

Processo nº : 19088/10  
Interessado : Prefeitura Municipal de **Goiânia - AMT**  
Assunto : Registro do Contrato nº 004/2010 e respectivo 1º Termo Aditivo

### RELATÓRIO DE ANÁLISE Nº 282/12

Tratam os presentes autos do registro do Contrato nº 004/2010 celebrado entre a Agência Municipal de Trânsito, Transportes e Mobilidade (AMT) e a empresa Trana Construções Ltda, referente ao Edital de Concorrência nº 002/07.

#### 1. DADOS CONTRATUAIS

**LICITAÇÃO:** Concorrência Pública nº 002/07  
**CONTRATADA:** Trana Construções Ltda  
**OBJETO:** Prestação de serviços técnicos e especializados na instalação, implantação, operação e manutenção de equipamentos para a automatização de fiscalização do trânsito nas vias sob jurisdição do município de Goiânia, com o registro da imagem do cometimento da infração e serviços relacionados  
**CONTRATO:** R\$ 19.130.355,00 (Contrato nº 004/2010)  
**PRAZO:** Da data de assinatura (08/04/2010) até 48 meses após a partir da assinatura da primeira ordem de serviço  
**REGIME DE EXEC:** Empreitada por preços unitários

##### 1.1 - 1º Termo Aditivo

Fls. 036-037 - XVIII  
Alteração da data de início de vigência do contrato para 14/05/2010, com exceções  
Alteração do objeto contratual  
Antecipação do cronograma de instalação dos equipamentos  
Alteração do valor contratado a ser pago para os equipamentos utilizados de outra empresa pela contratada

##### 1.2 - 2º Termo Aditivo

Fls. 205-207 - XVIII  
Firmado em 08/08/2011  
Acréscimo de quantitativo – 28 faixas monitoradas através de medidores de velocidade e registro de avanço de sinal e faixa de pedestres e 48 faixas monitoradas através de medidores de velocidade  
Acréscimo de R\$ 134.089,84

#### 2. MANIFESTAÇÕES DESTA SECRETARIA

##### 2.1. Documentação Analisada

**Documento**  
Projeto Básico  
Cronograma de Execução e Desembolso Financeiro

**Fls. - Vol.**  
007-022-I  
023

*WAA*

Questionamentos, impugnações e solicitações de esclarec. do edital	245-275-I / 322-491-I / 542-562-I / 624-533-II / 656-658-II / 672-677-II / 745-746-II / 766-785-II / 799-812-II
Planilha de Composição de Custos	298/505-I
Relação dos locais onde seriam instalados os equip. eletrônicos	506-507-I
1º Termo de Alteração do Edital nº 002/07	516-521-I
2º Termo de Alteração do Edital nº 002/07	584-585-I
3º Termo de Alteração do Edital nº 002/07	720-727-II
Ata da Sessão de Abertura dos Trabalhos Licitatórios	832-833-II
Documentação empresas licitantes	834-1222-II / 1223-1670-III /
1871-2424-IV	
Documentação empresa contratada	2238-2424-IV
Ata da Sessão de Reabertura dos Trabalhos Licitatórios	2425-2426-IV
Recursos, impugnações e contra-razões ao edital publicado	2433-2538-V
Ata de abertura das Propostas Técnicas	2572-V
Ata da Sessão de Abertura dos envelopes da Proposta Técnica	2580-2581-V
Proposta Técnica – Consórcio Ipê	2584-2679-VI
Proposta Técnica – Eliseu Kopp & Cia	2682-3050-VII
Proposta Técnica – Consórcio SD	3053-3240-VIII
Proposta Técnica – Data Traffic	3242-3411-IX
Proposta Técnica – Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda	3414-3925-X/3928-4265-XI
Proposta Técnica – Trana Construções Ltda	4266-4435-XII
Termo de esclarecimento sobre testes com equip. eletr. de fiscaliz.	4436-4444-XII
Renúncia do Consórcio SD - não realização dos testes em escala real	4735-4736-XIV
Relatório de Avaliação (Nota Técnica) das licitantes pela CGL	4739-4762-XIV
Relatório de infrações pelas licitantes	4763-4927-XIV
Ata de julgamento das propostas técnicas	4928-4929-XIV
Recursos administrativos e impugnações (após julgam. prop. técnicas)	4973-5170-XIV/4973-5396-XIV
Recomendações Ministério Público do Estado de Goiás	5399-5406-XV/5433-5441-XV
Ofício nº 045/2009 – Ministério Público do Estado de Goiás	5416-XV
Ata da sessão de abertura dos envelopes das propostas de preços	5479-5481-XV
Propostas de preço	5492-5555-XV
Carta de revalidação da proposta – Consórcio Ipê	5557-XV
Ata de Julgamento da melhor proposta da Concorrência Pública	5569-5572-XV
Recursos e impugnações após a proposta de preços	5590-5652-XV
Citação da Justiça-GO para AMT sobre a ação da Trana	5665-XV
Ação declaratória e pedido liminar de antec. efeitos da tutela (Trana)	5666-5692-XV
Decisão Judicial - Ação interposta pela Trana	5692-5696-XV
Sentença Judicial - Ação interposta pela Trana	5697-5714-XV
Parecer nº 109/2010 – Assessoria Jurídica AMT	5715-5718-XV
Termo de Homologação e Adjudicação	5719-XV
Contrato nº 004/2010	5720-5727-XV
Revalidação da Carta Proposta da Trana	5733-XV
Notas de empenho	5739-XV
Parecer nº 412/2010 – Divisão de Fisc. de Obras (DVFO) da CGM	5742-5745-XV
Parecer nº 678/2010 – Divisão de Fisc. de Obras (DVFO) da CGM	5759-5766-XV
Parecer nº 734/2010 – Divisão de Fisc. de Obras (DVFO) da CGM	5776-5779-XV
Parecer nº 3036 – Divisão de Análise Jurídica (DAJ) da CGM	5780-5782-XV
Justificativa 1º Termo Aditivo	003-006-XVIII/007-008-XVIII
1º Termo Aditivo ao Contrato nº 004/2010	036-037-XVIII
Relação de ruas com equipamentos entre EIT e Prefeitura	044-049-XVIII
Cronograma de instalação de equipamentos – Trana	064-XVIII
Parecer nº 066/2010 – DVFO – CGM	065-069-XVIII
Parecer nº 667/2010 – DVFO – CGM	073-075-XVIII
Parecer nº 1365/2010 – DVFO – CGM	078-079-XVIII
1ª Diligência	
RA nº 164/12 – Engenharia – Sec. de Licitações e Contratos TCM	091-107- XVIII
Despacho nº 366/2012 – Sec. de Licitações e Contratos TCM	108-110-XVIII
Documentos Processo – TJ/GO	112-147-XVIII
Documento de resposta – Dep. Jurídico e do Contencioso – AMT	151-159-XVIII

<i>Documento de resposta – Contratada – Trana Construções Ltda</i>	161-168-XVIII
<i>Despacho nº 494/2012 – Sec. de Licitações e Contratos TCM</i>	170-171-XVIII
<i>Processo 22782/11 – Goiânia AMT (aut. no TCM) – 2º Termo Aditivo</i>	179-265-XVIII
<i>Documentos de resposta do atual Sec. Mun. Compras e Licitações</i>	266-268-XVIII
<i>Despacho nº 6881/12 – St. de Dilig. da Divisão de Notificação TCM</i>	276-XVIII
<i>Documentos de resposta – Ex-presidente Com. Geral de Licitação</i>	277-282-XVIII

## 2.2. Análises anteriores

De acordo com o Relatório de Análise nº 164/12, esta Secretaria manifestou-se a respeito do processo em análise. Nessa oportunidade, foi promovida abertura de vista para que o interessado:

1. Apresentasse o orçamento básico detalhado, com a composição de todos os custos unitários dos serviços, incluindo a composição de custos do BDI (Benefício e Despesas Indiretas), de forma que fosse possível a análise dos preços por esta Secretaria, além de apresentar um memorial de cálculo que justificasse as quantidades de todos os itens constantes do orçamento básico;

2. Apresentasse a proposta da contratada devidamente detalhada, em papel timbrado e assinado por seus representantes, com a composição de todos os seus custos unitários, incluindo a composição de custos do BDI (Benefício e Despesas Indiretas), não aceitando a proposta apenas por preço global e por faixa monitorada, conforme foi apresentada na licitação, de forma que fosse possível a análise por esta Secretaria, além de apresentar um memorial de cálculo que justifique as quantidades de todos os itens constantes do orçamento básico;

3. Justificasse o motivo de terem sido considerados, no orçamento básico e na proposta da contratada, os mesmos valores unitários, tanto para os equipamentos fixos medidores de velocidade com indicador externo quanto para os equipamentos fixos medidores de velocidade e registradores de avanço de sinal vermelho e parada sobre a faixa de pedestre, tendo em vista que são equipamentos distintos, com tecnologias e modos de operação diferentes;

4. Justificasse o motivo de terem sido emitidas notas fiscais referentes ao empenho nº 10180 superiores ao valor empenhado, conforme informações no SICOM deste Tribunal;

5. Justificasse o motivo de terem sido efetuados pagamentos superiores (R\$ 8.675.586,00) aos valores previstos (R\$ 6.790.055,00) no Cronograma de Execução e Desembolso Financeiro apresentado pela Contratada;

6. Justificasse o empenho nº 12902 constante no SICOM deste Tribunal, no valor de R\$ 134.089,84, emitido em 13/09/2011, cuja descrição é "Empenho para fazer face a pagamento de despesa com acréscimo de 25% no contrato 004/2010, de 76 faixas de rolamento". Caso tal empenho seja referente a algum termo aditivo, juntasse aos autos o processo referente a tal aditivo, com todos os documentos exigidos pela RN nº 007/08 deste Tribunal.

Após a abertura de vista, foram juntadas documentações pela AMT, pelo ex-Presidente da Comissão de Licitação de Goiânia, Renor Juriti Sampaio, e pelo atual Secretário Municipal de Compras e Licitações, Fradique Machado de Miranda Dias.

Em que pese a abertura de vista ter sido promovida para esclarecimento dos pontos aqui citados, na documentação apresentada pelos responsáveis foram abordados diversos outros assuntos que não se encaixam nos itens da abertura de vista, merecendo, também, considerações por parte desta equipe.

Assim, passa-se às considerações do processo em análise, com base nos pontos mais relevantes da documentação juntada aos autos. Serão expostos os assuntos com os argumentos apresentados pelos responsáveis que se manifestaram a respeito e as considerações por parte dessa Secretaria a respeito de cada assunto.

Ressalta-se aqui que, na documentação juntada pelo Secretário Municipal de Compras e licitações, Fradique Machado de Miranda Dias, foi argumentado que a Secretaria Municipal de Compras e Licitações (SECOL) foi criada pela Lei Complementar nº 214, de 24/01/2011, não tendo produzido quaisquer atos referentes ao procedimento licitatório Concorrência Pública nº 02/2007. Além disso, foi alegado que o Sr. Fradique, atual gestor da secretaria, assumiu tal função em março de 2012, conforme cópia do Decreto nº 671, anexado aos autos, não participando e produzindo quaisquer atos referentes à Concorrência Pública nº 002/2007. Assim, concluiu que não é possível que tal gestor se manifeste apropriadamente sobre procedimento iniciado em março de 2007 e concluído com a contratação realizada em 08/04/2010.

Merece apreciação jurídica desta Secretaria quanto a tais alegações.

### 2.3. Tipo de licitação

#### 2.3.1. Documentação juntada pela AMT

Foi exposto que a responsabilidade pela realização da licitação é inteiramente da Comissão Geral de Licitação. Em que pese tal fato, a AMT corrobora com o tipo de licitação adotado, em virtude da complexidade dos serviços a serem prestados, uma vez que envolvem alta tecnologia.

#### 2.3.2. Documentação juntada pelo ex-Presidente da Comissão Geral de Licitação, Renor Juriti Sampaio

Expôs-se que a escolha do tipo de licitação foi proposta pela AMT, tendo sido consensualizada pela Comissão Geral de Licitação. Ressaltou-se a existência de um ofício da SMT, em que qualifica o objeto como serviços técnicos especializados. Assim, entendeu-se não haver irregularidade na formatação do tipo técnica e preço, sendo que a proposta mais vantajosa buscada pela administração não foi necessariamente a menos onerosa, relevando a ponderação entre fatores de qualidade e preço.

#### 2.3.3. Considerações desta Secretaria

Quanto às alegações de que os serviços a serem prestados são complexos e especializados, uma vez que envolvem alta tecnologia, esta Secretaria não corrobora com tais fatos. Conforme exposto no RA nº 164/12, uma licitação de alta complexidade técnica é aquela que envolve alta especialização como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado. No entanto, a instalação de equipamentos e o monitoramento de tráfego de veículos não são questões de maior relevância e os equipamentos utilizados não constituem em alta tecnologia de domínio restrito ou de alta complexidade técnica, existindo no mercado diversas empresas que projetam, fabricam, montam e gerenciam tais equipamentos

e serviços, devendo, apenas, os equipamentos atenderem às exigências preconizadas pelo INMETRO.

De acordo com o já exposto, também, conforme preconiza o art. 46, da Lei nº 8.666/1993, o tipo de licitação técnica e preço deve ser utilizado "exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos", ressalvada a contratação de bens e serviços de informática. E, no caso, o objeto da licitação não se enquadra na situação prevista na lei.

Na própria defesa apresentada pelo ex-Presidente da Comissão Geral de Licitação, constam trechos de Marçal Justen Filho, em "Comentários à lei de licitações e contratos administrativos", conforme excerto a seguir:

As licitações de melhor técnica ou de técnica e preço são adequadas nas hipóteses em que a Administração somente pode ser satisfeita mediante a prestação dotada da maior perfeição técnica possível. A licitação de menor preço é a solução apropriada quando o interesse da Administração pode ser atendido mediante uma prestação dotada de qualidade técnica mínima, desde que atendidos os requisitos necessários.

E, no certame em tela, o objeto da licitação poderia ser atendido contemplando exigências mínimas de qualidade, de acordo com as especificações técnicas do edital, sendo adequado o tipo menor preço. A prestação do serviço não necessita de ser dotada da maior perfeição técnica possível, conforme hipótese para a consideração do tipo técnica e preço.

Portanto, conforme já exposto no RA nº 164/12, reitera-se que foi utilizado indevidamente o tipo de licitação técnica e preço. No caso em tela, **deveria ter sido utilizado o tipo menor preço**, que é utilizado como regra, **devendo ter sido exigida a qualificação técnica das licitantes e dos profissionais, por meio de certidões e atestados de responsabilidade técnica**, de forma a comprovar a qualificação para a prestação dos serviços objetos do contrato, como foi feito pela administração.

## 2.4. Exigências de qualificação técnica

### 2.4.1. Documentação juntada pelo ex-Presidente da Comissão Geral de Licitação (CGL), Renor Juriti Sampaio

Inicialmente, foi transcrito trecho do edital a respeito de exigências de qualificação técnica, ressaltando a seguinte parte: "As licitantes deverão anexar Atestado de Capacidade Técnica emitido por pessoas jurídicas de direito público com responsabilidade sobre o trânsito, devidamente registrado no CREA através de Certidão de Acervo Técnico (CAT), que comprove capacidade técnica da pessoa jurídica (...)".

Com base em tal referência do edital, foi defendido que atendo-se à interpretação do texto do edital, não há como afirmar que as licitantes deveriam apresentar atestado em nome da pessoa jurídica, principalmente sobre a égide da Resolução nº 317/86 do CONFEA, que sem seu artigo 4º normatiza: "O Acervo Técnico de uma pessoa jurídica é representado pelos Acervos Técnicos dos profissionais do seu quadro técnico e de seus consultores técnicos devidamente contratados. Parágrafo Único – O Acervo Técnico de uma pessoa jurídica variará em função de alteração do Acervo Técnico de seu quadro de profissionais".

Ainda, foi explicitado pela defesa: "se o edital exigiu a comprovação da capacidade técnica da pessoa jurídica através de Certidão de Acervo Técnico (CAT) e o órgão máximo da entidade profissional competente determina que o Acervo Técnico de uma pessoa jurídica é representado pelos Acervos Técnicos dos profissionais do seu quadro técnico e de seus consultores técnicos devidamente contratados, não é correto, observado o dispositivo editalício, concluir que houve interpretação errônea por parte da Comissão Geral de Licitação". Assim, foram transcritos trechos de doutrinas/jurisprudências relacionadas a tal defesa.

Então, foi exposto que a decisão adotada pela Comissão Geral de Licitação levou em conta a interpretação da redação do edital em consonância com a Resolução nº 317/86, habilitando todas as empresas que comprovaram possuir em seu quadro profissionais detentores de Certidão de Acervos Técnicos (CATS) nos termos exigidos no instrumento convocatório. Ainda, foi ressaltado que, havendo no quadro da licitante profissional qualificado e com experiência comprovada, o que a licitante necessitará para o bom desempenho dos serviços é a capacidade econômico-financeira que foi devidamente resguardada no edital, inclusive com exigência de capital social e patrimônio líquido mínimo.

E, com relação à aceitação da somatória de atestado de objetos compatíveis, alegou-se que tal fato encontra respaldo no parágrafo 3º do art. 30 da lei 8.666/1993 e no caso específico dos atestados apresentados na licitação, além de que a Comissão amparou-se no Parecer Técnico nº 004/2007 exarado pela AMT.

#### 2.4.2. Considerações desta Secretaria

Com relação ao alegado de que, com base no edital, não há como afirmar que as licitantes deveriam apresentar atestado em nome da pessoa jurídica, tal alegação não possui fundamento. O edital é claro em dizer, em seu item 5.4.2: "As licitantes deverão anexar ATESTADO(S) DE CAPACIDADE TÉCNICA emitido(s) por pessoas jurídicas (...) que **comprove capacidade técnica da pessoa jurídica**" (grifo nosso). Ou seja, a capacidade técnica a ser comprovada é da pessoa jurídica.

Quanto ao defendido de que a Resolução nº 317/86 do CONFEA explicita que o "Acervo Técnico de uma pessoa jurídica é representado pelos Acervos Técnicos dos profissionais do seu quadro técnico", de fato, tal afirmação está correta, apesar do entendimento do ex-Presidente da CGL estar equivocado. Já quanto à afirmação de que a Comissão de Licitação habilitou todas as empresas que comprovaram possuir em seu quadro profissionais detentores de Certidão de Acervos Técnicos (CATS) nos termos exigidos no instrumento convocatório, tais atos estão equivocados, tendo em vista que a exigência do edital que está sendo discutida é relativa ao atestado de capacidade técnico-operacional (item 5.4.2 do edital) e a comissão baseou-se na qualificação técnico-profissional para habilitação das empresas.

Os argumentos expostos pela defesa são relacionados à Capacidade Técnico-profissional de uma pessoa jurídica, que refere-se aos profissionais de seu Quadro Técnico, que é exigido no item 5.4.1.1 do edital, que é distinta da Capacidade Técnico-operacional de uma pessoa jurídica, que refere-se à experiência empresarial, que é exigido no item 5.4.2 do edital.

Quanto a esse assunto de qualificação técnica, passa-se à abordagem de alguns pontos significativos.

Inicialmente, o citado art. 4º, da Resolução nº 317/86 do CONFEA diz:

Art. 4º - O Acervo Técnico de uma pessoa jurídica é representado pelos Acervos Técnicos dos profissionais do seu quadro técnico e de seus consultores técnicos devidamente contratados.

Parágrafo único - O Acervo Técnico de uma pessoa jurídica variará em função de alteração do Acervo Técnico do seu quadro de profissionais e consultores.

### A Lei de Licitações e Contratos define a Capacidade Técnico-profissional:

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;

(...)

§ 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:

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;

Cláudio Sarian Altounian, em seu livro "Obras Públicas - Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização", 2ª edição, faz diversas considerações a respeito das qualificações técnicas, destacando-se:

Em relação ao inciso II do art. 30, que trata da comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente, existem, basicamente, duas exigências para a plena capacidade técnica do licitante:

a) Capacidade técnica operacional: refere-se à estrutura que a empresa possui para realizar o empreendimento (equipamentos, equipe técnica, conhecimento do problema, fornecedores etc.) e deve ser comprovada por meio da experiência da empresa na realização de contratos de obras similares;

b) Capacidade técnica profissional: está relacionada ao aspecto intelectual dos profissionais que compõem o quadro permanente da empresa, ou seja, à experiência que esses profissionais possuem na execução anterior de empreendimentos similares em complexidade à obra licitada.

(...)

(...) a avaliação dos Tribunais é pacífica no sentido de que é possível exigência da comprovação de capacidade operacional, desde que se refira apenas a itens de maior relevância e valor significativo, nos moldes definidos no inciso I do §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93;

(...) este Tribunal e, majoritariamente, a doutrina especializada - inclusive calcada, diga-se, em entendimentos deste próprio Tribunal - entenderam que não existem óbices a que sejam exigidos atestados de capacitação técnico-operacional dos licitantes.

(...) Assim é que a analogia nos permite afirmar que os limites impostos à cobrança de atestados de comprovação da capacidade técnico-operacional são os mesmos relativos à comprovação da capacitação técnico-profissional definidos no inciso I do 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, ou seja, tal comprovação somente é possível em relação "às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto

da licitação". (Tribunal de Contas da União, Decisão nº 574/02, voto. Órgão julgador: Plenário, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 29 maio 2002. DOU, 11 jun. 2002)

Diante do exposto, resta claro que é possível a exigência da qualificação técnico-operacional das licitantes, assim como fez a administração na Concorrência Pública nº 002/2007, em seu item 5.4.2, ora em análise. Porém, como o próprio nome já diz, esta qualificação não se confunde com a qualificação técnica-profissional de uma pessoa jurídica, que foi defendida pelo ex-Presidente da CGL. **Qualificação técnico-operacional é diferente de qualificação técnico-profissional.** Conforme transcrito, a capacidade técnico-operacional refere-se à estrutura que a empresa possui para realizar a obra, devendo ser comprovada por meio da experiência da empresa na realização de contratos de obras similares.

O que tem que ficar claro é que o edital, no item 5.4.2, fez remissão à capacidade técnico-operacional das empresas, qualificação distinta da Capacidade Técnica-Profissional de uma pessoa jurídica. Para ratificar e corroborar tais fatos, no Parecer Jurídico do CREA-GO nº 118/2008 constam tais distinções, conforme a seguir:

A Capacidade Técnico Operacional, é figura distinta, não se confunde com o Acervo Técnico-Profissional, **o que tem ocorrido são interpretações errôneas com relação ao que seja Acervo Técnico Profissional e Capacidade Técnico-Operacional.**

Assim sendo, deve ficar esclarecido que a **Capacidade Técnico-Operacional não constitui objeto passível de registro e nem de fornecimento de certidão pelos CREAs**, pois apesar do Atestado Técnico Profissional estar incluído no conjunto que compõem a Capacidade Técnico Operacional, está diz respeito a experiência empresarial, que somam um conjunto de requisitos que a empresa se dispõe a apresentar para executar o objeto da licitação; capacidade de executar satisfatoriamente encargos complexos e difíceis, conjugação de fatores econômicos com o de pluralidade de pessoas, habilidade para agrupar pessoas, bens e serviços, conjunto necessário ao desempenho satisfatório dos objetos, ou seja a capacidade técnico operacional é um requisito referente a empresa, pessoa jurídica, que pretende executar uma obra ou serviço licitado, repita-se **Capacidade Técnico Operacional não é objeto de registro e nem de emissão de Certidões pelos CREAs**, enquanto o Acervo Técnico-Profissional é o requisito referente aos profissionais que prestam serviços à empresa com interesse no processo licitatório, mesmo sem vínculo empregatício.

Concluindo, pela exposição dos fatos, percebe-se que o Acervo Técnico de uma Empresa, ou seja, o Acervo Técnico-Profissional, pertencem aos profissionais de seu Quadro Técnico Permanente devidamente contratados, com ou sem vínculo empregatício (...) **(grifo nosso)**

Diante do exposto, resta claro que a Lei nº 8666/1993 e a Resolução nº 317/86 do CONFEA estão em consonância, diferenciando a capacidade técnico-operacional da capacidade técnica-profissional.

Ressalta-se que tal distinção é pacífica no âmbito de licitações e contratos administrativos, conforme explicitado anteriormente em trechos transcritos de manifestações do TCU. Estranham-se aqui as considerações feitas pela Comissão Geral de Licitação quanto a tal assunto, ainda mais por ser o município de Goiânia, que promove diversas licitações mensalmente, além do que existem diversas manifestações do TCM-GO quanto a tal assunto. Assim, conforme já evidenciado no relatório anterior por esta Secretaria, **esta decisão da Comissão Geral de Licitação é totalmente errônea e equivocada, evidenciando erro basilar no âmbito de**

**Licitações e Contratos**, resultando em habilitações indevidas de empresas que não comprovam qualificações técnicas operacionais.

Por fim, conforme exposto no RA nº 164/12 desta Secretaria, **o Consórcio Ipê não poderia ter sido habilitado, pois não comprovou a qualificação técnica exigida no item 5.4.2.1**, que trata da qualificação técnica-operacional, já que a quantidade comprovada pelos atestados apresentados é inferior ao quantitativo exigido no edital.

Conforme, também, já exposto, consta na documentação de qualificação técnica do Consórcio Ipê a CAT nº 931/2000, em nome da empresa Eliseu Kopp e Cia Ltda e do profissional Daniel Galvan de Lima, cujo objeto é a fabricação, instalação, manutenção e operação de 154 equipamentos elétricos/eletrônicos (barreiras eletrônicas) em Anápolis. Provavelmente, tal documentação foi fornecida pela licitante Consórcio Ipê para a comprovação do item 5.4.2.1, que trata da qualificação técnica-operacional. Porém, tal CAT não serve para tal finalidade. Em que pese o profissional que consta na CAT, qual seja, Daniel Galvan de Lima, fazer parte, na data da licitação, de uma das empresas que compõem o Consórcio Ipê, a Certidão está em nome de outra empresa (Eliseu Kopp e Cia Ltda), não podendo ser considerada para comprovação da qualificação técnica operacional do consórcio.

As CATs em nome de pessoas jurídicas distintas da licitante não servem para comprovação da qualificação técnico-operacional da licitante. A Capacidade Técnico-operacional de uma pessoa jurídica é distinta da Capacidade Técnico-profissional.

A Comissão Geral de Licitação considerou a CAT em nome da empresa Eliseu Kopp e Cia Ltda no somatório dos quantitativos do Consórcio Ipê. O citado atestado apresentado teve como executora a empresa Eliseu Kopp e Cia Ltda, entretanto, o profissional detentor do referido atestado, na data da licitação, fazia parte do quadro permanente de uma das integrantes do Consórcio Ipê. Ora, se tal situação aceita pela comissão fosse correta, chegaria-se ao absurdo de aceitar a CAT em nome da empresa Eliseu Kopp e Cia Ltda para comprovação da qualificação técnica operacional tanto dessa mesma empresa, já que a CAT está no nome dela, quanto da qualificação do Consórcio Ipê, uma vez que este tem o profissional vinculado àquela CAT em seu quadro permanente.

Por fim, quanto à alegação da defesa de que, havendo no quadro da licitante profissional qualificado e com experiência comprovada, o que a licitante necessitaria para o bom desempenho dos serviços é a capacidade econômico-financeira que foi devidamente resguardada no edital, inclusive com exigência de capital social e patrimônio líquido mínimo. Tal alegação está equivocada. De fato, a qualificação econômico-financeira é necessária, conforme preconizado pela lei 8666/1993. No entanto, da forma como foi exposto pela comissão, a qualificação técnica não seria necessária, fato totalmente absurdo. A própria lei 8666/1993, juntamente com a resoluções do CONFEA, entendimentos e jurisprudências de tribunais, corroboram a necessidade de exigência de qualificação técnica, tanto profissional quanto operacional, conforme exaustivamente já exposto anteriormente.

## 2.5. Atuação intempestiva

### 2.5.1. Documentação juntada pela AMT

Foi exposto, inicialmente, que, para a atribuição das multas, tem sido considerado o prazo para encaminhamento dos autos ao TCM de até 30 dias do mês

subsequente à celebração do termo. Argumentou-se que, a princípio, esse prazo parece razoável, porém não leva em consideração a burocracia existente na Administração Pública, não só no âmbito da AMT, mas nacionalmente. Após a assinatura do termo, os autos ainda tramitam em diversos setores dentro da AMT e externamente em vários outros órgãos municipais, destacando-se a Controladoria Geral do Município (CGM). Foram citados alguns normativos que determinam que os contratos devem ser encaminhados à CGM, para análise e emissão de Certificado de Verificação, antes de serem autuados neste Tribunal, sendo que, somente após a emissão de tal certificado é que os atos terão eficácia. Diante disso, foi defendido que não se justifica que o lapso temporal havido entre a realização da despesa e a certificação da mesma pelo responsável pelo controle interno seja considerado para aplicação do parágrafo único, do art. 9º, da RN nº 007/08, que prevê a autuação dos contratos em até 30 dias ao mês subsequente à celebração do termo.

### 2.5.2. Considerações desta Secretaria

Os argumentos expostos pela AMT não merecem acolhida. De acordo com a RN nº 007/08 deste Tribunal, vigente à época da celebração do contrato, constava:

**Art. 9º** Todos os contratos ou instrumentos substitutivos celebrados no decorrer do exercício financeiro, independentemente do valor e da modalidade, ainda que por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deverão ser cadastrados obrigatoriamente no arquivo CON"MAA".txt (Arquivo de Contratos), do Anexo II da presente Resolução, sob pena de multa.

**Parágrafo único.** Além do cadastramento de que trata o caput deste artigo, deverão ser autuados neste Tribunal, em apartado do balancete respectivo e, em até 30 (trinta) dias após o encerramento do mês de sua celebração:

Assim, os argumentos de que tal prazo é insuficiente, em virtude dos trâmites nos órgãos municipais, não são aceitos por esta Secretaria, desatendendo ao preconizado no citado normativo deste Tribunal. **Tal fato merece apreciação jurídica desta Secretaria.**

### 2.6. Proposta Técnica / Irregularidade no julgamento

#### 2.6.1. Documentação juntada pelo ex-Presidente da Comissão Geral de Licitação, Renor Juriti Sampaio

Foi exposto que, para julgamento das propostas técnicas, a Comissão Geral de Licitação acatou os testes de campo e Relatório de Avaliação / Nota Técnica, realizado pela Equipe Técnica da SMT. Ainda, explicitou-se que, após o julgamento das propostas técnicas, o Ministério Público recomendou a anulação do Relatório de Avaliação das propostas técnicas, ao passo que a Procuradoria Geral do Município se manifestou mediante parecer, entendendo ser equivocada a anulação do Relatório de Avaliação. Com base nisso, a Comissão Geral de Licitação decidiu acolher o entendimento constante do referido parecer, mantendo o resultado já explicitado.

Ao final, argumentou-se que, após o julgamento das propostas de preços, observou-se que diante da estimativa de preços orçada pela AMT, houve grande economicidade para o erário, demonstrando que a formatação adotada foi benéfica à Administração Pública.

### 2.6.2. Documentação juntada pela Contratada

Foi evidenciada uma irregularidade exposta no RA nº 164/2012, de que o Consórcio Ipê não poderia ter sido considerado habilitado, já que não comprovou a qualificação técnico-operacional prevista no item 5.4.2.1 do edital.

Destacou-se a nulidade do Relatório de Avaliação dos testes de campo elaborados pela comissão técnica da AMT, em virtude de a comissão de licitação não ter observado as disposições editalícias relativas aos números de testes e datas para aferição, além de ter levado em consideração, para fins de julgamento, todas as imagens escolhidas no período de teste, e não somente a dos carros oficiais, como dispunha o edital da licitação. Nesta seara, foi transcrito um trecho do RA nº 164/2012 desta Secretaria, conforme a seguir:

Ora, como pode diversas empresas se mobilizarem para instalarem equipamentos e estrutura para monitoramento, arcando com custos, para, ao fim, serem consideradas apenas algumas pouquíssimas imagens captadas durante 3 dias (48 imagens para cada empresa). Não se justifica a instauração de uma fase técnica no certame para aferição dos equipamentos das empresas mediante a análise de 48 imagens, que é um número insignificante perto do volume de veículos que trafegam pelas faixas.

Foi exposto que, se o próprio instrumento convocatório previu a realização de 2 testes diurnos e 2 testes noturnos para cada tipo de infração ou funcionalidade, tal disposição deve ser integralmente acatada, em observação ao princípio da vinculação ao edital.

### 2.6.3. Considerações desta Secretaria

Inicialmente, de fato, esclarece-se que a Comissão Geral de Licitação acatou os testes de campo e o Relatório de Avaliação / Nota Técnica, realizado pela Equipe Técnica da SMT, concluindo, inclusive, conforme fls. 5569-5574-XV, pela melhor proposta como sendo a do Consórcio Ipê, sugerindo a adjudicação do objeto da licitação ao mesmo. No entanto, apesar de tal decisão, em virtude de Ação Declaratória com pedido liminar de Antecipação dos Efeitos da Tutela interposto pela empresa Trana Construções Ltda na justiça estadual, a 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos de Goiânia decidiu pela desclassificação das empresas Consórcio Ipê, Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda e Data Traffic S/A e classificação, apenas, da empresa Trana Construções Ltda, já que, segundo a sentença judicial, a mesma provou que era a única com efetiva capacidade técnica de permanecer no certame. Diante disso, a assessoria jurídica da AMT manifestou-se no sentido de acatar tal decisão judicial, resultando na contratação da empresa Trana Construções Ltda.

Apesar de tais fatos, antes da sentença judicial e da abertura de preços das propostas, houve manifestação do Ministério Público do Estado (MP-GO), mediante a Recomendação nº 08/2009, de 06/04/2009, às fls. 5433-5436-Vol. XV, recomendando ao Presidente da Comissão Geral de Licitação à época que anulasse o Relatório de Avaliação dos Testes de Campo e o Relatório de Avaliação – Nota Técnica, elaborados por Comissão Técnica da SMT. No entanto, o Procurador Geral do Município, Elcy Santos de Melo, emitiu parecer não acatando tal recomendação de anulação dos testes, se pronunciando no sentido de classificar para a fase de abertura de preços apenas a empresa que atendeu ao edital, qual seja, a Trana.

Em que pese o parecer do Procurador Geral, o processo prosseguiu com a fase de abertura de preços, resultando na Ata de Julgamento da Melhor Proposta, em que a Comissão Geral de Licitação considerou como vencedora o Consórcio Ipê. Somente com a citada sentença judicial é que foi desconsiderado o resultado da CGL, procedendo-se à contratação da empresa Trana.

Quanto à alegação de que houve grande economicidade para o erário, tendo em vista a diferença entre o valor orçado pela administração e o valor contratado. Esta Secretaria não corrobora com tal alegação. Conforme exposto no relatório anterior, evidencia-se tamanha discrepância entre o valor orçado pela Administração, de R\$ 33.097.500,00, e o valor da proposta contratada, de R\$ 19.130.355,00. Isso revela que o valor contratado representou 57,80% do valor orçado pela administração, situação totalmente distante da realidade. Ora, como pode um orçamento prever um determinado valor para a execução de um contrato e o mesmo ser executado aproximadamente pela metade desse preço? Isso reforça o fato, já exposto anteriormente, do projeto básico e do orçamento básico elaborados pela Administração apresentarem grande deficiência.

Além dos argumentos expostos pela administração, com as considerações feitas por esta Secretaria, passa-se à abordagem de outros pontos relacionados à proposta técnica, alguns já tendo sido expostos no relatório anterior.

Inicialmente, não ficou claro no edital que os testes seriam aferidos apenas com veículos oficiais (SMT). O que ficou estabelecido pelo edital, no item 8.1.2, foi que, para efeito de conferência com os dados fornecidos pelos licitantes seriam realizados testes utilizando viaturas e/ou veículos descaracterizados. Ainda, o item 8.1.6 diz:

Os equipamentos deverão funcionar, no mínimo, por 3 (três) dias consecutivos, onde irão realizar 2 (dois) testes diurnos e 2 (dois) testes noturnos para cada tipo de infração ou funcionalidade (...).

E o item 8.1.10 diz que:

Os equipamentos deverão registrar o volume total de veículos nas faixas de trânsito monitoradas, informando data, horário, velocidade e classificação do tipo de veículo, enfim, todos os dados solicitados neste edital.

Evidencia-se uma contradição no edital, pois em um item consta a realização de 2 testes diurnos e 2 testes noturnos para cada tipo de infração, ao passo que em outro item diz que os equipamentos iriam registrar o volume total dos veículos nas faixas monitoradas. Ora, se um item fala de registro do volume total de veículos, como pode outro item falar em realização de alguns poucos testes pelos equipamentos?

Quanto a tal fato, conforme abordado no relatório anterior, no juízo inicial da Comissão foram consideradas as imagens captadas de todos os veículos, aferindo, assim, os percentuais de aproveitamento dos equipamentos de cada empresa. Porém, após a contestação judicial, foi desconsiderado o referido julgamento, considerando apenas as imagens captadas dos veículos oficiais, com o argumento que essa era a previsão editalícia. Esta Secretaria não corrobora com tal decisão, tendo em vista a contradição exposta no edital, sendo que, ao mesmo tempo em que foi prevista a realização de 2 testes diurnos e 2 testes noturnos, o edital exigiu o registro do volume total de veículos pelos equipamentos das licitantes. Assim, a previsão editalícia não era apenas para a consideração de imagens captadas dos veículos oficiais.

Além disso, conforme, também, já abordado no RA nº 164/12, a consideração apenas das imagens capturadas dos veículos oficiais pelos equipamentos se mostra



bastante desrazoada. Ora, como pode diversas empresas se mobilizarem para instalarem equipamentos e estrutura para monitoramento, arcando com custos, para, ao fim, serem consideradas apenas algumas pouquíssimas imagens captadas durante 3 dias (48 imagens para cada empresa). Não se justifica a instauração de uma fase técnica no certame para aferição dos equipamentos das empresas mediante a análise de 48 imagens, que é um número insignificante perto do volume de veículos que trafegam pelas faixas. A título de exemplo, de acordo com o Relatório de Avaliação dos Testes de Campo, emitido pela Comissão Geral de licitação, às fls. 4740-4762-Vol. 14/18, para a licitante Splice, foram registradas 22.647 imagens (válidas e inválidas); para a Data Traffic, 7.948 imagens; para o Consórcio Ipê, 15.760 imagens; e para a Trana, 6.946 imagens. Ora, se, na prática, são milhares de veículos que trafegam pelas faixas monitoradas pelos equipamentos, nada mais razoável que o teste ser realizado mediante a análise das imagens de todos os veículos que trafegam nessas vias em um determinado período, de forma a se aproximar ao máximo do real ambiente que os equipamentos irão operar, conforme previsto no citado item 8.1.10 do edital.

Ainda, os testes realizados em período noturno basearam-se apenas nos veículos oficiais, sendo que todos os veículos possuíam placas refletivas. Quanto a esse fato, nos testes realizados com os veículos oficiais, com exceção da Trana Construções Ltda, para todas as outras empresas os veículos ou não foram identificados ou foram raramente identificados. E, justamente, em virtude disso que a decisão judicial desclassificou todas as empresas, com exceção da contratada. Mais uma vez, tal situação se mostra desrazoada. Primeiro, porque não havia nenhuma menção no edital que a aferição noturna seria somente por meio de placas refletivas. Segundo, pelo motivo que o uso de placas refletivas passou a ser obrigatório apenas para veículos de duas ou três rodas do tipo motocicleta, motoneta, ciclomotor e triciclo, sendo facultativo para os demais, conforme transcrição do art. 6º da Resolução nº 231, de 15/03/2007, do CONTRAN, com a resolução dada pela Resolução nº 241, de 22/06/2007:

Art. 6º. Os veículos de duas ou três rodas do tipo motocicleta, motoneta, ciclomotor e triciclo ficam obrigados a utilizar placa traseira de identificação com película refletiva conforme especificado no Anexo desta Resolução e obedecer aos seguintes prazos:

I - Na categoria aluguel, para todos os veículos, a partir de 1º de janeiro de 2008;

II - Nas demais categorias, os veículos registrados a partir de 1º de janeiro de 2008 e os transferidos de município;

Parágrafo único. Aos demais veículos é facultado o uso de placas com película refletiva, desde que atendidas as especificações do Anexo desta Resolução.

Assim, a obrigatoriedade do uso de placas refletivas passou a ser apenas para veículos de duas ou três rodas a partir de 1º de janeiro de 2008, sendo que os testes foram realizados em julho de 2008. Ou seja, à época dos testes, em julho/2008, haviam pouquíssimos veículos com placas refletivas, porém todos os testes noturnos foram feitos apenas com veículos com placas refletivas. Importante ressaltar que, em 20/06/2008, no Termo de Esclarecimento sobre os Testes, emitido pela CGL, no item 5. "Configuração", que fala da configuração dos equipamentos, não consta nenhuma menção quanto à utilização de placas refletivas nos testes noturnos, além de não fazer menção que os testes noturnos seriam realizados considerando somente veículos com placas refletivas.



E, ainda, é desrazoado desqualificar uma determinada empresa pelo fato das placas refletivas não terem sido identificadas pelas imagens, já que tal situação poderia ser superada com ajustes nos equipamentos instalados. Ou seja, no caso prático do funcionamento dos equipamentos ao longo do contrato, os mesmos seriam ajustados para tal. Tais problemas foram abordados em diversos recursos impetrados pelas licitantes. Tanto é que nas observações finais do "Relatório de Avaliação dos Testes de Campo", emitido pela comissão técnica da SMT, consta a seguinte observação: "(...) apesar dos testes em escala real e de suficiência indicar que algumas empresas licitantes ainda não são capazes de perceber com total acuidade as informações contidas nestas placas, é necessário e imprescindível que a licitante vencedora se comprometa, prontamente, a desenvolver os ajustes necessários a permitir completa e perfeita percepção e identificação das placas com películas refletivas, caso ainda seus equipamentos não possuam tal característica". Assim, não é razoável desqualificar empresas que possuem diversas CATs de prestação de serviços similares aos objetos do contrato apenas por falta de ajustes dos seus equipamentos.

Diante do exposto, esta equipe técnica considera que estão equivocados os testes noturnos feitos apenas considerando veículos com placas refletivas e a consideração apenas dos veículos oficiais para a aferição dos testes de aproveitamento, sem considerar todas as imagens capturadas. Assim, em que pese apenas a empresa Trana Construções Ltda ter sido qualificada, mediante decisão judicial, **esta Secretaria discorda totalmente da Fase Técnica da licitação**, primeiramente pela ilegalidade de ter sido incluída tal fase no certame, conforme exposto anteriormente, e segundo pelos critérios adotados como desclassificatórios terem sido totalmente desrazoados e prejudiciais às diversas empresas que prestam serviços nesse ramo. Portanto, **esta fase de propostas técnicas contém vícios, sugerindo a nulidade da mesma.**

## 2.7. Estimativa de Valor/Irregularidade Orçamento Básico/Deficiência Projeto Básico

### 2.7.1. Documentação juntada pela AMT

Foi explicitado que, ao descrever a deficiência do projeto básico, esta equipe reconheceu que o 1º Termo de Alteração do edital trouxe aos autos o Projeto Básico. Assim, entendeu-se que a deficiência foi admitida e sanada totalmente.

Ressaltou-se que a exigência de orçamento básico detalhado, composição de custos e BDI diz respeito apenas às obras e serviços de engenharia, o que a AMT entende não ser o caso. Apesar disso, consta que a contratada apresenta, neste ato, a composição de BDI e a composição de seus custos unitários. Ainda, explicitou-se que tal composição esclarece o fato de os equipamentos fixos medidores de velocidade com indicador externo terem os mesmos valores unitários que os equipamentos fixos medidores de velocidade e registradores de avanço de sinal vermelho e parada sobre a faixa de pedestre.

### 2.7.2. Documentação juntada pela Contratada

Inicialmente, foi exposto que, de acordo com a solicitação feita por esta equipe, a empresa Trana deveria apresentar documentações relativas ao solicitado nos subitens 1 e 2 do item 2.14 do RA nº 164/12 desta Secretaria.

Argumentou-se que a documentação referida fora devidamente apresentada no âmbito do procedimento licitatório, em consonância aos termos do edital. Foi transcrito parte do edital, constando que a proposta deveria ser apresentada, de preferência, conforme modelo anexo ao edital, e assim foi feito pela contratada.

Foi ressaltado que a própria AMT, por ocasião da diligência realizada pela Divisão de Fiscalização de Obras da Controladoria Geral do Município, justificou que "em nenhum momento do instrumento convocatório foi exigido composição de custos ou mesmo indicação do BDI, mas tão somente foi oferecida uma Composição (através do Termo de Alteração) para que os licitantes pudessem basear sua proposta nos valores apresentados pela administração (...)".

A contratada explicitou que, apesar de ter atendido o edital, neste ato anexou o relatório com o orçamento básico detalhado e com a composição dos custos unitários, inclusive do BDI, com o intuito de contribuir com o bom andamento do processo administrativo junto a este Tribunal.

### 2.7.3. Considerações desta Secretaria

Inicialmente, quanto à alegação da AMT de que a exigência de orçamento básico detalhado, composição de custos e BDI dizer respeito apenas às obras e serviços de engenharia, o que a AMT entende não ser o caso do objeto licitado, tal alegação, também, não tem fundamento. Ora, se tais serviços não são de engenharia, por que o edital de licitação exigiu CATs para a qualificação técnica das empresas licitantes e dos profissionais? Esta Secretaria esclarece que o objeto da licitação em voga refere-se a serviços de engenharia, mais especificadamente afeto à engenharia de trânsito. Ressaltam-se alguns documentos/informações constantes do processo que confirmam tal situação, como: as comprovações de qualificações técnicas de empresas e profissionais foram realizadas mediante a apresentação de CATs (Certidões de Acervo Técnico); o Relatório de Avaliação dos Testes de Campo emitidos pela equipe técnica da AMT está assinado por engenheiros. Portanto, resta afastada a alegação da AMT.

Com relação ao exposto pela contratada de que esta deveria apresentar documentações relativas aos subitens 1 e 2 do item 2.14 do RA nº 164/12 desta Secretaria, tal fato está equivocado, tendo em vista que o item 1 da abertura de vista referiu-se ao orçamento básico, que é documento elaborado pela administração, e não pela contratada.

A argumentação pela contratada de que a documentação solicitada, qual seja, a proposta devidamente detalhada com a composição de todos os seus custos unitários, incluindo a composição de custos do BDI, foi devidamente apresentada no âmbito do procedimento licitatório, em consonância aos termos do edital, está equivocada. De acordo com a documentação constante nos autos como proposta da contratada, às fls. 5547-5551 - Vol. 15/18, consta apenas o valor unitário por faixa e o valor total referente ao período contratual, juntamente com o cronograma de execução e desembolso financeiro, não contemplando a composição de todos os seus custos unitários e do BDI, como informado. A proposta da contratada sequer foi apresentada em conformidade com a "Planilha de Composição de Custos" do edital, inserida mediante o 1º Termo de Alteração do Edital. Importante ressaltar aqui o item 7.3.3 do edital:

### **7. ENVELOPE Nº 03 – PROPOSTA COMERCIAL DA PROPOSTA COMERCIAL**

7.3.3 – Apresentar planilha(s) Orçamentária(s) completa, referente aos serviços cotados onde conste os quantitativos e seus respectivos preços unitários, os preços parciais, preços totais dos itens, valor mensal, anual, e o preço total dos serviços, **nos termos deste edital**.

Assim, com o 1º Termo de Alteração do Edital, as licitantes deveriam apresentar a proposta, no mínimo, em consonância com a “Planilha de Composição de Custos” elaborada pela administração, fato desatendido pela contratada Trana. E, consta no item 7.6 do edital: “7.6 - Será desclassificada a proposta que não atender às exigências do ato convocatório (...)”. E na Lei 8.666/1993 diz:

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; (grifo nosso)

E, ainda, consta o alerta no item 7.3.6 do edital: “Será desclassificada a proposta, cuja especificação estiver incompatível com o objeto especificado nos anexos constantes deste instrumento, ou ainda, aquelas que omitirem as especificações mínimas solicitadas (...)”.

Portanto, a **proposta da contratada** não foi apresentada em conformidade com os requisitos do edital, **devido ter sido desclassificada pela Comissão Geral de Licitação**.

A propósito, com relação às **propostas comerciais de preço** apresentadas, **apenas na proposta da licitante Data Traffic** consta uma planilha **nos mesmos moldes da “Planilha de Composição de Custos”** inserida mediante o 1º Termo de Alteração do **Edital**. Sendo assim, **todas as outras empresas licitantes** participantes da fase de propostas comerciais, quais sejam, **Consórcio Ipê, Splice e Trana, deveriam ter sido desclassificadas** pela Comissão Geral de Licitação, conforme exposto anteriormente, **por não terem atendidas às exigências do edital**.

Corroborando tais situações, levando em conta as diversas falhas na adequação das planilhas orçamentárias apresentadas tanto pelo responsável pela elaboração do projeto básico, quanto pelas licitantes, o TCU tem formulado diversas determinações a órgão ou entidade no seguinte sentido (Acórdão nº 1387/06 – Plenário TCU):

9.1.4 promova a análise da compatibilidade dos preços do projeto básico entregue pela empresa vencedora da Concorrência (...)

9.1.5 exija a composição de preços de todos os itens da planilha orçamentária do projeto básico, bem como das futuras planilhas de preços da licitação a ser realizada (...)

Em que pesem tais incompatibilidades, a contratada informou que anexou, na defesa juntada aos autos, um relatório com o orçamento básico detalhado e com a composição dos custos unitários, inclusive do BDI, com o intuito de contribuir com o bom andamento do processo administrativo junto a este Tribunal. De fato, constam alguns documentos anexados pela contratada, no entanto, de forma alguma tais documentos referem-se a um orçamento básico detalhado, com a composição dos custos unitários. Os documentos apresentados pela contratada como “Composição de Preço Unitário” apenas citam itens, com seus respectivos preços, que compõem o custo unitário total por cada faixa, porém sem apresentar a composição propriamente

dita de tais itens. A exemplo das observações feitas por esta Secretaria no RA nº 164/12 com relação a não apresentação de composição de custos do orçamento básico elaborado pela administração, na planilha intitulada pela contratada como "Composição de Preço Unitário" não existe composição do custo relacionado às equipes de mão-de-obra (instalação dos equipamentos, de manutenção preventiva e corretiva e de operação – sistemas), constando apenas o valor de cada equipe por mês e por faixa monitorada. Ou seja, **com a não apresentação da composição de custos da proposta da contratada, não existem elementos suficientes para que os custos contratados possam ser verificados, restando impossibilitada tal análise de preços.**

Nesta mesma seara, a alegação pela AMT de que o 1º Termo de Alteração do Edital trouxe aos autos o Projeto Básico não merece acolhida por esta Secretaria. O referido termo de alteração apenas alterou alguns itens do edital publicado inicialmente, incluindo uma planilha intitulada de "Planilha de Composição de Custos", relacionando os itens que compunham o custo total estimado, e a relação com os locais onde os equipamentos seriam instalados". Conforme já exposto no RA nº 164/12, com relação ao documento intitulado como "planilha orçamentária de composição de custos" anexada ao Projeto Básico, tal planilha apenas relaciona os serviços que compõem o objeto do contrato. Porém, não se trata de uma planilha de composição de custos, não existindo um memorial de cálculo que justifique as quantidades de vários itens constantes do orçamento básico. Como exemplos, não constam especificações de diversos equipamentos, tais como servidores, estações de trabalho, impressoras, fotocopiadoras, sendo que existem diversas marcas e modelos, de distintas configurações e de diversos valores, além de não existir composição do custo relacionado às equipes de mão-de-obra. Ou seja, sem as devidas especificações, não seria possível fazer um orçamento adequado e nem teria como as empresas fornecerem propostas. Ainda, conforme já exposto no relatório anterior, ressalta-se que existem alguns itens que não possuem informações e/ou justificativas com relação aos quantitativos constantes da planilha orçamentária, como é o caso de 160 unidades de "Sistema Operacional", 31 unidades de "Software de imagens", 25 unidades de "Estação de trabalho simples", entre outros. Ou seja, não existe um memorial de cálculo que justifique as quantidades de vários itens constantes do orçamento básico. Além disso, como não foi apresentada a composição de BDI pela administração, não é possível verificar se alguns itens incluídos ao final do orçamento estão coerentes, como, por exemplo, os "seguros" e "tributos", já que os seguros devem fazer parte do BDI e alguns tributos devem fazer parte do BDI, não podendo ser verificado se existem tributos em duplicidade. Assim, **em virtude da não apresentação da composição de custos, não existem elementos suficientes para que seja possível analisar os valores do orçamento básico da administração.**

Com relação aos equipamentos eletrônicos a serem instalados, no orçamento básico foi considerado o mesmo valor unitário tanto para os equipamentos fixos medidores de velocidade com indicador externo quanto para os equipamentos fixos medidores de velocidade e registradores de avanço de sinal vermelho e parada sobre a faixa de pedestre. Na resposta da contratada, foi explicitado que a composição apresentada esclarece o fato de os dois tipos de equipamentos terem os mesmos valores unitários. Quanto a tal assunto, esta Secretaria não acata as justificativas apresentadas. Conforme relatado anteriormente, a documentação intitulada como "Composição de Preço Unitário" não se trata de composição

propriamente dita, contendo apenas uma relação de itens, com seus respectivos preços, que compõem o custo unitário total por cada faixa. Sendo assim, retifica-se o posicionamento exposto anteriormente de que não há justificativas plausíveis para que os valores sejam os mesmos para serviços de equipamentos distintos, evidenciando uma incoerência no orçamento.

Conforme, também, já relatado no RA nº 164/12, para a elaboração de orçamentos a serem levados para a licitação, via de regra utilizam-se tabelas referenciais publicadas por órgãos especializados, que, no caso de recursos municipais em Goiás, adotam-se as tabelas da AGETOP. Porém, na inexistência de preços referenciais, devem ser elaboradas as composições de custos dos serviços objetos da licitação. Tal fato é evidenciado por Cláudio Sarian Altounian, em seu livro "Obras Públicas – Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização", 2ª edição, págs. 166 e 167: "As referências legais não excluem a necessidade da existência de planilha que expresse a composição de todos os custos unitários dos serviços das obras, consoante art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/93, ou seja, o detalhamento de todos os parâmetros utilizados para o cálculo dos custos" (...) "Nas hipóteses em que não seja possível encontrar o custo de determinado insumo ou serviço em planilhas referenciais, é recomendável na elaboração da nova composição que sejam solicitadas propostas junto a fornecedores a fim de juntá-las aos autos do processo licitatório".

Com relação à composição de BDI apresentada pela contratada, ressalta-se que a soma dos itens componentes do BDI não conferem com o valor final da planilha, adotado como o BDI. A soma dos itens resulta em 21,39%, e o valor final do BDI adotado está descrito como 23,00%, evidenciando inconsistência em mais um documento apresentado pela contratada.

Sendo assim, mesmo com a publicação do 1º Termo de Alteração do Edital, **persistiu a ilegalidade da licitação ter sido realizada sem um orçamento detalhado dos serviços almejados pela administração, o que, conseqüentemente, configura deficiência do projeto básico**, desatendendo ao preconizado no art. 6º, inciso IX, item "f", da Lei nº 8.666/1993. E, conforme evidenciado anteriormente, **em virtude da não apresentação da composição de custos, não existem elementos suficientes para que seja possível analisar os valores do orçamento básico da administração e da proposta da contratada.**

Registra-se aqui que a Divisão de Fiscalização de Obras (DFVO) da Controladoria Geral do Município (CGM) havia exposto tais irregularidades na proposta da Contratada, em sede de diligência junto à AMT. Nessa ocasião, a agência justificou que "em nenhum momento do instrumento convocatório foi exigido composição de custos ou mesmo a indicação do BDI, mas tão somente foi oferecida uma Composição (através de Termo de Alteração) para que os licitantes pudessem basear sua proposta nos valores apresentados pela administração (...)". Quanto a tal justificativa, esta Secretaria expõe que não é necessário que o instrumento convocatório exija das licitantes a composição de custos e a indicação do BDI. Conforme exposto anteriormente, tais exigências são feitas por lei, sendo que o descumprimento delas evidencia grave irregularidade, que deveriam ter sido evitadas pelos responsáveis, principalmente, pela Comissão Geral de Licitação e pela AMT.

## 2.8. Recomendações do Ministério Público do Estado de Goiás (MPE-GO)



Conforme já evidenciado no RA nº 164/12, registra-se aqui que o MPE-GO, por meio do Promotor de Justiça Fernando Aurvalle Krebs, fez, inicialmente, recomendação (nº 18/2008), em dezembro de 2008, no sentido de anulação do Relatório de Avaliação dos Testes de Campo e do Relatório de Avaliação – Nota Técnica, levando a efeito novo julgamento das propostas técnicas. Porém, posteriormente, em fevereiro de 2009, mediante Ofício nº 045/2009, o MPE-GO reconsiderou o teor da referida documentação, possibilitando o prosseguimento regular da licitação.

No entanto, mediante Recomendação nº 08/2009, de abril de 2009, o MPE-GO recomendou, novamente, a anulação do Relatório de Avaliação dos Testes de Campo e do Relatório de Avaliação – Nota Técnica, devendo ser realizados novos testes.

Em que pesem tais recomendações e, mesmo com o parecer da Procuradoria Geral do Município (fls.5449-5450-XVI), o procedimento licitatório teve prosseguimento, passando-se para a fase das propostas de preços.

## 2.9. Irregularidade do 1º Termo Aditivo

### 2.9.1. Documentação juntada pela AMT

Inicialmente, foi exposto que este Tribunal considerou a possibilidade de prestação de serviços com equipamentos já instalados configura irregularidade gravíssima.

Para a AMT, a prestação dos serviços através dos equipamentos que já se encontravam instalados e operando na data da celebração do 1º Termo Aditivo e que pertenciam à EIT não configura irregularidade gravíssima como manifestado por este Tribunal. A justificativa para o ato, já manifestado anteriormente nos autos, é a manutenção dos serviços, considerados essenciais à segurança de pessoas e veículos. Foi ressaltado que é notório o fato de que os equipamentos eletrônicos de fiscalização diminuem sensivelmente a ocorrência de acidentes, com redução de mortes no trânsito.

Foi evidenciado que tais equipamentos foram utilizados por poucos meses, visto que foram substituídos pelos novos.

### 2.9.2. Considerações desta Secretaria

Os argumentos expostos pela AMT quanto à celebração de tal termo aditivo não merecem acolhida por esta Secretaria. As simples justificativas de que era necessária a manutenção dos serviços considerados essenciais à segurança de pessoas e veículos e de que os equipamentos eletrônicos de fiscalização diminuem sensivelmente a ocorrência de acidentes, com redução de mortes no trânsito, não são suficientes para a celebração de tal termo.

Conforme evidenciado no RA nº 164/12, com relação às justificativas para celebração de tal termo aditivo, consta, inicialmente, um documento enviado pela Trana à AMT, informando que, tendo em vista que o Contrato nº 004/2010 celebrado com a mesma previa a instalação total dos equipamentos em até 12 meses, a contratada propôs que a prestação dos serviços objetos do contrato iniciasse em 14/05/2010, utilizando os equipamentos que já se encontravam instalados e em operação pela Empresa Industrial Técnica S/A – EIT, de forma a os substituir pelos

equipamentos contratados no prazo de 7 meses, reduzindo, assim, em 5 meses o prazo do cronograma. Foi informado que a operação imediata dos equipamentos já instalados representaria a continuidade dos serviços de monitoramento das vias sob jurisdição do município de Goiânia, o que iria gerar a manutenção da segurança viária tanto dos condutores quanto dos pedestres. Nesse sentido, a Trana Construções Ltda receberia, a partir de 14/05/2010, mediante locação da EIT, todos os equipamentos e instalações que se encontravam em operação. Os preços cobrados pela Trana pelos equipamentos já instalados seriam os mesmos praticados no último contrato celebrado com a EIT (Contrato nº 016/2009), no valor de R\$ 1.432,00 por faixa monitorada.

Nesse sentido, foi juntado o Contrato de locação dos equipamentos entre a EIT e a Trana, referente à locação de 30 equipamentos fixos medidores de velocidade e 60 equipamentos fixos medidores de velocidade e registradores de avanço de sinal vermelho e parada sobre a faixa de pedestres, por um período de 12 meses, entre 14/05/2010 e 13/05/2011, cujo valor da locação seria de R\$90.000,00 mensais.

Com relação ao referido termo aditivo, primeiramente, a alegação de que o termo aditivo reduziria em 5 meses o prazo do cronograma está equivocada. O Contrato nº 004/2010 previa a instalação de todos os equipamentos contratados, quais sejam, 78 faixas de equipamentos medidores de velocidade e 227 faixas de equipamentos de velocidade, de avanço de sinal e de parada, em até 12 meses. Ao passo que a substituição dos equipamentos locados pela EIT, que ocorreria em 7 meses, contemplava a substituição apenas de 30 faixas de equipamentos medidores de velocidade e 90 faixas de equipamentos de velocidade, de avanço de sinal e de parada. Ou seja, não tem como se comparar a instalação de 305 faixas (78 + 227) em 12 meses, contemplado no Contrato nº 004/2010, com 120 faixas (30 + 90) em 7 meses, contemplado no Contrato de locação entre a Trana e a EIT. Portanto, a justificativa de redução do cronograma em 5 meses, em virtude da locação dos equipamentos da EIT não procede. De qualquer forma, de acordo com a cláusula terceira do 1º Termo Aditivo, foi pactuada a redução do cronograma de instalação dos equipamentos contratados para 7 meses, sendo esse o novo prazo para a instalação total dos equipamentos.

Quanto à continuidade dos serviços de monitoramento das vias sob jurisdição do município de Goiânia, o que iria gerar a manutenção da segurança viária tanto dos condutores quanto dos pedestres, de fato tal alegação é significativa. O serviço de monitoramento da segurança viária realmente é essencial à segurança de veículos e pedestres, contribuindo para a diminuição da ocorrência de acidentes, com redução de mortes no trânsito. No entanto, tal fato não é justificativa para a celebração de tal termo aditivo. A continuidade dos serviços já era sabida e prevista pela administração, devendo ter sido considerada para a realização da licitação e contratação, contemplando como seria a substituição dos equipamentos já existentes para os novos.

Estranha-se aqui que a locação de equipamentos entre a EIT e a Trana contemplou 90 faixas de equipamentos de velocidade, de avanço de sinal e de parada. No entanto, na cláusula primeira do 1º Termo Aditivo celebrado consta que a execução dos serviços objetos do contrato seria iniciada em 14/05/2010, com exceção do controle de velocidade do equipamento fixo medidor de velocidade e registrador de avanço de sinal vermelho e parada sobre a faixa de pedestre, uma vez que seria necessária, para o início da autuação por velocidade através de tais aparelhos, ampla campanha de informação e orientação junto aos motoristas. Ora,

se a locação dos equipamentos da EIT pela Trana já considerou tais equipamentos, como iria se pagar pela utilização deles se os referidos equipamentos não seriam utilizados e nem havia previsão do início da utilização dos mesmos? Ou seja, da forma como foi celebrado o termo aditivo, a AMT pagaria à contratada pela utilização de tais equipamentos, porém, esses equipamentos não iriam funcionar até que fosse promovida uma campanha de informação e orientação junto aos motoristas.

Outra situação estranha é o fato dos equipamentos de velocidade, de avanço de sinal e de parada locados pela EIT à Trana já estarem em operação anteriormente pela EIT e a alegação da necessidade de realização de campanha de informação e orientação para o início do funcionamento desses equipamentos. Ora, se tais equipamentos já estavam em funcionamento em momento anterior, não se mostra pertinente a alegação de que tais equipamentos locados não entrariam em atividade até o referido processo de informação e orientação.

Conforme também já exposto anteriormente, o valor a ser pago pela AMT à Trana pelos serviços a serem prestados pelos equipamentos pertencentes à EIT seria de R\$ 1.432,00 por faixa monitorada, e o valor pelos equipamentos novos, pertencentes à contratada (já instalados e os que substituírem os antigos), seria de R\$ 1.445,00, conforme já contemplado no Contrato nº 004/2010. Registra-se aqui tal irregularidade quanto ao fato de que o objeto contratado ter sido alterado. As licitantes ofertaram preços para a instalação de equipamentos novos, de acordo com o item 6.2.2 do edital, alterado pelo 1º Termo de Alteração do Edital, que explicita: **“Apresentar especificação detalhada dos equipamentos cotados, que obrigatoriamente deverão ser todos novos de primeiro uso e atualizados tecnologicamente (equipamentos e sensores) (...)” (grifo nosso). Porém, mediante o 1º Termo Aditivo celebrado, como a contratada iria utilizar os equipamentos já instalados, desatendeu ao previsto no edital, já que tais equipamentos locados da EIT eram usados.** Mais ainda, outra grave irregularidade conexa com esse assunto, foi quanto ao valor contratado para tais equipamentos, que foi de R\$ 1.432,00. **Ora, se a contratação de novos equipamentos foi de R\$ 1.445,00, como que o valor dos equipamentos usados representaria 99,10% dos equipamentos novos? Além disso, no valor a ser pago pelos equipamentos usados, não seria aferido o controle de velocidade do equipamento fixo medidor de velocidade e registrador de avanço de sinal vermelho e parada sobre a faixa de pedestre, ou seja, a prestação de serviços seria apenas parcial e o valor considerado para pagamento não contemplou tal fato.** Ressalta-se que, conforme informado pela AMT, os equipamentos locados pela EIT à Trana operam desde 1990, mediante contratos com a SMT/AMT.

Diante do exposto, resta claro que a SMT estaria pagando praticamente o mesmo valor de equipamentos novos para equipamentos com, no mínimo, 20 anos de uso, além do pagamento pela utilização de alguns equipamentos (equipamento fixo medidor de velocidade e registrador de avanço de sinal vermelho e parada sobre a faixa de pedestre), que nem seriam utilizados por um certo tempo, já que seria necessária uma campanha de informação e orientação junto aos motoristas, o que configura uma **irregularidade gravíssima.**

**2.10. 2º Termo Aditivo / 1º Termo de Apostilamento ao Contrato nº 004/2010 e respectivos termos de rerratificação**

Conforme abertura de vista promovida pelo RA nº 164/2012, item 6, foi solicitada justificativa a respeito do empenho nº 12902 constante no SICOM deste Tribunal, no valor de R\$ 134.089,84, emitido em 13/09/2011, cuja descrição é "Empenho para fazer face a pagamento de despesa com acréscimo de 25% no contrato 004/2010, de 76 faixas de rolamento". E, caso tal empenho fosse referente a algum termo aditivo, juntasse aos autos o processo referente a tal aditivo, com todos os documentos exigidos pela RN nº 007/08 deste Tribunal. Assim, foram juntadas documentações relativas ao procedimento de celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 004/2010, relativo a tal empenho, passando-se a seguir às considerações por parte desta Secretaria.

### 2.10.1. 2º Termo Aditivo juntado aos autos

Inicialmente, consta um documento do Diretor de Trânsito da AMT, Miguel Carlos Leite Ferreira, contendo considerações a respeito da necessidade de formalização de termo aditivo. Dentre as informações constantes desse documento, no afã de comprovar a necessidade da celebração do termo aditivo, as mais relevantes são: elevado índice de acidentes de trânsito na capital, evidenciando a necessidade de instalação de um número maior de equipamentos eletrônicos de fiscalização de trânsito, visto que, comprovadamente, estes diminuem a incidência e a gravidade de acidentes de trânsito; através de dados estatísticos foram constatadas necessidades de instalação de equipamentos em mais alguns pontos da capital; possibilidade jurídica de acréscimo de 25% no quantitativo de equipamentos objetos do contrato; o acréscimo de 25% representaria mais 76 faixas a serem monitoradas, considerando que o Contrato nº 004/2010 contemplou 305 faixas. Assim, o referido documento foi encaminhado à Diretoria de Projeto e Trânsito para levantamento dos locais onde seriam instalados novos equipamentos.

Com base nisso, foi elaborado documento com a relação de locais, considerando as 76 faixas citadas, contemplando 28 faixas para medidores de velocidade e registro de avanço de sinal e faixa de pedestres e 48 faixas para medidores de velocidade. Nesse documento, constam algumas observações a respeito da necessidade de instalação de novas faixas de monitoramento, quais sejam: "aumento considerável de veículos em circulação nas nossas vias, refletindo em um aumento alarmante de acidentes em função do desrespeito à sinalização vigente, como também atendendo aos inúmeros pedidos de solução dos problemas de Engenharia de Tráfego, feitos pela comunidade goianiense". Anexada a tal documento, consta uma planilha com a frota de veículos cadastrados por habitante no estado de Goiás e na cidade de Goiânia até 2009.

Mais adiante, consta um documento assinado pelo presidente da AMT, contendo expressamente as justificativas para o acréscimo de 25% ao contrato. Estão explicitados como justificativas: grande quantidade de veículos que transitam na capital; o quantitativo de veículos que trafegam diuturnamente nas vias pavimentadas da cidade aumentou vertiginosamente nos últimos 10 anos, quando havia o mesmo quantitativo de equipamentos de monitoramento instalados; a possibilidade que é dada ao administrador público de agir de acordo com a conveniência administrativa.

Ainda, de acordo com o Parecer nº 334/2011 do Diretor do Departamento Jurídico e do Contencioso da AMT, consta que, para o acréscimo de 25%, é

necessária a justificativa para tal acréscimo, que, no caso, é o aumento vertiginoso na quantidade de veículos que circulam na capital.

Em outra esfera, com relação ao valor aditivado, às fls. 198-199, vol. 18/18, consta o Termo de Apostilamento nº 001/2001 ao Contrato nº 004/2010, datado de 15/06/2011, referente à fixação dos valores mensais resultantes da aplicação do índice de reajuste previsto no Termo de Contrato. Consta que, considerando as disposições contidas na Cláusula Sétima do Termo de Contrato Apostilado, o valor unitário por faixa de rolamento passou a ser de R\$ 1.764,34, resultante da aplicação do índice do IGPM-DI, da Fundação Getúlio Vargas. Assim, o valor total para os meses de maio a dezembro de 2011 passou a ser de R\$ 4.280.720,95.

Diante do exposto, foi celebrado o 2º Termo Aditivo ao Contrato, no valor de R\$ 134.089,84, datado de 08/08/2011, contendo o local e a quantidade de faixas a serem monitoradas.

Consta nos autos o Certificado nº 6461/2011, do gabinete do Controlador Geral do Município, a respeito do 1º Termo de Apostilamento ao Contrato nº 004/2010 e 2º, 3º e 4º Termo de Rerratificação ao Apostilamento nº 001/2011, certificando que o valor do reajuste seria de R\$ 1.729,46, divergente do valor constante do Termo de Apostilamento constante dos autos (R\$ 1.764,34). Levando em conta tais fatos e que o Certificado nº 6461/2011, da CGM, faz remissão ao 2º, 3º e 4º Termo de Rerratificação ao Apostilamento, pressupõe que o valor do reajuste foi retificado para R\$ 1.729,46, apesar de não ter sido apresentado tais documentos de rerratificações.

Nesta seara, consta um Despacho da Divisão de Fiscalização de Obras (DVFO) da CGM, diligenciando, principalmente, quanto ao valor constante do 2º Termo Aditivo celebrado. Em função disso, foi feita a Rerratificação do 2º Termo Aditivo, datado de 13/10/2011, contemplando que o valor aditivado foi de R\$ 131.438,96, sendo que o valor unitário por faixa de rolamento acrescida é de R\$ 1.729,46.

Após isso, foi emitido Parecer da DVFO/CGM, evidenciando o valor unitário por faixa de rolamento, de R\$ 1.729,46, o valor mensal do aditivo, de R\$ 131.438,96 e o novo valor do contrato, de R\$ 26.742.011,19.

Constam nos autos os Cronogramas de Execução Físico-financeiros inicial e atualizado (após reajuste), além do saldo contratual em outubro/2011.

## 2.10.2. Considerações desta Secretaria

Primeiramente, as justificativas apresentadas nos autos para a celebração do 2º Termo Aditivo não são acatadas por esta Secretaria. As alegações não justificam o acréscimo de 25% de um termo aditivo firmado 16 meses depois da celebração de um contrato. Em que pese o aumento da frota de veículos ser uma realidade nas cidades, principalmente nas capitais, tais fatos não servem de base para o aumento de 25% do contrato, sendo que o quantitativo de equipamentos necessários já deveria ter sido previsto na licitação e na contratação. É certo que a licitação foi iniciada em janeiro de 2008 (com publicação do edital retificado em novembro de 2007) e o contrato celebrado em abril de 2010, no entanto, apesar de tal período, se realmente a AMT verificou a necessidade de aumentar a quantidade de equipamentos a serem instalados, deveria tomar outras medidas, não aguardando a celebração do contrato e implementando tal aumento mediante termo aditivo. Reitera-se que a licitação dos equipamentos já deveria contemplar um contínuo crescimento para os anos próximos, não devendo atender apenas uma necessidade

pontual e momentânea, de forma a evitar novos procedimentos licitatórios ou formalização de termos aditivos continuamente.

Com relação ao reajuste feito e, conseqüentemente, com o valor do 2º Termo Aditivo, esta Secretaria evidencia que os valores celebrados estão equivocados, conforme se discorre a seguir.

Conforme fls. 20/21 – Vol. 18/18, consta o Termo de Apostilamento nº 001/2011, datado de 14/05/2011, contendo a informação que o valor unitário por faixa de rolamento passaria a ser de R\$ 1.764,34, resultante da aplicação do índice do IGPM-DI, da Fundação Getúlio Vargas. Com base em tal documento, foi firmado o 2º Termo Aditivo, em 08/08/2011, contemplando o aumento de 76 faixas monitoradas com o novo valor unitário reajustado, informando que o valor do acréscimo do termo aditivo foi de R\$ 134.089,84. E, com base em tal aditivo, consta, à fl. 220, a Nota de Empenho, datada de 13/09/2011, no valor de R\$ 134.089,84. No entanto, após alguns pareceres da CGM discordando do valor exposto no aditivo, foi feita a Rerratificação do 2º Termo Aditivo, datado de 13/10/2011, contemplando que o valor aditivado passaria a ser de R\$ 131.438,96, sendo que o valor unitário por faixa de rolamento acrescida seria de R\$ 1.729,46. Após isso, foi emitido Parecer da DVFO/CGM, evidenciando o valor unitário por faixa de rolamento, de R\$ 1.729,46, o valor mensal do aditivo, de R\$ 131.438,96 e o novo valor do contrato, de R\$ 26.742.011,19. Assim, foi corrigido o valor empenhado de R\$ 134.089,84 para R\$ 131.438,96.

Primeiramente, há um grande equívoco por parte da AMT, pois o valor aditivado não seria de R\$ 131.438,96, como consta na Rerratificação do 2º Termo Aditivo. Esse valor referia-se a apenas 1 mês para os equipamentos acrescidos. No entanto, como o termo aditivo foi firmado em agosto de 2011 e o contrato se encerra em maio de 2014, o valor total do termo aditivo deveria considerar todos os meses aditivados até o fim do contrato, para se chegar ao valor total do mesmo. Da forma como foi feito, pressupõe que o termo aditivo seria apenas de R\$ 131.438,96, ao passo que o real valor aditivado é bem superior a esse valor, conforma será exposto mais adiante.

Com relação ao valor reajustado por apostilamento pela AMT, o mesmo está equivocado. De acordo com o Certificado nº 6461/2011-GAB, da CGM, mediante o 4º Termo de Rerratificação ao Apostilamento, o valor unitário por faixa de rolamento passou a ser de R\$ 1.729,46. Para comprovar tal valor, no referido certificado, constam os cálculos, contemplando 3 reajustes, sendo: um de 15/01/2008 (data da apresentação da proposta) a 14/01/2009 (reajuste de 8,05%), um de 15/01/2009 a 14/01/2010 (-0,45%) e outro de 15/01/2010 a 14/01/2011 (11,27%). Como o 4º Termo de Rerratificação ao Apostilamento não constam nos autos, pressupõe-se que esses foram os ajustes levados em conta pela AMT, já que o valor da faixa reajustada ficou o mesmo do que consta no referido certificado da CGM.

Ocorre que, apesar da data da apresentação da proposta ser de 15/01/2008, consta nos autos um documento intitulado "Revalidação da Carta Proposta", datado de 25/03/2010, da contratada, constando: "Trana Construções Ltda, empresa participante do processo licitatório acima, inscrita no CNPJ sob o nº 05.602.941/0001-19, informa que nossa Proposta contida no Envelope nº 03, apresentada em 15 de janeiro de 2008 para execução dos serviços objeto do Edital supra, com prazo de execução de 48 (quarenta e oito) meses, é válida por mais 90 (noventa) dias corridos, a contar da presente data, sendo mantidas todas as condições previstas em nossa proposta (elaborada com base no edital em

referência)". Sendo assim, como em 25/03/2010 a contratada revalidou a proposta apresentada anteriormente, essa data passa a ser a data-base de referência para a incidência de reajustes, e não a data inicial considerada, de 15/01/2008, que foi a data da apresentação das propostas. Assim, como o termo de reajuste foi celebrado em maio de 2011, o cálculo deve ser feito entre março de 2010 a março de 2011. De acordo com o Contrato celebrado, consta em sua cláusula sétima que os preços seriam reajustados com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços – IGP – Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Sendo assim, para o cálculo da variação dos preços entre março/2010 a março/2011, consideram-se os índices publicados pela FGV, que resultam na variação acumulada, para os últimos 12 meses, de 11,09% em março/2011, conforme pode ser verificado na revista "Conjuntura Econômica", publicada pela própria FGV

Com base em tal variação, o valor unitário da faixa passaria de R\$ 1.445.00 para R\$ 1.605,26, inferior ao valor reajustado pela AMT, de R\$ 1.729,46. Assim, o valor do 2º Termo Aditivo deveria basear-se nesse valor.

Com base nesse raciocínio, calcula-se o valor total do contrato atualizado pelo reajuste:

- De acordo com a evolução financeira do contrato, apresentado à fl. 237 – Vol. 18/18, de maio de 2010 (1º pagamento) até março/2011 (data-base do reajuste), ou seja, até a data em que o reajuste é devido, foi pago R\$ 4.642.901,68. Ressalta-se aqui que a consideração dos valores pagos está levando em conta a veracidade ideológica presumida da documentação apresentada, tendo em vista que as informações de pagamentos constantes no Sistema de Controle Contábil deste Tribunal (SICOM) estão divergentes da constante na Evolução Financeira apresentada pela AMT.

- Como o valor total do contrato era de R\$ 19.130.355,00, como já havia sido pago R\$ 4.642.901,68, restou um saldo de R\$ 14.487.453,32. Aplicando-se o reajuste calculado de 11,09%, resulta no saldo contratual atualizado de R\$ 24.763.134,87.

- Com o 2º Termo Aditivo, firmado em agosto de 2011, foram acrescentadas 76 faixas. Considerando que o termo aditivo foi celebrado após a data de reajuste, o valor unitário a ser considerado seria de R\$ 1.605,26/faixa-mês. Assim, 76 faixas x R\$ 1.605,26 = R\$ 121.999,76/mês. Ainda, levando em conta que o contrato teve início em 14/05/2010, considerando essa data como data 0, e o 2º Termo Aditivo foi celebrado em agosto/2011, data 15, do 2º termo aditivo até o término do contrato (maio/2014), restaram 33 meses. Portanto, o valor do 2º Termo Aditivo seria de R\$ 121.999,76/mês x 33 meses = R\$ 4.025.992,10.

Portanto, o valor total do contrato seria de R\$ R\$ 4.642.901,68 + R\$ 24.763.134,87 + R\$ 4.025.992,10 = R\$ 24.763.134,87 (vinte e quatro milhões, setecentos e sessenta e três mil, cento e trinta e quatro reais e oitenta e sete centavos). No entanto, levando em conta os valores celebrados pelo 2º Termo Aditivo e os valores reajustados pela AMT, o valor total atualizado do contrato foi de R\$ 26.742.011,19, conforme evidenciado pelo Parecer da DVFO/CGM, que corroborou e explicitou os valores firmados pela AMT. Diante disso, fica evidenciado uma majoração de R\$ 1.978.876,32 (um milhão, novecentos e setenta e oito mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta e dois centavos), resultante da diferença entre R\$ 26.742.011,19 e R\$ 24.763.134,87.

Ressalta-se aqui que a referida majoração é oriunda apenas da análise pura dos valores reajustados e das quantidades acrescidas, sem entrar no mérito nos valores celebrados no contrato e nem no valor unitário de cada faixa, conforme já evidenciado anteriormente, tendo em vista que, pela documentação e informações constantes nos autos, não foi possível fazer a análise dos valores celebrados no contrato e no 1º Termo Aditivo.

Superada a questão da análise do reajuste dos valores, passa-se à análise entre os valores pagos e os valores previstos, com vistas à existência ou não de débito.

De acordo com a pesquisa no SICOM, até a presente data foi pago o valor total de R\$ 9.507.673,68 (nove milhões, quinhentos e sete mil, seiscentos e setenta e três reais e sessenta e oito centavos), provenientes dos seguintes empenhos e valores pagos: nº 10180/2010 (pago R\$ 1.130.309,68), nº 453/2011 (pago R\$ 4.369.140,00), nº 7012/2011 (pago R\$2.191.236,00), nº 3257/2012 (R\$ 1.816.988,00).

Com relação ao valor total previsto que deveria ter sido pago até a presente data, esta Secretaria adotou o Cronograma de Execução e Desembolso Financeiro apresentado pela contratada, à fl. 5551 – Vol. 15/18. Com base em tal cronograma, foi aplicado o reajuste informado anteriormente de 11,09% nos meses devidos e o acréscimo de serviços promovido pelo 2º Termo Aditivo, resultando em um novo cronograma que deveria ser seguido pela empresa contratada, conforme a seguir:

Mês do Contrato	Valor do Cronograma
1	R\$ 34.680,00
2	R\$ 75.140,00
3	R\$ 115.600,00
4	R\$ 156.060,00
5	R\$ 208.080,00
6	R\$ 260.100,00
7	R\$ 312.120,00
8	R\$ 364.140,00
9	R\$ 416.160,00
10	R\$ 440.725,00
11	R\$ 440.725,00
12	R\$ 440.725,00
13	R\$ 489.605,37
14	R\$ 489.605,37
15	R\$ 489.605,37
16	R\$ 611.605,13
17	R\$ 611.605,13
18	R\$ 611.605,13
19	R\$ 611.605,13
20	R\$ 611.605,13
21	R\$ 611.605,13
22	R\$ 611.605,13

23	R\$ 611.605,13
24	R\$ 611.605,13
25	R\$ 611.605,13
26	R\$ 611.605,13
27	R\$ 611.605,13
28	R\$ 611.605,13
29	R\$ 611.605,13
30	R\$ 611.605,13
31	R\$ 611.605,13
32	R\$ 611.605,13
33	R\$ 611.605,13
34	R\$ 611.605,13
35	R\$ 611.605,13
36	R\$ 611.605,13
37	R\$ 611.605,13
38	R\$ 611.605,13
39	R\$ 611.605,13
40	R\$ 611.605,13
41	R\$ 611.605,13
42	R\$ 611.605,13
43	R\$ 611.605,13
44	R\$ 611.605,13
45	R\$ 611.605,13
46	R\$ 611.605,13
47	R\$ 611.605,13
48	R\$ 611.605,13
<b>Total</b>	<b>R\$ 24.916.040,36</b>

Meses 13 a 15 são referentes aos valores mensais reajustados de 11,09%.

Meses 16 a 48 são referentes aos valores mensais reajustados de 11,09% e quantidades acrescidas mediante o 2º Termo Aditivo.

Levando em conta tal cronograma adotado, e considerando o mês 0 sendo o do início da vigência do contrato (maio /2010), a presente data seria o mês 28. Assim, a soma dos meses 1 a 28 resulta em R\$ 12.683.937,78, que é o valor que deveria ter sido pago até a presente data. Como foi pago R\$ 9.507.673,68, conforme exposto adiante, não há sugestão de imputação de débito na presente análise.

Registra-se aqui que, considerando o cronograma apresentado pela contratada, devidamente reajustado e acrescido do quantitativo aditivado, foi pago um valor inferior ao previsto, presumindo que a execução contratual foi inferior à prevista.

## 2.11. Empenhos / Pagamentos já efetuados

### 2.11.1. Documentação juntada pela AMT

Foi exposto que, com relação aos valores constantes no cronograma de execução, deve ser levado em consideração que os serviços foram prestados inicialmente com os equipamentos já instalados, o que, certamente, gerou as diferenças apontadas por este Tribunal.

### 2.11.2. Considerações desta Secretaria

Quanto à argumentação exposta pela AMT, tal fato não é significativo, pois, na análise anterior, esta Secretaria apenas levantou os pagamentos já realizados à contratada com base no SICOM. De qualquer forma, mesmo que os serviços foram prestados inicialmente com equipamentos já instalados, as informações constantes nos autos não são suficientes para a análise adequada dos valores a serem pagos em função da utilização de equipamentos já instalados, além do que a diferença entre os equipamentos novos e os usados utilizados foi muito pequena, não resultando em uma diferença significativa no valor total executado.

Em pesquisa ao Sistema de Controle Contábil deste Tribunal (SICOM), foram encontradas 7 notas de empenhos em relação ao Contrato nº 004/2010 e termos aditivos.

Com relação ao empenho nº 10180, cuja nota foi emitida em 28/04/2010, no valor de R\$ 1.195.650,00, constam ordens de pagamento relacionadas a esse empenho, totalizando R\$ 1.130.309,68, restando um saldo de R\$ 65.340,32, que foi inscrito em "restos a pagar" no exercício de 2011, porém foi cancelado. Ainda, constam notas fiscais vinculadas a tal empenho, que totalizam R\$ 2.769.258,00, porém tal valor é substancialmente superior ao empenhado, evidenciando inconsistência nas informações prestadas pelo município. Assim, do empenho nº 10180, foi pago R\$ 1.130.309,68.

Já quanto ao empenho nº 453, cuja nota foi emitida em 03/01/2011, no valor de R\$ 5.288.700,00, constam ordens de pagamento que totalizam R\$ 4.369.140,00, restando um saldo de R\$ 919.560,00, que foi anulado em dezembro/2011. Porém, não consta nenhuma nota fiscal referente a tal empenho, evidenciando inconsistência nas informações prestadas pelo município. Assim, do empenho nº 453, foi pago R\$ 4.369.140,00.

Quanto ao empenho nº 7012, cuja nota foi emitida em 02/06/2011, no valor de R\$ 2.191.236,00, constam ordens de pagamento que totalizam todo o valor empenhado, no entanto, não consta nenhuma nota fiscal referente a tal empenho. Portanto, do empenho nº 7012, foi pago R\$ 2.191.236,00.

E, quanto ao empenho nº 3257, cuja nota foi emitida em 20/04/2012, no valor de R\$ 1.816.988,00, constam ordens de pagamento que totalizam todo o valor empenhado. Assim, do empenho nº 3257, foi pago R\$ 1.816.988,00.

Por fim, com relação aos empenhos nº 12902/2011 (R\$ 134.089,84), nº 1700/2012 (R\$ 3.466.866,64) e nº 2976/2012 (R\$ 1.890.000,00), não constam pagamentos no SICOM.

Portanto, de acordo com o SICOM, até a presente data, já foi pago R\$ 9.507.673,68 do valor total do contrato e aditivos (R\$ 26.742.011,19) celebrados pela AMT. Ressalta-se que o valor total referido de R\$ 26.742.011 consta na documentação dos autos, porém o valor total aferido por esta Secretaria, após o reajuste e aditivo de quantitativos, é de R\$ 24.916.040,36, conforme exposto anteriormente.

Importante, ainda, evidenciar que do valor total contratado e aditivado, de acordo com o SICOM, foi empenhado apenas R\$ 15.983.530,48, sendo que consta a anulação de R\$ 2.324.856,80 e com relação ao restante, R\$ 4.151.000,00, não constam ordens de pagamentos ou anulações.

#### 2.14. Conclusão

Diante do exposto, esta equipe técnica da Secretaria de Licitações e Contratos constatou **irregularidades relacionadas ao contrato em tela, e seus respectivos termos aditivos, que comprometem a regularidade das contas de gestão dos exercícios de 2010 e 2011 do município de Goiânia**, conforme abaixo discriminado:

- **Utilização indevida do tipo de licitação técnica e preço**, sendo que deveria ter sido utilizado o tipo menor preço, que é utilizado como regra, com exigência de qualificação técnica das licitantes e dos profissionais, por meio de certidões e atestados de responsabilidade técnica, de forma a comprovar a qualificação para a prestação dos serviços objetos do contrato;

- **Habilitação indevida do Consórcio Ipê com relação às exigências de qualificação técnica**, pois não comprovou a qualificação técnica exigida no item 5.4.2.1 do edital, que trata da qualificação técnica-operacional, já que a quantidade comprovada pelos atestados apresentados é inferior ao quantitativo exigido no edital;

- **Irregularidade no julgamento da fase de propostas técnicas, não devendo ter sido qualificada apenas a empresa Trana Construções Ltda:**

- **Irregularidade no orçamento básico e nas propostas comerciais de preço das empresas contratadas, sendo que Consórcio Ipê, Splice e Trana deveriam ter sido desclassificadas** pela Comissão Geral de Licitação da referida fase, por não terem atendidas às exigências do edital;

- **Illegalidade da licitação ter sido realizada sem um orçamento detalhado dos serviços almejados pela administração**, o que, conseqüentemente, configura **deficiência do projeto básico**;

- **Impossibilidade da análise de preços, em virtude da não apresentação da composição de custos da proposta da contratada**, não existem elementos suficientes para que os custos contratados pudessem ser verificados;

- **Irregularidade no 1º Termo Aditivo, em virtude do desatendimento ao previsto no edital**, já que equipamentos usados locados de terceiros seriam utilizados por um determinado tempo, fato não contemplado no edital, além do que o valor dos equipamentos usados representaria 99,10% dos equipamentos novos;

• **Irregularidade no valor que seria pago pelo 1º Termo Aditivo**, tendo em vista que no valor a ser pago pelos equipamentos usados não seria aferido o controle de velocidade do equipamento fixo medidor de velocidade e registrador de avanço de sinal vermelho e parada sobre a faixa de pedestre, ou seja, a prestação de serviços seria apenas parcial e o valor considerado para pagamento não contemplou tal fato;

• **Irregularidade nos valores celebrados no 1º Termo de Apostilamento ao Contrato nº 004/2010, 2º, 3º e 4º Termo de Rerratificação ao Apostilamento nº 001/2011 e no 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 004/2010, resultando em uma majoração de R\$ 1.978.876,32 (um milhão, novecentos e setenta e oito mil oitocentos e setenta e seis reais e trinta e dois centavos) no valor total do contrato**;

• **Irregularidade no acréscimo de 25% ao contrato**, promovida pelo 2º termo aditivo, sendo que as alegações apresentadas não comprovaram a necessidade de tal aditivo;

• **Irregularidade na celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 004/2010**, em virtude de ter sido evidenciado apenas o valor mensal da quantidade aditivada, **sem conter o valor total do aditivo e, conseqüentemente, sem conter o valor global do contrato aditivado**;

• **Irregularidade pelo empenho de apenas parte do valor total contratado**. Ainda, tendo em vista a majoração evidenciada de R\$ 1.978.876,32, como foi pago apenas R\$ 9.507.673,68 do valor total do contrato aditivado e esta equipe verificou que o valor total do contrato aditivado seria de R\$ 24.763.134,87, levando em conta apenas a análise pura do reajuste, **sugere-se Imputação de Débito dos valores que vierem a ser pagos além de R\$ 24.763.134,87 (vinte e quatro milhões, setecentos e sessenta e três mil, cento e trinta e quatro reais e oitenta e sete centavos)**.

Além disso, em virtude da licitação ter sido iniciada sem um orçamento detalhado dos serviços almejados pela administração, o que, conseqüentemente, configura deficiência do projeto básico, desatendendo ao preconizado no art. 6º, inciso IX, item "f", da Lei nº 8.666/1993, ficou evidenciado que não foi observado procedimento formal determinado na referida lei, irregularidade que se enquadra na fixação prevista do art. 47-A, inciso XVI, da lei 15.958 de 18/01/2007. Assim, esta equipe técnica sugere a aplicação de **multa** de 50,0%, ou seja, **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, já que o intervalo previsto é de 1 a 50% do valor máximo fixado no *caput* do referido artigo.

Por fim, **levando em conta todas as irregularidades expostas**, principalmente quanto ao tipo de licitação adotado, aos critérios e julgamento irregulares da fase das propostas técnicas, à deficiência do projeto básico, à impossibilidade de análise dos valores constantes do orçamento básico e da proposta da contratada, às irregularidades no julgamento das propostas comerciais de preço, às irregularidades do 1º e 2º Termo Aditivos e do Termo de Apostilamento,

esta equipe técnica considera que todo o procedimento licitatório e, consequentemente, a fase contratual, contém erros insanáveis, sugerindo que seja realizado novo procedimento licitatório, de forma a sanar os vícios e de forma que a contratação seja realizada em acordo com as exigências legais e entendimentos majoritários no âmbito de licitações e contratos.

SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em Goiânia, aos 17 de Setembro de 2012.



**Eng. Vinicius Montrezol Honório**  
Auditor de Controle Externo – Engenharia



De acordo: **Maria Augusta de Oliveira**  
Auditora de Controle Externo - Engenharia



De acordo: **Maria do Carmo de Jesus Gontijo**  
Secretária