado de maneira adequada e de forma a garantir a seleção da proposta mais vantajosa à CEASAMINAS.

Recomendações:

Recomendação 1: Capacitar os servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante à elaboração do orçamento base em planilhas de quantitativos e preços unitários, estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos editais, bem como capacitação dos pregoeiros e comissão de licitação.

Recomendação 2: Orientar as áreas a adequar as porcentagens dos encargos sociais dispostos nos orçamentos da CEASAMINAS, conforme legislação pertinente relacionada a cada encargo.

Recomendação 3: Apresentar documentação comprobatória que demonstre que os pagamentos do Contrato nº 18/2011, à época, eram coerentes com os preços de mercado. Caso negativo, apurar responsabilidades, calcular o valor devido mês a mês durante toda a vigência contratual, e providenciar o ressarcimento ao Erário.

Recomendação 4: Providenciar o ressarcimento ao Erário do valor pago referente à Contribuição Social sobre o FGTS no Contrato nº 55/2012.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Superfaturamento no Contrato nº 18/2011 por majoração do valor dos postos de trabalho.

Fato

Após análise das planilhas de medição referentes à execução do Contrato nº 18/2011, firmado com a empresa Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços terceirizados para fornecimento de mão-de-obra para funções diversas na CEASAMINAS, constatou-se superfaturamento causado pela majoração do valor dos postos de trabalho, por execução a menor e pagamento de dois postos a terceirizado, como detalhado a seguir:

a) Majoração do valor dos postos de trabalho

Com o intuito de analisar as planilhas de medições que subsidiaram os pagamentos à empresa Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda., selecionou-se amostra de 189 (cento e oitenta e nove) terceirizados, que representam 74% (setenta e quatro por cento) do quantitativo contratado.

Assim, para cada terceirizado selecionado, levantaram-se os valores dos postos constantes nas planilhas de medições do período de 15/02/11 a 10/09/11, que subsidiaram os pagamentos mensais à

contratada. Realizou-se, então, um comparativo entre os valores dos postos pagos no período (coluna F) versus os valores devidos contratados (coluna D), constatando, então, um superfaturamento na ordem de R\$ 199.427,13 (coluna G), considerando apenas os primeiros sete meses de execução contratual, como detalhado no Quadro a seguir:

REG	Função	Valor da Proposta de Preços Inicial	Valor Contratado após lance - desconto de 9,28% (*)	Soma dos valores dos postos contratados no período analisado	Soma dos valores dos postos pagos no período analisado	Superfaturamento
A	B	C	D = C - 9,28%	E = D x 7 meses	F	G = F - E
4557	GARI	2.024,65	1.836,76	12.857,32	14.419,66	1.562,34
4790	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4791	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4792	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4794	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
4795	DIGITADOR	3.459,65	3.138,59	21.970,13	23.434,58	1.464,45
4796	SERVENTE	2.154,60	1.954,65	13.682,55	15.329,26	1.646,71
4797	TRAB. BRAÇAL	2.010,46	1.823,89	12.767,21	12.839,31	72,10
4798	AUX. SERV. OPER	4.071,13	3.693,32	25.853,27	27.709,99	1.856,72
4799	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4801	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4803	DIGITADOR	3.459,65	3.138,59	21.970,13	23.434,58	1.464,45
4804	PINTOR	2.850,16	2.585,66	18.099,63	19.015,71	916,08
4805	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4806	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4807	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4808	PORTEIRO	2.160,42	1.959,93	13.719,51	15.197,45	1.477,94
4810	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4812	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4813	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
4815	COPEIRO (A)	2.007,21	1.820,94	12.746,57	13.243,85	497,28
4817	SERRALHEIRO	2.776,78	2.519,09	17.633,64	18.823,31	1.189,67
4819	DIGITADOR	3.459,65	3.138,59	21.970,13	23.434,58	1.464,45
4821	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
4822	AUX. SERV. OPER	4.071,13	3.693,32	25.853,27	27.709,99	1.856,72
4824	BOMBEIRO	3.018,25	2.738,15	19.167,07	20.743,89	1.576,82
4826	PORTEIRO	2.160,42	1.959,93	13.719,51	15.197,45	1.477,94
4827	PORTEIRO	2.428,94	2.203,53	15.424,72	16.327,53	902,81
4830	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
4833	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
4834	ELETRICISTA	3.332,26	3.023,02	21.161,16	22.123,90	962,74
4841	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4842	ELETRICISTA	3.256,87	2.954,63	20.682,40	21.280,48	598,08
4845	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4846	BOMBEIRO	3.018,25	2.738,15	19.167,07	20.743,89	1.576,82
4847	SUPERVISOR	2.976,64	2.700,40	18.902,83	21.479,68	2.576,85
4849	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4850	ANAL. SISTEMA	8.014,01	7.270,30	50.892,11	53.799,08	2.906,97
4851	ELETRICISTA	3.332,26	3.023,02	21.161,16	22.123,90	962,74
4854	SUPERVISORA	2.976,64	2.700,40	18.902,83	21.479,68	2.576,85
4855	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
4858	PEDREIRO	2.593,42	2.352,75	16.469,23	17.322,60	853,37

4859	SUPERVISOR	3.251,36	2.949,63	20.647,41	22.792,10	2.144,69
4861	PEDREIRO	2.593,42	2.352,75	16.469,23	17.322,60	853,37
4863	TRAB. BRAÇAL	2.143,34	1.944,44	13.611,05	12.773,67	(837,38)
4864	TRAB. BRAÇAL	2.143,34	1.944,44	13.611,05	12.773,67	(837,38)
4866	SUPERVISOR	3.251,36	2.949,63	20.647,41	22.792,10	2.144,69
4867	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
4869	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
4870	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
4871	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4872	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4873	ELETRICISTA	3.256,87	2.954,63	20.682,40	21.280,48	598,08
4874	PINTOR	2.850,16	2.585,66	18.099,63	19.015,71	916,08
4875	AUX. SERV. OPER	4.071,13	3.693,32	25.853,27	27.709,99	1.856,72
4876	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
4877	PEDREIRO	2.593,42	2.352,75	16.469,23	17.322,60	853,37
4878	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4879	TRAB. BRAÇAL	2.010,46	1.823,89	12.767,21	12.839,31	72,10
4880	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4882	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4883	GARI	2.024,65	1.836,76	12.857,32	14.419,66	1.562,34
4884	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4885	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4886	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4887	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4888	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4890	PINTOR	2.850,16	2.585,66	18.099,63	19.015,71	916,08
4894	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4895	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4897	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4898	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
4900	DIGITADOR	3.459,65	3.138,59	21.970,13	23.434,58	1.464,45
4901	ELETRICISTA	3.332,26	3.023,02	21.161,16	22.123,90	962,74
4902	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
4903	ELETRICISTA	2.858,01	2.592,78	18.149,48	23.702,15	5.552,67
4904	COPEIRO (A)	2.007,21	1.820,94	12.746,57	13.243,85	497,28
4905	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4906	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4907	TRAB. BRAÇAL	2.010,46	1.823,89	12.767,21	12.839,31	72,10
4908	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4909	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4910	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4911	FAXINEIRO (A)	1.895,60	1.719,69	12.037,80	12.298,98	261,18
4912	PORTEIRO	2.041,57	1.852,11	12.964,77	13.455,51	490,74
4916	PORTEIRO	2.041,57	1.852,11	12.964,77	13.455,51	490,74
4917	PORTEIRO	2.252,39	2.043,37	14.303,56	14.892,71	589,15
4920	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4921	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4923	ATENDENTE	2.897,47	2.628,58	18.400,07	19.855,86	1.455,79
4924	PORTEIRO	2.428,94	2.203,53	15.424,72	16.327,53	902,81
4925	FAXINEIRO (A)	2.204,36	1.999,79	13.998,55	14.991,55	993,00
4926	JARDINEIRO	2.337,79	2.120,84	14.845,88	16.310,46	1.464,58
4927	PINTOR	2.850,16	2.585,66	18.099,63	19.015,71	916,08
4928	ATENDENTE	2.897,47	2.628,58	18.400,07	19.855,86	1.455,79
4929	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67

4930	PORTEIRO	2.418,43	2.194,00	15.357,98	16.074,41	716,43
4931	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.945,93	13.621,53	13.032,18	(589,35)
4932	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.945,93	13.621,53	13.870,63	249,10
4933	PORTEIRO	2.218,04	2.012,20	14.085,42	14.502,50	417,08
4934	PORTEIRO	2.418,43	2.194,00	15.357,98	16.074,41	716,43
4935	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.945,93	13.621,53	13.032,18	(589,35)
4937	PORTEIRO	2.418,43	2.194,00	15.357,98	16.074,41	716,43
4938	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.945,93	13.621,53	13.032,18	(589,35)
4939	PORTEIRO	2.218,04	2.012,20	14.085,42	14.502,50	417,08
4940	PORTEIRO	2.418,43	2.194,00	15.357,98	16.074,41	716,43
4942	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.715,20	12.006,37	12.110,83	104,46
4943	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.715,20	12.006,37	12.110,83	104,46
4944	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.715,20	12.006,37	12.110,83	104,46
4945	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.715,20	12.006,37	12.110,83	104,46
4946	RECEPCIONISTA	2.721,50	2.468,94	17.282,59	18.357,79	1.075,20
4947	DIGITADOR	3.239,78	2.939,12	20.573,87	22.497,57	1.923,70
4949	PORTEIRO	2.426,77	2.201,56	15.410,94	15.876,08	465,14
4951	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.715,20	12.006,37	12.110,83	104,46
4952	SUPERVISOR	3.177,92	2.883,01	20.181,04	21.594,01	1.412,97
4953	PORTEIRO	2.426,77	2.201,56	15.410,94	15.876,08	465,14
4954	JARDINEIRO	2.361,98	2.142,79	14.999,50	15.310,38	310,88
4955	PORTEIRO	2.196,03	1.992,24	13.945,65	14.709,95	764,30
4957	PORTEIRO	2.426,77	2.201,56	15.410,94	15.876,08	465,14
4958	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.715,20	12.006,37	12.110,83	104,46
4962	TRAB. BRAÇAL	2.010,46	1.823,89	12.767,21	12.839,31	72,10
4966	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.945,93	13.621,53	13.032,18	(589,35)
4968	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
4976	FAXINEIRO (A)	1.939,02	1.759,08	12.313,54	11.642,26	(671,28)
4977	FAXINEIRO (A)	1.939,02	1.759,08	12.313,54	11.642,26	(671,28)
4978	FAXINEIRO (A)	1.939,02	1.759,08	12.313,54	11.642,26	(671,28)
4979	FAXINEIRO (A)	1.939,02	1.759,08	12.313,54	11.642,26	(671,28)
4980	PORTEIRO	2.412,87	2.188,95	15.322,67	15.044,34	(278,33)
4981	PORTEIRO	2.181,43	1.978,99	13.852,94	13.530,14	(322,80)
4982	PORTEIRO	2.412,87	2.188,95	15.322,67	15.044,34	(278,33)
4983	PORTEIRO	2.412,87	2.188,95	15.322,67	15.044,34	(278,33)
4984	PORTEIRO	2.181,43	1.978,99	13.852,94	13.530,14	(322,80)
4985	PORTEIRO	2.252,39	2.043,37	14.303,56	14.659,16	355,60
4986	FAXINEIRO (A)	1.895,60	1.719,69	12.037,80	12.022,23	(15,57)
4987	PORTEIRO	2.252,39	2.043,37	14.303,56	14.659,16	355,60
4996	ELETRICISTA	2.858,01	2.592,78	18.149,48	23.702,15	5.552,67
5022	ELETRICISTA	3.332,26	3.023,02	21.161,16	22.123,90	962,74
5029	FAXINEIRO (A)	1.895,60	1.719,69	12.037,80	12.298,98	261,18
5036	SERVENTE	2.111,90	1.915,91	13.411,39	12.622,24	(789,15)
5037	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
5070	AUX. SERV. OPER	4.071,13	3.693,32	25.853,27	27.709,99	1.856,72
5080	PEDREIRO	2.593,42	2.352,75	16.469,23	17.322,60	853,37
5096	ELETRICISTA	3.332,26	3.023,02	21.161,16	22.123,90	962,74
5099	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
5110	MENSAGEIRO	1.816,86	1.648,25	11.537,77	12.824,40	1.286,63
5142	PORTEIRO	2.412,87	2.188,95	15.322,67	15.044,34	(278,33)
5144	PORTEIRO	2.428,94	2.203,53	15.424,72	16.327,53	902,81
5193	PORTEIRO	2.349,57	2.131,53	14.920,69	16.594,87	1.674,18
5201	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
5233	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.715,20	12.006,37	12.110,83	104,46

5240	GARI	2.024,65	1.836,76	12.857,32	14.419,66	1.562,34
5252	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5294	DIGITADOR	3.459,65	3.138,59	21.970,13	23.434,58	1.464,45
5295	SUPERV. LÍDER	6.679,48	6.059,62	42.417,32	45.707,01	3.289,69
5302	CAPINEIRO	1.943,54	1.763,18	12.342,24	13.244,35	902,11
5304	FAXINEIRO (A)	1.895,60	1.719,69	12.037,80	12.298,98	261,18
5306	PORTEIRO	2.428,94	2.203,53	15.424,72	16.327,53	902,81
5309	TRAB. BRAÇAL	2.010,46	1.823,89	12.767,21	12.839,31	72,10
5310	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
5320	PORTEIRO	2.428,94	2.203,53	15.424,72	16.327,53	902,81
5322	DIGITADOR	3.459,65	3.138,59	21.970,13	23.434,58	1.464,45
5325	TRAB. BRAÇAL	2.010,46	1.823,89	12.767,21	12.839,31	72,10
5326	PORTEIRO	2.160,42	1.959,93	13.719,51	15.197,45	1.477,94
5328	SERVENTE	2.154,60	1.954,65	13.682,55	15.329,26	1.646,71
5329	TRAB. BRAÇAL	1.821,70	1.652,64	11.568,51	11.872,65	304,14
5335	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
5336	AUX. SERV. OPER	4.071,13	3.693,32	25.853,27	27.709,99	1.856,72
5360	GARI	2.024,65	1.836,76	12.857,32	14.419,66	1.562,34
5361	COZINHEIRA	1.942,98	1.762,67	12.338,68	13.601,71	1.263,03
5368	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5369	PORTEIRO	2.252,39	2.043,37	14.303,56	14.892,71	589,15
5370	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5377	PORTEIRO	2.196,03	1.992,24	13.945,65	14.410,95	465,30
5410	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5411	CAPINEIRO	1.943,54	1.763,18	12.342,24	13.244,35	902,11
5437	PORTEIRO	2.426,77	2.201,56	15.410,94	15.876,08	465,14
5439	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.546,33	17.824,28	19.585,29	1.761,01
5442	SERVENTE	2.111,90	1.915,91	13.411,39	12.622,24	(789,15)
5475	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5478	COPEIRO (A)	2.007,21	1.820,94	12.746,57	13.243,85	497,28
5479	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.715,20	12.006,37	12.110,83	104,46
5480	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5483	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5484	SERVENTE	2.154,60	1.954,65	13.682,55	14.900,34	1.217,79
5567	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5568	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5570	PORTEIRO	2.426,77	2.201,56	15.410,94	15.876,08	465,14
5571	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
5572	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.704,05	11.928,32	13.361,99	1.433,67
Total		457.057,33	414.641,90	2.902.493,28	3.101.920,41	199.427,13

(*) Aplicou-se o percentual linear de desconto de 9,28% sobre o valor de cada posto de trabalho da planilha de preços apresentada pela empresa contratada antes da fase de lances, visto que a CEASAMINAS não disponibilizou a planilha de preços contratada contendo o desconto de 9,28% concedido pela licitante na fase de lances. Matematicamente, não há variações significativas no cálculo, já que foram subtraídos os valores negativos, ou seja, aqueles pagos com valor inferior ao contratado, caso o desconto seja linear.

b) Execução a menor

O item 4.1.1 do Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Presencial nº 12/2010, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados para fornecimento de mão de obra visando à execução de diversas funções na CEASAMINAS, prevê a carga horária de 44h semanais, considerada necessária para a prestação dos serviços contratados.

Contudo, a equipe de auditoria interna da CEASAMINAS, constituída por meio do RD/PRESI/18/2013, emitiu o Relatório de Auditoria de 30/04/13, que teve como objeto a auditoria do Contrato nº 18/2011, fruto do Pregão nº 12/2010, identificando, dentre outras constatações, o não cumprimento da carga horária contratada, como segue:

“Outra questão que merece destaque, quanto às horas extras é que a jornada de trabalho padrão na Ceasaminas, faticamente exercida, é a de 40 horas semanais, a despeito de o contrato de trabalho prever 44 horas semanais. Não obstante, os empregados terceirizados são contratados pela Paraopeba para cumprir respectivamente jornadas de 12x36 horas e de 44 horas semanais, e são repassados à Ceasaminas, com todas as verbas trabalhistas, encargos e custos calculados respectivamente sobre a jornada de 12x36 e 44 horas semanais.

Aqueles que foram contratados para trabalhar 44 horas semanais deveriam cumprir uma jornada mensal de 220 horas, mas na prática constatamos que alguns só trabalham 200 horas por mês. Tal situação gera um saldo de 20 horas de crédito à Ceasaminas em relação a cada empregado que encontra-se nesta situação. São 20 horas que a Ceasaminas paga, mas que não lhe são prestadas de serviços.

Diante dessa situação fática, a Comissão recomenda que seja requerido ao Departamento Jurídico da Ceasaminas a emissão de parecer sobre a possibilidade de cobrar essas 20 horas que a Ceasa teria de crédito. E sendo possível tal cobrança, que seja requerido à ACE Assessoria e Consultoria Empresarial S/C, um levantamento dos valores a que a Ceasaminas teria direito, devido à situação fática apontada, desde o início do contrato.”

Com o intuito de comprovar a execução adequada do Contrato nº 18/2011, firmado após o certame do Pregão nº 12/2010, a equipe de auditoria da CGU realizou entrevistas, em outubro/2013, com 101 (cento e um) terceirizados no Entrepósito de Contagem/MG, que representa 56% do quantitativo de pessoal contratado.

Dessa amostra, constatou-se que 31% dos terceirizados não cumpriam a carga horária mínima contratada, qual seja, 44h semanais:

Registro Terceirizado	Função	Local Trabalho	Escala Folha Pagto	Turno	Admissão	Escala Real (*)
4888	FAXINEIRO (A)	ADMINISTRAÇÃO	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
4830	RECEPCIONISTA	ADMINISTRAÇÃO	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
5361	COZINHEIRA	ARBECE	seg a sab	Diurno	1/12/2010	seg a sex
5823	COZINHEIRA	ARBECE	seg a sab	Diurno	1/7/2011	seg a sex
5614	COZINHEIRA	ARBECE	seg a sab	Diurno	4/4/2011	seg a sex
4819	DIGITADOR	ESCOLA CIDADÃ	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
5325	JARDINEIRO	MANUTENÇÃO	seg a sab	Diurno	8/11/2010	seg a sex
4928	ATENDENTE	MLP	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
6673	FAXINEIRO (A)	PRODAL	seg a sab	Diurno	19/6/2012	seg a sex
5612	FAXINEIRO (A)	PRODAL	seg a sab	Diurno	1/4/2011	seg a sex
5567	FAXINEIRO (A)	PRODAL	seg a sab	Diurno	1/3/2011	seg a sex
5483	FAXINEIRO (A)	PRODAL	seg a sab	Diurno	10/2/2011	seg a sex
5568	FAXINEIRO (A)	PRODAL	seg a sab	Diurno	1/3/2011	seg a sex
4882	FAXINEIRO (A)	PRODAL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
4962	TRAB. BRAÇAL	PRODAL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
4879	TRAB. BRAÇAL	PRODAL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
6661	FAXINEIRO (A)	SEZEL	seg a sab	Diurno	11/6/2012	seg a sex

4815	FAXINEIRO (A)	SEZEL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
6001	FAXINEIRO (A)	SEZEL	seg a sab	Diurno	1/11/2011	seg a sex
7331	FAXINEIRO (A)	SEZEL	seg a sab	Diurno	23/7/2013	seg a sex
5638	FAXINEIRO (A)	SEZEL	seg a sab	Diurno	25/4/2011	seg a sex
4841	FAXINEIRO (A)	SEZEL	Escala	Diurno	22/3/2010	seg a sex
5895	FAXINEIRO (A)	SEZEL	seg a sab	Diurno	8/9/2011	seg a sex
4886	JARDINEIRO	SEZEL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
4878	JARDINEIRO	SEZEL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
4872	JARDINEIRO	SEZEL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
4910	JARDINEIRO	SEZEL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
4810	JARDINEIRO	SEZEL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
4926	JARDINEIRO	SEZEL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex
5302	JARDINEIRO	SEZEL	seg a sab	Diurno	25/10/2010	seg a sex
4876	RECEPCIONISTA	SEZEL	seg a sab	Diurno	22/3/2010	seg a sex

(*) Carga horária de 40 horas semanais.

Assim, depreende-se que a CEASAMINAS, mesmo após identificação da irregularidade pela auditoria interna, vem realizando pagamentos superfaturados à empresa contratada, Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda.

c) Pagamento de dois postos a um mesmo terceirizado

Ao analisar as medições do período de 11/07/13 a 10/08/13 e 11/08/13 a 10/09/13, constatou-se o pagamento de dois postos ao mesmo terceirizado da empresa Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda., conforme segue:

Período Medição	Registro	Função	Código Função	Unidade	Escala	Turno	Faturamento
11/07/13 a 10/08/13	5096	Eletricista	9	Contagem	Seg a Sex	Diurno	R\$ 1.960,43
	5096	Eletricista	11	Contagem	12X36	Noturno	R\$ 2.206,35
11/08/13 a 10/09/13	5096	Eletricista	9	Contagem	Seg a Sex	Diurno	R\$ 4.200,93
	5096	Eletricista	11	Contagem	12X36	Noturno	R\$ 5.114,73

Assim, o mesmo funcionário terceirizado vinculado ao Contrato nº 18/2011, registro 5096, recebeu pela função de eletricista no turno diurno (seg a sex) e noturno (12x36), somando R\$ 2.897,07 em julho/2013, e R\$ 8.688,87 em agosto/2013, inclusive com pagamento de 9 (nove) horas extras no período de 11/08/13 a 10/09/13.

Causa

Atitude do fiscal do Contrato de autorizar a prestação de serviços em desacordo com o contratado e atestar planilhas de medições em desacordo com a execução dos serviços e valores contratados.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi instada a se manifestar sobre as providências adotadas para as constatações elencadas no Relatório de Auditoria da CEASAMINAS, emitido em 30/04/2013, para auditoria do Contrato nº 18/2011, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/007, de 25/10/2013, tendo apresentado resposta mediante Ofício nº 020/2013, de 30/10/2013, como segue:

“As medidas adotadas pelo Diretor Presidente após o relatório de auditoria foram:

- Destituíu o COGET (Coordenação de Gestão de Terceirizado) e transferiu a responsabilidade de fazer o acompanhamento da Paraopeba ao Departamento de Gestão de Pessoas (DEREH).
- A conferência das medições do serviço da Paraopeba, que passou a ser de responsabilidade do DEREH, passou a ser rígida, de modo que começou a ser avaliado o quantitativo de horas extras, passamos a exigir dos setores que solicitasse previamente as horas extras necessárias para a realização de determinado serviço para depois de autorizado realizá-la, exigência dos comprovantes de pagamento dos encargos sociais, começamos a passar a documentação completa da medição para o Departamento Financeiro.
- Começou a avaliar a necessidade de manter quantitativo de empregados terceirizados nos diversos setores da empresa com o objetivo de reduzir o quantitativo de empregado terceirizado, através de demissões.
- Demais medidas que poderiam ser tomadas não foram realizadas em face da mudança do Diretor Presidente;
- Todas as medidas que iniciaram na gestão anterior têm sido mantidas pelo Departamento de Gestão de Pessoas.”

Quanto ao pagamento de dois postos ao mesmo terceirizado, a Unidade foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/004, de 09/10/2013, tendo apresentado resposta mediante Ofício nº 015/2013, de 18/10/2013, como segue, editada apenas no nome de pessoa citada:

“O Departamento de Recursos informou que a medição de 11/08/2013 a 10/09/2013 ainda se encontra em análise pelo DEREH, a questão da duplicidade do posto de trabalho do Sr. “GJRF” é um erro de lançamento na planilha. Informo que o erro foi identificado e estamos aguardando o envio da planilha de medição correta pela Paraopeba. Informo que solicitamos também o cancelamento da Nota Fiscal e emissão da nova Nota Fiscal.”

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“a) Majoração do valor dos postos de trabalho

De acordo com o apontamento da CGU, haveria majoração financeira nos postos de trabalho de empregados terceirizados da empresa Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda., o que, por consectário, teria acarretado no superfaturamento do Contrato Administrativo n.º 18/2011.

A metodologia de cálculo utilizado pelo CGU levou em consideração os valores atinentes aos postos de trabalho constantes das planilhas de medições, precisamente no período de 15/02/11 a 10/09/11, com a finalidade de se apurar os pagamentos mensais realizados à contratada. Assim, foi realizado um comparativo entre os valores dos postos pagos no período (coluna F) versus os valores devidos contratados (coluna D), constatando, então, um suposto superfaturamento na ordem de R\$ 199.427,13 (coluna G), considerando apenas os primeiros 07 meses de execução contratual, conforme planilha apresentada.

Não obstante, entendemos que a metodologia aplicada pela equipe da CGU se faz equivocada, haja vista que a memória de cálculo não levou em consideração 02 (dois) fatores indispensáveis, a saber: a) o lance vencedor do certame não foi ofertado de forma linear (coluna D), motivo pelo qual o cálculo apresentado não traduz a realidade; b) os valores apurados na coluna “F” encontram-se dissociados daqueles efetivamente pagos à contratada, conforme medição dos serviços abaixo apresentada.

PLANILHA A

REG.	FUNÇÃO	VALOR DA PROPOSTA PREÇO INICIAL	VALOR REALINHADO ÁPOS O LANCE	SOMA DOS VALORES DOS POSTOS CONTRATADOS NO PERIODO ANALISADO	SOMA DOS VALORES PAGOS NO PERIODO ANALISADO	ECONOMIA NO PERIODO
A	B	C	D	E = D x 7 MESES	F	G = E - F
4557	GARI	2.024,65	1.920,70	13.444,90	4.053,72	9.391,18
4790	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.145,35	2.261,24
4791	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.540,89	1.865,70
4792	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.352,36	2.054,23
4794	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	17.885,30	356,14
4795	DIGITADOR	3.459,65	3.094,39	21.660,73	20.219,61	1.441,12
4796	SERVENTE	2.154,60	1.964,53	13.751,71	20.576,63	-6.824,92
4797	TRABALHADOR BRAÇAL	2.010,46	1.743,58	12.205,06	11.013,89	1.191,17
4798	AUX. SERV. OPERACIONAIS	4.071,13	3.647,22	25.530,54	20.723,88	4.806,66
4799	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.221,34	2.185,25
4801	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	12.620,72	2.659,44
4803	DIGITADOR	3.459,65	3.094,39	21.660,73	18.900,04	2.760,69
4804	PINTOR	2.850,16	2.588,88	18.122,16	23.614,86	-5.492,70
4805	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	16.482,99	-1.202,83
4806	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.373,31	2.033,28
4807	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	11.834,58	3.445,58
4808	PORTEIRO	2.160,42	1.943,10	13.601,70	12.014,39	1.587,31
4810	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	14.096,15	1.184,01
4812	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	12.875,43	-468,84
4813	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	14.633,80	423,27
4815	COPEIRO (A)	2.007,21	1.808,90	12.662,30	5.233,42	7.428,88
4817	SERRALHEIRO	2.776,78	2.588,88	18.122,16	14.418,55	3.703,61
4819	DIGITADOR	3.459,65	3.094,39	21.660,73	27.039,53	-5.378,80
4821	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	0,00	18.241,44
4822	AUX. SERV. OPERACIONAIS	4.071,13	3.647,22	25.530,54	20.999,18	4.531,36
4824	BOMBEIRO	3.018,25	2.620,94	18.346,58	23.033,04	-4.686,46
4826	PORTEIRO	2.160,42	1.943,10	13.601,70	11.873,67	1.728,03
4827	PORTEIRO	2.428,94	2.136,49	14.955,43	14.468,19	487,24
4830	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	14.880,16	3.361,28
4833	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	12.965,67	2.091,40
4834	ELETRICISTA	3.332,26	3.094,39	21.660,73	19.078,56	2.582,17
4841	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	12.615,50	-208,91
4842	ELETRICISTA	3.256,87	2.765,99	19.361,93	18.430,45	931,48
4845	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.870,28	536,31
4846	BOMBEIRO	3.018,25	2.620,94	18.346,58	25.974,58	-7.628,00
4847	SUPERVISOR	2.976,64	2.857,79	20.004,53	17.859,10	2.145,43
4849	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.870,28	536,31
4850	ANALISTA DE SISTEMAS	8.014,01	7.264,34	50.850,38	41.490,61	9.359,77
4851	ELETRICISTA	3.332,26	3.094,39	21.660,73	17.828,51	3.832,22
4854	SUPERVISOR	2.976,64	2.857,79	20.004,53	19.760,35	244,18
4855	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	15.688,86	-631,79
4858	PEDREIRO	2.593,42	2.379,75	16.658,25	21.987,55	-5.329,30
4859	SUPERVISOR	3.251,36	2.975,95	20.831,65	19.555,58	1.276,07
4861	PEDREIRO	2.593,42	2.379,75	16.658,25	15.792,14	866,11
4863	TRABALHADOR BRAÇAL	2.143,34	1.711,36	11.979,52	12.786,26	-806,74
4864	TRABALHADOR BRAÇAL	2.143,34	1.711,36	11.979,52	12.587,16	-607,64
4866	SUPERVISOR	3.251,36	2.975,95	20.831,65	19.621,63	1.210,02
4867	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	16.764,56	-1.707,49
4869	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	13.451,79	1.605,28
4870	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	13.646,09	1.410,98
4871	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.675,14	1.731,45

4872	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	14.154,60	1.125,56
4873	ELETRICISTA	3.256,87	2.765,99	19.361,93	16.155,63	3.206,30
4874	PINTOR	2.850,16	2.588,88	18.122,16	3.430,92	14.691,24
4875	AUX. SERV. OPERACIONAIS	4.071,13	3.647,22	25.530,54	23.599,08	1.931,46
4876	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	17.363,50	877,94
4877	PEDREIRO	2.593,42	2.379,75	16.658,25	14.578,62	2.079,63
4878	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	12.535,66	2.744,50
4879	TRABALHADOR	2.010,46	1.743,58	12.205,06	9.817,06	2.388,00
4880	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.221,34	2.185,25
4882	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.362,77	2.043,82
4883	GARI	2.024,65	1.920,70	13.444,90	16.946,99	-3.502,09
4884	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.286,78	2.119,81
4885	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.870,28	536,31
4886	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	14.500,28	779,88
4887	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	4.182,56	8.224,03
4888	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.846,49	560,10
4890	PINTOR	2.850,16	2.588,88	18.122,16	15.933,05	2.189,11
4894	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.297,33	2.109,26
4895	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	9.692,78	2.713,81
4897	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.440,25	1.966,34
4898	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	14.416,74	640,33
4900	DIGITADOR	3.459,65	3.094,39	21.660,73	19.518,02	2.142,71
4901	ELETRICISTA	3.332,26	3.094,39	21.660,73	21.096,36	564,37
4902	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	16.400,88	-1.343,81
4903	ELETRICISTA	2.858,01	3.253,45	22.774,15	19.856,75	2.917,40
4904	COPEIRO (A)	2.007,21	1.808,90	12.662,30	10.138,43	2.523,87
4905	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.124,35	1.282,24
4906	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.681,12	725,47
4907	TRABALHADOR	2.010,46	1.743,58	12.205,06	10.163,86	2.041,20
4908	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.870,28	536,31
4909	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.937,22	469,37
4910	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	12.381,00	2.899,16
4911	FAXINEIRO (A)	1.895,60	1.649,09	11.543,63	1.363,19	10.180,44
4912	PORTEIRO	2.041,57	1.765,38	12.357,66	1.721,66	10.636,00
4916	PORTEIRO	2.041,57	1.765,38	12.357,66	1.884,06	10.473,60
4917	PORTEIRO	2.252,39	1.954,48	13.681,36	1.851,82	11.829,54
4920	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	9.946,75	2.459,84
4921	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	8.634,09	3.772,50
4923	ATENDENTE	2.897,47	2.575,30	18.027,10	14.791,69	3.235,41
4924	PORTEIRO	2.428,94	2.136,49	14.955,43	0,00	14.955,43
4925	FAXINEIRO (A)	2.204,36	1.994,20	13.959,40	13.182,38	777,02
4926	JARDINEIRO	2.337,79	2.182,88	15.280,16	15.154,88	125,28
4927	PINTOR	2.850,16	2.588,88	18.122,16	16.922,68	1.199,48
4928	ATENDENTE	2.897,47	2.575,30	18.027,10	17.427,75	599,35
4929	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.870,28	536,31
4930	PORTEIRO	2.418,43	2.125,73	14.880,11	1.974,19	12.905,92
4931	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.742,39	12.196,73	1.659,72	10.537,01
4932	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.742,39	12.196,73	1.659,72	10.537,01
4933	PORTEIRO	2.218,04	1.915,45	13.408,15	1.790,10	11.618,05
4934	PORTEIRO	2.418,43	2.125,73	14.880,11	1.974,19	12.905,92
4935	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.742,39	12.196,73	1.659,72	10.537,01
4937	PORTEIRO	2.418,43	2.125,73	14.880,11	1.974,19	12.905,92
4938	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.742,39	12.196,73	1.555,57	10.641,16
4939	PORTEIRO	2.218,04	1.915,45	13.408,15	1.790,10	11.618,05
4940	PORTEIRO	2.418,43	2.125,73	14.880,11	1.974,19	12.905,92
4942	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.680,29	11.762,03	1.313,24	10.448,79
4943	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.680,29	11.762,03	1.313,24	10.448,79
4944	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.680,29	11.762,03	1.313,24	10.448,79
4945	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.680,29	11.762,03	1.313,24	10.448,79
4946	RECEPCIONISTA	2.721,50	2.500,42	17.502,94	1.965,92	15.537,02
4947	DIGITADOR	3.239,78	3.084,11	21.588,77	2.393,14	19.195,63
4949	PORTEIRO	2.426,77	2.148,09	15.036,63	1.710,03	13.326,60

4951	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.680,29	11.762,03	1.313,24	10.448,79
4952	SUPERVISOR	3.117,92	2.914,43	20.401,01	2.308,52	18.092,49
4953	PORTEIRO	2.426,77	2.148,09	15.036,63	1.710,03	13.326,60
4954	JARDINEIRO	2.361,98	2.139,19	14.974,33	1.628,92	13.345,41
4955	PORTEIRO	2.196,03	1.938,80	13.571,60	1.613,54	11.958,06
4957	PORTEIRO	2.426,77	2.148,09	15.036,63	1.710,03	13.326,60
4958	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.680,29	11.762,03	1.313,24	10.448,79
4962	TRABALHADOR BRAÇAL	2.010,46	1.743,58	12.205,06	9.741,07	2.463,99
4966	FAXINEIRO (A)	2.144,99	1.742,39	12.196,73	4.528,72	7.668,01
4968	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.141,60	2.264,99
4976	FAXINEIRO (A)	1.939,02	1.556,43	10.895,01	1.309,03	9.585,98
4977	FAXINEIRO (A)	1.939,02	1.556,43	10.895,01	1.284,21	9.610,80
4978	FAXINEIRO (A)	1.939,02	1.556,43	10.895,01	1.284,21	9.610,80
4979	FAXINEIRO (A)	1.939,02	1.556,43	10.895,01	1.333,84	9.561,17
4980	PORTEIRO	2.412,87	2.020,62	14.144,34	2.116,20	12.028,14
4981	PORTEIRO	2.181,43	1.813,02	12.691,14	1.494,13	11.197,01
4982	PORTEIRO	2.412,87	2.020,62	14.144,34	1.908,15	12.236,19
4983	PORTEIRO	2.412,87	2.020,62	14.144,34	1.908,15	12.236,19
4984	PORTEIRO	2.181,43	1.813,02	12.691,14	1.508,54	11.182,60
4985	PORTEIRO	2.252,59	1.954,48	13.681,36	1.791,91	11.889,45
4986	FAXINEIRO (A)	1.895,60	1.649,09	11.543,63	1.315,22	10.228,41
4987	PORTEIRO	2.252,39	1.954,48	13.681,36	1.791,91	11.889,45
4996	ELETRICISTA	2.858,01	3.253,45	22.774,15	16.952,59	5.821,56
5022	ELETRICISTA	3.332,26	3.094,39	21.660,73	20.108,40	1.552,33
5029	FAXINEIRO (A)	1.895,60	1.649,09	11.543,63	1.428,65	10.114,98
5036	SERVENTE	2.111,90	1.750,07	12.250,49	13.365,21	-1.114,72
5037	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	16.684,68	1.556,76
5070	AUX. SERV. OPERACIONAIS	4.071,13	3.647,22	25.530,54	22.221,02	3.309,52
5080	PEDREIRO	2.593,42	2.379,75	16.658,25	18.474,53	-1.816,28
5096	ELETRICISTA	3.332,26	3.094,39	21.660,73	19.691,81	1.968,92
5099	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	16.972,15	1.269,29
5110	MENSAGEIRO	1.816,86	1.739,80	12.178,60	11.221,45	957,15
5142	PORTEIRO	2.412,87	2.020,62	14.144,34	1.745,43	12.398,91
5144	PORTEIRO	2.428,94	2.136,49	14.955,43	13.561,15	1.394,28
5193	PORTEIRO	2.349,57	2.151,01	15.057,07	14.653,10	403,97
5201	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	15.336,75	2.904,69
5233	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.680,29	11.762,03	1.313,24	10.448,79
5240	GARI	2.024,65	1.920,70	13.444,90	9.348,24	4.096,66
5252	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	9.790,56	2.616,03
5294	DIGITADOR	3.459,65	3.094,39	21.660,73	15.311,94	6.348,79
5295	SUPERVISOR LÍDER	6.679,48	6.217,38	43.521,66	41.375,31	2.146,35
5302	CAPINEIRO	1.943,54	1.794,00	12.558,00	11.366,40	1.191,60
5304	FAXINEIRO (A)	1.895,60	1.649,09	11.543,63	1.363,19	10.180,44
5306	PORTEIRO	2.428,94	2.136,49	14.955,43	14.227,10	728,33
5309	TRABALHADOR BRAÇAL	2.010,46	1.743,58	12.205,06	11.095,52	1.109,54
5310	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	16.935,12	1.306,32
5320	PORTEIRO	2.428,94	2.136,49	14.955,43	9.844,88	5.110,55
5322	DIGITADOR	3.459,65	3.094,39	21.660,73	20.219,61	1.441,12
5325	TRABALHADOR BRAÇAL	2.010,46	1.743,58	12.205,06	9.370,57	2.834,49
5326	PORTEIRO	2.160,42	1.943,10	13.601,70	11.519,88	2.081,82
5328	SERVENTE	2.154,60	1.964,53	13.751,71	15.751,92	-2.000,21
5329	TRABALHADOR BRACAL	1.821,70	1.550,20	10.851,40	11.715,10	-863,70
5335	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	16.876,32	1.365,12
5336	AUX. SERV. OPERACIONAIS	4.071,13	3.647,22	25.530,54	26.533,24	-1.002,70
5360	GARI	2.024,65	1.920,70	13.444,90	11.644,52	1.800,38
5361	COZINHEIRA	1.942,98	1.799,03	12.593,21	12.853,81	-260,60
5368	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.239,60	1.166,99
5369	PORTEIRO	2.252,39	1.954,48	13.681,36	1.851,82	11.829,54

5370	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.871,77	534,82
5377	PORTEIRO	2.196,03	1.938,80	13.571,60	1.562,40	12.009,20
5410	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.870,28	536,31
5411	CAPINEIRO	1.943,54	1.794,00	12.558,00	11.576,95	981,05
5437	PORTEIRO	2.426,77	2.148,09	15.036,63	1.710,03	13.326,60
5439	RECEPCIONISTA	2.806,80	2.605,92	18.241,44	16.876,32	1.365,12
5442	SERVENTE	2.111,90	1.750,07	12.250,49	14.400,70	-2.150,21
5475	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.517,38	1.889,21
5478	COPEIRO (A)	2.007,21	1.808,90	12.662,30	12.578,05	84,25
5479	FAXINEIRO (A)	1.890,65	1.680,29	11.762,03	1.212,22	10.549,81
5480	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	12.531,30	-124,71
5483	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	11.870,28	536,31
5484	SERVENTE	2.154,60	1.964,53	13.751,71	14.093,71	-342,00
5567	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.228,39	2.178,20
5568	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.751,98	1.654,61
5570	PORTEIRO	2.426,77	2.148,09	15.036,63	460,39	14.576,24
5571	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	10.037,03	2.369,56
5572	FAXINEIRO (A)	1.878,36	1.772,37	12.406,59	12.100,78	305,81
TOTAIS		456.997,53	413.926,60	2.897.486,20	2.085.580,87	811.905,33

REG.	FUNÇÃO:	VALOR DO POSTO REALINHADO	PERIODO 15/02/2011 à 10/03/2011	PERIODO 11/03/2011 À 10/04/2011	PERIODO DE 11/04/2011 À 10/05/2011	PERIODO DE 11/05/2011 À 10/06/2011	PERIODO 11/06/2011 À 10/07/2011	PERIODO 11/07/2011 À 10/08/2011	PERIODO 11/08/2011 À 10/09/2011	SOMA DOS VALORES PAGOS NO PERIODO
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L=D+E+F+G+H+I+J
4557	GARI	1.920,70	0,00	0,00	0,00	-88,68	666,03	1.702,11	1.774,26	4.053,72
4790	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.663,23	1.728,68	69,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	10.145,35
4791	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	1.728,68	-6,79	1.889,33	1.907,18	1.728,68	1.728,68	10.540,89
4792	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	1.728,68	1.597,79	1.782,23	1.728,68	221,17	1.728,68	10.352,36
4794	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.142,12	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	3.384,82	17.885,30
4795	DIGITADOR	3.449,16	2.551,99	2.944,60	2.944,60	2.944,60	2.944,60	2.944,60	2.944,60	20.219,61
4796	SERVENTE	2.280,04	2.692,64	2.953,83	3.119,65	3.513,48	2.953,83	3.188,75	2.154,45	20.576,63
4797	TRABALHADOR	1.870,43	1.659,88	1.635,66	1.890,72	1.635,66	1.635,66	1.635,66	920,64	11.013,89
4798	AUX. SERV.	4.083,11	2.994,14	3.454,78	3.318,68	3.454,78	3.454,78	591,95	3.454,78	20.723,88
4799	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.663,23	1.728,68	145,18	1.728,68	1.728,68	10.221,34
4801	JARDINEIRO	2.388,94	1.917,43	1.982,43	2.192,37	1.743,54	2.414,97	307,93	2.062,06	12.620,72
4803	DIGITADOR	3.449,16	2.551,99	2.944,60	2.944,60	2.944,60	2.944,60	1.625,03	2.944,60	18.900,04
4804	PINTOR	2.767,59	3.960,65	2.766,21	3.697,13	2.980,07	3.571,33	3.143,61	3.495,85	23.614,86
4805	JARDINEIRO	2.388,94	2.373,50	2.697,30	2.322,67	2.827,32	2.138,07	2.062,06	2.062,06	16.482,99
4806	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.663,23	1.728,68	1.728,68	297,16	10.373,31
4807	JARDINEIRO	2.388,94	1.787,12	2.206,85	786,84	2.062,06	867,59	2.062,06	2.062,06	11.834,58
4808	PORTEIRO	2.262,25	1.697,24	1.958,36	2.081,75	1.958,36	2.074,04	286,27	1.958,36	12.014,39
4810	JARDINEIRO	2.388,94	1.787,12	2.062,06	2.062,06	2.062,06	2.078,35	1.982,43	2.062,06	14.096,15
4812	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	2.733,83	1.728,68	12.875,43
4813	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	2.111,46	2.111,46	2.111,46	214,64	2.111,46	4.143,38	14.633,80
4815	COPEIRO (A)	1.925,21	0,00	0,00	0,00	162,09	1.690,44	1.690,44	1.690,44	5.233,42
4817	SERRALHEIRO	2.729,11	2.015,15	2.325,17	2.722,14	2.325,17	2.325,17	380,56	2.325,17	14.418,55
4819	DIGITADOR	3.449,16	4.104,11	4.426,18	4.426,18	4.567,28	4.073,42	475,31	4.967,07	27.039,53
4821	RECEPCIONISTA	2.874,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4822	AUX. SERV.	4.083,11	2.994,14	3.454,78	3.454,78	3.593,98	3.454,78	591,95	3.454,78	20.999,18
4824	BOMBEIRO	3.100,39	3.540,22	2.550,58	3.555,85	4.175,93	1.816,89	3.414,93	3.978,64	23.033,04
4826	PORTEIRO	2.262,25	1.697,24	1.958,36	1.958,36	1.958,36	1.958,36	1.958,36	384,63	11.873,67
4827	PORTEIRO	2.410,91	1.826,08	2.107,02	2.107,02	2.107,02	2.107,02	2.107,02	2.107,02	14.468,19
4830	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.142,12	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	379,68	2.471,67	14.880,16
4833	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.111,46	326,99	2.362,90	12.965,67
4834	ELETRICISTA	3.264,10	2.421,71	2.467,87	2.794,28	2.685,47	2.794,28	3.120,69	2.794,28	19.078,56
4841	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	1.728,68	2.121,37	1.728,68	1.728,68	2.014,27	1.728,68	12.615,50
4842	ELETRICISTA	3.149,70	2.322,56	2.679,88	2.679,88	2.679,88	2.679,88	2.708,51	2.679,88	18.430,45
4845	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.870,28
4846	BOMBEIRO	3.100,39	3.822,08	3.781,34	3.668,60	4.429,60	3.724,97	3.020,33	3.527,67	25.974,58
4847	SUPERVISOR	3.152,82	2.337,79	2.697,44	2.697,44	4.302,52	2.697,44	429,02	2.697,44	17.859,10
4849	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.870,28
4850	ANALISTA DE	7.854,08	5.597,15	2.531,21	6.458,25	7.529,26	6.458,25	6.458,25	6.458,25	41.490,61
4851	ELETRICISTA	3.264,10	2.837,14	3.031,66	2.883,30	2.893,19	2.794,28	2.794,28	594,67	17.828,51
4854	SUPERVISORA	3.152,82	3.197,65	3.127,37	3.127,37	2.382,16	2.697,44	2.530,90	2.697,44	19.760,35
4855	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.826,68	2.586,41	15.688,86
4858	PEDREIRO	2.514,74	2.780,68	3.250,68	3.433,57	3.845,07	3.250,68	3.227,82	2.199,06	21.987,55
4859	SUPERVISOR	3.368,04	2.468,18	2.847,90	2.847,90	2.847,90	2.847,90	2.847,90	2.847,90	19.555,58
4861	PEDREIRO	2.514,74	1.866,23	2.069,51	2.069,51	2.610,56	2.869,66	2.153,34	2.153,34	15.792,14
4863	TRABALHADOR	1.870,19	1.566,95	1.806,05	1.793,30	1.793,30	2.227,30	1.806,05	1.793,30	12.786,26
4864	TRABALHADOR	1.870,19	1.566,95	1.793,30	2.053,70	1.793,30	1.793,30	1.793,30	1.793,30	12.587,16
4866	SUPERVISOR	3.368,04	2.468,18	2.847,90	2.847,90	2.847,90	2.847,90	2.847,90	2.913,95	19.621,63
4867	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	1.947,56	2.111,46	2.029,51	2.029,51	2.111,46	4.705,13	16.764,56
4869	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.029,51	1.146,51	2.111,46	13.451,79
4870	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.111,46	1.258,86	13.646,09
4871	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.974,11	221,17	1.728,68	10.675,14
4872	JARDINEIRO	2.388,94	1.787,12	2.366,11	2.366,11	2.062,06	1.188,47	2.322,67	2.062,06	14.154,60
4873	ELETRICISTA	3.149,70	2.322,56	3.023,48	2.679,88	2.364,91	290,53	2.679,88	2.794,41	16.155,63
4874	PINTOR	2.767,59	2.451,06	979,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.430,92
4875	AUX. SERV.	4.083,11	2.994,14	3.454,78	5.236,50	3.454,78	3.454,78	1.549,33	3.454,78	23.599,08
4876	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.142,12	2.471,67	2.863,02	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	17.363,50
4877	PEDREIRO	2.514,74	2.689,23	2.519,12	2.435,29	2.397,19	223,50	2.069,51	2.244,78	14.578,62
4878	JARDINEIRO	2.388,94	1.787,12	2.062,06	2.192,37	2.062,06	2.062,06	307,93	2.062,06	12.535,66
4879	TRABALHADOR	1.870,43	1.417,57	1.635,66	1.635,66	1.635,66	1.635,66	221,17	1.635,66	9.817,06
4880	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	145,18	1.728,68	1.663,23	10.221,34



4882	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	221,17	1.728,68	10.362,77
4883	GARI	1.920,70	1.482,33	1.710,38	3.561,52	2.700,68	2.489,16	1.918,55	3.084,37	16.946,99
4884	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	145,18	1.728,68	1.728,68	10.286,78
4885	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.870,28
4886	JARDINEIRO	2.388,94	1.787,12	2.366,11	2.366,11	2.062,06	1.794,76	2.062,06	2.062,06	14.500,28
4887	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	921,96	0,00	0,00	0,00	33,72	4.182,56
4888	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.432,74	1.663,23	1.835,78	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.846,49
4890	PINTOR	2.767,59	2.627,18	2.766,21	2.388,81	2.426,55	2.816,53	380,56	2.527,19	15.933,05
4894	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.663,23	1.728,68	221,17	1.728,68	10.297,33
4895	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.303,33	1.835,78	1.516,36	1.663,23	1.841,73	1.532,34	0,00	9.692,78
4897	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.663,23	297,16	10.440,25
4898	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.029,51	14.416,74
4900	DIGITADOR	3.449,16	2.551,99	2.944,60	-14,62	2.944,60	2.944,60	4.073,42	4.073,42	19.518,02
4901	ELETRICISTA	3.264,10	2.659,09	2.794,28	3.120,69	3.031,66	3.031,66	3.367,97	3.091,01	21.096,36
4902	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	2.647,88	2.647,88	102,29	3.184,29	3.877,16	2.111,46	16.400,88
4903	ELETRICISTA	3.439,05	2.486,46	2.869,00	2.869,00	2.869,00	3.025,32	2.869,00	2.869,00	19.856,75
4904	COPEIRO (A)	1.925,21	1.465,05	1.690,44	1.690,44	1.690,44	1.690,44	221,17	1.690,44	10.138,43
4905	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	875,65	1.768,84	11.124,35
4906	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	221,17	3.047,03	11.681,12
4907	TRABALHADOR	1.870,43	1.417,57	1.635,66	1.635,66	692,67	1.635,66	1.510,97	1.635,66	10.163,86
4908	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.870,28
4909	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.937,22
4910	JARDINEIRO	2.388,94	1.787,12	2.062,06	2.062,06	2.143,50	202,13	2.062,06	2.062,06	12.381,00
4911	FAXINEIRO (A)	1.800,16	1.363,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.363,19
4912	PORTEIRO	1.984,95	1.721,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.721,66
4916	PORTEIRO	1.984,95	1.884,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.884,06
4917	PORTEIRO	2.196,75	1.851,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.851,82
4920	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	0,00	1.466,89	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	9.946,75
4921	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	0,00	1.728,68	1.728,68	1.728,68	221,17	1.728,68	8.634,09
4923	ATENDENTE	2.941,04	2.101,58	0,00	2.538,02	2.538,02	2.538,02	2.538,02	2.538,02	14.791,69
4924	PORTEIRO	2.410,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4925	FAXINEIRO (A)	2.200,63	1.663,80	1.919,76	1.919,76	1.919,76	1.919,76	1.919,76	1.919,76	13.182,38
4926	JARDINEIRO	2.388,94	2.228,71	2.062,06	2.062,06	2.110,93	2.208,66	2.062,06	2.420,40	15.154,88
4927	PINTOR	2.767,59	2.274,94	2.665,57	3.068,13	3.068,13	1.994,64	1.210,84	2.640,41	16.922,68
4928	ATENDENTE	2.941,04	2.199,62	2.538,02	2.538,02	2.538,02	2.538,02	2.538,02	2.538,02	17.427,75
4929	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.870,28
4930	PORTEIRO	2.364,59	1.974,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.974,19
4931	FAXINEIRO (A)	1.909,48	1.659,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.659,72
4932	FAXINEIRO (A)	1.909,48	1.659,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.659,72
4933	PORTEIRO	2.134,32	1.790,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.790,10
4934	PORTEIRO	2.364,59	1.974,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.974,19
4935	FAXINEIRO (A)	1.909,48	1.659,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.659,72
4937	PORTEIRO	2.364,59	1.974,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.974,19
4938	FAXINEIRO (A)	1.909,48	1.555,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.555,57
4939	PORTEIRO	2.134,32	1.790,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.790,10
4940	PORTEIRO	2.364,59	1.974,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.974,19
4942	FAXINEIRO (A)	1.750,05	1.313,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.313,24
4943	FAXINEIRO (A)	1.750,05	1.313,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.313,24
4944	FAXINEIRO (A)	1.750,05	1.313,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.313,24
4945	FAXINEIRO (A)	1.750,05	1.313,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.313,24
4946	RECEPCIONISTA	2.671,39	1.965,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.965,92
4947	DIGITADOR	3.265,87	2.393,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.393,14
4949	PORTEIRO	2.315,98	1.710,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.710,03
4951	FAXINEIRO (A)	1.750,05	1.313,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.313,24
4952	SUPERVISOR	3.153,03	2.308,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.308,52
4953	PORTEIRO	2.315,98	1.710,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.710,03
4954	JARDINEIRO	2.206,40	1.628,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.628,92
4955	PORTEIRO	2.165,67	1.613,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.613,54
4957	PORTEIRO	2.315,98	1.710,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.710,03
4958	FAXINEIRO (A)	1.750,05	1.313,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.313,24
4962	TRABALHADOR	1.870,43	1.417,57	1.635,66	1.635,66	1.635,66	145,18	1.635,66	1.635,66	9.741,07
4966	FAXINEIRO (A)	1.909,48	1.659,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.869,00	4.528,72
4968	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	0,00	10.141,60



4976	FAXINEIRO (A)	1.705,88	1.309,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.309,03
4977	FAXINEIRO (A)	1.705,88	1.284,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.284,21
4978	FAXINEIRO (A)	1.705,88	1.284,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.284,21
4979	FAXINEIRO (A)	1.705,88	1.333,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.333,84
4980	PORTEIRO	2.200,62	2.116,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.116,20
4981	PORTEIRO	1.980,82	1.494,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.494,13
4982	PORTEIRO	2.200,62	1.908,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.908,15
4983	PORTEIRO	2.200,62	1.908,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.908,15
4984	PORTEIRO	1.980,82	1.508,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.508,54
4985	PORTEIRO	2.150,04	1.791,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.791,91
4986	FAXINEIRO (A)	1.744,81	1.315,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.315,22
4987	PORTEIRO	2.150,04	1.791,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.791,91
4996	ELETRICISTA	3.439,05	2.486,46	2.869,00	2.869,00	2.927,62	2.869,00	2.931,52	0,00	16.952,59
5022	ELETRICISTA	3.264,10	2.421,71	2.794,28	3.001,99	2.823,95	2.794,28	3.477,93	2.794,28	20.108,40
5029	FAXINEIRO (A)	1.800,16	1.428,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.428,65
5036	SERVENTE	1.824,42	2.172,68	1.588,35	2.384,46	2.716,17	2.384,46	0,00	2.119,09	13.365,21
5037	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.142,12	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.280,03	2.471,67	2.375,85	16.684,68
5070	AUX. SERV.	4.083,11	2.994,14	3.454,78	3.454,78	3.454,78	3.454,78	1.952,99	3.454,78	22.221,02
5080	PEDREIRO	2.514,74	2.483,48	2.884,90	2.816,31	2.884,90	3.182,09	2.069,51	2.153,34	18.474,53
5096	ELETRICISTA	3.264,10	2.421,71	2.794,28	3.061,34	3.031,66	2.794,28	2.794,28	2.794,28	19.691,81
5099	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.142,12	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	16.972,15
5110	MENSAGEIRO	1.868,96	1.416,30	1.634,19	1.634,19	1.634,19	1.634,19	1.634,19	1.634,19	11.221,45
5142	PORTEIRO	2.200,62	1.745,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.745,43
5144	PORTEIRO	2.410,91	2.105,53	0,00	2.370,03	2.370,03	2.107,02	2.501,53	2.107,02	13.561,15
5193	PORTEIRO	2.458,57	1.829,93	0,00	2.111,46	2.111,46	2.111,46	2.111,46	4.377,33	14.653,10
5201	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.142,12	0,00	2.785,27	2.785,27	2.680,74	2.471,67	2.471,67	15.336,75
5233	FAXINEIRO (A)	1.750,05	1.313,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.313,24
5240	GARI	1.920,70	1.354,28	0,00	1.918,55	1.918,55	1.918,55	1.918,55	319,76	9.348,24
5252	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.578,51	0,00	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.466,89	1.559,11	9.790,56
5294	DIGITADOR	3.449,16	2.551,99	0,00	2.944,60	2.944,60	2.944,60	981,53	2.944,60	15.311,94
5295	SUPERVISOR	6.654,45	9.364,90	0,00	5.500,71	5.500,71	6.997,96	5.500,71	8.510,33	41.375,31
5302	CAPINEIRO	1.930,07	1.458,95	1.683,41	1.619,07	1.683,41	1.554,74	1.683,41	1.683,41	11.366,40
5304	FAXINEIRO (A)	1.800,16	1.363,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.363,19
5306	PORTEIRO	2.410,91	1.745,72	1.946,29	2.107,02	2.107,02	2.107,02	2.107,02	2.107,02	14.227,10
5309	TRABALHADOR	1.870,43	1.417,57	1.686,67	1.573,31	1.635,66	1.510,97	1.635,66	1.635,66	11.095,52
5310	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.046,29	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.530,47	16.935,12
5320	PORTEIRO	2.410,91	1.424,26	2.107,02	1.303,38	1.223,02	0,00	0,00	3.787,20	9.844,88
5322	DIGITADOR	3.449,16	2.551,99	2.944,60	2.944,60	2.944,60	2.944,60	2.944,60	2.944,60	20.219,61
5325	TRABALHADOR	1.870,43	1.417,57	0,00	1.573,31	1.074,53	1.959,76	1.635,66	1.709,73	9.370,57
5326	PORTEIRO	2.262,25	1.697,24	0,00	1.958,36	1.958,36	1.989,21	1.958,36	1.958,36	11.519,88
5328	SERVENTE	2.280,04	2.361,00	2.290,55	1.958,91	3.016,01	1.958,91	2.000,36	2.166,18	15.751,92
5329	TRABALHADOR	1.754,45	1.484,53	1.711,08	1.699,11	1.699,11	1.699,11	1.711,08	1.711,08	11.715,10
5335	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.046,29	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	16.876,32
5336	AUX. SERV.	4.083,11	4.766,58	3.454,78	3.454,78	3.454,78	4.373,48	3.454,78	3.574,07	26.533,24
5360	GARI	1.920,70	1.482,33	1.710,38	1.918,55	2.361,26	1.992,33	1.918,55	261,11	11.644,52
5361	COZINHEIRA	2.000,73	1.530,50	1.765,96	1.765,96	1.765,96	2.129,73	2.129,73	1.765,96	12.853,81
5368	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.367,29	1.663,23	1.532,34	1.663,23	1.752,48	1.597,79	1.663,23	11.239,60
5369	PORTEIRO	2.196,75	1.851,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.851,82
5370	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.565,13	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.663,23	1.728,68	11.871,77
5377	PORTEIRO	2.106,67	1.562,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.562,40
5410	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.870,28
5411	CAPINEIRO	1.930,07	1.564,23	1.724,35	1.683,41	1.683,41	1.554,74	1.683,41	1.683,41	11.576,95
5437	PORTEIRO	2.315,98	1.710,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.710,03
5439	RECEPCIONISTA	2.874,69	2.046,29	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	2.471,67	16.876,32
5442	SERVENTE	1.824,42	2.968,79	2.384,46	2.185,43	1.826,08	1.770,79	1.676,81	1.588,35	14.400,70
5475	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.104,15	1.728,68	1.942,88	1.728,68	2.023,20	1.728,68	261,11	10.517,38
5478	COPEIRO (A)	1.925,21	1.014,27	1.626,27	1.626,27	1.562,09	1.690,44	1.690,44	3.368,27	12.578,05
5479	FAXINEIRO (A)	1.750,05	1.212,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.212,22
5480	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.037,21	1.728,68	1.835,78	1.942,88	1.728,68	1.728,68	2.529,39	12.531,30
5483	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.498,19	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	11.870,28
5484	SERVENTE	2.280,04	2.133,00	1.958,91	2.124,73	1.958,91	1.958,91	2.000,36	1.958,91	14.093,71
5567	FAXINEIRO (A)	1.963,45	576,23	1.728,68	1.728,68	1.008,75	1.728,68	1.728,68	1.728,68	10.228,39
5568	FAXINEIRO (A)	1.963,45	576,23	1.728,68	1.728,68	1.532,34	1.728,68	1.728,68	1.728,68	10.751,98



5570	PORTEIRO	2.315,98	460,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	460,39
5571	FAXINEIRO (A)	1.963,45	57,62	1.663,23	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.597,79	1.532,34	10.037,03
5572	FAXINEIRO (A)	1.963,45	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	1.728,68	12.100,78
TOTAL		454.342,34	355.673	271.463	303.971	303.100	289.302	256.793	305.276	2.085.580,

Assim sendo, resta demonstrado de forma inequívoca que os pagamentos realizados à empresa contratada encontram-se em estrita observância às disposições contratuais, não havendo que se falar, todavia, na prática de superfaturamento.

b) Execução a Menor

Em relação às entrevistas que a equipe de auditoria da CGU realizou com os empregados terceirizados no entreposto da CeasaMinas em Contagem / MG constata-se que do universo da amostra de 101 (cento e um) empregados apontados pela CGU, apenas 16 (dezesesseis) deles trabalham 40 horas, conforme poderá ser aferido nos espelhos de ponto eletrônico (anexos). Todos estão subordinados a Coordenadores / Gerentes que exercem serviços administrativos e/ou trabalham em prédios administrativos da CeasaMinas, cujo horário de funcionamento é de segunda a sexta feira de 08:00 às 17:00 horas.

Desta forma, a permanência de tais empregados nas dependências da CeasaMinas não se justifica, vez que, encerrado o expediente administrativo, não há mais o que se produzir, além do fato de a administração da CeasaMinas não ter expediente aos sábados.

Como justificar, a título de exemplo, a permanência de um mensageiro ou recepcionista em seu posto de trabalho quando não há mais nenhum dos empregados efetivos exercendo suas atividades?

Se tais empregados permanecessem em seus postos de trabalho para cumprir a jornada de 44 horas, haveria dispêndio desnecessário com outros recursos, vez que, como anteriormente explicado, não há o que se produzir após o encerramento do expediente administrativo.

Ademais, haveria que se cogitar a afronta à segurança institucional dos documentos desta Estatal.

Em havendo jornada de trabalho dos terceirizados além da jornada dos concursados, tal fato geraria afronta ao princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal da República.

Informamos ainda que a CeasaMinas paga o piso salarial da categoria e, no caso da contratação para laborar 44 horas semanais ou 40 horas semanais, o salário pago seria o mesmo, tendo em vista que este não pode ser reduzido por disposição legal. Portanto, resta claro que não há qualquer irregularidade nesta prática, ficando afastada qualquer alegação de superfaturamento.

c) Pagamento de dois postos a terceirizados

Em relação ao apontamento da CGU referente ao pagamento de dois postos ao mesmo terceirizado da empresa Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda. constata-se que:

Na respectiva planilha de medição do período de 11/07/13 a 10/08/2013 constata-se que o empregado eletricista de registro nº 5096 trabalhou 14 (quatorze) dias em jornada noturna e 16 (dezesesseis) dias em jornada diurna totalizando 30 (dias) trabalhados. O lançamento do mesmo empregado em duas linhas da planilha de medição fora utilizado para proporcionalizar o cálculo do pagamento de 14 dias para a jornada noturna e de 16 dias na jornada diurna. Abaixo recorte da planilha de medição do período de 11/07/13 a 10/08/2013:



Reg	Função:	Cod. Fun	Local Trabalho	Unidade:	Escala	Turno	Dias	Faturamento	Recebimento
5096	Eletricista	11	Manutenção	Contagem	12X36	Noturno	14	R\$ 2.206,35	R\$ 1.572,00
5096	Eletricista	9	Manutenção	Contagem	Seg. a Sex.	Diurno	16	R\$ 1.960,43	R\$ 1.325,07
							30	R\$ 4.166,79	R\$ 2.897,07

Portanto, na medição do período de 11/07/13 a 10/08/2013 não houve pagamento em duplicidade ao empregado de registro nº 5096.

Na respectiva planilha de medição do período de 11/08/13 a 10/09/2013 constata-se que houve erro de lançamento na planilha de medição do período em relação ao empregado de registro nº 5096 sendo o mesmo lançado em duas linhas da planilha de medição. Informo que o Departamento de Gestão de Pessoas identificou durante a conferência da medição o erro na planilha apontado pela CGU e outros erros. Assim que foram identificados os erros na planilha fora solicitado à Paraopeba a correção da Planilha de Medição bem como o cancelamento da nota fiscal. Na ocasião não fora possível cancelar a nota fiscal ficando acertado com a Paraopeba que o valor pago a maior fosse compensado na medição do período de 11/09/13 a 10/10/2013.

Informamos que foram identificados outros erros na planilha de medição do período de 11/08/13 a 10/09/2013 a qual ficou constatado que o valor pago a maior fora R\$ 1.474,73 (um mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e setenta e centavos).

Informamos que o valor pago a maior na planilha medição do período de 11/08/13 a 10/09/2013 fora compensado na planilha de medição do período 11/09/13 a 10/10/2013. Como demonstrado no recorte da planilha:

FATURAMENTO LIQUIDO	R\$ 533.570,36				
	R\$ (1.474,73)	<i>Desconto Pagamento a maior referente a medição de 11/08/13 a 10/09/13</i>			
	R\$ 532.095,63				

(...)

Portanto, o apontamento da CGU fora regularizado com a compensação do valor pago a maior em 11/08/13 a 10/09/2013 no faturamento do período de 11/09/13 a 10/10/2013.

Após envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 1767/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 24/01/2014, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“a) Majoração do valor dos postos de trabalho.

Com relação ao presente item, novamente entendemos que desassiste razão o apontamento realizado por esta CGU, precisamente quanto ao alegado superfaturamento do Contrato n.º 18/2011, decorrente de suposta majoração no valor dos postos de trabalho de empregados terceirizados da CeasaMinas.

Imperioso se faz esclarecer que na data designada para envio das propostas referentes ao Pregão Presencial n.º 12/2010 as Convenções Coletivas de



Trabalho (CCT's) de todas as categorias ainda não haviam sido homologadas, portanto, os salários e demais custos apresentados pela licitante vencedora tiveram por base o período anterior (2009/2010), fato este que posteriormente, com a devida homologação das CCT's, ensejou o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com base na norma prescrita no artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93.

(...)

Sendo assim, resta-nos claro que os valores dos postos de trabalho citados como majorados e que diferem dos valores iniciais do contrato são provenientes do reajuste contratual pactuado no 2º Termo Aditivo, assinado em 16 de setembro de 2011, referente à mencionada manutenção do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato face à homologação das CCT's.

Saliente-se que o mês de aplicação do reajuste foi realizado de acordo com a data base de cada CCT, havendo casos em que a respectiva incidência ocorreu desde o primeiro período da medição dos serviços.

Apresentamos a seguir, de forma detalhada, a descrição nominal de cada sindicato, as datas de homologação das CCT's e a data base das categorias.

• ***Sindicato Trab. Ind. da Const. e do Mobiliário de Contagem, CNPJ n.º 21.123.302/0001-27.***

- *Convenção coletiva de trabalho 2010/2011*
- *Número de registro no MTE: mg004622/2010*
- *Data de registro no MTE: 06/12/2010*
- *Número da solicitação: MR069997/2010*
- *Número do processo: 46243.003032/2010-95*
- *Data do protocolo: 03/12/2010*
- *Período da Vigência de 1º de novembro de 2010 a 31 de outubro de 2011*
- *Data-base da categoria em 1º de novembro.*
- *Incidência nas medições: A partir de 15/02/2011*
- *Unidade Abrangente: Ceasa Contagem*
- *Funções Abrangentes: Bombeiro; Eletricista; Pedreiro; Pintor; Serralheiro e Serventes.*

• ***Federação Emp. Turismo e Hospitalidade do Estado de Minas Gerais, CNPJ n.º 25.568.635/0001-10.***

- *Convenção coletiva de trabalho 2011/2011*
- *Número de registro no mte: mg000486/2011*
- *Data de registro no mte: 03/02/2011*
- *Número da solicitação: MR003164/2011*
- *Número do processo: 46211.000978/2011-58*
- *Data do protocolo: 27/01/2011*
- *Período da Vigência de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011*
- *Data-base da categoria em 1º de Janeiro.*
- *Incidência nas medições: A partir de 15/02/2011*
- *Unidade Abrangente: Ceasa Barbacena e Caratinga*



- *Funções Abrangentes: Faxineiros; Porteiros; Supervisores e Recepcionistas.*

- ***Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação e Limpeza Urbana da Região Metropolitana Belo Horizonte, CNPJ n.º 02.722.953/0001-99.***

- *Convenção coletiva de trabalho 2011/2011*
- *Número de registro no mte: mg001028/2011*
- *Data de registro no mte: 10/03/2011*
- *Número da solicitação: mr008868/2011*
- *Número do processo: 46211.001908/2011-17*
- *Data do protocolo: 23/02/2011*
- *Período da Vigência de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011*
- *Data-base da categoria em 1º de Janeiro.*
- *Incidência nas medições: A partir de 15/02/2011*

- *Unidade Abrangente: Ceasa Contagem*

- *Funções Abrangentes: Atendentes; Aux. Serv. Operacionais; Capineiros; Copeiros; Cozinheiros; Faxineiros; Jardineiros; Mensageiros; Porteiros; Recepcionistas; Supervisores e Trabalhadores Braçal.*

- ***Sind. Empreg. Empresas Asseio Conssim. Triang. Alto Paran., CNPJ n.º 00.450.308/0001-39.***

- *Convenção coletiva de trabalho 2011/2011*
- *Número de registro no mte: mg000604/2011*
- *Data de registro no mte: 11/02/2011*
- *Número da solicitação: mr005391/2011*
- *Número do processo: 46248.000191/2011-79*
- *Data do protocolo: 11/02/2011*
- *Período da Vigência de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011*
- *Data-base da categoria em 1º de Janeiro.*
- *Incidência nas medições: A partir de 15/02/2011*

- *Unidade Abrangente: Ceasa Uberlândia*

- *Funções Abrangentes: Faxineiros; Jardineiros; Porteiros; Recepcionistas e Supervisores.*

- ***SETHAC - Sindicato dos Empregados em Turismo e Hospitalidade Asseio e Conservação de Governador Valadares e Região, CNPJ n.º 18.069.500/0001-45.***

- *Convenção coletiva de trabalho 2011/2011*
- *Número de registro no mte: mg001818/2011*
- *Data de registro no mte: 10/05/2011*
- *Número da solicitação: mr012317/2011*
- *Número do processo: 46237.000434/2011-06*
- *Data do protocolo: 10/05/2011*
- *Período da Vigência de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011*
- *Data-base da categoria em 1º de Janeiro.*
- *Incidência nas medições: A partir de 15/02/2011*

- *Unidade Abrangente: Ceasa Governador Valadares*

- *Funções Abrangentes: Faxineiros; Porteiros e Supervisores.*



- **Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Asseio e Conservação de Juiz de Fora M/G, CNPJ n.º 05.890.642/0001-27.**

- Convenção coletiva de trabalho 2011/2011
- Número de registro no mte: mg000021/2011
- Data de registro no mte: 03/01/2011
- Número da solicitação: mr072475/2010
- Número do processo: 46245.004577/2010-07
- Data do protocolo: 21/12/2010
- Período da Vigência de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011
- Data-base da categoria em 1º de Janeiro.
- Incidência nas medições: A partir de 15/02/2011
- Unidade Abrangente: Ceasa Juiz de Fora
- Funções Abrangentes: Faxineiros; Porteiros e Supervisores.

- **Sindicato Empregados Tec. Trabs. Analistas de Sistema, Programadores, Operadores de Computadores MG, CNPJ n.º 42.768.630/0001-50.**

- Convenção coletiva de trabalho 2011/2011
- Número de registro no mte: mg002287/2011
- Data de registro no mte: 08/06/2011
- Número da solicitação: mr009241/2011
- Número do processo: 46211.004568/2011-86
- Data do protocolo: 25/05/2011
- Período da Vigência de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011
- Data-base da categoria em 1º de Janeiro.
- Incidência nas medições: A partir de 15/02/2011
- Unidade Abrangente: Ceasa Contagem e Uberlândia
- Funções Abrangentes: Analista de Sistemas e Digitadores.

- **Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação e Limpeza Urbana da Região Metropolitana Belo Horizonte, CNPJ n.º 02.722.953/0001-99.**

- Convenção coletiva de trabalho 2011/2011
- Número de registro no mte: mg002961/2011
- Data de registro no mte: 18/07/2011
- Número da solicitação: mr036614/2011
- Número do processo: 46211.006025/2011-01
- Data do protocolo: 13/07/2011
- Período da Vigência de 1º de Abril de 2011 a 31 de dezembro de 2011
- Data-base da categoria em 1º de Abril.
- Incidência nas medições: A partir de 11/04/2011
- Unidade Abrangente: Ceasa Contagem
- Função Abrangente: Garis.

Sendo assim, resta demonstrado de forma inequívoca a inexistência do alegado superfaturamento decorrente da majoração do valor dos postos de trabalho de empregados terceirizados.

b) Execução a Menor.



Acatamos a recomendação no sentido de se providenciar a capacitação dos fiscais de contrato, principalmente no tocante à observância estrita das cláusulas contratuais e das planilhas de medições comparativamente aos preços contratados.

c) Pagamento de dois postos a terceirizados

Acatando a recomendação desta Controladoria, apresentamos anexa a este relatório a documentação comprobatória referente ao abatimento do valor pago a maior à empresa Paraopeba para o empregado terceirizado com registro n.º 5096.”

Análise do Controle Interno

As análises serão realizadas por item constatado:

a) Majoração do valor dos postos de trabalho

Após apresentação da planilha analítica contratada, que não havia sido encaminhada até a conclusão dos trabalhos de campo, a equipe de auditoria fez a adequação, apresentada a seguir, da planilha apresentada no campo “Fato” com os valores dos postos informados pela CEASAMINAS, após reunião de busca conjunta de soluções.

Preliminarmente à apresentação dos valores superfaturados, cabe detalhar a metodologia de cálculo adotada pela equipe, bem como alguns conceitos:

- 1) Amostra: seleção aleatória de 189 (cento e oitenta e nove) terceirizados da empresa Construtora e Dragagem Paraopeba Ltda, que representa 74% (setenta e quatro por cento) do quantitativo contratado;
- 2) Extração de dados: foram extraídos os valores dos postos de trabalho, mês a mês, de cada pessoa terceirizada selecionada, das planilhas de medições do período de 15/02/2011 a 10/09/2011;
- 3) Parâmetros: considerou-se, para cálculo, que todos os terceirizados da amostra laboraram o mês completo, sem a incidência de faltas, atestados e horas extras;
- 4) Faturamento: para cálculo do valor faturado por terceirizado, a empresa contratada adota o valor do posto como base, conforme segue:

Faturamento = $(\frac{\text{Vr. Posto}}{30 \text{ dias}} \times \text{Qtde dias trabalhados}) - (\frac{\text{Vr. Posto}}{30 \text{ dias}} \times \text{Qtde faltas}) - (\frac{\text{Vr. Posto}}{30 \text{ dias}} \times \text{Qtde dias de atestado}) + (\frac{\text{Vr. Posto}}{220 \text{ horas}} \times \text{Qtde horas extras})$

- 5) Recebimento: o valor recebido efetivamente pela empresa corresponde à fórmula abaixo:

Recebimento = $(\text{Vr. Faturamento}) - (\text{férias} + \text{abono constitucional}) - (13^\circ \text{ salário}) - (\text{aviso prévio indenizado}) - (\text{indenização FGTS})$



Ou seja, ‘Recebimento’ = ‘Faturamento’ – ‘Valores Retidos’. É sabido que os valores retidos serão pagos pela CEASAMINAS em competências futuras, quando o fato gerador ocorrer, de acordo com o item 2.10 do Contrato ora avaliado:

“2.10 - Os encargos sociais indiretos (Férias, 1/3 abono constitucional e décimo terceiro salário) e os outros encargos (aviso prévio indenizado, indenização sobre 50% do FGTS – rescisão) serão reembolsados à contratada pela CEASAMINAS na oportunidade em que haja gozo do benefício pelo empregado ou rescisão contratual, desde que cumpridos os dispositivos legais pertinentes e comprovado o pagamento do benefício ao empregado pela Contratada.”

Assim, mesmo que o valor recebido pela empresa terceirizada tenha sido inferior ao demonstrado pela equipe de auditoria, em determinado mês, é sabido que o “valor retido” é pago posteriormente. Por isso, a coluna F da Tabela apresentada no campo “Fato” contempla o valor total do posto, que não necessariamente foi pago no período amostral. O nome do campo pode ter gerado interpretação dúbia, que esclarecemos com esse informe minucioso.

Logo, a constatação vem demonstrar que os valores dos postos remunerados nas notas fiscais são majorados em comparação aos contratados, gerando, conseqüentemente, faturas emitidas a maior, visto que o valor do posto é base para cálculo das notas fiscais pagas pela CEASAMINAS:

Registro (*)	Vr. Contratado após lance	Valor dos Postos por período (**)							Diferença
		15/02/11 a 10/03/11	11/03/11 a 10/04/11	11/04/11 a 10/05/11	11/05/11 a 10/06/11	11/06/11 a 10/07/11	11/07/11 a 10/08/11	11/08/11 a 10/09/11	
A	B	C	D	E	F	G	H	I	(soma de C a I) - (7 x B)
4557	1.920,70	1.920,70	1.920,70	2.164,39	2.164,39	2.164,39	2.164,39	2.164,39	1.218,45
4790	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4791	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4792	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4794	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
4795	3.094,39	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	2.483,39
4796	1.964,53	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.208,57
4797	1.743,58	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	887,95
4798	3.647,22	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	3.051,23
4799	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4801	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4803	3.094,39	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	2.483,39
4804	2.588,88	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	1.250,97
4805	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4806	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4807	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4808	1.943,10	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.234,05
4810	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4812	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4813	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92
4815	1.808,90	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	814,17



4817	2.588,88	2.729,11	2.729,11	2.729,11	2.729,11	2.729,11	2.729,11	2.729,11	981,61
4819	3.094,39	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	2.483,39
4821	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
4822	3.647,22	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	3.051,23
4824	2.620,97	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.355,94
4826	1.943,10	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.234,05
4827	2.136,49	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	1.920,94
4830	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
4833	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92
4834	2.901,70	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	2.536,80
4841	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4842	2.765,99	3.149,70	3.149,70	3.149,70	3.149,70	3.149,70	3.149,70	3.149,70	2.685,97
4845	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4846	2.620,97	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.100,39	3.355,94
4847	2.857,79	3.152,82	3.152,82	3.152,82	3.152,82	3.152,82	3.152,82	3.152,82	2.065,21
4849	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4850	7.264,34	7.854,08	7.854,08	7.854,08	7.854,08	7.854,08	7.854,08	7.854,08	4.128,18
4851	2.901,70	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	2.536,80
4854	2.857,79	3.152,82	3.152,82	3.152,82	3.152,82	3.152,82	3.152,82	3.152,82	2.065,21
4855	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92
4858	2.374,45	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	982,03
4859	2.975,95	3.368,04	3.368,04	3.368,04	3.368,04	3.368,04	3.368,04	3.368,04	2.744,63
4861	2.374,45	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	982,03
4863	1.711,36	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.111,81
4864	1.711,36	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.870,19	1.111,81
4866	2.975,95	3.368,04	3.368,04	3.368,04	3.368,04	3.368,04	3.368,04	3.368,04	2.744,63
4867	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92
4869	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92
4870	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92
4871	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4872	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4873	2.765,99	3.149,70	3.149,70	3.149,70	3.149,70	3.149,70	3.149,70	3.149,70	2.685,97
4874	2.588,88	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	1.250,97
4875	3.647,22	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	3.051,23
4876	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
4877	2.374,45	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	982,03
4878	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4879	1.743,58	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	887,95
4880	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4882	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4883	1.920,70	1.920,70	1.920,70	2.164,39	2.164,39	2.164,39	2.164,39	2.164,39	1.218,45
4884	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4885	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4886	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4887	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4888	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4890	2.588,88	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	1.250,97
4894	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4895	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4897	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4898	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92



4900	3.094,39	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	2.483,39
4901	2.901,70	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	2.536,80
4902	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92
4903	3.253,45	3.439,05	3.439,05	3.439,05	3.439,05	3.439,05	3.439,05	3.439,05	1.299,20
4904	1.808,90	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	814,17
4905	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4906	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4907	1.743,58	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	887,95
4908	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4909	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4910	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4911	1.649,09	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.057,49
4912	1.765,38	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.536,99
4916	1.765,38	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.984,95	1.536,99
4917	1.954,48	2.196,75	2.196,75	2.196,75	2.196,75	2.196,75	2.196,75	2.196,75	1.695,89
4920	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4921	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4923	2.575,33	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.559,97
4924	2.136,49	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	1.920,94
4925	1.994,20	2.200,63	2.200,63	2.200,63	2.200,63	2.200,63	2.200,63	2.200,63	1.445,01
4926	2.182,88	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	2.388,94	1.442,42
4927	2.588,88	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	2.767,59	1.250,97
4928	2.575,33	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.941,04	2.559,97
4929	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
4930	2.125,73	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	1.672,02
4931	1.742,39	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.169,63
4932	1.742,39	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	2.364,59	1.909,48	1.909,48	1.624,74
4933	1.915,45	2.134,32	2.134,32	2.134,32	2.134,32	2.134,32	2.134,32	2.134,32	1.532,09
4934	2.125,73	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	1.672,02
4935	1.742,39	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.169,63
4937	2.125,73	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	1.672,02
4938	1.742,39	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.169,63
4939	1.915,45	2.134,32	2.134,32	2.134,32	2.134,32	2.134,32	2.134,32	2.134,32	1.532,09
4940	2.125,73	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	2.364,59	1.672,02
4942	1.680,29	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	488,32
4943	1.680,29	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	488,32
4944	1.680,29	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	488,32
4945	1.680,29	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	488,32
4946	2.500,42	2.671,39	2.671,39	2.671,39	2.671,39	2.671,39	2.671,39	2.671,39	1.196,79
4947	3.084,11	3.265,87	3.265,87	3.265,87	3.265,87	3.265,87	3.265,87	3.265,87	1.272,32
4949	2.148,09	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	1.175,23
4951	1.680,29	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	488,32
4952	2.914,43	3.153,03	3.153,03	3.153,03	3.153,03	3.153,03	3.153,03	3.153,03	1.670,20
4953	2.148,09	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	1.175,23
4954	2.139,19	2.206,40	2.206,40	2.206,40	2.206,40	2.206,40	2.206,40	2.206,40	470,47
4955	1.938,80	2.165,67	2.165,67	2.165,67	2.165,67	2.165,67	2.165,67	2.165,67	1.588,09
4957	2.148,09	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	1.175,23
4958	1.680,29	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	488,32
4962	1.743,58	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	887,95
4966	1.742,39	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.909,48	1.169,63
4968	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56



4976	1.556,43	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.046,15
4977	1.556,43	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.046,15
4978	1.556,43	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.046,15
4979	1.556,43	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.705,88	1.046,15
4980	2.020,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	1.260,00
4981	1.813,02	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.174,60
4982	2.020,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	1.260,00
4983	2.020,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	1.260,00
4984	1.813,02	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.980,82	1.174,60
4985	1.954,48	2.150,04	2.150,04	2.150,04	2.150,04	2.150,04	2.150,04	2.150,04	1.368,92
4986	1.649,09	1.744,81	1.744,81	1.744,81	1.744,81	1.744,81	1.744,81	1.744,81	670,04
4987	1.954,48	2.150,04	2.150,04	2.150,04	2.150,04	2.150,04	2.150,04	2.150,04	1.368,92
4996	3.253,45	3.439,05	3.439,05	3.439,05	3.439,05	3.439,05	3.439,05	3.439,05	1.299,20
5022	2.901,70	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	2.536,80
5029	1.649,09	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.057,49
5036	1.750,07	1.824,42	1.824,42	1.824,42	1.824,42	1.824,42	1.824,42	1.824,42	520,45
5037	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
5070	3.647,22	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	3.051,23
5080	2.374,45	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	2.514,74	982,03
5096	2.901,70	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	3.264,10	2.536,80
5099	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
5110	1.739,80	1.868,96	1.868,96	1.868,96	1.868,96	1.868,96	1.868,96	1.868,96	904,12
5142	2.020,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	2.200,62	1.260,00
5144	2.136,49	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	1.920,94
5193	2.151,01	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.458,57	2.152,92
5201	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
5233	1.680,29	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	488,32
5240	1.920,70	1.920,70	1.920,70	2.164,39	2.164,39	2.164,39	2.164,39	2.164,39	1.218,45
5252	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5294	3.094,39	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	2.483,39
5295	6.217,38	6.654,45	6.654,45	6.654,45	6.654,45	6.654,45	6.654,45	6.654,45	3.059,49
5302	1.797,00	1.930,07	1.930,07	1.930,07	1.930,07	1.930,07	1.930,07	1.930,07	931,49
5304	1.649,09	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.800,16	1.057,49
5306	2.136,49	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	1.920,94
5309	1.743,58	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	887,95
5310	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
5320	2.136,49	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	2.410,91	1.920,94
5322	3.094,39	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	3.449,16	2.483,39
5325	1.743,58	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	1.870,43	887,95
5326	1.943,10	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.262,25	2.234,05
5328	1.964,53	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.208,57
5329	1.550,20	1.754,45	1.754,45	1.754,45	1.754,45	1.754,45	1.754,45	1.754,45	1.429,75
5335	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
5336	3.647,22	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	4.083,11	3.051,23
5360	1.920,70	1.920,70	1.920,70	2.164,39	2.164,39	2.164,39	2.164,39	2.164,39	1.218,45
5361	1.799,03	2.000,73	2.000,73	2.000,73	2.000,73	2.000,73	2.000,73	2.000,73	1.411,90
5368	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5369	1.954,48	2.196,75	2.196,75	2.196,75	2.196,75	2.196,75	2.196,75	2.196,75	1.695,89
5370	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5377	1.938,80	2.106,67	2.106,67	2.106,67	2.106,67	2.106,67	2.106,67	2.106,67	1.175,09
5410	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56



5411	1.797,00	1.930,07	1.930,07	1.930,07	1.930,07	1.930,07	1.930,07	1.930,07	931,49
5437	2.148,09	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	1.175,23
5439	2.605,92	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	2.874,69	1.881,39
5442	1.750,07	1.824,42	1.824,42	1.824,42	1.824,42	1.824,42	1.824,42	1.824,42	520,45
5475	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5478	1.808,90	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	1.925,21	814,17
5479	1.680,29	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	1.750,05	488,32
5480	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5483	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5484	1.964,53	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.280,04	2.208,57
5567	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5568	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5570	2.148,09	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	2.315,98	1.175,23
5571	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
5572	1.772,37	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.963,45	1.337,56
Total	412.948,07	454.342,34	412.733,61	455.317,10	413.116,95	455.772,21	455.317,10	455.317,10	295.088,80

* Para os terceirizados com registros 4834, 4851, 4858, 4861, 4877, 4901, 5022, 5080, 5096, 5302 e 5411, adotamos os valores dos postos informados na planilha contratada, que destoa do informado pela CEASAMINAS no campo "Manifestação do Gestor".

** Identificou-se que, nos períodos de 15/02/11 a 10/03/11 e 11/05/11 a 10/06/11, os valores dos postos foram extraídos de coluna subestimada. Assim, os valores foram adequados nessa Tabela.

É necessário observar que variações ocorrem mês a mês, terceirizado por terceirizado, já que há variantes em alguns itens, como: quantidade de dias trabalhados, horas extras e atestados. A equipe de auditoria, portanto, vem evidenciar a existência de superfaturamento e a ordem de grandeza do acontecido no período analisado, por posto de trabalho.

Certo é que a CEASAMINAS deverá analisar caso a caso, calculando o valor correto efetivamente devido à empresa terceirizada, observando, inclusive, os terceirizados não contemplados nesta amostra.

Assim, ao levantar os valores de uma amostra dos postos contratados no período para prestação de serviços terceirizados, bem como os parâmetros relacionados acima, constata-se a emissão de faturas a maior em **R\$ 295.092,80 nos valores dos postos contratados x pagos**, demonstrado a seguir:

REG	Função	Vr. Contratado	Soma dos valores dos postos contratados no período analisado	Soma dos valores dos postos considerados para pagamento no período analisado	Superfaturamento dos valores dos postos
A	B	C	D = C x 7 meses	E	F = E - D
4557	GARI	1.920,70	13.444,90	14.663,35	1.218,45
4790	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4791	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4792	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4794	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
4795	DIGITADOR	3.094,39	21.660,73	24.144,12	2.483,39
4796	SERVENTE	1.964,53	13.751,71	15.960,28	2.208,57
4797	TRAB. BRAÇAL	1.743,58	12.205,06	13.093,01	887,95
4798	AUX. SERV. OP.	3.647,22	25.530,54	28.581,77	3.051,23



4799	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4801	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4803	DIGITADOR	3.094,39	21.660,73	24.144,12	2.483,39
4804	PINTOR	2.588,88	18.122,16	19.373,13	1.250,97
4805	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4806	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4807	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4808	PORTEIRO	1.943,10	13.601,70	15.835,75	2.234,05
4810	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4812	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4813	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
4815	COPEIRO (A)	1.808,90	12.662,30	13.476,47	814,17
4817	SERRALHEIRO	2.588,88	18.122,16	19.103,77	981,61
4819	DIGITADOR	3.094,39	21.660,73	24.144,12	2.483,39
4821	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
4822	AUX. SERV. OP.	3.647,22	25.530,54	28.581,77	3.051,23
4824	BOMBEIRO	2.620,97	18.346,79	21.702,73	3.355,94
4826	PORTEIRO	1.943,10	13.601,70	15.835,75	2.234,05
4827	PORTEIRO	2.136,49	14.955,43	16.876,37	1.920,94
4830	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
4833	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
4834	ELETRICISTA	2.901,70	20.311,90	22.848,70	2.536,80
4841	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4842	ELETRICISTA	2.765,99	19.361,93	22.047,90	2.685,97
4845	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4846	BOMBEIRO	2.620,97	18.346,79	21.702,73	3.355,94
4847	SUPERVISOR	2.857,79	20.004,53	22.069,74	2.065,21
4849	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4850	ANAL. SISTEMA	7.264,34	50.850,38	54.978,56	4.128,18
4851	ELETRICISTA	2.901,70	20.311,90	22.848,70	2.536,80
4854	SUPERVISORA	2.857,79	20.004,53	22.069,74	2.065,21
4855	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
4858	PEDREIRO	2.374,45	16.621,15	17.603,18	982,03
4859	SUPERVISOR	2.975,95	20.831,65	23.576,28	2.744,63
4861	PEDREIRO	2.374,45	16.621,15	17.603,18	982,03
4863	TRAB. BRAÇAL	1.711,36	11.979,52	13.091,33	1.111,81
4864	TRAB. BRAÇAL	1.711,36	11.979,52	13.091,33	1.111,81
4866	SUPERVISOR	2.975,95	20.831,65	23.576,28	2.744,63
4867	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
4869	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
4870	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
4871	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4872	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4873	ELETRICISTA	2.765,99	19.361,93	22.047,90	2.685,97
4874	PINTOR	2.588,88	18.122,16	19.373,13	1.250,97
4875	AUX. SERV. OP.	3.647,22	25.530,54	28.581,77	3.051,23
4876	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
4877	PEDREIRO	2.374,45	16.621,15	17.603,18	982,03
4878	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4879	TRAB. BRAÇAL	1.743,58	12.205,06	13.093,01	887,95
4880	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56



4882	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4883	GARI	1.920,70	13.444,90	14.663,35	1.218,45
4884	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4885	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4886	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4887	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4888	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4890	PINTOR	2.588,88	18.122,16	19.373,13	1.250,97
4894	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4895	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4897	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4898	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
4900	DIGITADOR	3.094,39	21.660,73	24.144,12	2.483,39
4901	ELETRICISTA	2.901,70	20.311,90	22.848,70	2.536,80
4902	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
4903	ELETRICISTA	3.253,45	22.774,15	24.073,35	1.299,20
4904	COPEIRO (A)	1.808,90	12.662,30	13.476,47	814,17
4905	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4906	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4907	TRAB. BRAÇAL	1.743,58	12.205,06	13.093,01	887,95
4908	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4909	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4910	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4911	FAXINEIRO (A)	1.649,09	11.543,63	12.601,12	1.057,49
4912	PORTEIRO	1.765,38	12.357,66	13.894,65	1.536,99
4916	PORTEIRO	1.765,38	12.357,66	13.894,65	1.536,99
4917	PORTEIRO	1.954,48	13.681,36	15.377,25	1.695,89
4920	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4921	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4923	ATENDENTE	2.575,33	18.027,31	20.587,28	2.559,97
4924	PORTEIRO	2.136,49	14.955,43	16.876,37	1.920,94
4925	FAXINEIRO (A)	1.994,20	13.959,40	15.404,41	1.445,01
4926	JARDINEIRO	2.182,88	15.280,16	16.722,58	1.442,42
4927	PINTOR	2.588,88	18.122,16	19.373,13	1.250,97
4928	ATENDENTE	2.575,33	18.027,31	20.587,28	2.559,97
4929	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4930	PORTEIRO	2.125,73	14.880,11	16.552,13	1.672,02
4931	FAXINEIRO (A)	1.742,39	12.196,73	13.366,36	1.169,63
4932	FAXINEIRO (A)	1.742,39	12.196,73	13.821,47	1.624,74
4933	PORTEIRO	1.915,45	13.408,15	14.940,24	1.532,09
4934	PORTEIRO	2.125,73	14.880,11	16.552,13	1.672,02
4935	FAXINEIRO (A)	1.742,39	12.196,73	13.366,36	1.169,63
4937	PORTEIRO	2.125,73	14.880,11	16.552,13	1.672,02
4938	FAXINEIRO (A)	1.742,39	12.196,73	13.366,36	1.169,63
4939	PORTEIRO	1.915,45	13.408,15	14.940,24	1.532,09
4940	PORTEIRO	2.125,73	14.880,11	16.552,13	1.672,02
4942	FAXINEIRO (A)	1.680,29	11.762,03	12.250,35	488,32
4943	FAXINEIRO (A)	1.680,29	11.762,03	12.250,35	488,32
4944	FAXINEIRO (A)	1.680,29	11.762,03	12.250,35	488,32
4945	FAXINEIRO (A)	1.680,29	11.762,03	12.250,35	488,32
4946	RECEPCIONISTA	2.500,42	17.502,94	18.699,73	1.196,79



4947	DIGITADOR	3.084,11	21.588,77	22.861,09	1.272,32
4949	PORTEIRO	2.148,09	15.036,63	16.211,86	1.175,23
4951	FAXINEIRO (A)	1.680,29	11.762,03	12.250,35	488,32
4952	SUPERVISOR	2.914,43	20.401,01	22.071,21	1.670,20
4953	PORTEIRO	2.148,09	15.036,63	16.211,86	1.175,23
4954	JARDINEIRO	2.139,19	14.974,33	15.444,80	470,47
4955	PORTEIRO	1.938,80	13.571,60	15.163,69	1.592,09
4957	PORTEIRO	2.148,09	15.036,63	16.211,86	1.175,23
4958	FAXINEIRO (A)	1.680,29	11.762,03	12.250,35	488,32
4962	TRAB. BRAÇAL	1.743,58	12.205,06	13.093,01	887,95
4966	FAXINEIRO (A)	1.742,39	12.196,73	13.366,36	1.169,63
4968	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
4976	FAXINEIRO (A)	1.556,43	10.895,01	11.941,16	1.046,15
4977	FAXINEIRO (A)	1.556,43	10.895,01	11.941,16	1.046,15
4978	FAXINEIRO (A)	1.556,43	10.895,01	11.941,16	1.046,15
4979	FAXINEIRO (A)	1.556,43	10.895,01	11.941,16	1.046,15
4980	PORTEIRO	2.020,62	14.144,34	15.404,34	1.260,00
4981	PORTEIRO	1.813,02	12.691,14	13.865,74	1.174,60
4982	PORTEIRO	2.020,62	14.144,34	15.404,34	1.260,00
4983	PORTEIRO	2.020,62	14.144,34	15.404,34	1.260,00
4984	PORTEIRO	1.813,02	12.691,14	13.865,74	1.174,60
4985	PORTEIRO	1.954,48	13.681,36	15.050,28	1.368,92
4986	FAXINEIRO (A)	1.649,09	11.543,63	12.213,67	670,04
4987	PORTEIRO	1.954,48	13.681,36	15.050,28	1.368,92
4996	ELETRICISTA	3.253,45	22.774,15	24.073,35	1.299,20
5022	ELETRICISTA	2.901,70	20.311,90	22.848,70	2.536,80
5029	FAXINEIRO (A)	1.649,09	11.543,63	12.601,12	1.057,49
5036	SERVENTE	1.750,07	12.250,49	12.770,94	520,45
5037	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
5070	AUX. SERV. OP.	3.647,22	25.530,54	28.581,77	3.051,23
5080	PEDREIRO	2.374,45	16.621,15	17.603,18	982,03
5096	ELETRICISTA	2.901,70	20.311,90	22.848,70	2.536,80
5099	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
5110	MENSAGEIRO	1.739,80	12.178,60	13.082,72	904,12
5142	PORTEIRO	2.020,62	14.144,34	15.404,34	1.260,00
5144	PORTEIRO	2.136,49	14.955,43	16.876,37	1.920,94
5193	PORTEIRO	2.151,01	15.057,07	17.209,99	2.152,92
5201	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
5233	FAXINEIRO (A)	1.680,29	11.762,03	12.250,35	488,32
5240	GARI	1.920,70	13.444,90	14.663,35	1.218,45
5252	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5294	DIGITADOR	3.094,39	21.660,73	24.144,12	2.483,39
5295	SUPERV. LÍDER	6.217,38	43.521,66	46.581,15	3.059,49
5302	CAPINEIRO	1.797,00	12.579,00	13.510,49	931,49
5304	FAXINEIRO (A)	1.649,09	11.543,63	12.601,12	1.057,49
5306	PORTEIRO	2.136,49	14.955,43	16.876,37	1.920,94
5309	TRAB. BRAÇAL	1.743,58	12.205,06	13.093,01	887,95
5310	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
5320	PORTEIRO	2.136,49	14.955,43	16.876,37	1.920,94
5322	DIGITADOR	3.094,39	21.660,73	24.144,12	2.483,39
5325	TRAB. BRAÇAL	1.743,58	12.205,06	13.093,01	887,95



5326	PORTEIRO	1.943,10	13.601,70	15.835,75	2.234,05
5328	SERVENTE	1.964,53	13.751,71	15.960,28	2.208,57
5329	TRAB. BRAÇAL	1.550,20	10.851,40	12.281,15	1.429,75
5335	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
5336	AUX. SERV. OP.	3.647,22	25.530,54	28.581,77	3.051,23
5360	GARI	1.920,70	13.444,90	14.663,35	1.218,45
5361	COZINHEIRA	1.799,03	12.593,21	14.005,11	1.411,90
5368	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5369	PORTEIRO	1.954,48	13.681,36	15.377,25	1.695,89
5370	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5377	PORTEIRO	1.938,80	13.571,60	14.746,69	1.175,09
5410	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5411	CAPINEIRO	1.797,00	12.579,00	13.510,49	931,49
5437	PORTEIRO	2.148,09	15.036,63	16.211,86	1.175,23
5439	RECEPCIONISTA	2.605,92	18.241,44	20.122,83	1.881,39
5442	SERVENTE	1.750,07	12.250,49	12.770,94	520,45
5475	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5478	COPEIRO (A)	1.808,90	12.662,30	13.476,47	814,17
5479	FAXINEIRO (A)	1.680,29	11.762,03	12.250,35	488,32
5480	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5483	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5484	SERVENTE	1.964,53	13.751,71	15.960,28	2.208,57
5567	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5568	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5570	PORTEIRO	2.148,09	15.036,63	16.211,86	1.175,23
5571	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
5572	FAXINEIRO (A)	1.772,37	12.406,59	13.744,15	1.337,56
Total		412.948,07	2.890.636,49	3.185.729,29	295.092,80

Finalmente, a CEASAMINAS esclarece que “os valores dos postos de trabalho citados como majorados e que diferem dos valores iniciais do contrato são provenientes do reajuste contratual pactuado no 2º Termo Aditivo, assinado em 16 de setembro de 2011, referente à mencionada manutenção do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato face à homologação das CCT’s. Saliente-se que o mês de aplicação do reajuste foi realizado de acordo com a data base de cada CCT, havendo casos em que a respectiva incidência ocorreu desde o primeiro período da medição dos serviços”.

Entretanto, o 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 18/2011, assinado em 16/09/2011, refere-se ao reajuste salarial da Convenção Coletiva nos termos da CCT/2011-2012, aplicado ao citado Contrato somente a partir de setembro de 2011, ou seja, a partir da assinatura do termo aditivo. Ressalta-se, portanto, que os valores majorados pagos nos meses anteriores não possuem respaldo contratual.

b) Execução a menor

O Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Presencial nº 12/2010 prevê a carga horária de 44h semanais para os terceirizados, considerada necessária para a prestação dos serviços contratados. Logo, o pagamento indevido constatado, caracterizado por execução a menor, refere-se ao pagamento integral à empresa contratada por serviços prestados parcialmente, pois em dissonância com o Contrato nº 18/2011, fato que caberia penalização prevista em Contrato.



Em contrapartida, a CEASAMINAS manifesta-se pela desnecessidade de permanência na Unidade de alguns terceirizados por mais de 40h semanais. Conclui-se, portanto, que é de conhecimento dos gestores da Unidade a prática de execução contratual inferior à contratada. Caso realmente seja dispensável a carga horária total contratada, o fiscal do instrumento não deve descumprir os requisitos do Contrato; mas, sim, informar a mudança do planejamento dos trabalhos à Administração para que se providencie aditivo contratual, previsto na Lei de Licitações.

c) Pagamento de dois postos a terceirizado

Com relação ao pagamento de dois postos ao mesmo terceirizado, a CEASAMINAS informou que adotou providências para conferência e pagamento das Notas Fiscais, porém, não apresentou documentação comprobatória, como planilha de medição revisada e cópia da Nota Fiscal respectiva, bem como as medidas preventivas que serão adotadas para que a ocorrência não se repita.

Por fim, conclui-se que as constatações elencadas acima demonstram que a fiscalização da execução do Contrato nº 18/2011 e das medições não está sendo realizada adequadamente.

Destaca-se, assim, a importância da instituição de controles internos adequados e suficientes a fim de permitir a identificação tempestiva de falhas na execução de contratos.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar responsabilidades pelo pagamento superfaturado do Contrato nº 18/2011 decorrente da majoração do valor dos postos de trabalho e pelos erros no acompanhamento de sua execução.

Recomendação 2: Calcular o valor pago indevidamente para todos os terceirizados, mês a mês, durante toda a vigência do Contrato nº 18/2011, decorrente da majoração do valor dos postos de trabalho, visando providenciar o ressarcimento ao Erário.

Recomendação 3: Apresentar a documentação comprobatória da glosa dos valores pagos a maior para a empresa Construtora e Dragagem Paraopeba, no âmbito do Contrato nº 18/2011, para o terceirizado com registro nº 5096.

Recomendação 4: Capacitar os fiscais de contrato principalmente no tocante à observância estrita das cláusulas contratuais e das planilhas de medições comparativamente aos preços contratados.

2.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Assinatura de termos aditivos sem pesquisa de preços nos Contratos nº 18/2011 e 52/2008.

Fato



Os Contratos nº 18/2011 e 52/2008 sofreram os seguintes aditivos para prorrogação de suas vigências por 12 (doze) meses:

a) Contrato nº 18/2011 - Pregão Presencial nº 12/2010:

- 11/01/12: 4º Termo Aditivo;
- 08/01/13: 9º Termo Aditivo.

b) Contrato nº 52/2008 - Pregão Presencial nº 08/2008:

- 15/06/09: 1º Termo Aditivo;
- 06/08/10: 2º Termo Aditivo;
- 17/05/11: 3º Termo Aditivo.

Contudo, os citados contratos firmaram termos aditivos para prorrogação dos prazos contratuais sem a realização da devida pesquisa de preços que comprovasse a continuidade das condições vantajosas para a CEASAMINAS, em desacordo com o art. 57 da Lei nº 8.666/93:

*“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos **com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração**, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)” (grifo nosso)*

Causa

Falta de capacitação da área de planejamento da CEASAMINAS no tocante à execução adequada dos contratos e aditivos contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada

Ao solicitar justificativa para a ausência de pesquisa de preços previamente à assinatura dos Termos Aditivos, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/002, de 01/10/13, a CEASAMINAS informou, por meio do Ofício nº 015/2013, o que segue:

*“No carrear do comando do art. 65, da Lei nº 8.666/93, temos que os valores consignados nos contratos poderão ser alterados, ou seja, entendemos, s.m.j., que os contratos poderão ser alterados em até 25% do valor inicial corrigido, alteração realizada sobre o fator monetário e não sobre uma das partes da relação contratual, qual seja, a contratada: “o contratado fica obrigado a aceitar...”
Se se vai alterar os preços e não o fornecedor, qual poderia ser a finalidade EFETIVA e de SERVENTIA para se promover pesquisas de preços no mercado para se fazer aditivos aos contratos?”*

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Contrato 18/2011

a) De acordo com o apontamento deste órgão de controle o Contrato Administrativo n.º 18/2011, decorrente do Pregão Presencial n.º 12/2010, teria o seu prazo de vigência prorrogado, pelo período de 12 (doze) meses, sem a



realização prévia de pesquisa de preços que comprovasse a manutenção da condição mais vantajosa para CeasaMinas.

Segundo informação prestada pelo fiscal do contrato à época, a prorrogação contratual que se discorre foi precedida de consulta de preços através de correspondência eletrônica, arquivada por meio digital na Coordenação de Gestão de Terceirizados – COGET. A realização do referido orçamento restou também confirmada por outro ex-empregado da COGET.

Ocorre que na gestão anterior da Estatal, sob a presidência do Sr. Marcos Guimarães de Cerqueira Lima, houve-se por bem determinar a extinção da COGET e a formatação de todos os computadores utilizados naquela coordenação, fazendo com que a CeasaMinas perdesse uma gama enorme de documentos.

Diante do exposto, a CeasaMinas se compromete a criar instrumentos de controles mais rígidos para que o fato em comento não ocorra novamente.

Contrato 25/2008

A fim de que o fato não ocorra novamente, iremos promover a capacitação de nossos servidores no tocante às condições necessárias para a celebração de aditivos contratuais, bem como instituir controles internos para o controle adequado dos prazos contratuais, visando ainda comprovar a manutenção da vantajosidade de preços na ocasião da prorrogação contratual.”

Análise do Controle Interno

A fundamentação exposta pela CEASAMINAS refere-se à interpretação do art. 65 da Lei nº 8.666/93, quando os termos aditivos de prorrogação do prazo contratual baseiam-se no art. 57 da mesma Lei.

O art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, dispõe que a prestação de serviços deve ser prorrogada com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração. A Advocacia Geral da União, por meio de Orientação Normativa, definiu que os aditivos de prorrogação devem ser precedidos de pesquisa de preços:

*“ORIENTAÇÃO NORMATIVA CJU-MG Nº 27, de 18 de março de 2009:
(Revisada em 27/06/2011)*

*A celebração de termo aditivo de prorrogação contratual **deve ser precedida de pesquisa de preços atuais de mercado** ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, restando claramente demonstrada a compatibilidade entre o preço do contrato a ser prorrogado e o preço praticado pelo mercado.” (grifo nosso)*

Sendo assim, é necessária a pesquisa de preços previamente à assinatura do Termo Aditivo de prorrogação da vigência contratual, para comprovar que as condições contratuais continuam vantajosas à Administração.

A CEASAMINAS, em manifestação posterior, comprometeu-se a capacitar os servidores no tocante às condições necessárias para a celebração de aditivos contratuais e instituir medidas para controle dos prazos contratuais para que, em tempo razoável, possa proceder à pesquisa de mercado visando avaliar a vantajosidade em torno da manutenção do instrumento antes da prorrogação do ajuste.



Recomendações:

Recomendação 1: Capacitar os servidores da CEASAMINAS no tocante às condições necessárias para celebração de aditivos contratuais, conforme Lei de Licitações.

Recomendação 2: Instituir controles internos para o acompanhamento eficaz dos prazos contratuais da CEASAMINAS visando à prorrogação contratual apenas quando comprovada sua vantajosidade frente às pesquisas de preços de mercado.

2.1.1.9 CONSTATAÇÃO**Pagamento de despesas com a prestação de serviços de locação de máquina de lavagem de piso sem cobertura contratual, no montante de R\$ 127.200,00.****Fato**

Em análise ao processo de execução do Contrato nº 52/2008, firmado em decorrência do Pregão Presencial nº 08/2008, verificou-se que foi realizado o reconhecimento de despesas com a prestação de serviços de lavagem de piso pela empresa SDR - Serviços de Descontaminação de Resíduos Ltda., CNPJ 07.362.386/0001-20, para a continuidade da prestação de serviços, no período de 08/08/2012 a 07/08/2013, no valor de R\$ 127.200,00, após o término do citado Contrato, cuja vigência expirou em 07/08/2012, caracterizando pagamento sem cobertura contratual.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/002, de 01/10/13, requisitou-se o encaminhamento da cópia do 4º Aditivo ao Contrato nº 52/2008 assinado. Por meio do Ofício CEASAMINAS nº 013/2013, de 11/10/13, a Unidade informou que o “4º Aditivo ao Contrato 52/2008 foi elaborado, mas não foi assinado pela empresa SDR”, reafirmando, assim, o dispêndio público em desacordo com o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93:

Art. 60. Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Causa

Falha no planejamento da CEASAMINAS, que não finalizou a prorrogação do Contrato nº 52/2008. Em consequência, o fiscal do Contrato, Gerente do Mercado Livre do Produtor – MLP, do entreposto de Contagem/MG, autorizou a continuidade da prestação de serviços sem a devida cobertura contratual.

Manifestação da Unidade Examinada

A CEASAMINAS foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/005, de 15/10/13. No entanto, não houve manifestação da Unidade até a conclusão dos trabalhos de campo da equipe de auditoria.



Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“A operacionalização do Mercado Livre do Produtor de Contagem da CeasaMinas gera aproximadamente 10 toneladas de resíduos diariamente, composto basicamente de detritos orgânicos que estão sujeitos a um rápido processo de fermentação e deterioração.

Importante salientarmos que a gestão do referido mercado é de responsabilidade da CeasaMinas, e, que ali são comercializadas anualmente mais de 532 mil toneladas de produtos hortigranjeiros, que abastecem a mesa da população mineira.

Neste contexto, a atuação da lavadora de piso vem ao longo dos anos se mostrando extremamente importante e eficiente, no sentido de se garantir a higiene e limpeza do local onde os produtos são comercializados, corroborando dessa forma para a garantia de qualidade dos alimentos.

Diante desta realidade, a interrupção deste serviço poderia trazer consigo reflexos negativos na operacionalização do espaço, e por extensão no abastecimento alimentar da população.

Em que pese o equívoco cometido por essa administração, desprovido de qualquer má-fé, informamos que o serviço em referência restou efetivamente prestado pela empresa contratada, não havendo que se falar em qualquer prejuízo de ordem financeira para a CeasaMinas.

Para a devida apuração do fato será promovida a realização de diligência junto aos Departamento/setores da empresa.”

Análise do Controle Interno

Toda despesa pública deve preceder da realização de licitação, exceto as exceções legais ao dever de licitar, conforme dispõe o artigo 2º da Lei nº 8.666/93. Sendo assim, a ocorrência de despesa pública sem o devido cumprimento da licitação e contratação caracteriza dispêndio sem cobertura contratual. Nesses casos, havendo contrato administrativo ou não, mas existindo a realização do serviço, presume-se que o faz com o assentimento tácito e não formalizado da Administração Pública.

Para o assunto, cabe ressaltar a Orientação Normativa nº 04, de 01/04/2009, da Advocacia-Geral da União:

ON AGU nº 04/2009:

“A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.”

Desse modo, mesmo o pagamento sendo devido à empresa prestadora dos serviços, ficou caracterizada a assunção de despesas sem contrato vigente, bem como a falta de planejamento para a realização de certame licitatório tempestivo, ou mesmo para a adoção de procedimentos suficientes visando à prorrogação do vínculo contratual com a empresa SDR - Serviços de Descontaminação de Resíduos Ltda., culminando com a utilização de serviços sem cobertura contratual.



Após reunião realizada, a CEASAMINAS manifestou-se pela devida apuração do fato junto à área responsável da Entidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar responsabilidades pela assunção de despesas com a prestação de serviços sem cobertura contratual.

2.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Reajuste pelo IPCA concedido com vedação expressa no Contrato nº 60/2008.

Fato

O Contrato nº 60/2008, referente à prestação de serviços de vigilância, vedou a aplicação de índices gerais para o reajuste do preço da locação dos equipamentos de vídeo-monitoramento, conforme se verifica na sua Cláusula Quinta:

“CLÁUSULA QUINTA – DA REPACTUAÇÃO

Admitir-se-á a repactuação do contrato, desde que observado o interregno mínimo de 01 (um) ano, a contar da data limite fixada para a apresentação da proposta, ou da data da última repactuação, não sendo admitido o reajustamento de preços vinculados a qualquer índice geral ou setorial ou que reflita a variação de custos.” (grifo acrescentado)

Entretanto, a empresa contratada, Plantão Serviços de Vigilância Ltda., encaminhou correspondência à CEASAMINAS, em 16/04/2012, solicitando a repactuação nos seguintes termos:

“(…)

*Os demais itens não previstos em Convenção Coletiva, inclusive os equipamentos de CFTV e central de vídeo e monitoramento, central de alarme e veículos foram reajustados conforme índice do IPCA acumulado dos meses de janeiro a dezembro/2011, no percentual de **6,50%** (seis vírgula cinquenta por cento), conforme Série Histórica informada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (...)” (destaque nosso)*

O reajuste pleiteado foi concedido por meio do 12º Termo Aditivo, de 14/06/2012, no percentual total de 9,94%, por envolver também repactuação em razão de Convenção Coletiva.

Nova comunicação da Plantão Serviços de Vigilância Ltda., de 15/04/2013, requereu novo reajuste, relativo ao ano de 2012, com a seguinte solicitação:

*“Os demais itens não previstos em Convenção Coletiva, inclusive os equipamentos de CFTV e central de vídeo e monitoramento, central de alarme e veículos foram reajustados conforme índice do IPCA acumulado dos meses de janeiro a dezembro de 2012, no percentual de **5,84%** (cinco vírgula oitenta e quatro por cento), conforme Série Histórica informada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Este reajuste, apesar de não estar previsto no Contrato de Prestação dos Serviços, se justifica pelo aumento do valor da mão-de-obra responsável pelo suporte técnico dos*



equipamentos, e também, considerando a constante necessidade de reposição de peças ou do equipamento completo, do acréscimo ocorrido no custo de aquisição dessa tecnologia desde o início da contratação até o momento.”
(grifo acrescentado)

O reajuste constou do 15º Termo Aditivo, de 11/06/2013, no percentual total de 14,648%, envolvendo também repactuação pela Convenção Coletiva.

Destaca-se também que, mesmo antes da celebração do 12º Termo Aditivo, a CEASAMINAS autorizou pagamento de reajuste de IPCA à empresa contratada, caracterizando pagamento sem cobertura contratual e irregular, pois não havia previsão contratual para sua concessão.

O 6º Termo Aditivo, de 09/07/2010, continha entre suas razões e cláusulas a seguinte redação:

“CONSIDERANDO a necessidade de repactuação salarial do contrato, face à Convenção Coletiva vigente no ano de 2010, conforme justificativa lançada na CI 65/2010, do COGET;

(...)

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O Valor do contrato original 60/08 passará para R\$544.117,90 - quinhentos e quarenta e quatro mil, cento e dezessete reais e noventa centavos, mensais, conforme justificativas do COGET e aprovado pela Contratante.

(...)”

A conclusão da leitura desses dispositivos é a de que houve uma repactuação em função da nova Convenção Coletiva de 2010, que incidiria sobre os itens referentes à mão-de-obra e insumos de vigilância e não sobre a locação de equipamentos.

No entanto, em análise às Planilhas de Custos, verificou-se que o valor mensal da locação de equipamentos CFTV e Central de Vídeo-monitoramento sofreu também um incremento injustificado de R\$101.754,00 para R\$115.864,56, sem os tributos, e de R\$110.442,15 para R\$125.734,72, com tributos. Este novo montante começou a ser pago em 11/06/2010, com Notas Fiscais no valor bruto de R\$125.734,72.

Ocorrência similar aconteceu no 8º Termo Aditivo, de 19/04/2011, com as seguintes disposições:

“CONSIDERANDO a necessidade de repactuação salarial do contrato, face à Convenção Coletiva vigente no ano de 2011, conforme justificativa da COGET;

(...)

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O Valor do contrato original 60/08 será reajustado em 5,76% (cinco vírgula setenta e seis por cento), passando para R\$ 599.673,02 - quinhentos e noventa e nove mil, seiscentos e setenta e três reais e dois centavos, mensais, conforme justificativas do COGET e aprovado pela Contratante.”

A análise das Planilhas de Custos revelou que o valor mensal da locação de equipamentos CFTV e Central de Vídeo-monitoramento sofreu um incremento injustificado de R\$115.864,56 para R\$122.538,36, sem os tributos, e de R\$125.734,72 para



R\$132.977,05, com tributos. Este novo montante começou a ser pago em 11/06/2010, com Notas Fiscais no valor bruto de R\$125.734,72.

Assim, segue planilha contendo detalhamento dos pagamentos irregulares do Contrato nº 60/2008:

Data	Valor de Referência (R\$)	Valor indevido na aplicação do IPCA (R\$)	Descrição das alterações no valor de referência
11/05/10 a 10/06/10	110.422,15	-	Valor dos equipamentos constante da Planilha de Custos
10/07/2010	125.734,72	15.312,57	Valor dos equipamentos de CFTV contido na Planilha de Custos após a assinatura do 6º Termo Aditivo. Pagamento indevido mensal = 125.734,72 – 110.422,15 = 15.312,57
10/08/2010	125.734,72	15.312,57	
10/09/2010	125.734,72	15.312,57	
10/10/2010	125.734,72	15.312,57	
10/11/2010	125.734,72	15.312,57	
10/12/2010	125.734,72	15.312,57	
10/01/2011	125.734,72	15.312,57	
10/02/2011	125.734,72	15.312,57	
10/03/2011	125.734,72	15.312,57	
10/04/2011	132.977,03	22.554,88	
10/05/2011	132.977,03	22.554,88	
10/06/2011	132.977,03	22.554,88	
10/07/2011	132.977,03	22.554,88	
10/08/2011	132.977,03	22.554,88	
10/09/2011	132.977,03	22.554,88	
10/10/2011	132.977,03	22.554,88	
10/11/2011	132.977,03	22.554,88	
10/12/2011	132.977,03	22.554,88	
10/01/2012	132.977,03	22.554,88	Valor dos equipamentos de CFTV após a assinatura do 12º Termo Aditivo. O valor de referência foi calculado aplicando-se o reajuste de 6,50%, pleiteado pela contratada em razão de não terem sido disponibilizadas as Planilhas de Custo de 2012. Pagamento indevido mensal = 141.620,54 – 110.422,15 = 31.198,39
10/02/2012	132.977,03	22.554,88	
10/03/2012	132.977,03	22.554,88	
10/04/2012	132.977,03	22.554,88	
10/05/2012	132.977,03	22.554,88	
10/06/2012	132.977,03	22.554,88	
10/07/2012	141.620,54	31.198,39	
10/08/2012	141.620,54	31.198,39	
10/09/2012	141.620,54	31.198,39	
10/10/2012	141.620,54	31.198,39	
10/11/2012	141.620,54	31.198,39	Valor dos equipamentos de CFTV contido na Planilha de Custos após a assinatura do 15º Termo Aditivo. Pagamento indevido mensal = 137.204,98 – 110.422,15 = 26.782,83
10/12/2012	141.620,54	31.198,39	
10/01/2013	141.620,54	31.198,39	
10/02/2013	141.620,54	31.198,39	
10/03/2013	141.620,54	31.198,39	
10/04/2013	141.620,54	31.198,39	
10/05/2013	141.620,54	31.198,39	
10/06/2013	137.204,98	26.782,83	
10/07/2013	137.204,98	26.782,83	
10/08/2013	137.204,98	26.782,83	
10/09/2013	137.204,98	26.782,83	
10/10/2013	137.204,98	26.782,83	
Total		953.232,74	



Causa

Atendimento de pleitos do contratado para correção monetária sem fundamentação jurídica pela Coordenação de Gestão de Terceirizados e ratificação do atendimento pela Diretoria Financeira, bem como pela Presidência da CEASAMINAS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/002, item nº 31, de 30/09/2013, solicitou-se à CEASAMINAS que justificasse a utilização do IPCA para o reajuste do Contrato nº 60/2008 no que tange à locação dos equipamentos. A Entidade se limitou a anexar documentos, por meio do Ofício nº 13/2013, de 11/10/2013, que continham as mencionadas comunicações da empresa e os documentos internos de Solicitação de Aditivos, os quais contêm as justificativas para os aditivos. Essas justificativas somente mencionam quais os itens do Contrato estão sendo aditivados, tais como, Convenção Coletiva, Adicional de Risco, Cesta Básica, Vale Transporte.

Em posterior Solicitação de Auditoria nº 201316790/006, item nº 75, de 16/10/2013, o questionamento foi reiterado, solicitando-se a fundamentação editalícia e contratual para o reajuste.

Mediante o Ofício nº 18/2013, de 23/10/2013, a CEASAMINAS reconheceu a inexistência de previsão para o reajuste, com a seguinte manifestação:

“De fato a utilização do IPCA para reajustar obrigações no 12º Aditivo avançado junto à Plantão Serviços de Vigilância Ltda. não havia sido pré visto (sic) nem no edital do PE 11/2008, nem no anexo que trouxe a minuta do contrato.

Igualmente esse índice é desconhecido pelo contrato 60/2008. O referido índice foi envelopado unicamente no 12º aditivo, a pedido da contratada.”

A CEASAMINAS se manifestou novamente sobre os fatos apontados por meio do documento “Respostas ao relatório prévio da Controladoria Geral da União – Auditoria nº 201316790/011”, de 03/12/2013, nos seguintes termos:

I – Contrato celebrado

No dia 26/08/2008 foi celebrado o contrato cujo objeto é a prestação de serviços de “vigilância patrimonial desarmada com a utilização de equipamentos de CFTV digital, instalação em fibra óptica e alarmes a serem executados nas dependências da CeasaMinas”.

II – Serviços prestados pela Contratada – aumento significativo de seus custos

O objeto do contrato celebrado é a prestação de serviços de “vigilância patrimonial desarmada com a utilização de equipamentos de CFTV digital, instalação em fibra óptica e alarmes a serem executados nas dependências da CeasaMinas”. Em outras palavras, a empresa contratada adquiriu e instalou nas dependências da CeasaMinas um sistema de CFTV composto de



diversos itens e realizou sua manutenção com a utilização de mão de obra qualificada.

Além da manutenção preventiva e corretiva em todo o sistema, a empresa contratada tinha que ter à disposição equipamentos que deveriam ser substituídos sempre que os reparos tivessem prazo superior a 12 horas. Na hipótese de avaria de maior monta, substituir o equipamento sem quaisquer custos.

Ao apresentar sua proposta e posteriormente celebrar o contrato, a empresa contratada elaborou seus custos com fulcro nos preços da data da assinatura. Não poderia, em hipótese alguma, prever aumento dos preços dos equipamentos e da mão de obra pelo prazo de 60 (sessenta) meses, já que não existe nenhuma fórmula confiável para tal.

No entanto, passados 3 meses da data de apresentação da proposta, diversos custos que compõem o preço da empresa contratada sofreram reajuste. Dentre eles, destacam-se os índices da convenção coletiva de trabalho, que influenciam diretamente nos mesmos. Como é possível verificar nas cópias das convenções coletivas anexas, no período compreendido entre a data de assinatura do contrato até o presente momento, o custo com pessoal da contratada teve aumento de 64,39%, senão vejamos:

CCT	CONVENÇÃO COLETIVA
2009	7,17%
2010	7,23%
2011	9,98%
2012	12,67%
2013	6,34% (jan e fev) + 21% (março)
TOTAL	64,39%

A inflação do período, que reflete sobre os preços dos equipamentos e demais custos indiretos, também sofreu grande aumento, o que certamente acarretou no desequilíbrio econômico-financeiro.

Como é possível verificar por meio de 3 (três) índices diversos, é incontestável o aumento da inflação no período, a saber:

Índice (IBGE)	Variação entre janeiro de 2009 a janeiro de 2013
INPC	29,55%
IPCA	28,77%
IGPM	31,41%

Ademais, deve ser destacado que no período entre a data da apresentação da proposta até os dias atuais, a economia brasileira sofreu com os efeitos da crise mundial de 2008/2010 e a imensa variação do dólar. Este último é importante na medida em que alguns dos equipamentos instalados e que são objeto de manutenção e/ou troca são importados.

Diante do exposto, quer sejam analisados os fatos sob a ótica do aumento salarial comprovado, quer sejam analisados sob a ótica do aumento da inflação, é possível afirmar que a realidade financeira do contrato se encontraria distante daquela do início da prestação dos serviços se não



fossem feitos os reajustes contratuais para manter as suas condições tais quais na data da assinatura.

Por fim, registre-se que o primeiro reajuste aplicado no item referente aos serviços de monitoramento, com a manutenção preventiva e corretiva em todo o sistema de CFTV, ocorreu somente em 19/04/2011, na ocasião da celebração do 8º Termo Aditivo Contratual, isto é, os valores só foram revisto a partir de 01/01/2010.

III – Necessária manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato

O equilíbrio econômico e financeiro do contrato está previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que estabelece:

Art. 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Do referido artigo, depreende-se que o equilíbrio da equação econômico-financeiro é considerado elemento essencial do contrato administrativo, por ser mecanismo apto a manter as condições efetivas da proposta, constitucionalmente garantido ao particular contratado quando ocorrer risco de prejuízo por eventos futuros, incertos e excepcionais.

Essa relação é inatingível por ato do Poder Público, e como tal deve ser mantida durante toda a vigência do contrato.

O professor José dos Santos Carvalho Filho leciona que:

"quando pactuam, as partes implicitamente pretendem que seja mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato". (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 5ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.)

Se, por algum fato ou motivo superveniente, as obrigações para uma das partes se tornam extremamente onerosas, verifica-se uma quebra do equilíbrio econômico-financeiro, nascendo para a parte o direito de modificação de suas cláusulas, de forma a que o equilíbrio perdido seja restaurado, como consequência, aliás, daquela própria equação já mencionada.

Nesse sentido, socorre-nos mais uma vez José dos Santos Carvalho Filho:

(...) o efeito principal desse verdadeiro postulado contratual é o de propiciar às partes a oportunidade de restabelecer o equilíbrio toda vez que de alguma forma mais profunda ele for rompido, ou, quando impossível o restabelecimento, ensejar a própria rescisão do contrato. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 5ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.)



Finalmente, deve ser destacado que ao proteger a proposta do particular e sua perspectiva de resultado econômico, o Poder Público está, na verdade, protegendo o próprio interesse público, ao não ensejar que os particulares majorem suas propostas, nelas englobando possíveis gastos resultantes de eventos que podem vir a não ocorrer, ou não produzir os efeitos previstos.

IV – Reposição das perdas

A Lei Federal n.º 10.192/2001 expressa em seu artigo 2º o inequívoco objetivo da cláusula de reajuste, qual seja, a absorção, pelo contrato, da variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados no contrato refletidos num índice que, espera-se, venha a impedir o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, não estando sua aplicabilidade submetida a nenhuma condição, exceto a periodicidade anual; é suficiente o alcance do período de um ano da data da proposta para sua direta e automática aplicação.

Desta forma, pode-se falar que a aplicação do reajustamento é periódica e automática, independentemente de requerimento ou termo aditivo. Afinal, a aplicação de reajuste não é devida em função de qualquer elemento comprobatório ou solicitação do contratado, mas pela simples ultrapassagem de um ano da data da apresentação da proposta.

Em outras palavras, sua aplicação é um poder-dever da Administração Pública, emergente sempre que alcançadas as datas-base dos contratos administrativos.

Com efeito, não deve restar dúvida de que o reajustamento não é direito cuja eficácia fica submetida a previsão contratual ou pedido do particular contratado, vez que está inserto dentre as obrigações da Administração Pública, ao contratar, o poder-dever de manter as condições efetivas da proposta vencedora do certame licitatório respectivo.

Na esfera constitucional e infraconstitucional, várias são as disposições legais que obrigam ao Poder Público o reajustamento anual das propostas apresentadas nos certames licitatórios.

Após longo período em que sua periodicidade anual foi regrada por sucessivas Medidas Provisórias disciplinadoras do Plano Real, o reajustamento – e sua obrigatoriedade – passou a ser tratado pela Lei Federal n.º 10.192/2001 (nada mais do que resultado de conversão daquelas sucessivas MP's), em cujo artigo 3º se encontra determinado que os contratos celebrados pelos entes da Administração Pública municipal, estadual e federal, serão reajustados na periodicidade anual.

Novamente, é de se observar que a Lei opta por determinar a aplicação do reajuste, e não facultá-la; a expressão “serão reajustados” não equivale a “poderão ser reajustados”, pois tem sentido nitidamente impositivo, e não meramente permissivo.

Sobre o tema, ensina Fernando Vernalha Guimarães afirma:

“Logo e por se tratar o reajuste de instrumento de recomposição da equação econômico-financeira (princípio que se impõe injuntivamente às partes), a ausência de sua previsão não importará o seu não cabimento.” (“A recomposição de preço nos Contratos Administrativos gerais por elevação imprevisível no custo de insumos”. GUIMARÃES, Fernando Vernalha.



Assim, como ensina Marçal Justen Filho, “o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação não deriva de cláusula contratual nem de previsão do ato convocatório. Tem raiz constitucional. Portanto, a ausência de previsão ou de autorização é irrelevante”. Completa o professor paranaense:

“São inconstitucionais todos os dispositivos legais e regulamentares que pretendem condicionar a concessão de reajustes de preços, recomposição de preços, correção monetária a uma previsão no ato convocatório ou no contrato” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos FILHO, Marçal Justem, 8ª ed, Dialética, São Paulo, 2000).

Em outra ocasião, o professor Marçal Justen foi ainda mais explícito sobre a ausência de discricionariedade da Administração em conceder ou não reajustes, dado o poder-dever de fazê-lo:

“Não têm validade dispositivos regulamentares que condicionam o reajuste à existência de autorização correspondente no edital. Decorre da própria garantia constitucional à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nas contratações administrativas. A concessão do reajuste não é faculdade para a Administração. Nem haverá discricionariedade para a Administração inserir ou dispensar a cláusula no edital; nem haverá discricionariedade para a Administração conceder ou negar o reajuste, no curso da contratação.” (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 4ª Edição. (1995: Ed. Aide)

Confirmando a orientação segundo a qual o reajustamento não é uma faculdade, mas uma imposição legal, o TCU determinou ao extinto DNER, na decisão n.º 68/1998 que “... adote providências com vistas ao exato cumprimento da lei (arts 40, XI, e 55, III, da Lei nº 8.666/93), com relação aos contratos: PG 157/96-00, firmado com a empresa M. MARTINS ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA., Pro/Dis-10-017/96, com a empresa BOLOGNESI ENGENHARIA LTDA., e Pro/Dis-10-018/96, com a CONSTRUTORA SULTEPA LTDA, referentes a obras e serviços de engenharia na BR-386/RS – trecho Tabai/Canoas, devendo indicar expressamente, no texto desses contratos, caso esses instrumentos ainda estejam em vigor, os índices a serem utilizados para reajustamento contratual”.

Várias são as decisões do TCU nesse mesmo sentido:

“De outra parte, devo consignar, no tocante à adoção desses procedimentos, sem que estivessem previstos no instrumento convocatório, que, nos termos da melhor doutrina, é pacífico o entendimento de que o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, nos contratos administrativos, decorre da própria garantia constitucional (art. 37, inciso XXI, da Carta Magna), e não apenas da previsão contida no edital. Essa é a exegese esposada pelo Professor Marçal Justen Filho, na sua obra Comentários à Lei de Licitações



e Contratos Administrativos, segunda a qual a ausência de cláusula prevendo reajuste não importa proibição de sua concessão.

Não têm validade dispositivos regulamentares que condicionavam o reajuste à existência de autorização correspondente no edital. O direito ao reajuste não deriva da cláusula do edital. Decorre da própria garantia constitucional à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nas contratações administrativas. A concessão do reajuste não é faculdade para a Administração. Nem haverá discricionariedade para a Administração inserir ou dispensar a cláusula no edital; nem haverá discricionariedade para a Administração conceder ou negar o reajuste, no curso da contratação. (ob. cit., p.223, 1a ed.). Observa-se, assim, que, em tese, as medidas tomadas pela CHESF são legítimas”.(Decisão 184/1996 – Plenário - TC - 500.115/1993-1)

Através da Decisão n.º 580/2000, o Plenário - TCU examinou representação que contestava a aplicação de reajuste em contrato que, além de não o prever, prescrevia que os preços eram “fixos e irremovíveis”. **A evidenciar a obrigatoriedade do reajustamento**, opinou a Unidade Técnica, no que veio a ser confirmado pelo Plenário, que “considerando o transcurso de mais de oito meses entre a data de abertura das propostas e a de assinatura do contrato, ensejando que o prazo de 120 dias inicialmente previsto ultrapassasse o período de um ano, a contar da licitação, somos de opinião de que a providência adotada pela CAGEPA foi correta, com fulcro na legislação da época, podendo o mesmo entendimento ser aplicado ao 4º Termo Aditivo, referente ao Sistema de Abastecimento de Água de Congo – PB”.

Na decisão n. 425/2002, o Plenário - TCU examinava representação formulada por licitante em certame promovido pelo extinto DNER, pugnando, entre outras questões, pela substituição da expressão contida no Edital segundo a qual o preço “poderá ser reajustado” para “será reajustado”, sob o fundamento, exatamente, de **que o reajustamento não é mera faculdade, mas obrigação do Poder Público, sempre que alcançada a periodicidade anual**.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, em consulta efetuada pela Assembléia Legislativa (anexa), apresentou o seguinte entendimento sobre a matéria:

EMENTA: Contato administrativo – Prestação de serviços de natureza contínua – Reajuste sem previsão editalícia ou contratual – Possibilidade – Utilização de índices de preços setoriais ou gerais – Adoção do menor percentual – Não sujeição aos limites estabelecidos pelo § 1º do art. 65 da lei n. 8.666/93.

(...)

Conclusão: pelas razões elencadas, respondo a esta consulta, em suma, nos seguintes termos:

- 1) É possível a realização de reajuste quando o contrato administrativo (e o edital de licitações respectivo) não preveja expressamente cláusula a esse respeito, desde que a avença já esteja vigente há mais de doze meses.
- 2) Podem ser usados como parâmetros para o reajuste dos contratos administrativos índices de preços setoriais ou gerais, produzidos por



instituições consagradas de estatística e pesquisa, mediante exposição de motivos, sendo privilegiada a adoção do menor percentual.

3) O reajuste do contrato administrativo, visando à manutenção da equação econômico-financeira da avença, não está sujeita aos percentuais máximos de que trata o art. 56, § 1º, da Lei n. 8.666/93, eis que esse dispositivo refere-se às alterações quantitativas do objeto contratado. (Consulta n.º 761.137)

Releva ainda colacionar interessante precedente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região:

"ADMINISTRATIVO. INFRAERO. CONTRATO DE REALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO EXPRESSA NO INSTRUMENTO EDITALÍCIO E NO CONTRATO ACERCA DO CRITÉRIO DE REAJUSTE DE PREÇOS. DISPOSIÇÃO DE CARÁTER OBRIGATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA EM LEI. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE CULPA DA EMPRESA DE ENGENHARIA NO ATRASO NA CONCLUSÃO DAS OBRAS.

1. Trata-se de apelação interposta pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) contra sentença da lavra da MM. Juíza Federal Substituta da 21ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco que julgou procedente o pedido contido na exordial para condenar a INFRAERO a pagar à parte autora, a título de reajuste de preços, a importância de R\$ 75.934,81 (setenta e cinco mil, novecentos e trinta e quatro reais e oitenta e um centavos).

2. O critério de reajuste de preços a incidir, eventualmente, no contrato administrativo é disposição de caráter obrigatório: inteligência do art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 40, XI, e art. 55, III, da Lei n.º 8.666/93; e art. 3º da Lei n.º 10.192/2001.

3. A ausência de previsão expressa, portanto, não pode servir de fundamento à escusa da entidade pública contratante em assegurar ao ente privado o direito ao valor decorrente do reajuste de preços. A prevalecer esse entendimento, a rigor, estar-se-ia autorizando que o órgão público se beneficiasse da própria negligência.

4. Se a obrigação de reajustar os preços decorre da própria lei e esta, para tanto, não exige que o contratante comprove o aumento dos custos de produção, mister reconhecer abusiva esta exigência formulada pela INFRAERO como condição para pagamento do pretendido reajuste. Afinal, constitui o norte do próprio Estado Democrático de Direito a noção de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II, CF).

5. Não seria razoável, ou mesmo justo, do ponto de vista jurídico-moral, impor à empresa contratante o gravame de suportar prejuízo decorrente do atraso na conclusão da empreitada para o qual não concorreu efetivamente. Apelação improvida."(TRF 5ª Região, Apelação Cível nº 200883000176897, Rel. Des. José Maria Lucena, j. em 11/11/2010)

Sendo um poder-dever não cumprido pela Administração no curso da contratação, note-se, persiste íntegro o direito de o contratado postular pelo seu pagamento enquanto não transcorrido o prazo prescricional, dependendo da personalidade da entidade da Administração Direta ou



Indireta que falhe em reajustar os contratos administrativos quando do alcance da data-base, isto é, 01 ano após a data de apresentação da proposta vencedora no processo de licitação.

Afinal, é pacífico que qualquer credor pode requerer extrajudicialmente ou em juízo pagamentos devidos em função de contrato se ainda exigíveis os créditos, desde que não tenha a outra parte adimplido para com suas prestações, como se extrai com clareza dos artigos 389 e seguintes do Código Civil, até porque, independentemente da expiração do prazo contratual, persiste existente a obrigação de pagar da entidade da Administração enquanto não adimplida por inteira sua prestação, o que inclui o reajustamento.

A utilização de um índice inflacionário tem o objetivo, portanto, de unicamente recompor as perdas monetárias, nunca de aumentar o lucro da parte. Deste modo, o reajuste concedido não desrespeitou nenhuma legislação aplicável ao caso.

Deve ser destacado que de posse de todos os índices disponíveis, a CeasaMinas optou por utilizar o menor deles, qual seja, o IPCA.

Repete-se que, a aplicação de um índice, na verdade, acaba por apenas suprir a desvalorização da moeda, nunca de aumentar o lucro da empresa.

Este entendimento encontra respaldo no Poder Judiciário. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais já firmou entendimento no sentido de que a comprovação da necessidade de reajuste sequer é necessária, posto que a aplicação de índices que demonstram a inflação ocorrida no período tem o condão de tão somente suprir a desvalorização da moeda, jamais de aumentar o lucro da parte.

Neste sentido é o voto da Desembargadora Vanessa Verdolim Hudson Andrade, Relatora do processo nº 1.0702.04.151387-1/003 (TJMG):

A correção monetária, como cediço, não se presta a remunerar ou tampouco beneficiar alguma das partes. Na realidade a correção apenas supre a desvalorização do valor de mercado da moeda, causada pela inflação do período. Ela visa, em última análise, proceder à manutenção do equilíbrio contratual, conforme a realidade vivenciada pelos contratantes na data da assinatura do termo. Neste diapasão, como medida de justiça, a correção seria aplicável em qualquer caso, havendo previsão contratual ou não.

(...)

Na verdade, os contratos com duração superior a um ano devem ser sempre atualizados monetariamente.

Cumpre destacar, apenas, que as Leis 8.880/94, 9.069/95 e 10.192/01 e preceituam ser nula a previsão de REAJUSTE ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano. A periodicidade, contudo, foi bem analisada pelo digno Vogal, Des. Geraldo Augusto. É fato notório que a inflação corrói o valor real da moeda, o que gera aumento dos preços usualmente praticados no mercado. A alta de preços não pode ser repassada ao prestador do serviço sem que a contraprestação paga pela Administração não seja, também, reajustada.

Neste sentido, o i. Ministro Castro Filho argumenta que, "verificada a ocorrência de inflação, negar a correção monetária, que constitui mera reposição do valor nominal da moeda, seria contemplar o enriquecimento injusto de uma parte em detrimento da outra. (...) Por outro lado, como cediço, a atualização monetária não é um acréscimo, mas mera reposição do



valor nominal da moeda." (STJ - REsp 92719/RJ, DJ 18.08.2003 p. 200) Destaquei.

Corrobora o i. Ministro Bueno de Souza quando esclarece que "a correção monetária nada acrescenta ao débito, atuando como mero fator de preservação econômica da moeda aviltada por processo inflacionário" e que "recusada que fosse a correção monetária, estaríamos a incentivar enriquecimento sem causa do devedor." (STJ - REsp 42226/SP, DJ 07.04.1997 p. 11122 RDJTJDFT vol. 50 p. 103) Destaquei.

E o próprio CPC afirma que os fatos notórios não dependem de prova (art. 334, I). Daí, em se tratando de contratos administrativos de longa duração, celebrado em tempos de inflação (já constatado pelo IPCA), a aplicação da correção monetária é medida de direito, de justiça, desnecessária a produção de provas sobre sua influência no equilíbrio contratual.

Sabe-se que são consideradas como provas inequívocas as alegações fundadas em fatos notórios, dispensando outras provas. Ora, a experiência comum nos diz que a inflação, mesmo que pequena, ao cabo dos anos se torna relevante e mesmo insuportável.

O prazo originário era previsto até 31/12/2001, até então com PREÇO sem REAJUSTE, podendo a partir de então podendo, portanto, sofrer REAJUSTE, que porém, não foi especificado.

É lamentável o costume de se entender por inexistente o poder-dever de reajustar, materializado nos argumentos de que não há índice previsto no Edital ou no Contrato e de que o Contratante não o solicitou, nada mais traduz do que o desejo de fazer perecer a imposição do artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

Tais assertivas, como dito, não se sustentam: a primeira, porque o reajustamento é cláusula obrigatória. Uma vez ultrapassado o interregno de um ano, passa a ser devido queira ou não o Administrador, preveja ou não o Contrato; a ausência de índice, hoje, pode ser facilmente suprida pela existência de inúmeros índices, gerais e setoriais, aptos a refletir a variação dos custos de um dado Contrato.

Passado o período de 01 ano da data da apresentação da proposta, o reajustamento integra a parcela principal da remuneração do particular; sequer há de se falar em acessório, mas num novo valor para o principal, que é o valor reajustado. Se não o paga em sua inteireza o devedor, pode demandá-lo, inclusive em Juízo, o credor, enquanto não prescrito seu prazo para tanto.

A observância desses parâmetros, portanto, nada mais representaria do que a submissão do Estado à Constituição e às Leis, princípio inerente ao Estado de Direito que, em práticas simples e mezinhas do cotidiano, costuma ser lamentavelmente olvidado por gestores públicos que, movidos pela boa intenção de economizar, produzem terríveis supressões de direitos individuais e, ao fim, o acréscimo do custo de contratar com o Poder Público. Ante todo o exposto, resta demonstrada a legalidade do ato praticado, haja vista que o reajustamento de preço (correção monetária) é imperativo de ordem legal."

Análise do Controle Interno

Inicialmente, houve o reconhecimento por parte da CEASAMINAS de que não havia previsão para o reajuste. Em posterior manifestação, foram trazidos novos entendimentos



e jurisprudência que demonstraram a faculdade da concessão dos reajustes, mesmo sem a previsão no edital e no contrato.

A razão da vedação expressa contida na Cláusula Quinta do Contrato nº 60/2008 não restou plenamente demonstrada pela manifestação. Outros licitantes podem não ter se disposto a participar do certame em função desta restrição ao reajuste colocada explicitamente, dado a necessidade de se arcar com a depreciação dos equipamentos locados sem a respectiva correção inflacionária.

Dessa forma, acata-se a argumentação da possibilidade do reajuste não previsto, conforme assegurado pela jurisprudência, mas mantém-se a constatação para que não conste novamente em outros contratos a inadmissão expressa de reajuste. E ainda assim, quando houver previsão de reajuste, que haja pesquisa sobre a compatibilidade entre a correção monetária atrelada a índice oficial e a variação real dos custos.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar, em editais e contratos, a previsão de reajustamento nas hipóteses permitidas e nas formas dispostas nos arts. 40, inciso XI e 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

2.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Falhas na elaboração do Edital e Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 11/2008.

Fato

Em 06/08/2008, a CEASAMINAS iniciou procedimento para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de segurança patrimonial para implementação de um novo modelo de segurança para toda a estrutura de seu entreposto localizado em Contagem/MG.

Devido à complexidade de tal projeto, foi realizado o Convite nº 01/2008 para elaboração de estudos que determinassem as necessidades de postos de vigilância e equipamentos de alarme e vídeo-monitoramento. A empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda. venceu o mencionado Convite e apresentou os Projetos de Segurança Eletrônica e Patrimonial em 31/03/2008.

Os Projetos de Segurança consistiram em ampla varredura das condições de segurança à época, com o levantamento das ocorrências, situação física do entreposto e, principalmente, para fins de auditoria, a estimativa dos preços para implantação dos projetos.

As estimativas puderam ser agrupadas em três grupos de serviços e de equipamentos, na forma a seguir:

- a) Cessão de mão-de-obra (vigilância, alarme e vídeo-monitoramento): total de 98 funcionários, com valor mensal estimado em R\$340.564,03;
- b) Equipamentos de alarme: valor de aquisição estimado em R\$4.533.687,62; e valor da locação em R\$187.570,39;



c) Equipamentos de vídeo-monitoramento: valor de aquisição estimado em R\$ R\$2.153.513,31; e valor da locação em R\$88.526,00.

O valor mensal estimado totalizou R\$669.192,00, sendo obtido pela soma das estimativas de locação acima, mais os tributos proporcionais de R\$52.531,57.

Verificou-se que os valores mensais de locação dos equipamentos correspondiam a um pagamento mensal de 4,48% do preço total de aquisição dos equipamentos de alarme, e de 4,46% do preço total dos equipamentos de vídeo-monitoramento, já incluídos os tributos.

Em 06/08/08, iniciou-se o procedimento de contratação desses serviços de segurança com a autorização do Diretor-Presidente e, em 08/08/08, já estava aberto o período para o envio das propostas até 21/08/08, conforme constava do Edital do Pregão Eletrônico nº 11/08 – PE 11/08.

Da análise da documentação referente ao PE 11/08, constataram-se as seguintes falhas:

a) Apenas uma pesquisa de preços

Na fase interna da licitação que originou o Edital do PE 11/08, o único estudo que balizou a contratação foi aquele realizado pela empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda. No entanto, a planilha de estimativas contida no processo administrativo trouxe valores alterados, em relação ao estudo, para o item Alarme (equipamentos), com valor reduzido para R\$88.870,39, e para o item tributos, com redução de R\$44.123,60, em função da diminuição do valor dos equipamentos. O valor mensal apresentado no processo como sendo a pesquisa de preços dos serviços e equipamentos totalizava R\$562.084,02, enquanto o valor do estudo anterior era de R\$669.192,00. Houve, portanto, uma redução de R\$98.700,00 nos equipamentos, e redução total de R\$107.107,98.

Desde já, adianta-se que os equipamentos de alarme nunca foram instalados, em razão de divergências sobre sua necessidade por parte dos comerciantes concessionários, pois o próprio estudo de segurança apontava que cerca de 90% das lojas já possuíam algum dispositivo de alarme.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é recorrente na exigência de várias pesquisas de preços para a obtenção do preço aceitável para a contratação. Cita-se a seguir um dos Acórdãos que seguem a mesma orientação de outros, tais como os Acórdãos 2.367/2003-Segunda Câmara, 127/2007-Plenário e 1.547/2007-Plenário:

*“Acórdão 887/2010 Segunda Câmara
Faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações.”*

b) Edital sem estimativa de valor da contratação e posterior divulgação apenas por e-mail



Em 07/08/2008, Correspondência Interna da CPL para o Departamento de Planejamento solicitou a autorização e indicação dos recursos orçamentários para a execução da despesa no total de R\$17.280.000,00, que corresponderia ao valor de R\$480.000,00 por mês, tendo em vista que a contratação seria de 36 meses. Tal Correspondência novamente reduziu a estimativa de contratação de R\$562.084,02 para R\$480.000,00. Mesmo com a pesquisa de preços e com esta indicação de dotação para a despesa, o valor máximo total estimado do contrato não constou do Edital. Apesar de ser facultativa a exigência de publicidade sobre o orçamento estimado, conforme previsto no art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02, a CPL divulgou o valor total dos serviços, no montante de R\$17.280.000,00, somente mediante e-mail de 13/08/2008 e apenas para os possíveis licitantes que haviam feito visita técnica à CEASAMINAS. Dessa forma, se havia intenção da CEASAMINAS em divulgar suas estimativas, como um possível critério de aceitabilidade das propostas previsto no art. 3º, I, da Lei nº 10.520/02, deveria tê-lo feito no Edital, e não apenas àqueles que iniciaram o cumprimento do rito licitatório. Além disso, a redução para R\$480.000,00 não foi documentada com a elaboração de nova planilha de estimativas com a distribuição desse valor nos diferentes itens a serem contratados.

c) Termo de Referência não previu a apresentação de planilhas de formação de custos com a composição dos custos unitários

O Termo de Referência do Edital do PE 11/08 não seguiu estritamente o formato proposto pela empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda. no Projeto de Segurança apresentado.

Os equipamentos para o sistema de CFTV e serviços de instalação tiveram todos os preços unitários estimados no Projeto de Segurança. No caso dos equipamentos, foram cotados conforme o quadro a seguir:

SISTEMA DE CFTV DIGITAL					
Descrição	Qtde	Marca	Modelo	Preço Aquisição	
				Unitário	Total
Equipamentos					
Speed Dome	18	SD435-HPE1	Pelco	14.820,00	266.760,00
Fonte p/ Speed	18	WCS1-4	Pelco	643,50	11.583,00
Caixa de proteção anti vandalismo	18	T0002 KO	Pelco	1.326,00	23.868,00
Nobreack 700 VA	19	SM700Bi FX(700 VA)	SMS	780,00	14.820,00
Câmera fixa + suporte para câmera fixa	14	CC3770UH	Pelco	4.039,31	56.550,31
Lente	14	13VDIR7.5-50	Pelco	963,14	13.484,02
Fonte p/ câmera fixa	14	TF 200	Pelco	58,50	819,00
Caixa de proteção anti vandalismo p/ câm.fixa c/ suporte	14	HS4514 c/ suporte	Pelco	8.206,38	114.889,32
Nobreack 1400 VA	4	SM1400Bi FX(1400 VA)	SMS	1.872,00	7.488,00
Conversor de video optico(TX)	19	FDVA1-DB1 MIT-MAS	Pelco	3.315,00	62.985,00
Conversor de video optico(RX)	19	FDVA1-DB1-MIR-BS	Pelco	3.315,00	62.985,00
Multiplexador de video optico (TX)	4	FDVA4-MIT WSA	Pelco	4.972,50	19.890,00



Multiplexador de vídeo óptico (RX)	4	FDVA4-MIR WSA	Pelco	4.972,50	19.890,00
Postes metálicos de 5 m	8	Poste metálico de 5 m	Ilumef	9.516,00	76.128,00
Postes metálicos de 7 m	6	Poste metálico de 7 m	Ilumef	12.402,00	74.412,00
Postes metálicos de 10 m	2	Poste metálico de 10 m	Ilumef	17.160,00	34.320,00
Suporte de teto de 1 m	2	Suporte de teto de 1 m	Ilumef	737,10	1.474,20
Caixas metálicas	26	Padrão Telemar	CEMAR	1.451,35	37.735,00
MÃO DE OBRA	1			33.883,20	33.883,20
SUBTOTAL					R\$933.964,04

No entanto, a CEASAMINAS não inseriu no Termo de Referência a necessidade de apresentação da composição dos custos unitários desses equipamentos. Assim, todas as locações de equipamentos executadas no contrato inicial firmado, o Contrato nº 60/08, e nos Termos Aditivos foram realizadas sem a verificação de preços.

As locações contratadas inicialmente, mesmo sem a composição dos preços unitários, estavam alinhadas com a proposta da empresa vencedora da licitação que estabeleceu um preço global para todas as locações. Porém, os Termos Aditivos não possuíam qualquer parâmetro que fundamentasse os valores dos equipamentos acrescentados. Os cinco Termos Aditivos a seguir efetivaram aumentos no quantitativo de equipamentos que deveriam ser instalados no âmbito do Contrato 60/08:

- 1 – 4º Termo Aditivo (09/03/2010). Ampliação da Central de Vídeo Monitoramento. Valor mensal adicionado ao contrato: R\$10.209,76;
- 2 – 5º Termo Aditivo (09/03/2010). Remanejamento da Central de Vídeo Monitoramento do Batalhão da PM para novo prédio. Valor mensal adicionado ao contrato: R\$ 45.200,00;
- 3 – 9º Termo Aditivo (31/05/2011). Implantação do vídeo-monitoramento no estacionamento de motos. Valor adicionado ao contrato: R\$101.896,80;
- 4 – 10º Termo Aditivo (10/09/2011). Acréscimo de câmeras no CFTV. Valor mensal adicionado ao contrato: R\$43.285,54;
- 5 – 13º Termo Aditivo (19/07/2012). Ampliação do CFTV para atender o Pavilhão X. Valor adicionado ao contrato: R\$35.261,43;
- 6 – 14º Termo Aditivo (11/10/2012). Redução global no percentual de 38,64%, envolvendo serviços e equipamentos.

Para cada um desses Aditivos havia uma listagem com os quantitativos de equipamentos e serviços a serem prestados pela empresa Plantão Serviços de Vigilância Ltda. Todavia, em razão desses equipamentos e serviços não terem sido precificados quando da apresentação da proposta da empresa, todos esses Termos Aditivos não possuem memória de cálculo para os valores contratados. Não se pode concluir que os equipamentos locados e serviços prestados estavam de acordo com qualquer parâmetro de preços, pois não foi exigido dos licitantes sua valoração.

Solicitou-se à CEASAMINAS que apresentasse todos os documentos que embasaram a celebração dos Termos Aditivos, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/002, itens nºs. 24, 27, 28, 30, 32 e 33, de 30/09/2013. A CEASAMINAS se limitou a apresentar vários documentos, por meio do Ofício nº 13/2013, de 11/10/2013, nos quais constavam planilhas, exceto para o 14º Termo Aditivo (relativo à redução de 38,64%), informando apenas as quantidades que seriam acrescentadas e o valor total do “pacote”, sem os valores unitários.



d) Previsão de Reserva Técnica não detalhada e sem justificativa

O Termo de Referência do PE 11/08 previu em dois itens distintos a possibilidade do estabelecimento de Reservas Técnicas. Elas incidiriam sobre o total das remunerações da mão-de-obra de vigilância e sobre o total dos insumos. Não se localizou no Edital, no Termo de Referência ou no Contrato, a discriminação ou finalidade da constituição e pagamento dessas Reservas Técnicas que justificassem sua cobrança.

Causa

A Comissão Permanente de Licitações não possui controles internos que garantam a satisfação das exigências de pesquisa de preços e de estimativas dos custos unitários e global, bem como não requereu à Seção de Compras – SECOP – a realização de orçamentos para definir o preço estimado da licitação (art.22, IV – RICEASAMINAS).

Manifestação da Unidade Examinada

a) Apenas uma pesquisa de preços

A CEASAMINAS foi instada a se pronunciar sobre a deficiência nas estimativas, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/002, item nº 21, de 30/09/2013, e apresentou a seguinte informação prestada pela Comissão Permanente de Licitações – CPL, com a emissão do Ofício nº 13/2013, de 11/10/2013:

“Item 21. Tendo em vista a complexidade do objeto do edital, qual seja, segurança patrimonial, e a falta, nos quadros da CEASAMINAS, de funcionários especializados na área, é que se fez por bem contratar empresa, via licitação, qual seja, Convite 01/2008, para a confecção de projeto básico para municiar o Pregão Eletrônico nº 11/2008. A CEASAMINAS exigiu que a empresa que fosse fazer o projeto básico fizesse também coleta de preços, coleta de orçamentos no mercado, conforme se denota através do item 9.7.5, do referido Convite 01/2008, que assim se pronuncia: ‘09. Condições e Exigências para Elaboração do Projeto. (...) 9.7.5. Ter uma planilha discriminada de custos unitários e totais de equipamentos, construções necessárias, mão-de-obra, etc., para sua execução’. Assim, o valor apresentado pela empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda., que venceu o processo licitatório do Convite, já é fruto da média de preços de mercado. Em decorrência do Convite 01/2008, celebrou-se o contrato nº 06/08, cópia anexa.”

Em nova manifestação sobre a pesquisa de preços, veiculada no documento “Respostas ao relatório prévio da Controladoria Geral da União – Auditoria nº 201316790/011”, de 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte argumentação:

“Aduz a CGU que o processo licitatório em referência foi realizado com base em apenas um orçamento para precificação do valor estimado. Conforme já demonstrado na resposta anterior, que se ratifica, temos que a CeasaMinas contratou a empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda. para confecção de projeto básico, com preços estimados, frutos de colheita de orçamentos, no teor do objeto do processo licitatório Convite n.º 01/2008.



Assim, quando a empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda. apresentou o projeto básico, em conjunto fez juntar também os preços estimados, que foram colhidos no mercado, em atendimento ao contrato assinado com a CeasaMinas.

Conforme orientações do TCU seria necessário que para a alimentação dos editais de procedimentos licitatórios seriam necessários, no mínimo, 03 (três) orçamentos colhidos no mercado. Assim, a empresa contratada efetivou tais orçamentos, nos apresentando uma média de tais orçamentos.

O procedimento de contratar empresa para apresentar projeto básico e média de orçamentos para composição de edital possui respaldo legal, conforme CONSULTA/3976/2009/AP/W, de lavra da Editora NDJ Ltda., de 21 de maio de 2010, anexa, que assim conclui: “caso a elaboração do orçamento no âmbito do projeto básico se valeu de diversas fontes, não haverá a necessidade de buscar mais dois orçamentos com empresas diferentes, uma vez que tal orçamento representa, efetivamente, o preço estimado para a contratação do objeto.”

Assim, entendemos que não houve nenhuma inconsistência quanto ao fato de orçamentos, dado que, efetivamente, não houve apenas um orçamento, mas, vários, realizados pela empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda.

A empresa contratada promoveu várias colheitas orçamentárias junto ao comércio, conforme havia se convencionado.

Decerto que houve reduções dos preços de alguns itens dos preços apresentados pela empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda., no entanto, tais reduções foram de iniciativa da própria CeasaMinas, fruto de análise crítica aos preços apresentados, o que, indubitavelmente, favoreceu à CeasaMinas. Tais reduções tinham o fito de se adequar mais ainda os preços à fidedignidade do mercado, ao mesmo tempo, angariar redução nos preços em melhor ajuste aos interesses da CeasaMinas.

Os preços ofertados no Projeto Básico da Alvo Segurança Eletrônica Ltda., estavam absolutamente alinhados com os preços praticados no comércio.

Ainda, temos que os técnicos da CeasaMinas operaram incisões no projeto básico reduzindo vários preços.

Ressalta-se que, ao reverso do que aduz a equipe da CGU, a Administração da CeasaMinas sempre empregou primoroso zelo na gestão dos recursos públicos e privados, sendo que esses últimos representam 77% (setenta e sete por cento) do dispêndio financeiro com o contrato em tela. Apenas 10,5% (dez e meio por cento) do valor do contrato é pago com recursos próprios da CeasaMinas, sendo os 12,5% (doze e meio por cento) restantes pagos pelo Estado de Minas Gerais. A seriedade no trato com os recursos públicos e privados pode ser facilmente comprovada a partir de medidas desencadeadas pelo corpo diretivo desta Estatal, tal como a prorrogação do referido contrato, onde após dura e árdua negociação com a empresa contratada, a CeasaMinas conseguiu que todos os equipamentos de CFTV fossem incorporados ao seu patrimônio, o que irá propiciar uma economia anual estimada em R\$ 1.285.295,76 (um milhão, duzentos e oitenta e cinco mil, duzentos e noventa e cinco reais e setenta e seis centavos).

Foi um grande negócio que a CeasaMinas promoveu utilizando o veículo da licitação.

A Comissão de Licitações, nos próximos processos licitatórios, recomendará às empresas que fornecerem orçamentos em conjunto com projetos básicos,



que apresentem no mínimo 03 (três) orçamentos, no entanto, de forma comprovada.”

b) Edital sem estimativa de valor da contratação e posterior divulgação apenas por e-mail

A CEASAMINAS apresentou, no documento “Respostas ao relatório prévio da Controladoria Geral da União – Auditoria nº 201316790/011”, de 03/12/2013, a seguinte manifestação:

“Alega a CGU que além de divulgar o valor total estimado apenas para os licitantes que haviam feito visita técnica às dependências da CeasaMinas, essa visita somente teria sido permitida para um único dia, e que, a fixação de apenas um dia para visitação constituiu restrição injustificada à participação de concorrentes.

O valor estimado da contratação poderia ser encontrado com extrema facilidade, mediante simples cálculo aritmético, que se poderia fazer até mentalmente.

No item 12.1.4.1, alínea “a”, temos:

“12.1.4.1. (...) A empresa licitante deverá apresentar Patrimônio Líquido igual ou superior ao valor de R\$ 1.728.000,00 (um milhão, setecentos e vinte e oito mil reais) na forma do artigo 31, parágrafo terceiro, da Lei 8.666/93.”

Ora, a própria lei de licitações traz em seu artigo 31, § 3º, da Lei n.º 8.666/93:

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: (...)

*§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a **10% (dez por cento) do valor estimado da contratação**, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.” (destaque nosso).*

Em assim sendo, se o valor apresentado no edital no item 12.1.4.1 foi R\$ 1.728.000,00 (um milhão, setecentos e vinte e oito mil reais), e esse valor corresponde a 10% (dez por cento) do valor total estimado, por conseguinte, tem-se como chegar facilmente ao valor total estimado que é R\$ 17.280.000,00 (dezessete milhões, duzentos e oitenta mil reais).

Com certeza, de cada 100 (cem) pessoas que leram o edital, todas elas já tiveram conhecimento do valor total estimado, assim, não há que se falar em restrição à competitividade, nem em falhas no edital.

As empresas que participaram da visita técnica apenas pediram que fosse confirmado o valor estimado global.

Ademais, se algum interessado tivesse alimentado alguma dúvida bastaria contatar a CPL, por telefone ou mesmo por e-mail para dirimir quaisquer dúvidas; sem contar que o processo licitatório estava franqueado para consultas.

Informamos também que tal expediente de não consignar com clareza o valor estimado nos editais não é de praxe na Comissão de Licitações.



c) Termo de Referência não previu a apresentação de planilhas de formação de custos com a composição dos custos unitários

No documento “Respostas ao relatório prévio da Controladoria Geral da União – Auditoria nº 201316790/011”, de 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte argumentação:

“Várias planilhas foram alocadas no Termo de Referência, no entanto, a planilha de composição de custos unitários realmente não foi colacionada. O modelo da mesma só foi disponibilizada no Anexo II, do edital, a qual foi utilizada para a confecção de proposta comercial.

No entanto, não houve prejuízo para a CeasaMinas, dado que o valor global do contrato acabou por ficar aquém do valor estimado pelo instrumento convocatório.

A Comissão de Licitações acerchará para que problemas desse porte não venham mais a adentrar em seu mundo de realidade.”

d) Previsão de Reserva Técnica não detalhada e sem justificativa

A CEASA foi instada a se manifestar, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316790/006, item nº 73, de 16/10/2013. Mediante o Ofício nº 18/2013, de 23/10/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte justificativa:

“A Reserva Técnica ativem (sic) do Termo de Referência e orçamento pela Alvo Segurança Ltda., tendo em vista que o mesmo foi paga pela CEASAMINAS para desenvolver o referido trabalho.

Assim a figura RESERVA TÉCNICA foi base na planilha apresentada pela empresa Alvo Segurança Ltda.

Salientamos que não localizamos no pregão 11/2008 tampouco no convite 01/2008 a discriminação da Reserva Técnica mencionada na folha 27.”

Em nova manifestação sobre a reserva técnica, contida no documento “Respostas ao relatório prévio da Controladoria Geral da União – Auditoria nº 201316790/011”, de 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“O projeto básico contratado junto a empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda. trouxe a conta RESERVA TÉCNICA, no entanto, de forma não detalhada, e essa formatação foi conduzida para o edital.

Nos editais vindouros a Comissão se encarregará de não carrear mais tal verba, inclusive, em atendimento a orientações do Tribunal de Contas da União.

Agradecemos as observações expostas pela CGU e colocamo-nos à disposição para demais esclarecimentos.

Reiteramos o intuito de aperfeiçoar sempre nossos processos licitatórios, e informamos ainda que várias sugestões apontadas pela CGU já estão sendo aqui escidas em nossos editais.”

Análise do Controle Interno

Com base nas manifestações da CEASAMINAS analisa-se, a seguir, cada um dos fatos apontados:



a) Apenas uma pesquisa de preços

A Cláusula 9.7.5 do Convite 01/2008 não previu expressamente a realização de pesquisa de mercado. O estudo produzido pela empresa de fato trouxe somente os valores discriminados para mão-de-obra, equipamentos e obras, mas não se pode afirmar que houve a pesquisa e que os preços obtidos eram resultantes de alguma média entre várias consultas. Além disso, os valores finais da estimativa ainda foram alterados, mesmo com uma redução, que não foi justificada com uma redução discriminada de quais equipamentos estavam sendo suprimidos.

A posterior manifestação não apresentou os dados que constituiriam a memória de cálculo da média do mercado elaborada pela empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda., houve somente a reiteração do entendimento de que a mencionada empresa realizou uma pesquisa de mercado sem comprovação de que realmente foram consultadas outras prestadoras dos serviços.

Ainda com relação à nova manifestação, de 03/12/2013, não houve adução de que a administração da CEASAMINAS não emprega zelo na gestão de recursos públicos, apenas se apresentou um fato, não contestado documentalmente, de que houve apenas uma pesquisa de preços e que mesmo essa pesquisa foi alterada nas estimativas finais. Com relação à “árdua e dura negociação” em que a empresa contratada concordou em destinar ao patrimônio da empresa estatal os equipamentos locados, pode-se concluir que os equipamentos já estariam pagos totalmente em 23 meses de contrato, em razão do pagamento mensal de 4,46% do valor total estimado, e ainda permitiria que nos restantes 37 meses a contratada obtivesse seu “lucro”.

b) Edital sem estimativa de valor da contratação e posterior divulgação apenas por e-mail

Assiste razão à CEASAMINAS de que haveria a possibilidade de se obter o valor estimado total da contratação pela dedução da cláusula referente ao patrimônio líquido necessário à habilitação.

Todavia, a estimativa de cada um dos itens é necessária para permitir a imputação de inexecuibilidade de algum item e evitar o chamado “jogo de planilha” onde um item com preço proposto baixo é menos executado, e outro item com preço proposto relativamente maior é mais requerido. Conforme mencionado anteriormente, até mesmo algum item pode ser totalmente suprimido, como foi o caso do sistema de alarme.

Neste caso do Pregão nº 11/2008, tal discriminação por itens seria ainda mais necessária devido à combinação de prestação de serviços com fornecimento de mão-de-obra e aluguel de equipamentos.

c) Termo de Referência não previu a apresentação de planilhas de formação de custos com a composição dos custos unitários

A CEASAMINAS reconhece que não previu a necessidade de apresentação dos preços unitários de cada um dos equipamentos locados.

Não se pode, entretanto, afirmar que não houve prejuízo para a CEASAMINAS, principalmente em relação aos aditivos, pois não havia preços de referência, e nem pesquisa de preços, para as aquisições efetuadas após a alegada vantajosidade da proposta inicial.



d) Previsão de Reserva Técnica não detalhada e sem justificativa

No que se refere à Reserva Técnica, o Tribunal de Contas da União vem, sistematicamente, determinando sua retirada das Planilhas de Custos, conforme consta nos Acórdãos 645/2009-Plenário, 727/2009-Plenário, 1.453/2009-Plenário, 265/2010-Plenário, dentre outros.

Tanto neste item, quanto nos anteriores, a CEASAMINAS não obedeceu à determinação expressa contida no Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou o Pregão Eletrônico, no sentido da necessidade do detalhamento para a avaliação do custo do contrato:

“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.” (grifo nosso)*

Recomendações:

Recomendação 1: Orientar a Comissão Permanente de Licitação - CPL a divulgar em Editais, no mínimo, o preço total estimado para a contratação de serviços como parâmetro para aceitabilidade das propostas.

Recomendação 2: Instituir rotinas para realização de pesquisas de preços, com no mínimo 3 (três) cotações, para todos os itens da Planilha de Custos quando da contratação de serviços.

Recomendação 3: Orientar a Comissão Permanente de Licitação - CPL a abster-se de prever o item Reserva Técnica nas Planilhas de Custos dos Termos de Referência, detalhando todos os itens da planilha de preços.

Recomendação 4: Orientar a Comissão Permanente de Licitação - CPL a definir em Termos de Referências a planilha de custos unitários e exigir dos licitantes que elaborem propostas de preços com os custos unitários de todos os bens e equipamentos para o adequado julgamento dos preços e pagamentos posteriores.

2.1.1.12 CONSTATAÇÃO

Impropriedades no planejamento das licitações dos Pregões nº 08/2008 e 12/2010, e Concorrência nº 24/2012.

Fato

Foram constatadas impropriedades no planejamento das licitações realizadas pela CEASAMINAS, conforme sumarizado na tabela a seguir e detalhado na sequência:

Licitações	Impropriedades no Planejamento
------------	--------------------------------



Pregão Presencial 12/2010 e Concorrência 24/2012	Ausência de estudo de necessidade para a contratação
Concorrência 24/2012	BDI não detalhado
Pregão Presencial 08/2008	Definição de marca no Edital

a) Ausência de estudo de necessidade para a contratação

Após análise dos processos licitatórios do Pregão 12/2010 e Concorrência 24/2012, verificou-se que não há motivação/justificativa formal para o quantitativo licitado.

b) BDI não detalhado

No processo licitatório da Concorrência 24/2012 não há descrição do BDI, em desacordo com o art. 7º, § 2º, inciso II da Lei nº 8.666/93, impossibilitando a análise desse custo.

c) Definição de marca no edital

O edital do Pregão Presencial nº 08/2008 estabeleceu a marca da máquina lavadora de piso licitada, em desacordo com o § 5º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93:

“01 - DO OBJETO

1.1 - Constitui objeto da presente licitação a locação de uma máquina lavadora de piso COMAC C85 ou equivalente superior, independentemente da marca, à bateria, com todos os acessórios necessários e mão-de-obra para operá-la, inclusive, materiais de uso diário, como detergente, escovas, lâminas de iodo, mangueiras etc., e a própria manutenção (inclusive peças de reposição), para atendimento das necessidades da CEASAMINAS, no entreposto de Contagem/MG, conforme especificado no Anexo I.”

Causa

Ausência de critérios objetivos e padronizados para a elaboração de estudo de necessidades, orçamento-base e edital, bem como controles internos de revisão.

Manifestação da Unidade Examinada

Segue manifestação da CEASAMINAS por item constatado:

a) Ausência de estudo de necessidade para a contratação

Ofício nº 015/2013:

“Para realização da Concorrência nº 08/2006, o Departamento Técnico da Ceasaminas realizou um estudo técnico, que inclusive culminou em diversas alterações operacionais, como a introdução da varrição noturna, e reduziu substancialmente os custos com os serviços de limpeza na área da União. A limpeza das áreas do Estado de Minas Gerais era realizada através de outro contrato.

A Concorrência nº 24/12 visou abranger a limpeza tanto das áreas da União quanto das áreas do Estado de Minas Gerais. As necessidades para os



quantitativos contratados foram baseados nos editais e na experiência da gestão operacional dos contratos anteriores.”

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, em 03/12/2013, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Afirma a CGU que não foi apresentado estudo que reflita a necessidade da contratação e que o quantitativo orçado deve referenciar a real necessidade da Unidade.

Conforme já informado no ofício 15/2013, houve sim a elaboração de um estudo que balizou os processos licitatórios para terceirização dos serviços de limpeza.

Tal estudo foi elaborado por técnicos com vasta experiência dentro do Entrepasto da CeasaMinas, como engenheiros, agrônomos, estatísticos, economistas, e com o auxílio de técnicos da Universidade Federal de Viçosa, transformando-o no Projeto Básico nos nossos editais.

A contratação de serviços de varrição dentro do entreposto de uma central de abastecimento é demasiadamente mais complexa que a contratação de serviços de varrição para ruas ou estabelecimentos comuns.

O volume de lixo produzido dentro de uma central de abastecimento varia de acordo com seus setores. A título de exemplo, o setor que tem por objetivo a venda de legumes e hortaliças produz muito mais lixo que o setor que tem por objetivo a venda de cereais. A produção de lixo não é uniforme, o que impossibilita a adoção de critérios de produtividade comuns, como os trazidos pelo Manual de Orientação e Preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços do MPOG.

Em sendo assim, o fator que mais influencia a elaboração de projetos básicos de editais para contratação de serviços de limpeza é a experiência de mercado que os técnicos desta Central de Abastecimento possuem.

Pedimos desculpas se, por um equívoco, o projeto não foi apresentado à CGU e o encaminhamos anexo para conhecimento.

Ressaltamos que após contato com o Manual de Orientação e Preenchimento da Planilha de Custos e Formação de Preços do MPOG, aplicamos seus índices de produtividade à nossa área e concluímos que o número de profissionais contratados pela CeasaMinas é bastante inferior, mas suficiente, ao número de profissionais que deveria ser contrato caso utilizássemos os índices de produtividade do referido Manual.

Em sendo assim, afere-se após análise do estudo realizado pela CeasaMinas, que trabalhamos com produtividade bem superior à estimada pelo Manual do MPOG, gerando economia à contratação.

Quanto ao estudo da necessidade para realização dos Pregões 08/2008 e 12/2010, informamos que foi utilizada a experiência dos anos anteriores para confecção do Projeto Básico, que, por sua vez, espelhou com exatidão as necessidades a CeasaMinas.

Agradecemos as observações e informamos que nos próximos processos licitatórios seremos mais cautelosos quanto a elaboração do estudo em tela.

b) BDI não detalhado

Por meio do Ofício nº 015/2013, a CEASAMINAS encaminhou cópia da Consulta/4893/2013/AP, feita à Editora NDJ Ltda:



“(...) esclareça-se que o percentual do BDI, em tese, não é fixo, e a sua composição não é taxativa, variando de objeto para objeto e entre as empresas licitantes (...). Assim, tendo em vista todo o exposto e sem prejuízo de o referido assunto ser esclarecido com um especialista, entende-se ser impertinente a Administração fixar um percentual máximo a título de BDI em suas licitações.”

Manifestação após realização de reunião de busca conjunta de soluções:

“Afirma a CGU que não houve detalhamento do BDI nas planilhas do edital da Concorrência 24/2013 e que o orçamento deve ser acompanhado das composições analíticas de todos os seus custos unitários, bem como da indicação e detalhamento do BDI.

Informamos que estamos estudando o Acórdão 2369/2011 do TCU, que apresenta diretrizes para cálculo e detalhamento do BDI, e tomaremos todas as providências para que os próximos editais a serem publicados apresentem o BDI devidamente detalhado, como orienta a CGU.”

c) Definição de marca no edital

Por meio do Ofício nº 017/2013, de 23/10/13, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201316790/005, de 15/10/13, a Unidade informou que:

“É normal a utilização pela Administração Pública de marcas no objeto de licitação, procedimento o qual aceito pelo Tribunal de Contas da União. O que não acreditamos, seria a exigência de que o fornecedor apresentasse determinada marca, o que seria a hermenêutica a ser extraída do item em comento.

E, no caso, o edital não exige a marca inserta, mas tolerando outras marcas, de igual ou superior qualidade.

Aporte-se que faltou o signo “ou” entre as palavras “equivalente” e “superior”. É de utilidade o mecanismo utilizado pelo edital para que não se apresentassem marcas bem inferiores, quando da sessão pública. A marca apresentada como pívor possui o papel de um termômetro, indicativo da impossibilidade de contratação de marcas inferiores.”

Manifestação após realização de reunião de busca conjunta de soluções:

“Afirma a CGU que houve definição de marca no edital do Pregão Presencial 08/2008, o que é vedado pelo § 5º do artigo 7º da Lei 8.666/93. Informamos que a indicação da marca no edital tinha como único objetivo traçar uma referência de qualidade do produto que se pretendia adquirir. O produto indicado possuía, à época, bons índices de produtividade e características que atendiam com melhor adequação às necessidades da CeasaMinas.

Como é sabido que o TCU permite a indicação da marca que se deseja adquirir, a CeasaMinas achou por bem, à época, indicá-la, a fim de que os licitantes conhecessem os anseios técnicos desta Estatal. O instrumento convocatório não exigia aquela marca específica, apenas a indicava. Ademais, não houve impugnação ao edital, subentendendo-se que nenhuma licitante sentiu-se lesada com a indicação.



Portanto, apesar de ser aceitável a indicação da marca como referência de qualidade do material a ser adquirido, com a respectiva menção expressa a produtos compatíveis, não se admite a exigência de marca específica, conforme consta no termo de referência.

A adição dos termos 'ou similar', 'ou equivalente', 'ou de melhor qualidade' a descrição dos itens no Termo de Referência e o devido aceite de produto similar e/ou de qualidade superior na entrega, sanaria a impropriedade verificada. Acórdão 2401/2006 Plenário (Relatório do Ministro Relator)

Agradecemos os apontamentos e nos prontificamos a disponibilizar maior atenção quando da análise da necessidade ou não de indicação de marca nos nossos instrumentos convocatórios.”

Análise do Controle Interno

a) Ausência de estudo de necessidade para a contratação

A Unidade informou que realizou o estudo de necessidades para a Concorrência 24/2012; entretanto, não foi encaminhada documentação com o estudo citado no Ofício CEASAMINAS nº 015/2013. Posteriormente à reunião de busca conjunta de soluções, a Entidade apresentou o Projeto da citada Concorrência.

Contudo, em relação ao Pregão nº 12/2010, o estudo de necessidades não foi encaminhado, sendo informado pela CEASAMINAS que nos próximos processos licitatórios providenciarão a elaboração do estudo em tela.

O quantitativo orçado deve referenciar a real necessidade da Unidade, sendo identificado quando da análise da evolução histórica de contratações realizadas, bem como o planejamento gerencial da CEASAMINAS, que pode implicar em alterações nos quantitativos.

Assim, além de haver a previsão dos quantitativos a serem contratados, deve-se ter, também, justificativa adequada para tal quantitativo, baseada em estudos de necessidade, série histórica de demandas ou requisição justificada de autoridade competente. Tais justificativas não foram demonstradas pela CEASAMINAS nos processos supracitados, expondo uma falha no planejamento do processo licitatório, evidenciando-se, assim, a falta de critérios objetivos e padronizados para a definição do quantitativo orçado pela Administração, o que pode acarretar previsão superestimada ou subestimada de recursos para a contratação.

Conclui-se, portanto, que há fragilidade nos controles internos quanto à inexistência de instâncias revisoras que certifiquem que o processo licitatório esteja de acordo com a legislação e com as boas práticas de gestão.

b) BDI não detalhado

Todas as despesas elencadas no Orçamento devem ser especificadas, justificadas e trazer pesquisa de preços comprobatória, como enuncia a Súmula TCU 258/2010:



“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.”

O orçamento deve ser acompanhado das composições analíticas de todos os seus custos unitários, bem como da indicação e detalhamento do BDI e encargos sociais que impactaram o preço final.

A CEASAMINAS informou que tomará as providências para que nos próximos editais conste o BDI devidamente detalhado.

c) Definição de marca no edital

O § 5º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93 veda a realização de licitação cujo objeto inclua bens de marcas, como disposto a seguir:

“Art. 7º (...)

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável (...).

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.”

A vedação à preferência por uma marca pode restringir ou suprimir a competitividade do certame, pois as empresas prestadoras do serviço tendem a oferecer a máquina sugerida no Edital. Outra impropriedade verificada é a possibilidade da oferta de máquina superior à COMAC C85, já que não há justificativa técnica que demonstre que máquinas equivalentes à citada não possam obter o mesmo desempenho. Assim, se produtos de marcas distintas satisfazem ao interesse público, a CEASAMINAS não deve personalizar o objeto com definição de marca no edital da licitação, e sim descrever as características essenciais para a execução adequada do serviço.

Ressalta-se que no certame do Pregão Presencial nº 08/2008 participou apenas uma licitante, sendo esta contratada.

A CEASAMINAS manifestou-se que o TCU permite a indicação da marca que se deseja adquirir, citando o Acórdão TCU nº 2401/2006 – Plenário. Entretanto, citado Acórdão determina, no item 9.3.2 que a Unidade deve *“cuidar para que o "termo de referência" não contenha a indicação de marcas, a não ser quando devidamente justificada por critérios técnicos ou expressamente indicativa da qualidade do material a ser adquirido”*. Assim, a regra é pela não indicação de marca, para atender a Lei de Licitações, admitindo-se a descrição de marca quando justificado tecnicamente no processo licitatório, fato não ocorrido no processo da CEASAMINAS.

Por fim, a CEASAMINAS se prontificou a analisar a necessidade ou não de indicação de marca nos instrumentos licitatórios da casa.

Recomendações:



Recomendação 1: Estabelecer rotinas que visam à definição de critérios objetivos e padronizados para o planejamento das licitações, principalmente no tocante à elaboração de estudos de necessidades e orçamento-base detalhado. Além disso, definir controles internos adequados e suficientes para revisão dos processos administrativos da área de contratações.

Recomendação 2: Capacitar os servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante à realização de estudo de quantitativo para a contratação e à elaboração do orçamento base em planilhas de quantitativos e preços unitários.

2.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Sobrepço nos equipamentos individuais da mão-de-obra de vigilância no Pregão nº 11/2008.

Fato

O Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 11/08 fixou os seguintes equipamentos individuais necessários à prestação dos serviços de vigilância:

Necessidades logísticas para a equipe de vigilância	
Itens	Quantidades
Uniformes Completos - 2 conjuntos p/ cada Supervisor	8 conjuntos
Uniformes Completos - 2 conjuntos para cada Vigilante	156 conjuntos
Capas de Chuva (comum)	70 unidades
Coletes à prova de balas	23 unidades
Capa para coletes à prova de balas	53 unidades
Cassetetes tonfa	23 unidades
Algemas	23 unidades
Binóculos	05 unidades
Lanternas com bateria	17 unidades
Baterias reservas para lanternas	17 unidades
Carregadores de baterias para lanternas	05 unidades
Telefones celulares com carregadores	03 unidades
Rádios Fixos	04 unidades
Rádios HT com baterias	24 unidades
Baterias para Rádios HT - reservas	24 unidades
Carregadores de baterias - HT	08 unidades
Caminhonete motor 1.4 p/ carga	01 unidade
Veículo 4 rodas motor 1.0	01 unidade
Combustível para caminhonete	300 litros / mês
Combustível para veículo 1.0 (supervisor)	750 litros / mês
Motos com baú e Giroflex	02 unidades
Combustível para duas motos (ronda)	600 litros / mês
Botas para Motociclistas	08 pares
Macacões de chuva para motociclista	08 unidades
Coletes refletos para motociclistas	08 unidades
Capacetes com viseira para motociclistas	08 unidades



Os itens em negrito foram discriminados separadamente no conjunto dos insumos da Planilha de Custos do Termo de Referência elaborado pela CEASAMINAS, no caso das motos, veículo e combustível. No caso da caminhonete, sua contratação sequer foi prevista na Planilha da proposta vencedora.

Os dois primeiros itens deveriam ser incorporados no item “Uniformes/EPIs” e os demais itens em “Equipamentos”, ambos contidos no conjunto dos insumos da Planilha de Custos.

Os custos unitários de cada um dos equipamentos não foi objeto de pesquisa de preços, tendo sido feita somente uma estimativa global que constou do estudo da empresa Alvo Segurança Eletrônica Ltda..

Como não existiu a estimativa de preços unitários, os valores mensais para o posto de vigilante, considerando os dois insumos agregados, foram comparados a seguir:

Posto	Item	Valor no Contrato 60/08 (R\$)	Valor no 15º Aditivo para a Convenção Coletiva de 2013 (R\$)	Valor na Portaria SLTI nº 15/2013 (R\$)
Vigilante 12 X 36h	Uniformes/EPI	80,00	90,18	37,86
	Equipamentos	347,91	392,17	16,04

Verifica-se uma disparidade de 238,19% para os uniformes e de 2.444,92% para os equipamentos entre o valor previsto para os itens no 15º Termo Aditivo, em atendimento à Convenção Coletiva 2013, e o valor obtido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, no estudo que subsidia a fixação do preço máximo permitido para os órgãos pertencentes ao Sistema de Serviços Gerais do Governo Federal – SISG. Esse preço máximo foi fixado pela Portaria SLTI nº 15/2013, de 15/05/2013, para os órgãos do SISG, no estado de Minas Gerais, da Administração Direta Federal e Autárquica. Constata-se ainda, que os preços cobrados já estavam, desde 2008, acima da média do estudo da SLTI.

Causa

A Comissão Permanente de Licitações não elaborou planilhas de preços que subsidiaria a formação do preço aceitável para os equipamentos, bem como não requereu à Seção de Compras – SECOP – a realização de orçamentos para encontrar o preço estimado da licitação (art.22, IV – RICEASAMINAS).

A Presidência da CEASAMINAS homologou a licitação contendo itens de insumos com custos acima dos praticados no mercado.

Manifestação da Unidade Examinada

Quando da realização da reunião de busca conjunta de soluções, a CEASAMINAS apresentou o documento “Respostas ao relatório prévio da Controladoria Geral da União – Auditoria nº 201316790/011”, de 03/12/2013, no qual consta a seguinte manifestação:

“Ausência de Sobrepreço nos Equipamentos Individuais



O Pregão Eletrônico nº 11/08 (com a finalidade de selecionar proposta para registro de preços), do qual decorreu o contrato celebrado com a empresa Plantão Serviços de Vigilância, foi realizado em 21 de agosto de 2008 com fundamento nas Leis nºs. 8.666/93 e 10.520/02, Decretos nºs. 3.931/01 e 5.450/05.

O objetivo primordial era o de se obter a proposta com menor valor possível. Para tanto, as empresas interessadas deveriam apresentar os preços unitários e total, de acordo com os anexos I e II do edital.

Segundo regras editalícias, o objeto licitado foi separado em lotes, a fim de se obter o maior número possível de interessados. Em sendo assim, independentemente de um item da planilha apresentar um “suposto” preço superior ao praticado no mercado, certamente outro item com valor inferior teria compensado a equação financeira, fazendo prevalecer, conforme regra geral, a preponderância do menor preço global em benefício da CeasaMinas. Ao final da disputa de lances, o objetivo da CeasaMinas foi atingido: obteve o menor preço global para a prestação dos serviços de vigilância patrimonial.

O único fundamento para o alegado sobrepreço encontra-se atrelado à Portaria SLTI n.º 15/2013, que fixa o preço máximo permitido para os órgãos do SISG. No entanto, é impossível a utilização de uma Portaria publicada no ano de 2013 para situações que tiveram início em 2008, além do fato da CeasaMinas não se encontrar vinculada ao SISG.

Em razão do que estabelece o §1º do art. 1º do Decreto nº 1.094/04, são integrantes do SISG (Sistema de Serviços Gerais) os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional. Os demais órgãos, como as empresas e sociedades de economia mista, não são obrigados a utilizá-lo.

Ainda, as realidades de mercado para aquisição dos equipamentos são totalmente distintas, o que impossibilita a utilização da Portaria como parâmetro. As situações são bem distintas e, deste modo, não podem ser comparadas.

Outro ponto a ser considerado é que a Portaria citada não faz referência aos componentes dos itens uniformes e equipamentos. Assim, em razão das especificidades de cada contratação, situações que não são semelhantes não podem ser comparadas como se iguais fossem.

Vale dizer, também, que os preços de mercado só podem ser comparados caso os pressupostos e condições não só de mercado, mas também do próprio bem (ou serviço) em questão, sejam exatamente as mesmas (ou, no mínimo, muito semelhantes no caso de obras e serviços), o que se verifica, sobretudo, em mercados competitivos como o de commodities. Acerca do tema, Marçal Justen Filho aduz que:

Seria um enorme equívoco comparar os preços praticados no mercado em certas circunstâncias bem-definidas e os preços propostos para pagamento em circunstâncias distintas. Quando o ato convocatório previr pagamento para época distante, não se poderá estabelecer comparação com preços praticados no mercado para pagamento imediato. Se as circunstâncias do mercado forem distintas daquela prevista no ato convocatório, a disparidade não caracterizará preço excessivo. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários



à lei de licitações e contratos administrativos. 5. ed. São Paulo: Dialética, p. 223)

Ademais, lembramos que o art. 48, inciso II, §1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93, ao tratar da desclassificação de proposta por preços manifestamente inexequíveis, estabelece o seguinte:

Art. 48 Serão desclassificadas:

(...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo, consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para as obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) Média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, ou
- b) Valor orçado pela Administração.

Com efeito, o legislador ao conceber a norma em questão, admitiu uma variação até 30% em relação ao valor orçado pela Administração Pública. Vale dizer: entendeu o legislador como variação normal de mercado – que não conduziria à hipótese de preço manifestamente inexequível – uma variação de até 30%.

Ora, se entende a Lei nº 8.666/93 que apenas os preços que sejam inferiores a 70% ao valor orçado pela Administração caracterizam preços **manifestamente inexequíveis**, a contrario sensu, podemos sustentar, com o rigor da lógica que o raciocínio exige, que apenas uma variação maior do que 30%, seja em relação aos preços **fixados pelos órgãos oficiais competentes**, seja em relação aos **preços praticados no mercado nacional**, poderá conduzir à caracterização de preços licitados ou contratados como **manifestamente superiores** ao mercado.

Assim, a partir das considerações acima e sempre levando em conta os pressupostos e condições dos bens e serviços e, ainda, do respectivo mercado, podemos concluir:

- a) o conceito de **mercado** conforme o art. 24, inciso VII, da Lei nº 8.666/93, conduz à necessidade de verificação dos preços de uma proposta ou de uma obra em relação à um conjunto de propostas ou obras no âmbito nacional;
- b) só estará configurado o sobrepreço acaso os preços da proposta ou contrato sejam **manifestamente superiores** àqueles praticados no **mercado nacional** ou orçados pelos órgãos oficiais, podendo-se entender, a partir da disposição do art. 48, inc. II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93, como manifestamente superiores, aqueles preços que impliquem uma variação maior do que 30%.

A título exemplificativo, com o intuito de se evidenciar a necessidade de uma análise concreta para cada licitação, calha citar o Edital o Pregão



Eletrônico n.º 043/2012, deflagrado pelo Tribunal de Contas da União, na qual o preço mensal do uniforme por vigilante perfaz a quantia de R\$ 201,90 (duzentos e um reais e noventa centavos), em que pese ainda referido órgão se encontrar vinculado ao regramento do SISG.

Outros mais podem ser citados, tais como:

- **INFRAERO – PE n.º 089/ADSE/SRSE/2013 – Superintendência Regional do Sudeste – valor mensal do uniforme por vigilante = R\$ 126,54 (anexo)**
- **CBTU – PE n.º 073-2013 – GOLIC/CBTU-STU/BH – Processo n.º 1249/2013 - valor mensal do uniforme por vigilante = R\$ 77,67 (anexo)**
- **MPF – Procuradoria da República no Espírito Santo – PE n.º 13/2013 - valor mensal do uniforme por vigilante = R\$ 91,63 (anexo)**

Lado outro, muito embora a contratação em comento não tenha carreado qualquer tipo de prejuízo para esta Administração, a Comissão Permanente de Licitação (CPL) passará a estabelecer em seus editais critérios de julgamento com base em preços unitários, a fim de se evitar eventuais problemas futuros.

Ressalta-se que, ao reverso do que aduz a equipe da CGU, a Administração da CeasaMinas sempre empregou primoroso zelo na gestão dos recursos públicos e privados, sendo que esses últimos representam 77% (setenta e sete por cento) do dispêndio financeiro com o contrato em tela. Apenas 10,5% (dez e meio por cento) do valor do contrato é pago com recursos próprios da CeasaMinas, sendo os 12,5% (doze e meio por cento) restantes pagos pelo Estado de Minas Gerais. A seriedade no trato com os recursos públicos e privados pode ser facilmente comprovada a partir de medidas desencadeadas pelo corpo diretivo desta Estatal, tal como a prorrogação do referido contrato, onde após dura e árdua negociação com a empresa contratada, a CeasaMinas conseguiu que todos os equipamentos de CFTV fossem incorporados ao seu patrimônio, o que irá propiciar uma economia anual estimada em R\$ 1.285.295,76 (um milhão, duzentos e oitenta e cinco mil, duzentos e noventa e cinco reais e setenta e seis centavos).

Ainda, temos que os técnicos da CeasaMinas operaram incisões no projeto básico reduzindo vários preços.

Sendo assim, ante todo o exposto, conclui-se pela ausência do alegado indício de sobrepreço.”

Após o envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício n.º 1767/2014/CGU-MG/CGU-PR, de 24/01/2014, a CEASAMINAS apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente deve-se ressaltar que quando da realização do Pregão Eletrônico em referência, foram 4 (quatro) as empresas participantes do certame, sendo elas: Equipe Empresa de Vigilância Armada, Plantão Serviços de Vigilância, Continental Vigilância e Provir Vigilância.

Ao final da fase de lances, os últimos valores ofertados pelas licitantes participantes foram os seguintes:

EMPRESA	ÚLTIMO LANCE
<i>Equipe Empresa de Vigilância Armada</i>	<i>R\$ 520.990,00</i>



<i>Plantão Serviços de Vigilância</i>	<i>R\$ 478.904,78</i>
<i>Continental Vigilância</i>	<i>R\$ 524.500,00</i>
<i>Provir Vigilância</i>	<i>R\$ 949.000,00</i>

Pode-se inferir que a diferença de preço entre a primeira e terceira colocada foi de apenas 9,52%, portanto os valores mantiveram-se coerentes, isto é, à exceção da empresa Provir, os valores das demais participantes estiveram bastante próximos.

Insta esclarecer também que entendemos que o que deve ser considerado para fins de análise da conformidade de preços são os valores unitários de cada posto de trabalho que compõem a planilha de estimativa global e não os itens separadamente que compõem a planilha descritiva de cada posto.

Outro fator que deve ser considerado refere-se à composição do item “equipamentos” descrito no edital PE 11/2008. Compará-lo com outros editais que não trazem a respectiva composição deste item cai no vazio. E mais, o valor deste item corresponde a apenas 6,19% do valor total do posto.

A empresa contratada para a execução do projeto que originou a contratação dos serviços, após pesquisas de mercado, apresentou como preço referência, balizador para a CeasaMinas, o valor mensal de R\$ 562.084,02 (quinhentos e sessenta e dois mil oitenta e quatro reais e dois centavos). Especificamente para o item “equipamentos”, o custo mensal orçado foi R\$ 43.280,00 (quarenta e três mil, duzentos e oitenta reais), valor esse superior ao efetivamente contratado pela CeasaMinas. Logo, não há que se falar em indícios de superfaturamento.

Em assim sendo, por representar uma parcela tão diminuta do valor mensal do posto, e por não ser este o objeto da contratação, não foi requerido o valor unitário de cada item, pois o balizador foi de fato o valor mensal do posto de trabalho, considerando todas as situações previstas no edital.

Como é sabido, existem dentro das planilhas de formação de preços de cada posto de trabalho alguns itens que são variáveis, cabendo à licitante preenche-los conforme sua realidade.

Caso a CeasaMinas houvesse percebido os possíveis sobrepreços apontados pela CGU nos equipamentos e obrigado a licitante a reduzir tais preços, haveria simplesmente um remanejamento de valores, majorando, possivelmente, os percentuais de despesas operacionais e administrativas e reduzindo os valores dos equipamentos, perfazendo o mesmo valor total para o posto.

O efeito prático do possível erro, mantendo-se o mesmo preço total para cada posto, seria que os percentuais das despesas e do lucro indicados nas propostas deveriam ser acrescidos do equivalente financeiro à redução de valor dos uniformes na planilha.

A desclassificação da proposta da licitante Plantão seria inteiramente antieconômica, contrária ao interesse público e aos princípios da



razoabilidade e proporcionalidade, vez que, em não sendo possível a aferição ilegal de benefícios em decorrência de alterações do projeto original, a CeasaMinas desembolsaria valores mais elevados, caso contratasse a licitante segunda colocada.

Nestes termos já se manifestou o TCU:

Em tendo apresentado essa licitante o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível por um erro que, além de poder ser caracterizado como formal, também não prejudicou a análise do preço global de acordo com as normas pertinentes.

Afirmo que a falha pode ser considerada um erro formal porque a sua ocorrência não teria trazido nenhuma consequência prática sobre o andamento da licitação. Primeiro, porque não se pode falar em qualquer benefício para a licitante, pois o que interessa tanto para ela quanto para a Administração é o preço global contratado. Nesse sentido, bastaria observar que a licitante poderia ter preenchido corretamente o campo férias e de forma correspondente ter ajustado o lucro proposto de forma a se obter o mesmo valor global da proposta. Segundo, porque o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois a Administração pôde dela se utilizar para avaliar o preço proposto sob os vários aspectos legais.

Em suma, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação, além de caracterizar a prática de ato antieconômico. (...)

Raciocínio idêntico aplica-se quando a cotação de item da planilha apresenta valor maior do que o esperado. Ora, o efeito prático de tal erro, mantendo-se o mesmo preço global, seria que o lucro indicado na proposta deveria ser acrescido do equivalente financeiro à redução de valor do referido item da planilha. GRIFO NOSSO. (Acórdão n.º 4.621/2009 – Número Interno do Documento: AC-4621- 30/09-2 - Colegiado: Segunda Câmara - Relator: BENJAMIN ZYMLER - Processo: 008.596/2008-0).

A CeasaMinas preocupou-se em buscar a menor oferta possível, tendo insistido o pregoeiro pela redução dos lances durante o período de disputa.

Não é razoável que o entendimento de que houve superfaturamento em decorrência de um único item da planilha estar, sob a ótica da CGU, acima de valores habitualmente praticados no mercado, já que, como demonstrado, os demais índices variáveis sofreram expressiva redução, refletindo tal redução no valor de todos os postos em relação ao estimado.

Voltamos a afirmar que não é possível o desmembramento dos itens das planilhas para pagamento. Sendo elas pagas em sua integralidade, não há qualquer prejuízo para a Administração.

Só haveria falar em ressarcimento ao erário caso ele houvesse comprovadamente sofrido prejuízos, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da Administração em face da contratada e, como amplamente demonstrado, o erário não sofreu tais prejuízos.



Não é possível vislumbrar como a contratada poderia se beneficiar ilicitamente dos eventuais sobrepreços apontados, considerando que sempre foi pago a ela os valores totais por postos, que, por sua vez, estavam até abaixo do corriqueiramente praticado no mercado, como se pode aferir através da análise das planilhas das demais licitantes.

A CGU entende que a ausência de critérios de aceitabilidade de custos unitários gerou como consequência a suposta contratação com sobrepreços. A CeasaMinas não entende dessa maneira. Entendemos que deveriam ter sido fixados na ocasião os valores unitários de cada posto, o que foi feito. Salienta-se que nenhum posto foi contratado por preço unitário superior ao estimado. Não entendemos ser possível a fixação de valores máximos para os índices variáveis da planilha. Ainda que seja prudente para a Administração ter uma estimativa de tais itens, eles devem ser preenchidos a cargo da licitante, afinal, cada empresa vive uma realidade tributária, fiscal, financeira, diferente.

Com a aguardada edição do Decreto nº 7.983, de 08/04/2013 (D.O.U. de 09/04/2013), o qual houve por estabelecer regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, a CeasaMinas adotará, doravante, as diretrizes emanadas do citado regulamento do Poder Executivo Federal; merecendo destaque, inclusive, o contido no inciso I do art. 13, qual seja: “Art. 13. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços: I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o art. 9º, fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública obtidos na forma do Capítulo II, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações; (...)”.

Esta diretriz de bom senso, emanada da Chefe do Poder Executivo Federal já havia sido contemplada, a título de ilustração, no inciso I do § 6º do art. 34 da Portaria Interministerial/MPOG-MF-MCT nº 507, de 24/11/2011, tendo como signatário o Exmº Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, inclusive.

Se não bastasse o exposto, temos ainda o entendimento do TCU de que só haveria que se falar em ressarcimento ao erário e responsabilização na hipótese de comprovado prejuízo financeiro, o que, definitivamente, não ocorreu. O risco não materializado não constitui prejuízo ao erário. No caso em espeque sequer vislumbramos o risco, já que seria impossível a prática do jogo de planilhas.

Exige-se da comissão de licitação que, ao perseguir o objetivo de obtenção da melhor proposta vantajosa para a administração, adote os devidos cuidados ao deparar-se com planilha eivada de preços unitários com diferentes graus de lucratividade, visando às alterações futuras do contrato. Mas, se os cuidados mínimos foram tomados pela comissão, ou se as



alterações esperadas pela proponente vencedora não se materializaram, não se pode imputar à comissão, a posteriori, a omissão de não ter desclassificado a proposta defeituosa, por mera presunção de que o projeto da obra seria alterado na direção pretendida pela contratada, abrindo mão, dessa forma, da proposta globalmente mais vantajosa para a administração, nos termos do edital. (Acórdão nº 2.207/2009, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes)

A CeasaMinas se compromete a providenciar, para os próximos editais, uma média orçamentária dos itens que compõem a planilha de custos e formação de preços a fim de se ter os preços praticados no mercado, bem como um balizador não só para a abertura da licitação mas também para julgamento das propostas. Contudo, mais uma vez deixa-se claro que no processo em tela não houve qualquer prejuízo, já que todos os limites estimados foram respeitados.

Seguindo o compromisso acima e tendo em vista a proximidade do encerramento do contrato celebrado com a empresa Plantão Serviços de Vigilância, foi solicitada a diversas empresas do segmento uma cotação de valores para a futura contratação, os quais servirão para embasar não só a licitação deflagrada, mas também para demonstrar quais são os valores atualmente praticados pelo mercado.

Dessa forma, as empresas que apresentaram os orçamentos com os respectivos valores para o item “equipamentos” foram as seguintes:

EMPRESA	VALOR DOS EQUIPAMENTOS
<i>Ala Segurança Ltda.</i>	<i>R\$ 399,63</i>
<i>Esparta Segurança Ltda</i>	<i>R\$ 403,16</i>
<i>Plantão Serviços de Vigilância Ltda.</i>	<i>R\$ 392,18</i>

De acordo com os valores apresentados, temos que a média para o item “equipamentos” é de R\$ 398,32 (trezentos e noventa e oito reais e trinta e dois centavos), portanto 1,57% (um inteiro e cinquenta centésimos por cento) abaixo do valor constante no contrato vigente.

Assim, resta demonstrado que o valor praticado no contrato com a empresa Plantão Serviços de Vigilância está dentro dos preços praticados no mercado, não havendo que se falar em sobrepreço e tão pouco em prejuízo ao erário.

Análise do Controle Interno

O argumento inicial da CEASAMINAS de que não se pode considerar apenas um ou poucos itens da planilha de custos é procedente. De fato, os parâmetros de comparação para apuração de possíveis sobrepreços devem ser os mais próximos entre as bases comparadas.



Todavia, a comparação dos preços de uniformes e equipamentos foi feita com os valores da Portaria SLTI nº 15/2013, e somente para o ano de 2013, devido ao fato de que em anos anteriores não havia a publicação do estudo que subsidiava os valores máximos fixados para todos os órgãos vinculados ao SISG.

A CEASAMINAS não está obrigada, legalmente, a observar os parâmetros estabelecidos na Portaria SLTI nº 15/2013, mas ela norteia a elaboração de editais de toda a Administração Direta, Autárquica e Fundacional Federal, portanto, não se pretende sua extensão às Empresas Públicas ou Sociedades de Economia Mista.

A Portaria foi tomada como parâmetro para que fosse demonstrado, com nova pesquisa de preços, por exemplo, que os valores pagos pela CEASAMINAS para os equipamentos e uniformes estão condizentes com os praticados no mercado.

Para demonstrar essa adequação aos preços de mercado, a CEASAMINAS contrapôs os custos fixados na Portaria com os estimados em outros editais. Porém, os valores mencionados na manifestação são parciais, não transcrevem todos os itens previstos nos editais referentes a equipamentos e uniformes.

O quadro a seguir demonstra os valores de todos os itens relativos a equipamentos e uniformes contidos nos editais mencionados:

Item	Valor CEASAMINAS	Edital TCU	Edital Infraero	Edital MPF	Edital CBTU
Uniformes/EPI	90,18	201,90	189,80	91,63	46,00
Equipamentos	392,17	116,53	17,42	95,34	105,7
Soma	482,35	318,43	207,22	186,97	151,7

A classificação dos materiais distribuindo-os como uniformes ou equipamentos, em todos os editais, é complexa, porém, a soma de ambos indica que, mesmo no maior preço pesquisado, o valor pago pela CEASAMINAS ainda é 51,48% superior ao previsto pelo edital do TCU. Dessa forma, algum dos itens, ou ambos dependendo da classificação do material, está distante do preço praticado atualmente. A principal diferença de valores está localizada no item de equipamentos, para o qual nenhum dos editais apresentados é maior do que o valor pago pela CEASAMINAS. Fato esse que não foi analisado em sua manifestação.

A falta de pesquisa de mercado, por item de material, no início da contratação, provocou essa distorção que perdura por toda a execução dos serviços, sem que seja possível verificar a adequação dos preços praticados.

Os novos argumentos apresentados pela CEASAMINAS em sua manifestação ao Relatório Preliminar não trazem novos fatos para a constatação apontada. Alegou inicialmente que a diferença entre os lances das concorrentes foi de 9,52%, esta diferença poderia ter sido maior ou menor, independentemente do valor não discriminado dos equipamentos estar ou não com sobrepreço. Além disso, os valores que as concorrentes estariam dispostas a ofertar pelos equipamentos não foram conhecidos, uma vez que apenas as planilhas da vencedora da etapa de lances foram especificadas.

O entendimento da CEASAMINAS de que o que deve ser considerado para fins de análise da conformidade de preços são os valores unitários de cada posto de trabalho que compõem a planilha de estimativa global e não os itens separadamente que compõem a



planilha de cada posto, não encontra respaldo. Se houvesse fundamento, as alíquotas equivocadas de tributos não deveriam ser corrigidas. Ademais, sem o detalhamento dos preços e quantidades corre-se o risco de jogo de planilhas onde a empresa que soubesse que não precisaria fornecer todos os equipamentos mencionados poderia orçá-los e não fornecê-los. E ainda, os pagamentos efetivos não teriam a comprovação fundamentada das quantidades e dos preços.

Outro fator mencionado, de que o custo dos equipamentos equivale a somente 6,19% do custo total, representa exatamente o custo que poderia variar na planilha e que deveria ter sido estimado em termos unitários, pois o lucro e custos administrativos seriam fixados pela empresa vencedora.

O argumento de que a empresa contratada apresentou o custo mensal inferior ao orçado pela CEASAMINAS, especificamente para o item “equipamentos”, demonstra apenas que a Administração aceitou um valor não discriminado de quase 10% do valor total de um contrato onde grande parte das despesas são vinculadas à legislação trabalhista.

A alegação de que caso a CEASAMINAS houvesse percebido os possíveis sobrepreços nos equipamentos e obrigado a licitante a reduzir tais preços, haveria simplesmente um remanejamento de valores, majorando os percentuais de despesas operacionais e administrativas e reduzindo os valores dos equipamentos, perfazendo o mesmo valor total para o posto, também não pode prosperar. O valor total poderia permanecer o mesmo, mas os valores pagos a título de equipamentos deveriam variar mês a mês de forma individualizada, até mesmo em função da variação da quantidade de equipamentos, de postos e tipos de postos. Assim, as quantidades mencionadas ainda no início desta constatação não foram comprovadamente fornecidas, nem o seu valor de aquisição.

Não se tratou da necessidade de desclassificação da proposta da licitante Plantão, pois a desclassificação seria realmente antieconômica, mas há fortes indícios de que houve o desembolso de valores mais elevados no item em análise, em função das estimativas e do edital sem o detalhamento requerido.

A CEASAMINAS argumenta novamente que não é razoável o entendimento de que houve superfaturamento em decorrência de um único item da planilha estar acima de valores habitualmente praticados no mercado, já que os demais índices variáveis sofreram expressiva redução, refletindo tal redução no valor de todos os postos em relação ao estimado. Porém, essa redução não necessariamente elide o fato de que os únicos itens “uniformes” e “equipamentos”, que deveriam ter sido discriminados e analisados separadamente, não o foram e cuja fiscalização na execução do contrato deveria também ter ocorrido com o desmembramento dos itens das planilhas para o pagamento efetivo.

Em relação à argumentação de que só haveria que se falar em ressarcimento ao erário e responsabilização na hipótese de comprovado prejuízo financeiro, a apuração ainda deverá ser realizada, pois a CEASAMINAS não comprovou os quantitativos efetivamente pagos e os valores de mercado que deveriam ter sido praticados.

Os argumentos finais são no sentido da necessidade da pesquisa para a estimação dos valores que constarão da planilha de custo. Apresentou-se uma pesquisa de preços sem, no entanto, se discriminar quais os quantitativos por posto, sendo esta, a deficiência principal na situação constatada.



Recomendações:

Recomendação 1: Orientar a Comissão Permanente de Licitação - CPL a definir em Termos de Referências a planilha de custos unitários e exigir dos licitantes que elaborem propostas de preços com os custos unitários de todos os bens e equipamentos para o adequado julgamento dos preços e pagamentos posteriores.

Recomendação 2: Instituir rotinas para realização de pesquisas de preços, com no mínimo 3 (três) cotações, para todos os itens da Planilha de Custos quando da contratação de serviços.

Recomendação 3: Apresentar documentação comprobatória que demonstre que os pagamentos de equipamentos individuais da mão-de-obra de vigilância contratada por meio do Pregão nº 11/2008, à época, eram coerentes com os preços de mercado. Caso negativo, apurar responsabilidades e providenciar o ressarcimento ao Erário.

III – CONCLUSÃO

Da análise dos processos licitatórios, constataram-se as seguintes impropriedades/irregularidades:

Contratos de Concessão de Uso - CCU

- Deliberação da Diretoria Colegiada que resultou na flexibilização das regras de transferência da concessão de uso sem prévia licitação entre concessionárias;
- Cumprimento parcial de determinação do Acórdão TCU 1.398/2007 - Plenário;
- Contrato de Concessão de Uso - CCU firmado com empresa impedida de licitar e contratar com a União; e
- Falta de normatização sobre a metodologia utilizada pela CEASAMINAS para precificação de suas áreas visando a Concessão de Uso a particulares.

Concorrências 75 e 76/2010 - Obras

- Restrição à competitividade, cuja consequência foi a desclassificação de licitantes indevidamente e direcionamento da contratação;
- Descumprimento de cláusula de garantia contratual correspondente a 5% do valor global das propostas de preço;
- Improriedade: indicação de “verba” na composição do BDI; e

Pregão Presencial nº 12/2010 – Serviços gerais

- Sobrepreço no montante de R\$ 1.072.963,39;
- Superfaturamento no Contrato nº 18/2011 por majoração do valor dos postos de trabalho e pagamento de dois postos terceirizado;
- Ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários para julgamento das propostas;
- Utilização de critérios de restrição à competitividade;
- Ausência de orçamento base analítico da CEASAMINAS;
- BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) sem o detalhamento dos custos unitários;
- Ausência de estudo de necessidade para a contratação;
- Descumprimento de cláusula de garantia contratual correspondente a 5% do preço global contratado; e



- Termos aditivos para prorrogação da vigência do contrato sem comprovação da vantajosidade de preços.

Concorrência nº 24/2012 – Garis

- Sobrepreço no montante de R\$ 3.414,55;
- Ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários para julgamento das propostas;
- Utilização de critérios de restrição à competitividade;
- Ausência de estudo de necessidade para a contratação; e
- BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) sem o detalhamento dos custos unitários.

Pregão Presencial nº 08/2008 – Máquina de lavação

- Pagamento de despesas sem cobertura contratual, no montante de R\$ 127.200,00;
- Termos aditivos para prorrogação da vigência do contrato sem comprovação da vantagem de preços; e
- Definição de marca no objeto do Edital.

Pregão Eletrônico nº 11/2008 - Vigilância

- Pagamento de reajuste de IPCA sem previsão contratual;
- Utilização de critérios de restrição à competitividade;
- Índícios de superfaturamento causado por sobrepreço no pagamento de equipamentos individuais da mão-de-obra de vigilância; e
- Improriedades no planejamento da licitação: apenas uma pesquisa de preços; edital sem estimativa de valor da contratação e posterior divulgação apenas por e-mail; Termo de Referência não previu a apresentação de planilhas com a composição dos custos unitários, e previsão de Reserva Técnica não detalhada e sem justificativa.

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a Unidade Gestora deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nos itens:

1.1.1.1; 1.1.1.2; 1.1.1.3; 1.1.1.4; 2.1.1.1; 2.1.1.2; 2.1.1.3; 2.1.1.4; 2.1.1.5; 2.1.1.6; 2.1.1.7; 2.1.1.8; 2.1.1.9; 2.1.1.10; 2.1.1.11; 2.1.1.12 e 2.1.1.13.

O(s) servidor(es) listado(s) abaixo que não teve(tiveram) sua(s) assinatura(s) aposta(s) neste relatório não estava(m) presente(s), por motivo previsto legalmente, quando da geração deste documento. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.

Belo Horizonte/MG, 08 de agosto de 2014.

