



1. Expediente nº: 1810/2022
2. Classe/Assunto: 15. EXPEDIENTE
161. EXPEDIENTE PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO Nº 1232/2022 - PREGÃO PRESENCIAL 06/2022 CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE MÃO DE OBRA TEMPORÁRIA
3. Responsável(eis): SHERLEY PATRICIA MATOS DE ALENCAR DIAS - 76759121104
4. Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
5. Órgão vinculante: PREFEITURA MUNICIPAL DE XAMBIOÁ
6. Distribuição: TERCEIRA RELATORIA

7. ANÁLISE PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO Nº 30/2022-CAENG

7.1. DO RELATORIO

Trata este procedimento da análise do Processo 29/2022 e N. SICAP 665088, sobre licitação proveniente da PREFEITURA MUNICIPAL DE XAMBIOA, tendo como responsáveis: Gestor, a Sra. SHERLEY PATRICIA MATOS DE ALENCAR DIAS CPF nº 767.591.211-04; Presidente da CPL e Responsável Autorizado, o Sr. RENAN RESPLANDES ABREU | 409.757.892-87, Controle Interno, o Sr. ROMULO MACIEL GOMES CPF nº 017.014.811-46 e Pregoeiro, o Sr. LIVIO BRITO BRANDAO CPF nº 649.095.901-10

A licitação é o “PREGÃO PRESENCIAL- SRP Nº 006/2022”, contratação tipo “MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE”, no “SISTEMA REGISTRO DE PREÇOS”, com data de abertura prevista para o dia 25/02/2022.

O objeto visa “contratação de empresa especializada em prestação de serviços terceirizados de mão de obra temporária, destinados a suprir as necessidades junto as nossas Secretarias e Fundos Municipais de Xambioá - To”, no valor total de **R\$8.383.188,36 (Oito milhões, trezentos e oitenta e três mil, cento e oitenta e oito reais, trinta e seis centavos)**.

7.2. DOS FATOS

2.1. As informações seguintes foram extraídas dos documentos fornecidos pelo gestor no SICAP-LCO para servirem de fundamento para as análises, como segue:

1. O interessado inseriu documentos no SICAP-LCO que geraram 6 (seis) eventos;
2. O Parecer Jurídico deferiu favoravelmente pela licitação, firmado pelo advogado Ricardo FRANCISCO RIBEIRO DE DEUS, OAB 7705-A;
3. O item 7.3.4.1. do Edital aduz:

7.3.4.1 - Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, mediante a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público

4. O item 2 do Termo de Referência denominado **JUSTIFICATIVA / FINALIDADE E ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO E JULGAMENTO** aduz:

2.1 - É de fundamental importância a contratação de empresa especializada em prestação de serviços terceirizados de mão de obra temporária, faz-se necessária para atender as demandas de nossas Secretarias e Fundos Municipais de Xambioá - To, sendo que por se tratar de

serviços comuns, justifica-se portanto, a opção da modalidade Pregão Presencial para registro de preços, para se realizar a presente licitação, em virtude do exato enquadramento das necessidades e dos requisitos fundamentais para utilização desse procedimento nos termos da Lei, sendo que a função precípua das atividades meio é garantir a operacionalização integral das atividades finalísticas (atividades atreladas às funções de Estado) de forma contínua, eficiente, flexível, fácil, segura e confiável. Para atingir esse objetivo a Administração Pública vem buscando, de forma racional e persistente, obter melhor emprego de seus escassos recursos visando atingir a eficácia e eficiências de suas ações, sendo que com a contratação de mão-de-obra terceirizada, se espera impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa. Desta forma, prioriza-se o atendimento dos princípios da economicidade e eficiência, bem como, um elevado padrão na satisfação do interesse público, no qual a administração cumprirá os ditames da lei e obterá êxito na licitação, para garantir a adequada prestação dos serviços pretendidos.

5. O item 5 do Termo de Referência denominado **ÓRGÃOS PARTICIPANTES E LOCAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS** apresenta os órgãos públicos que serão beneficiados com este certame:

1. Secretarias Municipais Diversas;
2. Fundo Municipal de Educação;
3. Fundo Municipal de Saúde;
4. Fundo Municipal de Assistência Social.

6. O item 8 do Termo de Referência denominado **ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES ACOMPANHADAS DAS MEMÓRIAS DE CÁLCULO** apresenta o seguinte:

LOTE I – 6 tabelas distribuídas para 6 secretarias municipais, num total de 168 profissionais a serem contratados;

LOTE II– 7 tabelas distribuídas para 7 órgãos municipais, num total de 314 profissionais a serem contratados;

LOTE III– 7 tabelas distribuídas para 7 órgãos municipais, num total de 129 profissionais a serem contratados;

LOTE VI– 4 tabelas distribuídas para 4 órgãos municipais, num total de 108 profissionais a serem contratados;

TOTAL DE CONTRATADOS: 719 profissionais

7. O item 8.2. do Termo de Referência aduz:

8.2 - A taxa de administração máxima a ser contratada, não poderá ser maior que 28,33 %, conforme média apuradas nas cotações de estimativas em anexo a este Termo de Referência / Estudo Técnico Preliminar, conforme Instrução Normativa 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no Art. 24, Inc VI, define a necessidade de realização de pesquisa de preços nos estudos preliminares para aquisição de bens e contratação de serviços em geral nos processos licitatórios, sendo assim, foi realizada pesquisa de preços junto a empresas do ramo, conforme dados abaixo apresentados, com os seguintes fornecedores:

8. O item 12.2. do Termo de Referência aduz:

12.2 - O atraso não justificado superior a 1 (uma) hora ensejará, a critério da CONTRATANTE, a glosa de 2 (duas) horas, por ocorrência diária, na requisição que deu origem à prestação dos serviços.

7.3. DA ANÁLISE

3.1. Após o exame do Edital, Termo de Referência e outros documentos, verificou-se que:

1. O item 8 do Termo de Referência apresenta 24 tabelas com várias funções num total de 719 profissionais a serem contratados. Dentre destas funções existem vários profissionais da área de construção civil que serão contratados.

Desse modo, é preciso apresentar a relação das obras onde os trabalhadores serão aproveitados e os respectivos projetos de engenharia ou arquitetura que serão executados, por Unidade Administrativa. Esse planejamento de execução dos serviços e obras é obrigatório para justificar o valor vultoso da licitação, como também o artigo 7 da Lei 8.666/93 exige:

Art. 7. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1. A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

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

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

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

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

§ 3 É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

§ 4 É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

2. Não há uma justificativa técnica disposta pela equipe de engenharia do Interessado que esclareça os parâmetros que definiram às quantidades propostas na licitação e o estudo das necessidades durante o período de duração da Ata, que indique de forma objetiva as necessidades do município, por Unidade Administrativa. A estimativa pressupõe uma análise técnica mínima para se evitar desperdício de recursos e de mão de obra, pois aparentemente os quantitativos sugeridos no Termo de Referência não apresentam qualquer relação fática com as necessidades do Interessado, justamente pela ausência de informações, inclusive descumprindo o §7, II do art. 15 da Lei 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

§ 7 Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Este artigo da Lei está em consonância com a obrigação de se apresentar o ESTUDO TECNICO PRELIMINAR, de onde se extrairia a memória de cálculo dispendo da maneira como foi encontrada a quantidade de profissionais pretendidos.

3. O sistema de controle do Interessado deve indicar para qual serviço/evento/ação que o insumo/material e os trabalhadores serão destinados, para se evitar perda do controle de gastos e destinação dos produtos e possíveis irregularidades;

4. Os materiais que serão utilizados para nas obras, ou reformas, ou manutenções não foram disponibilizados, ou porque o Interessado já os possui ou porque ainda fará licitação para adquirir, ou seja, os profissionais e os materiais necessários são definidos na razão dos serviços que serão executados, por isso a obrigatoriedade de se conhecer a demanda de material e de mão de obra de cada serviço ou obra de engenharia;

5. Para todos os outros profissionais pretendidos neste certame, o gestor deve apresentar memória de cálculo e ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR que demonstre os critérios técnicos que foram utilizados que estabeleceram a quantidade de profissionais.

6. O item 7.3.4.1. do Edital é restritivo a participação de mais empresas no certame, pois prevê somente a apresentação de Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características mediante a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público.

Atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado também devem ser aceitos.

7. O item 2 do Termo de Referência apresenta a justificativa do gestor para a contratação e faz menção ao seguinte:

... sendo que a função precípua das atividades meio é garantir a operacionalização integral das atividades finalísticas (atividades atreladas às funções de Estado) de forma contínua, eficiente, flexível, fácil, segura e confiável. Para atingir esse objetivo a Administração Pública vem buscando, de forma racional e persistente, obter melhor emprego de seus escassos recursos visando atingir a eficácia e eficiências de suas ações, sendo que com a contratação de mão-de-obra terceirizada, se espera impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa.

O gestor pretende contratar 719 profissionais a um custo previsto de **R\$8.383.188,36 (Oito milhões, trezentos e oitenta e três mil, cento e oitenta e oito reais, trinta e seis centavos)**.

A LOA de 2021, de acordo com a Lei Municipal 649/2020 apresenta uma previsão de Receita de R\$40.777.000,00.

Esta se utilizando a LOA de 2021, porque a de 2022 ainda não está disponível no ASICAP CONTABIL AUDITOR.

Desse modo, o gestor estará comprometendo com esta contratação a ordem de 20,55% do Orçamento Municipal. É uma taxa elevada levando em consideração a justificativa onde o interessado afirma que “a Administração Pública vem buscando, de forma racional e persistente, obter melhor emprego de seus escassos recursos

visando atingir a eficácia e eficiências de suas ações, sendo que com a contratação de mão-de-obra terceirizada, se espera impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa”.

O que se percebe é que a Administração está aumentando a despesa em mais de 20%, o que é bastante considerável.

8. . O item 12.2. do Termo de Referência afirma que “O atraso não justificado superior a 1 (uma) hora ensejará, a critério da CONTRATANTE, a glosa de 2 (duas) horas, por ocorrência diária, na requisição que deu origem à prestação dos serviços”.

Esta é uma cláusula leonina, pois a Administração não pode imputar prejuízo a ninguém da forma como prescreve, já que todos tem direito a ampla defesa e ao contraditório.

A Administração não pode ser superior a Constituição Federal.

Esta cláusula deve ser excluída do Edital e Termo de Referência.

9. O Edital afirma que a contratação é do tipo “MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE”, mas no item 8.2 do Termo de Referência assegura que “A taxa de administração máxima a ser contratada, não poderá ser maior que 28,33 %, conforme media apuradas nas cotações de estimativas em anexo”.

Desta feita, vê-se que se tem cláusulas contraditórias que tornam o processo restritivo, pela divergência de entendimento do Edital e do Termo de Referência.

7.4. DA CONCLUSÃO

4.1. Analisadas as informações, conclui-se que:

1. As falhas elencadas e explicitadas na ANALISE, a princípio são de natureza grave e, se confirmadas, comprometem a lisura do certame licitatório.

2. Desse modo, SUGERE-SE a SUSPENSÃO CAUTELAR DA LICITAÇÃO, até que sejam apresentadas justificativas apropriadas, para então, após a avaliação das provas e elementos, dar-se continuidade ao processo licitatório, pois uma contratação equivocada comprometerá os responsáveis pelos danos irreversíveis que podem causar a Administração e aos Contribuintes, já que, o perigo da demora fica caracterizado pelo potencial prejuízo que pode sofrer o erário.

3. A verossimilhança do direito é bem amparada pela falta de cumprimento dos princípios gerais da administração pública, mormente o da eficiência, e a falta de economicidade que pode advir de uma licitação com irregularidades.

4.2. Ante o exposto, submete-se este Parecer à avaliação superior para a adoção de outras medidas a critério do Eminentíssimo Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por:

JOSE RIBAMAR MAIA JUNIOR, AUDITOR CONTROLE EXTERNO - CE, em 22/02/2022 às 16:36:36, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012

THIAGO DIAS DE ARAUJO E SILVA, AUDITOR CONTROLE EXTERNO - CE, em 22/02/2022 às 17:01:01, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.tce.to.gov.br/sistemas_sep/control_ver_authent_doc informando o código verificador **197903** e o código CRC 915F0F1