

PROCESSO Nº:	@REP 21/00112540
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado da Educação
RESPONSÁVEL:	Luiz Fernando Cardoso
INTERESSADOS:	Secretaria de Estado da Educação (SED) Wilson José de Franceschi
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no edital de Concorrência Pública 347/2020, para serviços de manutenção predial (Elétrica, Civil, Hidráulica e do Sistema Preventivo contra Incêndio), das edificações da Regional 02 - Blumenau.
RELATOR:	Cesar Filomeno Fontes
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DLC - 165/2021

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da Representação formulada pela empresa WDF Serviços Eireli acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 347/2020, lançado pela Secretaria de Estado da Educação, cujo objeto é “a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para execução de Manutenção Predial, contemplando os serviços de Manutenção Elétrica, Civil, Hidráulica e do Sistema Preventivo Contra Incêndio, tendo como referência o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e índices da Construção Civil” a serem executados nas unidades escolares da Regional 02 – Blumenau, com critério de julgamento das propostas sob o maior desconto percentual sobre a tabela SINAPI, com valor previsto para a Ata de Registro de Preços de R\$ 4.050.000,00.

A sessão pública de abertura dos envelopes de Habilitação está prevista para o dia **08/03/2021**, às 08:30 (fl. 14).

Resumidamente, a Representante insurge contra as seguintes possíveis irregularidades:

- a) Estimativa de custos deficiente, com valores inexequíveis e ausência de previsão para pagamentos de deslocamento, hospedagem e alimentações dos funcionários;
- b) Termo de Referência deficiente, sem especificações dos materiais;

- c) Inconsistência na composição do BDI decorrente da diferença da alíquota do ISSQN nos diferentes municípios a serem executados os serviços.

Ao final, solicita que a licitação seja suspensa e posteriormente anulada, para que a Secretaria de Estado da Educação realize as correções apontadas (fl. 9).

2. ANÁLISE

2.1. ADMISSIBILIDADE

Conforme o § 1º do art. 113 da Lei Federal n. 8.666/93, qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

Na mesma linha o art. 65 c/c parágrafo único do art. 66 da Lei Complementar n. 202/00, Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Art. 65. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 66. Serão recepcionados pelo Tribunal como representação os expedientes formulados por agentes públicos comunicando a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

Parágrafo único. Aplicam-se à representação as normas relativas à denúncia.

Ainda, o art. 24 da Instrução Normativa n. TC-021/2015 prevê quais são os requisitos indispensáveis que devem estar presentes na representação para que ela possa ser admitida.

Art. 24. A representação prevista nesta Instrução Normativa deverá referir-se à licitação, contrato ou instrumento congênere do qual seja parte entidade ou órgão sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas, ser redigida em linguagem clara e objetiva, estar acompanhada de indício de prova de irregularidade e conter o nome legível do representante, sua qualificação, endereço e assinatura.

§1º A representação deve estar acompanhada de cópia de documento de identificação do representante, nos seguintes termos:

I – se pessoa física, documento oficial com foto;

II – se pessoa jurídica, número de CNPJ, seu respectivo comprovante de inscrição e atos constitutivos, documentos hábeis a demonstrar os poderes de representação e documento oficial com foto de seu representante.

No caso, verifica-se que a matéria é de competência do Tribunal de Contas, refere-se à responsável sujeito a sua jurisdição, está redigida em linguagem clara e objetiva, está acompanhada dos indícios de prova de irregularidade, contém o nome legível e assinatura do representante, sua qualificação, endereço, número do CNPJ, atos constitutivos e o documento oficial com foto do seu Representante (fls. 03/13).

Assim, entende-se que todos os requisitos de admissibilidade foram cumpridos, podendo ser conhecida a representação.

2.2. MÉRITO

2.2.1. Estimativa de custos deficiente, com valores inexequíveis e ausência de previsão para pagamentos de deslocamento, hospedagem e alimentações dos funcionários

Na introdução (fl. 4), a Representante alega que o Edital possui graves erros, pois não define critérios para despesas com reembolso, despesas com deslocamento, diárias e regramento para materiais não inclusos na Tabela SINAPI.

No item “da estimativa de custo – valores inexequíveis”, junto às fls. 5/8, alega que ao utilizar como critério de julgamento o maior desconto sobre a tabela SINAPI, o edital em análise deixou de considerar os custos de deslocamento, hospedagem e alimentação para a mão de obra utilizada para a execução dos serviços.

Alega também que decorrente da pandemia do novo Coronavírus, os preços dos insumos da construção civil sofreram aumentos exorbitantes, sendo que a tabela SINAPI não condiz com os preços praticados no mercado, por não refletir esses aumentos.

Como argumento, utilizou o Prejudicado 2123 desta Corte de Contas para justificar o pagamento de diárias para prestadores de serviços na modalidade terceirização de mão de obra.

Na sequência, defende que o termo de referência não pode ser omissivo, devendo considerar todos os custos envolvidos para a correta execução dos serviços, através de planilhas orçamentárias completas e com valores de referência compatíveis com o mercado, bem como todas as incertezas e riscos que compõe a futura contratação:

É fundamental que as contratações formalizadas pela Administração Pública tenham como antecedente orçamento no qual haja a devida previsão de custos com alimentação e hospedagem de servidores terceirizados. A inclusão desses itens é salutar para a própria realização ótima do serviço, eis que a desconsideração dessa modalidade de custo faz com que as empresas, no afã de vencer a licitação, reduzam ao máximo seus orçamentos, desconsiderando elementos essenciais para a manutenção da atividade. Dentre esses custos, indubitavelmente está o de cobertura de despesas com alimentação e hospedagem dos funcionários que necessitem deslocar-se para localidades diversas daquelas em que exercem suas funções.

Conforme enfatizado, a elaboração de uma planilha orçamentária a partir de tabelas referenciais de custos deve considerar as especificidades do projeto e do local, tais como: a) distâncias de transporte de materiais em geral; b) problemas de logística com materiais, mão de obra, equipamentos e combustíveis; c) diferentes alíquotas tributárias; d) utilização de novos materiais e inovações tecnológicas; e) variação na produtividade da mão de obra e dos equipamentos em função de esforços de racionalização, contingências de execução; f) consumos variáveis de produtos e materiais; g) diferentes arranjos do canteiro de obras; h) necessidade de execução da obra em ritmo acelerado de execução; i) diferenças na administração local da obra; j) exigências contratuais específicas e alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

Na sequência traz o entendimento do Decreto (federal) n. 7983/2013 acerca das composições unitárias, alegando que a composição dos custos pode adotar as especificidades locais da obra e utilizar valores diversos das tabelas referencias, SINAPI e SICRO, desde que devidamente justificadas.

Ao final, reforça que o edital apresenta grande risco aos licitantes caso mantido os preços estabelecidos, por se tratar de valores inexequíveis para os serviços propostos.

Passando para a análise, ressalta-se que o edital não trata de terceirização de mão de obra, mas sim de prestação de serviços engenharia para manutenção das edificações da Secretaria.

A Representante apresenta razão em suas alegações ao dizer que o Termo de Referência deve conter precisão adequada e prever todos os custos por meio de planilhas orçamentárias e suas composições unitárias. Entretanto, neste caso específico de **manutenção predial**, devido à natureza da contratação, considerando a ampla possibilidade de serviços a serem executados, a dificuldade de se prever todos os reparos possíveis e a possibilidade de surgir novos serviços durante a vigência do contrato, admite-se a utilização do referencial de preços com base no SINAPI. Esta situação será avaliada de forma específica no item 2.2.2 deste Relatório.

Em relação aos referenciais de preço, a Representante não possui razão em suas alegações, visto que são elas que balizam a formulação de preços no âmbito da administração pública. No SINAPI por exemplo, a coleta de preços dos itens representativos é realizada mensalmente, pelo IBGE, em estabelecimentos de varejo com pagamento a vista, conforme estabelece o item 2.1 do livro SINAPI Metodologias e Conceitos¹.

Ademais, o § 1º do art. 57 da Lei (federal) n. 8.666/1994 prevê a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro caso os aumentos gerem desequilíbrio no contrato. Ressalta-se que o desequilíbrio deve ser analisado no contrato inteiro, não apenas nos itens que sofreram aumento.

Também não procede a alegação de que o contrato deve prever diárias para hospedagem e alimentação, pois, conforme já mencionado, não se

¹ Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-manual-de-metodologias-e-conceitos/Livro1_SINAPI_Metodologias_e_Conceitos_8_Edicao.pdf

trada de um contrato de terceirização de mão de obra. Além do mais, valores de alimentação estão previstos nos encargos complementares do referencial SINAPI adotado². Também deve-se destacar que o município mais afastado é Luiz Alves, distante menos de 50 km da sede Blumenau, não sendo razoável considerar hospedagem fora da sede. Ademais, a parcela de riscos do BDI serve para alocar eventuais riscos a contratada que ela achar necessário. Por este motivo, geralmente licitações do tipo Registro de Preços tendem a apresentarem valores superiores para a administração.

Por outro lado, os custos com transporte para serviços distantes da sede não estão previstos nos encargos complementares. Ou seja, a execução de um serviço em Luiz Alves vai gerar um custo de transporte maior para a contratada do que os serviços realizados em Blumenau. Neste sentido, o Termo de Referência deve estabelecer critérios para pagamentos de transporte em serviços realizados fora da sede, critério ausente no edital em tela.

Outro ponto importante elencado pela Representante, é a ausência de critério para serviços que não possuem composição no SINAPI. Por se tratar de manutenção e conservação, o edital deve possuir esta previsão, sob risco de inviabilizar a execução de determinados serviços. Neste caso, esta previsão pode ser por meio de pesquisa de mercado, devendo ser apurada a média entre 3 cotações e sobre ela aplicado o mesmo desconto ofertado na licitação, conforme dispõe o Acórdão n. 1238/2016 TCU-Plenário:

9.2.3. no caso de utilização de material que não faça parte da tabela Sinapi, a exemplo do item 4, do anexo I, do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 211/2015, realize pesquisa junto a três fornecedores com o objetivo de confirmar se o preço proposto pela contratada está de acordo com o praticado pelo mercado e sobre o preço acordado incida o mesmo desconto aplicado aos preços da tabela Sinapi

Verifica-se que o edital em tela fere os arts. 6º, IX e 7º, § 2º, I da Lei (federal) n. 8.666/1993, por apresentar o orçamento impropriamente avaliado, no tocante a ausência de critério para custos de transporte em

² Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-encargos-sociais-memorias-de-calculo/MEMORIA_DE_CALCULO_ENC_COMPLEMENTAR_A_PARTIR_NOVEMBRO_2019.pdf

serviços fora da sede e ausência de critério para serviços não constantes na Tabela SINAPI.

2.2.2. Termo de Referência deficiente, sem especificações dos materiais

A Representante alega nas fls. 8/9, que o Termo de Referência do edital em análise é omissivo em relação às especificações dos materiais e serviços a serem realizados, pois não apresenta o grau de detalhamento necessário para que as licitantes apresentem suas propostas.

Em que pese a Representante apresente razão em suas argumentações, visto que em uma licitação de obras e serviços de engenharia o edital deve apresentar o detalhamento adequado dos serviços de modo a alocar o menor risco para a administração e garantir a contratação da melhor proposta para atender o interesse público, entende-se que a natureza dos serviços contratados referentes a manutenção predial apresentam grande dificuldade para os administradores precisarem exatamente os serviços necessários ao longo do ano, conforme prevê o edital.

Neste sentido, tem-se que o Decreto (federal) n. 7.892/2013 admite no seu art. 9º § 1º a possibilidade do julgamento das propostas se basearem no maior desconto sobre a tabela de referência. Mesmo o Decreto não vinculando estados e municípios, entende-se que se trata de uma boa prática, podendo ser adotado nos regulamentos destes entes:

Art. 9º (...)

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

O edital apresenta no Anexo I (fls. 33/72) o Memorial Descritivo, contendo um breve descritivo do rol de serviços que podem ser contratados. Apesar de se tratar de especificações genéricas, entende-se que se trata de serviços simples, compatíveis com o conceito de manutenção predial, como tratamento de fissuras, reparo em pinturas, pisos, troca de telhas, inspeções em poços, tubulações etc. Ressalta-se que não cabe no presente edital a

contratação de grandes intervenções, uma vez que caracterizaria obra, não sendo possível de contratação por registro de preço.

Neste caso, considerando a natureza dos serviços, aliado com a difícil previsão de sua ocorrência, o Memorial Descritivo mostra-se suficiente para a execução dos serviços, não procedendo a acusação da Representante.

2.2.3. Inconsistência na composição do BDI decorrente da diferença da alíquota do ISSQN nos diferentes municípios a serem executados os serviços

A Representante alega na fl. 9, que o edital abrange vários municípios, tornando impossível a adoção de uma alíquota única para o ISSQN na parcela do BDI, inviabilizando a formulação de preços dos licitantes.

O BDI referencial adotado pela Administração consta no Memorial Descritivo, junto às fls. 36/37, no qual se verifica a adoção da alíquota do ISSQN em 3% para todos os serviços, vedando a adoção de alíquota superior.

O Anexo XVI do edital (fls. 98/102) traz as unidades escolares contempladas na Ata de Registro de Preços, que abrangem os municípios de Blumenau, Gaspar e Pomerode, Ilhota e Luiz Alves.

A Lei Complementar (federal) n. 116/2003 regulamenta o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). As obras e serviços de engenharia e os serviços de reparo e conserva estão dispostos nos itens 7.02 e 7.05 da referida lei, que estabelece a alíquota que pode variar entre 2 e 5% nos termos do art. 8 e 8-A.

No município de Blumenau, o ISSQN é regido pela Lei Complementar (municipal) n 623/2007, que estabelece a alíquota de 5% para serviços constantes nos itens 7.02 e 7.05, conforme redação dada pela Lei Complementar (municipal) n. 1147/2017. Esta alíquota também é praticada pelo município de Ilhota, conforme o art. 21 da Lei Complementar (municipal) n. 7/2003.

O Código Tributário de Gaspar por sua vez, estabelece para os serviços constantes nos itens 7.02 e 7.05³ a alíquota de 3%. Alíquota também praticada pelo município de Luiz Alves, conforme Anexo da Lei Complementar (municipal) n. 3/2003.

³ Anexo I da Lei (municipal) n. 1.330/1991 alterada pela Lei Complementar (municipal) n. 24/2005

Em Pomerode, o ISSQN é regulamentado pela Lei Complementar (municipal) n. 100/2003, que estabelece a alíquota de 3,5% para os referidos itens.

Neste sentido, a Representante apresenta razão em suas alegações, visto que nos 5 municípios contemplados, existem 3 alíquotas diferentes para o ISSQN. Ainda, verifica-se que a maior quantidade de unidades escolares está situada em Blumenau, que apresenta a maior alíquota.

Trata-se de um erro grave no edital que pode comprometer a formulação da melhor proposta para a administração por parte dos licitantes. Este erro pode gerar preços de serviços inexecutáveis nos municípios com alíquotas mais altas, com conseqüente risco de abandono do contrato ou aditivos para corrigir o problema.

Ante o exposto, verifica-se que o edital deve ser susgado cautelarmente para corrigir a incidência do ISSQN para os serviços prestados, considerando o Município em que será realizado o serviço.

2.3. PEDIDO DE CAUTELAR

No que tange ao requerimento de medida cautelar para sustação do Edital de Concorrência n. 347/2020, consoante no art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 29 da Instrução Normativa TC n. 21/2015, em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento fundamentado do órgão de controle, ou por iniciativa própria, o Relator, sem a prévia manifestação do fiscalizado, interessado, ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determinará, através de despacho singular, à autoridade competente a sustação do procedimento licitatório até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Verifica-se nos autos que a continuidade do edital em análise gera grave risco à formulação das propostas devido a falhas graves na composição

do BDI, na ausência de critérios para pagamento de despesa de transporte em obras fora da sede e falta de critérios para serviços não previstos nas composições de custos do SINAPI, preenchendo o pressuposto do *fumus boni iuris*.

A abertura prevista para o dia 08/03/2021 preenche o pressuposto do *periculum in mora*.

3. CONCLUSÃO

Considerando a Representação formulada pela empresa WDF Serviços Eireli acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 347/2020, lançado pela Secretaria de Estado da Educação, cujo objeto é “a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para execução de Manutenção Predial, contemplando os serviços de Manutenção Elétrica, Civil, Hidráulica e do Sistema Preventivo Contra Incêndio, tendo como referência o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e índices da Construção Civil” a serem executados nas unidades escolares da Regional 02 – Blumenau, com critério de julgamento das propostas sob o maior desconto percentual sobre a tabela SINAPI, no valor previsto para a Ata de Registro de Preços é de R\$ 4.050.000,00.

Considerando o atendimento dos requisitos de admissibilidade, previstos no art. 96, § 1º, I da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno), com redação dada pela Resolução nº TC-120/2015, c/c art. 24, § 1º, I da Instrução Normativa n. TC-0021/2015.

Considerando que as irregularidades apresentadas configuram os pressupostos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Considerando que não se trata de análise exaustiva, podendo existir outras irregularidades no edital em questão, uma vez que a análise ficou restrita aos fatos representados por limitação imposta pelo art. 69, § 2º, da Lei Complementar n. 202/2000.

Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações - DLC sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. CONHECER DA REPRESENTAÇÃO, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 65 e 66 da Lei Complementar 202/2000 c/c o art. 24 da Instrução Normativa TC 21/2015;

3.2. DETERMINAR CAUTELARMENTE, ao **Sr. Natalino Uggioni**, Secretário de Estado da Educação e Subscritor do Edital de Concorrência n. 347/2020, inscrito no CPF n. 481.065.699-34, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a **sustação** do Edital de Concorrência n. 347/2020, com abertura prevista para 08/03/2021, até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades listas a seguir:

3.2.1. Orçamento básico impropriamente avaliado em afronta aos art. 6º e 7º, § 2º, inciso I da Lei (federal) n. 8.666/1993, decorrente de:

3.2.1.1. Ausência de critérios para estabelecimento dos custos de transporte nos serviços fora da sede (item 2.2.1 deste Relatório);

3.2.1.2. Ausência de critério para composições de custos de serviços não constantes no SINAPI (item 2.2.1 deste Relatório);

3.2.1.3. Composição do BDI sem considerar as alíquotas específicas para cada município (item 2.2.3 deste Relatório).

3.3. DETERMINAR AUDIÊNCIA, ao **Sr. Natalino Uggioni**, já qualificado, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000, para, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno (Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresentar as alegações de defesa acerca das irregularidades elencadas no item 3.2.

3.4. DAR CIÊNCIA à Representante, à Secretaria de Estado da Educação e ao seu Controle Interno.



É o Relatório.

Diretoria de Licitações e Contratações, em 25 de fevereiro de
2021.

MATHEUS LAPOLLI BRIGHENTI
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RENATA LIGOCKI PEDRO
Chefe da Divisão

ROGERIO LOCH
Coordenador

De acordo, em 25/02/2021.

Encaminhem-se os autos à consideração do Exmo. Sr. Relator.

CAROLINE DE SOUZA
Diretora