



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 11854/15

**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Bayeux

**Objeto:** Denúncia acerca de irregularidades na Concorrência nº 01/2015

**Denunciado:** Prefeito Expedito Pereira de Souza

**Denunciante:** Litucera Limpeza e Engenharia Ltda (Sr. Vinícius Vidal de Lacerda - Procurador)

**Relator:** Conselheiro em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PREFEITURA MUNICIPAL DE BAYEUX - DENÚNCIA – IRREGULARIDADES NA CONCORRÊNCIA Nº 01/2015 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA ESPECIALIZADA NA ÁREA DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS - ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 1º, INCISO X, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/93 - PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA, CABENDO À ADMINISTRAÇÃO DEFLAGRAR NOVO CERTAME LICITATÓRIO, ESCOIMADO DOS VÍCIOS NESTES AUTOS APONTADAS – COMUNICAÇÃO DA PRESENTE DECISÃO ÀS PARTES.

## ACÓRDÃO AC2 TC 03627/2015

### RELATÓRIO

Trata-se de denúncia com pedido de medida cautelar, oferecida pela empresa Litucera Limpeza e Engenharia Ltda, através do Sr. Vinícius Vidal de Lacerda, procurador do Sócio Osvaldo Vieira Correia, conforme Documento TC 46569/15, protocolizado neste Tribunal em 04/08/2015, comunicando supostas irregularidades no edital da Concorrência nº 01/2015, promovida pela Prefeitura de Bayeux, por meio do Prefeito Expedito Pereira de Souza, objetivando a contratação de empresa de engenharia especializada na área de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos.

Através do Acórdão AC2 TC 02411/2015, fls. 104/106, emitido em 11/08/2015 e publicado em 12/08/2015, a Segunda Câmara deste Tribunal decidiu, cautelarmente, SUSPENDER o procedimento licitatório, Concorrência nº 01/2015, no estágio em que se encontrava, inclusive quanto à execução do contrato, sob pena de cominações legais, com fixação do prazo de 15 (quinze) dias ao Prefeito Municipal de Bayeux, Sr. Expedito Pereira de Souza, para apresentação de defesa.

Em 19/08/2015, o gestor apresentou, por meio de Advogado, o Documento TC 49686/15, anexado aos presentes autos, informando que o Acórdão AC2 TC 02411/2015 foi emitido em data posterior à abertura da licitação, ocorrida às 14:00hs do dia 10/08/2015, para recebimento dos documentos de habilitação, os quais foram analisados no dia seguinte, 11/08/2015, às 9:00hs, tendo a Comissão Permanente de Licitação (CPL) constatado que não atenderam ao disposto no instrumento convocatório, o que a fez concluir pelo fracasso da licitação.

Em 28/08/2015, o gestor protocolizou novas peças, conforme Documento TC 50783/15, anexado ao presente processo, solicitando ser desconsiderada a informação anterior, relativa ao fracasso da licitação, sob a alegação de equívoco da CPL, ao tempo em que apresentou as contrarrazões solicitadas na cautelar, cujo teor, segundo a Auditoria, não foi suficiente para afastar as irregularidades anotadas no edital, conforme os seguintes comentários, transcritos do relatório de análise de defesa:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 11854/15

- LICITAÇÃO DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL COM ANÁLISE DA METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS COMO CRITÉRIO DE HABILITAÇÃO/INABILITAÇÃO DE LICITANTE

"Com relação a este item, a Auditoria entendeu que a metodologia de execução (ITEM 10 – EDITAL) não poderia ser exigida como requisito habilitatório, pois contrariava o disposto no Art. 30, §§ 8º e 9º, da Lei 8.666/1993, haja vista o objeto da Concorrência nº 01/2015 não encontrar-se enquadrado em serviços de grande vulto, ou de alta complexidade técnica conforme demonstrado na inicial.

Em suas contrarrazões, a defesa não trouxe argumentos com relação à metodologia de execução, no que diz respeito aos requisitos para exigência da mesma na fase de habilitação, quais sejam: do serviço ser de grande vulto, ou de alta complexidade técnica.

Isto posto, a irregularidade persiste, haja vista, a metodologia de execução não poder se aplicar a licitação em comento, conforme demonstrado no relatório de folhas 92/102."

- DA AUSÊNCIA DE METODOLOGIA DE TRABALHO PARA OS SERVIÇOS LICITADOS

"Com relação a este item, a Auditoria entendeu que a ausência das frequências e turnos atuais da coleta de resíduo domiciliar do município de Bayeux no Projeto Básico da Concorrência nº 01/2015, tornava-o incompleto, prejudicando assim, uma correta apresentação da proposta, comprometendo a igualdade entre os licitantes, bem como uma ampla participação, contrariando o que dispõe os seguintes dispositivos da Lei 8.666/1993: Art. 6º, IX, "c"; Art. 7º, § 2º, I e IV; e Art. 3º, § 1º, I.

Alega a defesa que os subitens 3.2.1.5 e 3.2.1.5.1 do Edital da Concorrência nº 001/2015 elidem a irregularidade.

De acordo com o subitem 3.2.1.5:

'3.2.1.5. A coleta do resíduo domiciliar será executada pela CONTRATADA de segunda a sábado, inclusive nos feriados e dias santos, em qualquer condição climática, respeitando-se as mesmas frequências e turnos hoje estabelecidos.'

De fato que o subitem descrito acima retrata de forma precisa como será executada a coleta de resíduo domiciliar. O que foi questionado é que não consta no projeto básico as frequências e turnos atuais da coleta de resíduo domiciliar do município de Bayeux. E para que se possa elaborar uma proposta capaz de atender o serviço, necessário se faz os itens descritos anteriormente.

Mais uma vez, a defesa não trouxe argumentos capazes de elidir a irregularidade. Destarte, a Auditoria mantém o entendimento exposto na inicial. Por conseguinte, o terceiro item questionado pela denunciante, recai no mesmo problema, qual seja, Projeto Básico incompleto.

Logo, como a defesa não trouxe argumentos capazes de elidir a inconsistência, por simetria, a Auditoria mantém o entendimento exposto na inicial."

- EXIGÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS EM PATAMAR NÃO USUALMENTE EXIGIDO, CONTRÁRIO À JURISPRUDÊNCIA DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, E DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, RESTRINGINDO A AMPLA PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 11854/15

"Com relação a este item, a Auditoria entendeu que a exigência de demonstração de índices contábeis igual ou superior a 2, conforme descrito no Anexo VII do Edital, mostra-se ilegal e abusiva, indo de encontro ao que diz o Art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993.

Alega a defesa, que os índices que comprovem a saúde financeira do licitante devem ser comprovados caso a caso ou pelo que se quer contratar. Ademais, alega que o Art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993 não impõe que seja usado o índice A ou B em quantidade fixa, daí se ter a certeza de que dependendo das conveniências do Poder do Poder Público com relação ao que quer fazer, fixa os índices para se assegurar da execução do objeto que quer contratar, garantindo assim a execução integral do contrato pelo licitante.

Por conseguinte, justifica a exigência de índices contábeis igual ou superior a 2, dizendo que a adoção dos mesmos no Edital asseguram que o licitante disponha de condições para executar a obrigação, tendo em vista a comprovação da boa saúde financeira. Por fim, diz que os índices escolhidos serão justificados no processo que instruiu a licitação, mesmo de forma posterior ao início do certame.

Ao analisar os argumentos da defesa, esta Auditoria entende que a Administração Pública em suas licitações deve exigir a comprovação de boa situação financeira das empresas que participam dos certames, com o fim de garantir a execução integral do contrato. Todavia, os índices contábeis a serem exigidos, não podem ser exigidos em patamares que extrapolem o usualmente praticado, restringindo assim a ampla participação dos licitantes.

Ademais, a defesa ao dizer que os índices escolhidos serão justificados no processo que instruiu a licitação, mesmo de forma posterior ao início do certame, contraria o que dispõe o Art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993. A justificativa tem que ser anterior ao início do certame, sendo composta de estudos/levantamentos específicos que demonstre a necessidade e adequação da adoção desses índices, principalmente, quando os adotados não sejam os usuais, como no caso ora examinado, conforme descreve os diversos Acórdãos colacionados no relatório inicial (fls. 92/102).

Ante o exposto, este Órgão Técnico entende que os argumentos dispostos pela defesa não são suficientes para elidir a irregularidade."

O **Ministério Público de Contas**, em Parecer da lavra da d. Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, de nº 1888/15, entendeu, resumidamente:

1. UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS COMO PARÂMETRO PARA HABILITAÇÃO (ITEM 10 DO EDITAL)

"A metodologia de execução dos serviços foi exigida, de fato, como um dos fatores de julgamento da habilitação. Porém, essa exigência é impertinente a tal fase do procedimento, pois a apresentação dos métodos técnicos de cumprimento do futuro contrato é algo que diz respeito às propostas e não à capacidade ou idoneidade dos licitantes."

2. AUSÊNCIA DE METODOLOGIA DE TRABALHO PARA OS SERVIÇOS LICITADOS

"A lacuna apontada prejudica ou mesmo frustra o caráter competitivo do certame, afastando potenciais interessados na disputa, eis que, eventual empresa que já tenha prestado os serviços de limpeza pública ao Município de Bayeux, sabendo das 'frequências e turnos hoje estabelecidos' pode ter vantagem indevida sobre os demais concorrentes, os quais não têm a mesma 'informação privilegiada'.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 11854/15

O Projeto Básico deve apresentar aos licitantes todos os detalhes a respeito do objeto pretendido pela Administração Pública, ou seja, o que o futuro contratado terá que fazer. Isto obviamente abrange o afluxo da coleta de resíduo domiciliar (turnos e frequência) e, assim, os interessados no certame, ao manusearem o Projeto Básico, devem antever tudo o que precisará ser executado, para prepararem suas propostas com exatidão.”

#### 3. EXIGÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS EM PATAMAR NÃO USUALMENTE EXIGIDO, RESTRINGINDO A AMPLA PARTICIPAÇÃO DOS LICITANTES

“A Unidade de instrução, diante da matéria, registrou que a Administração ao solicitar os índices de liquidez corrente (ILC) e índice de liquidez seco (ILS) igual a 2 (dois) contrariou as disposições dos itens 7.1 e 7.2 da Instrução Normativa 05/1995 – Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que exige índice igual ou inferior a 1 (um), fl. 97.”

Destacou que, “em se tratando de análise dos índices contábeis para fins de verificação da capacidade econômico-financeira dos licitantes, a Administração Pública deve utilizar patamares técnicos proporcionais aos valores que devem dispor os proponentes para dar cumprimento ao futuro contrato, conforme previsão contida no art. 31, § 1<sup>o</sup>, do Estatuto Licitatório.”

Desta forma, em concordância com a Auditoria, entendeu excessivos os índices determinados no Anexo VII (Demonstração da Capacidade Financeira) para a qualificação econômico-financeira dos proponentes.

#### 4. POR FIM, “pugnou pela PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA, ratificando-se a Medida Cautelar consignada no Acórdão AC2 TC 02411/2015 (fls. 104/106), sendo pertinente que a Administração Pública Municipal, diante da ocorrência de licitação fracassada, peculiaridade esta informada pela própria defesa, em caso de repetição do instrumento convocatório (art. 48, §3<sup>o</sup>, da Lei Geral de Licitações e Contratos) se abstenha de repetir as falhas constantes no presente processo, garantindo, assim, que o certame alcance os fins a que se destina.”

É o relatório, informando que os interessados e seus representantes legais foram intimados para esta sessão de julgamento.

### **VOTO DO RELATOR**

Quanto à **UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS COMO PARÂMETRO PARA HABILITAÇÃO**, o item “10”<sup>2</sup> do Edital fundamenta a exigência do requisito habilitatório no art. 30, § 8<sup>o</sup>, da Lei de Licitações e Contratos, que determina, *in verbis*:

---

<sup>1</sup>Art. 31. (...)

§ 1<sup>o</sup>. A exigência de índices limitar-se-á, à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade e lucratividade.

<sup>2</sup>10. DA METODOLOGIA DE EXECUÇÃO – ENVELOPE Nº 1B

10.1. Na forma prevista no artigo 30, § 8<sup>o</sup> da Lei Federal nº 8.666/93, por se tratar de licitação cujo objetivo envolve a prestação de serviço público essencial e cuja continuidade não pode ser comprometida, as licitantes deverão apresentar o Envelope Nº 1 B - DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO: METODOLOGIA DE EXECUÇÃO.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 11854/15

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

(...)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos." (grifo nosso)

O parágrafo seguinte (§ 9º) do mesmo dispositivo define o que é serviço de alta complexidade técnica:

"§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais."

O art. 11<sup>3</sup> da Lei nº 7.783/89, que regulamenta o art. 9º, § 1º, da Constituição Federal, preleciona o que são serviços públicos essenciais, contemplando em seu art. 10<sup>4</sup> uma relação de serviços indispensáveis à sobrevivência digna do ser humano. Dentre eles, destaca a coleta e tratamento de lixo.

Desta forma, o Relator, *data vênia*, entende que o gestor não cometeu qualquer ilegalidade por optar pela exigência da metodologia de execução dos serviços como requisito habilitatório.

No tocante à **AUSÊNCIA DE METODOLOGIA DE TRABALHO PARA OS SERVIÇOS LICITADOS**, aduz o denunciante que o item "3.2.1.5" do Projeto Básico, fls. 65/73, não contempla as frequências e turnos atuais da coleta de resíduo domiciliar, o que prejudica a correta apresentação das propostas e compromete a igualdade entre os licitantes e a ampla participação.

O Relator, *data vênia*, entende que este item da denúncia é improcedente, visto que as cláusulas "3.2.1.5" e "3.2.1.6" do Projeto Básico bem definem a frequência diária, excetuando-se o domingo, e os turnos da coleta de lixo domiciliar, elementos suficientes para a elaboração da metodologia de execução dos serviços e das propostas, *in verbis*:

3.2.1.5 - A coleta do resíduo domiciliar será executada pela CONTRATADA de segunda a sábado, inclusive nos feriados e dias santos, em qualquer condição climática, respeitando-se as mesmas frequências e turnos hoje estabelecidos.

3.2.1.6 – A coleta do resíduo domiciliar deverá ser executada nos períodos diurno e noturno, com o primeiro iniciando-se às 7h e terminando até às 18h, enquanto o início do segundo deverá ocorrer às 19h e terminando até às 6h.

---

10.2. Esta METODOLOGIA DE EXECUÇÃO deverá estar consubstanciada para execução dos serviços objeto desta licitação. Impresso em 01 (uma) via e gravada em sessão fechada em 01 (um) CD-ROOM (Identificado e rubricado), devendo conter, obrigatoriamente, sob pena de INABILITAÇÃO, o seguinte:"

<sup>3</sup> Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (grifo nosso)

<sup>4</sup> Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

(...)

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 11854/15

No que diz respeito à EXIGÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS EM PATAMAR NÃO USUALMENTE EXIGIDO, RESTRINGINDO A AMPLA PARTICIPAÇÃO DOS LICITANTES, a denúncia menciona que os índices contábeis contidos no Anexo VII do Edital estão em desacordo com o disposto no art. 31, § 5º<sup>5</sup>, da Lei de Licitações e Contratos, conforme quadro seguinte:

ÍNDICES FINANCEIROS	CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO	VALORES
Índice de Liquidez Corrente (ILC)*	igual ou superior	2,00
Índice de Liquidez Geral (ILG)**	igual ou superior	2,00
Índice de Endividamento Total (IET)***	igual ou inferior	0,35

\* O ILC demonstra a capacidade de liquidação dos compromissos de curto prazo, indicando quanto a empresa possui no Ativo Circulante para cada Real de dívida de curto prazo ou Passivo Circulante (ILC = AC / PC). OBS: QUANTO MAIOR, MELHOR;

\*\* O ILG (AC + RLP) / (PC + ELP) indica quanto a empresa possui (excluindo o imobilizado) para cada Real de dívida, onde RLP significa Realizável a Longo Prazo e ELP, Exigível a Longo Prazo. OBS: QUANTO MAIOR, MELHOR.

\*\*\* O IET, que é obtido pela aplicação da fórmula (PC + ELP) / AT, mede a participação de recursos de terceiros no empreendimento. OBS: O RESULTADO DEVE SER MENOR QUE 1.

Em seus apontamentos, a Auditoria corroborou com os termos da denúncia, destacando que os índices exigidos pela Administração para avaliação da capacidade financeira dos participantes (Anexo VII do Edital), estão em descompasso com o que dispõe o art. 31, § 5º, da Lei de Licitações e Contratos, *in verbis*:

"Art. 31. (...)

*§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)"*

Adiantou, ainda, a Equipe de Instrução que os índices contrariam as disposições dos itens "7.1" e "7.2" da IN/MARE Nº 05/1995, normativo utilizado para balizar as compras do Governo Federal.

Cumprir informar que, em consulta na internet, os índices verificados, nos casos de ILC e ILG, se comportam entre 1 e 1,35. Quanto ao IET, chega-se a 0,6. Destaque-se, ainda, informação obtida da Chefia da DIAFI/DILIC de que os índices usuais no Estado da Paraíba oscilam entre 1 e 1,5.

Desta forma, em concordância com a Auditoria e com o *Parquet*, o Relator entende que a adoção de ILC e ILG iguais ou superiores a 2 e de IET igual ou inferior a 0,35 restringiu indevidamente a competitividade do certame, tornando procedente este item da denúncia. Cabe informar, ainda, que a

---

<sup>5</sup>Art. 31. (...)

*§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**

### **PROCESSO TC Nº 11854/15**

Auditoria citou alguns julgados de Tribunais de Contas Estaduais e da União, cuja decisão consistiu em considerar abusiva a determinação de ILC e ILG igual ou superior a 2.

Feitas essas considerações, o Relator vota pela (a) procedência parcial da denúncia, cabendo a Administração deflagrar novo certame licitatório, escoimado dos vícios nestes autos apontados; e (b) comunicação da presente decisão às partes.

### **DECISÃO DA 2ª CÂMARA**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 11854/15, que trata de denúncia com pedido de medida cautelar, oferecida pela empresa Litucera Limpeza e Engenharia Ltda, através do Sr. Vinícius Vidal de Lacerda, procurador do Sócio Osvaldo Vieira Correia, conforme Documento TC 46569/15, protocolizado neste Tribunal em 04/08/2015, comunicando supostas irregularidades no edital da Concorrência nº 01/2015, promovida pela Prefeitura de Bayeux, por meio do Prefeito Expedito Pereira de Souza, objetivando a contratação de empresa de engenharia especializada na área de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, ACORDAM os Conselheiros da 2ª Câmara, por unanimidade de votos, na sessão hoje realizada, em (I) CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE A DENÚNCIA, cabendo à Administração deflagrar novo certame licitatório, escoimado dos vícios nestes autos apontados; e (II) DETERMINAR COMUNICAÇÃO da presente decisão às partes.

Publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara, Miniplenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa  
João Pessoa, 17 de novembro de 2015.

Em 17 de Novembro de 2015



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



**Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos**

RELATOR



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO