



PROCESSO TC N.º 06873/22

Objeto: Licitação

Órgão/Entidade: Departamento de Estradas de Rodagem - DER

Responsável: Carlos Pereira de Carvalho e Silva

Relator: Cons. em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO – LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA – Regularidade da Concorrência nº 004 /2022 e do contrato decorrente. Recomendação. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO AC2 – TC – 02661/23

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 06873/22, referente à Licitação na modalidade Concorrência (nº 0004/2022), realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Pavimentação da Rodovia PB 082, Subtrecho: Salgado de São Félix/Acauã, com extensão de 19,76 km, acordam os Conselheiros integrantes da 2ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, por unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do voto do relator, em:

1. julgar regulares a licitação na modalidade Concorrência nº 0004/2022 e o Contrato dela decorrente, realizado pelo Departamento de Estradas de Rodagem;
2. recomendar à autoridade responsável no sentido de: observar e mandar observar a quem de direito os princípios e normas aplicáveis ao instituto da Licitação Pública, consubstanciados nas leis regedoras de certames licitatórios nos próximos procedimentos que promover;
3. determinar o arquivamento dos presentes autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara

João Pessoa, 12 de dezembro de 2023



PROCESSO TC N.º 06873/22

RELATÓRIO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O presente Processo trata da Licitação na modalidade Concorrência (nº 0004/2022), realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Pavimentação da Rodovia PB 082, Subtrecho: Salgado de São Félix/Acauã, com extensão de 19,76 km, com valor estimado em R\$ 25.159.588,20.

A Unidade Técnica realizou análise da Concorrência nº 0004/2022, apontando inconsistências e opinando pela irregularidade do procedimento licitatório, em razão de que houve citação do gestor que apresentou defesa através do documento TC nº 102085/22. Em análise da defesa apresentada, a Auditoria manteve seu entendimento quanto a irregularidade do procedimento de Concorrência DER nº 004/2022, nos termos da apreciação e relatório inicial, incluídas a condição de sobrepreço na contratação e de paralização das obras.

Os autos seguiram ao Ministério Público cujo representante emitiu Cota na qual requer:

- a)** Com relação ao questionamento de sobrepreço, devem os autos retornarem à Auditoria para que esta promova a comparação entre o preço orçado, a proposta vencedora apresentada e o parâmetro SINAPI/CAIXA, considerado a fonte primária a ser considerada pelo Edital (item 11.3.1);
- b)** Retorno dos autos à Auditoria para que, nos moldes ocorridos no Processo TC 6872/22, seja realizada uma análise do item do Edital relacionado às Taxas de Encargos Sociais, comparando-as com a média verificada no mercado e com os parâmetros citados pelo próprio Edital para fins de formação dos preços de referência;
- c)** Após, em caso de novas constatações de irregularidades pela Auditoria ou inovação fático-jurídica no processo, que seja intimada a Defesa para manifestação.

Em Relatório de Complementação de Instrução, fls. 348/350, o Órgão de Instrução reporta-se a planilha comparativa de preços (fls. 344/346), concluindo que resta justificada a regularidade dos preços contratados, não permanecendo a condição de sobrepreço indicada em relatório anterior. Quanto à Taxa de Encargos Sociais, apresenta análise comparativa com os seguintes valores: SINAPI: 85,69%, DNIT: 80,90 e Empresa GL: 100,13%.

O processo retornou ao Ministério Público cujo representante identificou discrepâncias consideráveis nos preços de alguns itens, entendendo ser o caso de se notificar o gestor para que se oportunize a ele a possibilidade de apresentar defesa quanto a: a) Taxa de Encargos Sociais adotada pelo DER/PB que, na formação dos preços de referência, foi de 100,13%, enquanto que a do DNIT ficaria em 85,69% e a do SINAPI/CAIXA ficaria em 80,90%; e b) indicação de sobrepreço nos itens Terraplanagem e Obras de Arte Especiais em relação aos preços de referência com dados do DNIT e do SINAPI/CAIXA.

Citado, o gestor apresentou nova defesa. A Auditoria observou a não disponibilização de outras informações e fundamentos objetivos quanto aos questionamentos formulados em Cota pela Procuradoria, itens "a" e "b". A Unidade Técnica conclui, adicionalmente aos questionamentos da Procuradoria, não esclarecidos pela defesa, pela manutenção da



PROCESSO TC N.º 06873/22

irregularidade do procedimento de Licitação Concorrência nº 04/2022 do DER/PB, em razão das seguintes falhas remanescentes:

- a) Não adoção das ferramentas e medidas necessárias na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, incluídos o ambiente amistoso para diversidade de interessados e a prática de medidas eficientes de publicidade e de transparência nas suas etapas, inciso XXI, art. 37 da CF**
- b) Adoção de procedimentos na licitação fundado na Resolução DER - CE nº 20/2020, quando da Ordem dos Trabalhos e do Julgamento, sem conformidade com as regras da Lei Geral de Licitações, §3º do art. 3º, caputs dos arts. 3º e 4º, e §§1º e 2º do art. 43**
- c) Comissão de Licitação não exerceu as funções de recebimento dos documentos da licitação, seguidos das rubricas de todos os documentos pelos interessados, nos termos do inciso XVI, art. 6º, assegurando a preservação da legitimidade e da originalidade das peças presentes nos envelopes para as fases seguintes do processo**
- d) As Atas circunstanciadas da Sessões não foram rubricadas pelos licitantes, pela condição de vedada suas presenças, mostrando-se em desacordo com as regras dos parágrafos 1º e 2º do art. 43 da Lei 8666/93**

O gestor informa acerca da publicação da Resolução CE nº 046/2022, determinando o retorno às atividades normais da Comissão Permanente de Licitação. Quanto à ausência de disputa nas propostas, a defesa alega que a referência para que as empresas apresentem suas propostas é o orçamento básico da licitação, que detalha quantitativamente os preços praticados no mercado, podendo as empresas apresentarem suas propostas até o limite do orçamento do órgão licitante.

A Auditoria registra inicialmente que os efeitos de nova Resolução, com indicativos de possíveis providências para correções das irregularidades registradas, terão seus efeitos tão somente para os futuros procedimentos de licitações no Órgão. Entende que os procedimentos adotados na licitação pelo Órgão, fundados na Resolução DER - CE nº 20/2020, quando da Ordem dos Trabalhos e do Julgamento, não guardaram conformidade com as regras da Lei Geral de Licitações, §3º do art. 3º, caputs dos arts. 3º e 4º, e §§1º e 2º do art. 43, cabendo unicamente à Comissão de Licitação a função exclusiva de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações, nos termos do inciso XVI, art. 6º. Destaca que as rubricas e assinaturas nos documentos das propostas e Atas das reuniões da licitação têm o propósito, também, de assegurar a legitimidade e originalidade das peças que o compõem nas diversas fases do processo de licitação.

- e) Permissão para retirada de proposta da Empresa Construtora Luiz Costa Ltda, fundado no item 4.7 do Edital, §6º, art. 43 da Lei Geral, ausentes os documentos em comprovação da alegada tese de aumentos significativos dos preços de mercado dos principais materiais das composições dos serviços**

O defendente esclarece que a retirada de proposta encontra-se devidamente fundamentada no Processo Administrativo DER-PRC-2022/02512.

O Órgão de Instrução registra que não foram apresentados os documentos em comprovação de aumentos significativos dos preços de mercado dos principais materiais das composições



PROCESSO TC N.º 06873/22

dos serviços contratados. A Unidade Técnica entende que a justificativa de aumento considerável nos preços dos ligantes betuminosos e dos combustíveis afetaria objetivamente todas as propostas colocadas. Considerando se tratar de insumo com fornecedor único, os aumentos de preços resultariam mesmo em fundamento pelo cancelamento da licitação, e não o simples afastamento de uma das propostas.

- f) Declaração de inabilitação da proposta da empresa SIGA Construtora Eireli, pela alegada inviabilidade de análise da Qualificação Econômico-financeira, frente a ausência de um simples demonstrativo de fluxo de caixa nas informações contábeis, quando possível a solução por uma simples diligência, §3º do art. 43, tratando-se ainda de documento individualmente sem potencial de desqualificação econômica da empresa, inobservado o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a administração, caput do art. 3º e inciso I, § 1º do art. 45**

O gestor alega que a Comissão de Licitação observa os ditames da lei e utiliza os mesmos critérios para qualquer situação. Desta forma, se uma empresa deixa de apresentar documentos será inabilitada.

O Órgão de Instrução entende que permanecem ausentes razões em fundamento pela inviabilidade de análise da Qualificação Econômico-financeira da empresa SIGA, pela Comissão de Licitação, e a consequente decisão de sua Inabilitação para continuidade no certame, frente a ausência de um simples demonstrativo de fluxo de caixa nas informações contábeis, principalmente em se tratando de uma empresa com um expressivo universo de participações e de contratações no DER/PB. A Auditoria registra que em processo recente de licitação pelo DER, Concorrência DER nº 043/2021, Processo TC nº 05896/22, a empresa SIGA não apresentou o específico "Demonstrativo do Fluxo de Caixa", e, mesmo assim, a Comissão de Licitação, sob a mesma presidência, não declarou sua inabilitação.

- g) Ausência de dinâmica nas informações disponibilizadas dos demais Atos levados à contratação, seguintes à publicação dos documentos de formalização do Certame, inciso IV, §1º, art. 8º, Lei 12527/11**

A Auditoria apontou que o DER/PB não efetua a publicação das informações pertinentes dos procedimentos na sua página eletrônica, inobservado o atendimento às regras gerais da transparência, ausentes publicação e disponibilidade de todos os atos levados a contratação, com ênfase para o inciso IV, § 1º, do art., Lei 12527/11.

A defesa informa que entrando no site do DER/PB e clicando no banner 'LICITAÇÃO AO VIVO' (<https://der.pb.gov.br/institucional/licitacoes-1>) tem-se a relação das licitações atualmente em andamento e das anteriormente realizadas. Além disso, se clicar na parte de Como participar >> Editais na central de compras do estado da Paraíba >> Click aqui, será direcionado para um portal da Central de Compras do Estado que contém editais de todos os órgãos (<http://www.centraldecompras.pb.gov.br/appls/sgc/edital.nsf/Web?OpenAgent>) e fazendo a busca pelo número do processo contido no Edital, se encontrará todos os documentos publicados e referentes ao certame, como Edital, Anexos, Minuta do Contrato e orçamento básico.

A Unidade Técnica não acolhe as justificativas, mantendo o entendimento inicial.



PROCESSO TC N.º 06873/22

O processo retornou ao Ministério Público que através de seu representante emitiu parecer no qual opina no sentido da irregularidade da Concorrência n.º 04/2022, realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem – DER, e do Contrato PJ 029/2022 decorrente, devendo este Tribunal de Contas determinar ao DER que proceda à alteração contratual, ainda que após tratativas com o contratado, nos termos do artigo 65 da Lei n.º 8.666/93, com a consequente adequação da taxa de encargos sociais utilizada na formação dos preços aos padrões do mercado.

Por fim, sugere o envio das seguintes recomendações à Administração do Departamento de Estradas de Rodagem:

- para que busque sempre a melhor proposta com os melhores preços para os serviços almejados, mesmo que para isto tenha de rever os procedimentos atualmente adotados;
- para que, quando houver alteração no entendimento do DER, quanto aos documentos de habilitação exigidos, que seja conferida a oportunidade ao licitante para que adite a documentação apresentada;
- para que faça cumprir, de modo efetivo, as regras de transparência da Lei n.º 12.527/11 nas licitações da entidade.

É o relatório.

VOTO

CONS. EM EXERC. OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, convém pontuar que durante os exercícios de 2021 e 2022 foram realizados diversos procedimentos licitatórios pelo DER/PB visando implantação e restaurações de rodovias. As falhas constantes dos presentes autos, em sua maioria, já foram tratadas em outros processos, já existindo, portanto, entendimento desta Câmara Deliberativa quanto aos aspectos tratados.

Quanto às falhas relativas à ausência das empresas nas reuniões e ausência das rubricas dos participantes nos documentos, as justificativas apresentadas com base nas adversidades advindas da pandemia do Covid 19 e o fato das reuniões serem online e disponibilizadas no Youtube foram acolhidas, conforme Processos TC 06872/22, 07381/22, 08545/22, 08546/22, 08623/22, 08964/22, 9172/22, 7202/22.

No que diz respeito à transparência, a matéria já foi tratada em diversos processos de licitações do DER, realizadas no exercício de 2022, já tendo sido feitas as devidas recomendações ao Órgão.

Com relação à retirada da proposta da empresa Construtora Luiz Costa Ltda, de fato, não foram apresentados documentos comprovando o aumento significativo de preços. No entanto, conforme já verificado em outros processos, quando foi tratada a questão do apostilamento aos contratos, verificou-se um aumento expressivo e imprevisto de insumos, principalmente de ligantes betuminosos. Entendo que, diante da conjuntura de elevação de preços e de instabilidade no setor de implantação de rodovias, não se pode considerar irregularidade na aceitação da retirada da proposta da citada empresa.

Quanto à inabilitação da empresa SIGA Construtora Eireli, a Auditoria entendeu que a inabilitação da referida empresa se deu sem uma fundamentação razoável. Acompanho, no



PROCESSO TC N.º 06873/22

entanto, o entendimento do representante do Ministério Público segundo o qual a documentação exigida encontra-se contida no edital e que tal exigência atende a preceitos legais contidos na Lei 8666/93 e na NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas, não se verificando, portanto, propriamente irregularidade em se indeferir a habilitação da empresa no processo em análise.

Com relação ao cálculo da taxa de encargos sociais, vários aspectos devem ser levados em conta. O prazo e o tipo de obra, por exemplo, são parâmetros que refletem na permanência de empregados, no índice de rotatividade, etc., impactando nas contribuições pagas pelo empregador, incidentes diretamente sobre os salários, de acordo com a legislação vigente. No caso da obra em questão tem-se um prazo de 360 dias corridos para execução de obra de pavimentação de 19,76 Km de extensão. Entendo que para que se considere que a taxa de encargos sociais tenha sido superior àquelas utilizadas pelo SINAPI ou DNIT é necessária a informação de que o parâmetro de comparação é referente a obras do mesmo porte, pois, obras diferentes possuem cálculos distintos de taxa de encargos sociais incidentes sobre a mão de obra. Desta forma, discordo do Representante do Ministério Público quanto a presente falha.

Ante o exposto, voto no sentido de que a 2ª Câmara Deliberativa desta Corte de Contas:

- a)** Julgue regulares a licitação na modalidade Concorrência nº 0004/2022 e o Contrato dela decorrente, realizado pelo Departamento de Estradas de Rodagem, objetivando a contratação de empresa para a execução das Obras de Pavimentação da Rodovia PB 082, Subtrecho: Salgado de São Félix/Acauã, com extensão de 19,76 km;
- b)** Recomende à autoridade responsável no sentido de: observar e mandar observar a quem de direito os princípios e normas aplicáveis ao instituto da Licitação Pública, consubstanciados nas leis regedoras de certames licitatórios nos próximos procedimentos que promover;
- c)** Determine o arquivamento dos presentes autos.

É o voto.

João Pessoa, 12 de dezembro de 2023

Cons. em Exerc. Oscar Mamede Santiago Melo
RELATOR

Assinado 14 de Dezembro de 2023 às 09:16



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 13 de Dezembro de 2023 às 12:45



Cons. Subst. Oscar Mamede Santiago Melo

RELATOR

Assinado 13 de Dezembro de 2023 às 13:03



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO