



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSO:	2878/20/TCE/RO
JURISDICIONADO:	Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO
SUBCATEGORIA:	Edital de licitação
ASSUNTO:	Análise preliminar do edital referente ao pregão eletrônico n. 107/2020 da Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO, que tem por objeto a aquisição de massa asfáltica (CBUQ) visando pavimentação urbana.
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Concomitante
RESPONSÁVEL:	Hildon de Lima Chaves, CPF n. 476.518.224-04, prefeito do Município de Porto Velho. Janíni França Tibes, CPF n. 835.035.602-20, pregoeira da Supel. Christiane Ribeiro Gonçalves, CPF n. 648.966.762-20, gerente de gestão de gastos públicos/SEMAD; Luany Camila Fernandes Carvalho, CPF n. 941.250.152-87, diretora do departamento dos núcleos administrativos/SEMAD; Valéria Jovânia da Silva, CPF n. 409.721.272-91, superintendente municipal de gestão de gastos públicos/SEMAD.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 61.069.789,50 (sessenta e um milhões, sessenta e nove mil, setecentos e oitenta reais e cinquenta centavos) ¹ .
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de análise prévia do edital do Pregão Eletrônico n.107/2020/SML/PVH, deflagrado pela administração da Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO, cujo objeto trata da elaboração de ata de registro visando futura aquisição de material asfáltico para pavimentação urbana do município, com valor global estimado em R\$ 61.069.789,50 (sessenta e um milhões, sessenta e nove mil, setecentos e oitenta e nove reais e cinquenta centavos), com data de abertura prevista para 22/10/2020.

2. Todas as informações foram extraídas do processo administrativo 02.00158.2020, cuja cópia foi juntada aos presentes autos conforme ID956331 a 956341.

¹ Valor extraído da publicação do Pregão Eletrônico 107/2020 que define o valor estimado para a futura contratação. (ID956341, pág.260)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

1.1. Deliberação que originou a presente instrução processual.

3. Por meio do memorando n. 112/2020/CECEX7, a Coordenadoria especializada em instruções preliminares, em 20/10/2020, determinou a atuação do processo eletrônico visando a instrução de documentos que tratam do edital pregão n. 107/2020 da Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO.

1.2. Objetivo da instrução

4. O objetivo da presente instrução é avaliar a conformidade dos documentos apresentados na forma do edital do Pregão Eletrônico n. 107/2020 e seus anexos, formalizados pela administração da Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO, de forma a identificar se os mesmos se coadunam com a legislação que trata da matéria.

5. No caso em tela, ante o exíguo prazo para análise, o corpo instrutivo desta Corte priorizou o exame de aspectos contidos na lista de verificação contida no item 3 deste relato, restringindo-se à análise de questões técnicas relacionadas com o objeto do edital, o que não causa prejuízo à futura atuação desta Corte de Contas no caso de eventual detecção de irregularidades após análise mais detida.

6. Ao final será apresentada conclusão pautada nas evidências identificadas no corpo do relatório, e a proposta de encaminhamento dos presentes autos.

1.3. Metodologia utilizada

7. A instrução foi realizada em conformidade com as normas de auditoria governamentais definidas na Resolução n.78/TCE/RO/2019, observância dos padrões estabelecidos pela Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte, por meio do manual de elaboração de relatórios técnicos, bem como às normas técnicas de engenharia e legislação que trata da matéria em questão.

1.4. Limitações da presente instrução

8. A limitação a ser registrada na presente instrução diz respeito à impossibilidade da aferição “*in loco*” das condições de infraestrutura das ruas a serem pavimentadas com o material a ser adquirido com o pregão em exame, em função do curto lapso de tempo disponível para análise de editais na modalidade pregão.

9. Além disso, em função da priorização de exame de questões de ordem técnica, não foram analisados os itens relacionados com a forma do edital, tendo em vista a necessidade de apreciação do relator antes da data de abertura do evento.



2. ANÁLISE TÉCNICA

10. A atuação dos órgãos de controle deve ser seletiva, seja para estabelecer o objeto de controle (ação que será apreciada), seja para definir, dentro de um objeto, as questões que serão fiscalizadas, sempre com base em critérios como relevância, materialidade e risco.

11. Por estes motivos foram selecionados os tópicos a seguir visando a apreciação do edital, observando os aspectos intrínsecos da engenharia que permeiam a futura contratação do objeto do pregão em exame.

2.1. Especificação do objeto

12. O item 1.1 do edital estabelece que o objeto do pregão em exame trata de um registro de preços para eventual aquisição de massa asfáltica tipo CBUQ (concreto betuminoso usinado a quente), com aplicação a quente e a frio, visando atender às necessidades da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Porto Velho, em especial a Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação (SUOP).

13. No anexo 01 (planilha orçamentária), constam as quantidades dos materiais a serem adquiridos, bem como a especificação da norma técnica do DNIT que trata da composição do produto.

2.2. Estimativa de quantidades

14. A planilha orçamentária contida no anexo 01 do edital contém as quantidades dos produtos a serem adquiridos.

15. No termo de referência (item 2.2, ID956341, pág.205), foi definido no anexo II, que a justificativa para a aquisição do material asfáltico seria a manutenção, recapeamento e pavimentação da malha viária do município.

16. No referido anexo, se constata a existência de uma planilha contendo diversos logradouros a serem beneficiados com a aquisição do referido material asfáltico. Contudo, a planilha menciona que todas as ruas beneficiadas terão uma espessura de CBUQ de 5 cm, mas não identifica quais ruas serão objeto de manutenção, quais serão de recapeamento, nem quais serão pavimentadas originalmente.

17. Além disso, o processo não traz informações em quais ruas será utilizado o concreto betuminoso usinado a quente para aplicação a frio. Esta informação se mostra relevante à medida que os valores unitários são diferentes para os dois tipos de massa asfáltica.

18. Vale ainda registrar que o edital separa a aquisição dos materiais em lote 01 e 02, sendo que o primeiro prevê a aquisição de 78.956 toneladas de massa asfáltica para aplicação a quente e, o segundo, 14.325 toneladas para a frio. Entretanto, as “planilhas de programação de pavimentação” juntadas ao edital (ID.956341, pág.215/217), que indicam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

os logradouros públicos onde serão utilizados o produto, somente trazem informações acerca do lote 01, ou seja, mostram o somatório dos volumes de produto previsto em diversos bairros que totalizam 78.956 toneladas.

19. Sobre o segundo lote do edital, vale registrar outra incongruência contida no processo administrativo (ID956340, pág.85), conforme cópia parcial do parecer abaixo copiado:

Retornando o processo a esta Superintendência para nova análise da documentação acostada aos autos pela Secretaria conforme solicitado, verifica-se que o Termo de Referência fora retificado às fls. 59/68, Anexo I de fl. 69 e Programa de Pavimentação de fls. 70/76, devidamente assinados pelo Engenheiro da pasta o Sr. Sebastião Assef Valadares CREA - nº 16.044. Ressalta-se que a Secretaria através do item 11 de fl. 68 do Termo de Referência justifica que não há como delimitar a área de aplicação da MASSA ASFÁLTICA C.B.U.Q. para aplicação a frio, visto que este é utilizado para serviços de TAPA-BURACO, sendo tal demanda incerta.

20. Observe que no parecer, a administração reconhece o posicionamento do setor de engenharia da prefeitura, no qual informa não ser possível delimitar a área de aplicação da massa asfáltica CBUQ para aplicação a frio, visto que este é utilizado para serviços de tapa-buraco, “sendo tal demanda incerta”.

21. Todavia, apesar de afirmar não saber onde aplicará o concreto betuminoso, definiu em planilha que será necessária a aquisição de 14.325 (quatorze mil, trezentos e vinte e cinco) toneladas do produto.

22. Portanto, não está esclarecido nos autos o motivo pelo qual a administração municipal deseja adquirir mais de 14 mil toneladas de um produto se não sabe a demanda, nem a utilização do que será adquirido.

23. Saliente-se, por oportuno, que a Lei Federal 8.666/93 exige em seu artigo 15, §7º que as aquisições sejam precedidas das definições das unidades e quantidades em função do consumo e utilizações prováveis.

24. Oportuno recordar que além da lei geral de licitações, também foi previsto no Decreto Municipal n. 16.687/2020², em seu art. 3º, XII, “a”, a exigência de termo de referência contendo elementos que embasem a avaliação do custo pela administração.

25. A ausência das informações acima apontadas impede que, futuramente, seja efetuada uma aferição dos serviços, pois não é possível identificar nos documentos a perfeita caracterização do objeto licitado e sua respectiva utilização.

² Decreto n. 16.687/2020: “Regulamenta no âmbito do Município de Porto Velho a Lei Federal nº 10.520/2002, que trata da licitação, na modalidade pregão, forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

2.3. Pesquisa de preços de mercado.

26. A partir da folha 117 do processo administrativo (ID 956340, pág.133), pode-se observar que a administração municipal efetuou algumas cotações de preços visando definir o valor unitário do produto a ser adquirido no pregão em exame.

27. Ao final das tentativas de buscar o preço de mercado, a administração conseguiu somente uma cotação com uma empresa no Município de Guajará-Mirim (empresa A.D Miranda, ID956340, pág.143) e dados de outros entes públicos.

28. Após efetuar uma média, chegou-se ao valor unitário para a tonelada do material, conforme planilha contida na pág152, ID956340.

29. Todavia, apesar da pesquisa realizada pela administração com intuito de obter o valor de referência, cabem algumas ressalvas na definição do valor para a licitação, senão vejamos:

a) a **única empresa que apresentou cotação** para a concreto betuminoso está **sediada em Guajará Mirim/RO** e deveria ter seus preços examinados com mais cuidado tendo em vista que na **descrição das atividades econômicas**, contida no cadastro nacional de pessoas jurídicas, a mesma atesta fornecer de transporte rodoviário de cargas, **equipamentos odonto-médico-hospitalar**, matérias primas agrícolas, construção de edifícios, **atividade médica ambulatorial**, peças para veículos automotores, equipamentos para uso agropecuário, **serviços de prótese dentária, comércio de cerveja, chope** e refrigerante, construção de rede de abastecimento de água, obras de terraplanagem e outros. Contudo, não contém a descrição para fornecimento de material petroquímico, asfáltico ou similares.

b) não consta nos autos uma planilha de composição analítica do produto a ser adquirido. Note-se que o produto licitado (massa asfáltica) trata de um conjunto de elementos que formam um composto, ou seja, está descrito como “concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) CAP 50/70, faixa C, com agregado graúdo de pedra britada n.0 ou pedrisco e pedra britada n.1(9,5 a 19mm), o agregado miúdo deverá ser areia média e o filer de cimento Portland composto CII-32”. Cada um dos produtos que compõe o CBUQ contém um preço de mercado e somente é possível aferir os valores destes materiais a partir do orçamento analítico.

30. Vale registrar, por oportuno, que a tabela do DNIT atualizada não utiliza mais a nomenclatura CBUQ (concreto betuminoso usinado a quente) mas, sim, concreto asfáltico, divididos em categorias A, B, C e D, com a previsão de usinagem em planilha específica.

31. A composição analítica se mostra importante devido a necessidade da administração saber exatamente o que está pagando, pois o produto a ser adquirido é composto por vários insumos, tempos e momentos de transporte. Além disso, tendo em vista que no caso de ocorrer a necessidade de alteração do valor contratado em função de motivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

supervenientes que exija a alteração de algum dos elementos componentes, somente será possível alterar com segurança se identificável o valor de cada insumo/atividade que compõe o produto em questão.

c) as outras cotações identificadas nos autos dizem respeito a produtos adquiridos por outras prefeituras a exemplo de Tangará da Serra, cuja empresa fornecedora está sediada em Cuiabá (ID956340, pág.146). Observa-se que nestes casos podem ocorrer alterações no valor do produto considerando outras variáveis em função da distância que não aparecem nas cotações pois, conforme dito anteriormente, não existem composições analíticas.

32. Nesse contexto, necessário registrar que a descrição dos materiais, quantitativos e preços de referência fazem parte do termo de referência que compõe o edital do pregão eletrônico em exame.

33. O referido termo foi assinado pelas servidoras Christiane Ribeiro Gonçalves (gerente da gestão de gastos públicos/SEMAD), Luany Camila Fernandes Carvalho (diretora do departamento dos núcleos administrativos/SEMAD) e Valéria Jovânia da Silva, (superintendente municipal de gestão de gastos públicos/SEMAD), conforme documento contido no ID956340, pág.166.

34. A definição de estimativa de valores limites para o edital que não represente os preços de mercado, mediante demonstração em planilha, contraria o disposto no *caput* do art. 3º, inciso XII, "a.2" do Decreto Municipal n. 16.687/2020.

2.4. Do risco de desperdício de recursos públicos.

35. O produto a ser adquirido por meio do pregão em exame, refere-se a concreto betuminoso que terá por finalidade realizar o revestimento asfáltico em vias públicas do município.

36. A administração municipal até efetuou um levantamento dos logradouros que deverão ser beneficiados com parte do referido material pois, conforme explicou-se no item 2.2 desta análise consta nos autos somente planilha identificando a relação de ruas para aplicação do concreto betuminoso a quente, mas não as que serão beneficiadas com 14 mil toneladas a frio.

37. Outrossim, necessário recordar que não há nos autos do processo administrativo a informação acerca da existência (ou previsão de realização) da infraestrutura necessária nos logradouros, antes da aplicação do revestimento (CBUQ).

38. A pavimentação de um logradouro público requer importante planejamento para que o resultado do empreendimento ofereça conforto e segurança. Este projeto envolve uma série de estudos que envolvem, a partir do solo natural, a sobreposição das diversas camadas que deverão compor o futuro pavimento. O projeto ainda deverá prever



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

desapropriações, a geometria, a terraplenagem, sinalizações, obras de arte especiais, iluminação e até proteção ambiental para casos específicos.

39. Dentre esses componentes, para a pavimentação urbana merece destaque a questão relacionada com o projeto de drenagem, por ser esta uma causa corriqueira de defeitos relacionados com este tipo de pavimento.

40. Um projeto de drenagem aumenta a vida útil do pavimento, pois proporciona o correto direcionamento das águas, sem afetar a base ou o próprio revestimento.

41. Visando ilustrar a necessidade de realização dos diversos projetos que compõe um empreendimento voltado para pavimentação, o Instituto Brasileiro de Obras Pública (Ibraop) publicou a orientação normativa n. 001/2006 (http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf) onde se encontram relacionadas uma série de informações acerca da composição necessária em diversos tipos de projetos.

42. No caso em tela, como se trata de aquisição de um produto (massa asfáltica), via pregão, não seria necessário que o edital tivesse em sua composição os mencionados projetos. Contudo, é de fundamental importância que a administração realize o revestimento asfáltico com os produtos que serão adquiridos sobre uma estrutura que contenha a infraestrutura adequada, ou seja, que contenha todos os elementos necessários de uma pavimentação, em especial, a drenagem.

43. A relevância do comentário é oportuna pois a execução de revestimento asfáltico sem o correto e completo dimensionamento do pavimento acarreta a rápida perda do material asfáltico e, por consequência, dos escassos recursos públicos.

44. O termo de referência que antecede o edital menciona a justificativa da aquisição pautada na necessidade de locomoção, mas não traz quaisquer informações acerca das condições reais de cada logradouro a ser pavimentado.

45. Assim, com fulcro no princípio da eficiência, que deve compor todo ato da administração pública (art. 37, caput da CF/88 e art.2º do Decreto Municipal n.16.687/2020), entende-se que a administração municipal deva informar todos os detalhes acerca da pavimentação a ser realizada com o material adquirido no edital em exame, demonstrando a existência de projetos para as pavimentações a serem realizadas com o material ora licitado, visando a perfeita aplicação dos recursos e a durabilidade do empreendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

3. CONCLUSÃO

46. Diante da presente análise, pelas evidências constantes nos autos nesta fase processual, conclui-se pela existência das irregularidades:

4.1 De responsabilidade de Christiane Ribeiro Gonçalves, CPF n. 648.966.762-20 (gerente da gestão de gastos públicos/SEMAD); Luany Camila Fernandes Carvalho, CPF n. 941.250.152-87 (diretora do departamento dos núcleos administrativos/SEMAD) e Valéria Jovânia da Silva, CPF n. 409.721.272-91 (superintendente municipal de gestão de gastos públicos/SEMAD), ambas responsáveis pela elaboração e aprovação do termo de referência e anexos do pregão eletrônico n.107/2020/PMPV, por:

a. Não definir no termo de referência que acompanha o edital, de forma adequada e precisa, as quantidades a serem adquiridas no Pregão Eletrônico n. 107/2020, em função do consumo e utilização, contrariando, assim, o disposto no art. 15, §7º da lei federal n. 8.666/93 e art. 3º, inciso XII, alínea “a” do Decreto Municipal n. 16.687/2020, conforme exposto no item 14/25 deste relatório.

b. Não identificar, no termo de referência que acompanha o Pregão Eletrônico n.107/2020, elementos que comprovem de forma técnica e adequada o preço de mercado do produto a ser adquirido, contrariando, assim, o disposto no art.3º, inciso XII, “a.2” do Decreto municipal n. 16.687/2020, conforme exposto no item 26/34 deste relatório.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante o exposto propõe-se ao conselheiro relator:

a. Determinar a audiência dos agentes elencados na seção 3 deste relatório (conclusão) para que, caso queiram, apresentem justificativas acerca dos fatos que lhe são imputados, nos termos do art. 30, § 1º, da Resolução Administrativa nº 5/TCER-96 (Regimento Interno);

b. Suspender o edital do Pregão Eletrônico n.107/2020 da Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO, em razão das irregularidades apontadas na conclusão deste relatório técnico (seção 3), até posterior determinação desta Corte de Contas.

c. Determinar à administração do município de Porto Velho/RO que demonstre, documentalmente, a existência de projetos para as pavimentações a serem realizadas com o produto do pregão em exame, com o intuito de permitir futuras fiscalizações da aplicação do material, bem como assegurar a durabilidade do pavimento a ser executado, em observância ao princípio da eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Porto Velho, 19 de outubro de 2020.

Elaboração:

DOMINGOS SÁVIO V. CALDEIRA
Auditor de Controle Externo
Matricula n. 269

Supervisão:

RENATA PEREIRA MACIEL DE QUEIROZ
Técnica de Controle Externo- Matrícula 332
Coordenadora Adjunta de Fiscalizações
Portaria n. 69/2020

Em, 21 de Outubro de 2020



RENATA PEREIRA MACIEL DE QUEIROZ
Mat. 332
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 21 de Outubro de 2020



DOMINGOS SÁVIO VILLAR CALDEIRA
Mat. 269
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO