

<b>PROCESSO Nº:</b>	@REP 19/00905962
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Tubarão
<b>RESPONSÁVEL:</b>	
<b>INTERESSADOS:</b>	Prefeitura Municipal de Tubarão Joares Carlos Ponticelli
<b>ASSUNTO:</b>	Possíveis irregularidades na Tomada de Preços nº 05/2019 cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a execução da obra de reforma e adequação da EEB Visconde de Mauá.
<b>RELATOR:</b>	Luiz Roberto Herbst
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DLC - 739/2019

## 1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Representação encaminhada a esta Corte de Contas com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, art. 66 da Lei Complementar n. 202/2000, e Instrução Normativa n. TC-0021/2015, através da empresa Prosud Construtora Eireli, inscrita no CNPJ 23.081.206/0001-99, representada pela sua Diretora Sra. Karine Jeremias Menegaz.

A representante aponta supostas irregularidades na Tomada de Preços n. 05/2019 lançada pela Prefeitura Municipal, que tem por objeto a “contratação de empresa especializada para a execução da obra de reforma e readequação da EEB Visconde de Mauá em Centro de Educação Infantil”.

O processo licitatório, do tipo menor preço global, teve sua abertura no dia 25/10/2019 às 14h, com o orçamento estimado em R\$ 2.877.236,90.

## 2. ANÁLISE

### 2.1. ADMISSIBILIDADE

Conforme o § 1º do art. 113 da Lei n. 8.666/1993, 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. 202/2000, Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Art. 65. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades 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, comprovante de inscrição e atos constitutivos da empresa, bem como documento oficial com foto do representante.

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

## 2.2. MÉRITO

### **2.2.1. Exigência de engenheiro eletricista pertencente ao quadro de profissionais das licitantes e comprovação de experiência anterior com instalação de subestação**

A representante se insurge quanto a exigência de comprovação de engenheiro eletricista no quadro permanente da empresa, bem como possuir experiência anterior com instalação de subestação de energia<sup>1</sup>:

Inicialmente, cumpre enfatizar que a instalação de subestação de energia, item 9.5.1 do orçamento, é prevista com valor de R\$ 27.685,65 (vinte e sete mil seiscientos e oitenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), ou seja, corresponde a menos de 1% (um por

cento) do valor global estimado para a contratação, de R\$ 2.877.236,90 (dois milhões oitocentos e setenta e sete mil duzentos e trinta e seis reais e noventa centavos). Vê-se, portanto, que o referido serviço não corresponde a um item de grande relevância e valor significativo e, destarte, não deve ser imposto como condição de habilitação das licitantes. É neste diapasão o juízo do Tribunal de Contas de Santa Catarina, manifestado na Decisão n. 2850/2012, *in verbis*:

[...]

Do mesmo modo, mostra-se descabida, desproporcional e desarrazoada a exigência de que as licitantes possuam, na data da abertura dos envelopes, engenheiro eletricitista nos seus respectivos quadros permanentes, uma vez que o referido profissional atuará única e exclusivamente na fase de execução da subestação. Isto porque, tanto as instalações de proteção contra descargas atmosféricas como as instalações elétricas internas da escola também são atribuições dos engenheiros civis, cujos vínculos empregatícios já são exigidos no edital de licitação, que tem como objeto, em síntese, a “reforma e a readequação da EEB Visconde de Mauá”.

Ora, através de uma singela leitura do objeto da licitação, vê-se que se trata de uma mera reforma de uma unidade escolar, não trazendo compatibilidade alguma com instalações elétricas de grande vulto, que exigiriam o acompanhamento de um engenheiro eletricitista durante a execução, mas sim com predominantes atividades de construção e reforma de edifícios, que são atribuições dos engenheiros civis. Ou seja, o engenheiro civil da empresa eventualmente contratada poderá ser responsável por mais de 99% (noventa e nove por cento) dos serviços previstos no projeto e reforma, ao passo que o engenheiro eletricitista será responsável por menos de 1% dos serviços, atuando, quiçá, no máximo cinco dias na execução do objeto da licitação. Neste diapasão, colhe-se a doutrina de Jessé Torres Pereira Júnior:

[...]

Ademais, é de bom alvitre ressaltar que a grande maioria das empresas de porte compatível com o objeto da licitação costuma subcontratar a execução do referido serviço, posto que não possuem em seus próprios quadros profissionais com experiência para tal. Porém, embora o subitem 3.2.1 do edital de licitação permita a subcontratação dos serviços não sejam expressamente o objeto do edital, exige-se que a própria empresa licitante comprove experiência anterior e vínculo com engenheiro eletricitista, enquanto poderia apenas exigir mera declaração de disponibilidade, para que fosse impulsionada a competitividade do certame, consoante já discorreu Marçal Justen Filho: “(...) essa é a interpretação que se extrai do próprio art. 30, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devem reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pelo licitante”.

A empresa eventualmente contratada pode e deve utilizar-se da prerrogativa de subcontratar, durante a execução do objeto, engenheiro eletricitista para desenvolver as atividades que envolvem média tensão, porquanto a própria legislação e o edital de licitação oportunizam essa possibilidade.

Repisa-se que o risco de restrição indevida à competitividade e ao direcionamento da licitação é imenso. As irregularidades expostas limitam a participação na licitação a um número irrisório de concorrentes, dentre eles uma empresa sediada no próprio município de Tubarão que venceu duas licitações de modalidade Convite com descontos nada generosos do ano de 2018 e, sendo que em uma delas, estranhamente, o município sequer conferiu publicidade através do seu site da internet, como costuma fazer nas demais licitações da mesma modalidade.

Outrossim, é ainda mais inusitado o município impor às licitantes para que possuam em seus quadros engenheiros eletricitistas, profissionais que atuarão em menos de 1% (um por cento) da execução do objeto do edital e, concomitantemente, não exigir que as empresas possuam engenheiros mecânicos, que serão responsáveis por mais de 10% (dez por cento) da execução da obra, uma vez que a fabricação das estruturas metálicas da cobertura (item 4.2 do orçamento, no valor de R\$ 325.382,72 – trezentos e vinte e cinco mil trezentos e oitenta e dois reais e setenta e dois centavos) é atividade exclusiva desses profissionais.

Sem entrar no mérito das atribuições de cada profissional, por se tratar de um tema que não está totalmente pacificado, e ainda não apresenta uma delimitação precisa e objetiva de cada competência, verifica-se que neste sentido o Representante tem razão em suas alegações,

pois ao exigir um profissional específico o edital restringe à participação de empresas que possuem profissionais capacitados de outras áreas com atestados técnicos dos serviços exigidos. O edital deve se limitar ao Atestado de Capacidade Técnica do serviço, pois nesse caso o importante para garantir a execução é a competência do profissional junto ao CREA ou CAU, e não sua formação específica.

Como indicado pelo representante, a exigência ainda é agravada pelo fato de que o serviço que exige a presença do engenheiro eletricitista representa menos de 1% do valor da obra, exigência considerada sem relevância econômica e, conseqüentemente, restritiva pela legislação e jurisprudência como será tratado no item 2.2.2 deste Relatório. Vale ressaltar ainda que o próprio edital permite subcontratação de serviços o que torna a exigência ainda mais descabida, pois a empresa poderá utilizar desse recurso para executar esse tipo de serviço.

Sobre o caráter competitivo das licitações cita-se o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos

§ 1º **É vedado** aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Grifou-se)

Neste caso a Representação deve ser considerada procedente pois o art. 3º, § 1º, inciso I veda a inclusão de cláusulas que comprometem, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Claramente afrontado por conta da exigência específica dos profissionais de engenharia elétrica para serviços que podem ser subcontratados e não possuem relevância econômica.

### **2.2.2. Excessiva exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional**

Além do fato de a Prefeitura Municipal de Tubarão exigir qualificação técnica de item sem relevância financeira, a representante aponta problemas nos quantitativos a serem comprovados para os outros serviços<sup>2</sup>:

Como já fartamente explicitado, a Administração deve atentar-se para que as exigências de comprovação de capacidade técnica não frustrem o caráter competitivo da licitação. No entanto, além das irregularidades já relacionadas, o município de Tubarão exigiu demonstrações sobremaneira excessivas no tocante à experiência anterior das licitantes, que correspondem a frações superiores a 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado, como abaixo se vê.

[...]

Inicialmente, é importante realçar que a área total construída da edificação, objeto da licitação, é de 1.876,90 m<sup>2</sup>, conforme os projetos disponibilizados pelo município. Deste modo, não é difícil perceber que os quantitativos previstos no instrumento convocatório ultrapassam o limite prudencial de 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado. Ou seja, exige-se para os subitens “reforma de edificação”, “execução de SPDA” e “execução de rede hidrossanitária” o correspondente a 80%, para o subitem “pintura” o montante de 82,5%, e para o subitem “execução de cobertura em estrutura metálica” a fração de 75%. Ora, é irrefutável que a Administração impõe comprovação totalmente desproporcional às licitantes. A referida hipertrofia das exigências de qualificação técnica incontestavelmente afastará um número elevado de licitantes do certame. É nesta toada que se manifesta Marçal Justen Filho:

[...]

E não há que se falar em justificativa para as imposições em questão. Ora, qual aberração jurídica ou da engenharia o município lançaria mão para fundamentar as descomedidas exigências, tratando-se o objeto do edital de uma mera reforma de uma unidade escolar, cujo valor não ultrapassa nem mesmo o limite para a modalidade Tomada de Preços?

É notório que na engenharia, de acordo com o porte da obra, as técnicas de execução variam, assim como ocorre na construção de pontes, viadutos e usinas de geração de energia. Nesses casos, portanto, há margem à discricionariedade para estipular frações superiores a 50% do objeto a ser contratado. *In casu*, não é o que se observa! O projeto e o orçamento da obra de reforma, objeto do edital, trazem atividades bastante simples e corriqueiras, como o assentamento de piso, execução de pintura de portas e paredes, a execução da para-raios e a execução de cobertura.

A alínea “b.1” do item 4.1.3 do Edital indica os critérios de qualificação técnica, conforme segue<sup>3</sup>:

#### 4.1.3 QUANTO À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

[...]

b) Comprovação de aptidão para execução dos serviços, mediante:

b.1. Atestado de capacidade técnica compatível com o objeto desta licitação, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado pelo CREA ou CAU, que mostre que a empresa está exercendo ou exerceu atividade compatível em característica com o objeto deste edital:

b.1.1. Reforma de Edificação de Alvenaria: mínimo de 1.500 m<sup>2</sup>;

b.1.1.1. Para a alínea “b.1.1” não será permitido somatório de atestados, ou seja, deverá apresentar o quantitativo mínimo exigido para o subitem em uma única qualificação.

b.1.2. Pintura: mínimo 3.000 m<sup>2</sup>;

b.1.3. Execução de SPDA: mínimo de 1.500 m<sup>2</sup>;

b.1.4. Execução de subestação/transformador;

b.1.5. Execução de Rede Hidrossanitária: Mínimo 1.500 m<sup>2</sup>;

b.1.6. Execução de Cobertura em Estrutura Metálica: Mínimo 1.400 m<sup>2</sup>;

b.1.7. Execução de Piso Cerâmico: Mínimo 500 m<sup>2</sup>

Cita-se novamente o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93. Além disso, o art. 30 da Lei Federal n. 8.666/1993 trata do rol máximo de exigências técnicas em licitações:

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 [...], **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; (Grifou-se)

Considerando o inciso II do artigo supracitado, verifica-se que os atestados solicitados pela Prefeitura tratam de atividades pertinentes à obra licitada. Entretanto, o inciso I do parágrafo 1º do mesmo artigo diz que estas exigências devem ser apenas em itens representativos economicamente.

Em relação à representatividade do valor do objeto, o Plenário do TCU teve oportunidade de se manifestar sobre o tema no Acórdão n. 2781/2017:

Concluiu afirmando que, porquanto o TCU em alguns acórdãos se posicionou que em edificações, onde geralmente a planilha é constituída por um número elevado de itens, é razoável a indicação de parcelas de maior relevância técnica e valor significativo a **partir de 2%** do valor do objeto (grifou-se).

Ou seja, a exigência de atestados de capacidade técnica deve ser limitada aos itens com relevância **técnica e econômica**. Considerando o orçamento básico da obra<sup>4</sup>, temos os seguintes dados:

**QUADRO 1- REPRESENTATIVIDADE ECONÔMICA DOS SERVIÇOS QUE EXIGEM ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA**

Item	Descrição	Quantidade	Valor (R\$)	Percentual do Total (%)
s/n	Reforma de edificação de alvenaria	1.876,90 m <sup>2</sup>	2.877.236,90	100,00
5.9, 5.10, 5.11 e 5.12	Pintura	3.636,42 m <sup>2</sup>	103.963,23	3,61
10	Execução de SPDA	1.876,90 m <sup>2</sup>	44.144,91	1,53
9.5.1	Execução de subestação/transformador	1 uni	27.685,65	0,96
8	Execução de rede	1.876,90 m <sup>2</sup>	168.257,66	5,85

Item	Descrição	Quantidade	Valor (R\$)	Percentual do Total (%)
	hidrossanitária			
4.2	Execução de cobertura em estrutura metálica	1.455,20 m <sup>2</sup>	325.382,72	11,31
6.1 e 6.5	Execução de piso cerâmico	1.168,18 m <sup>2</sup>	95.650,58	3,32
	Valor Total da Obra		R\$ 2.877.236,90	

Fonte: Orçamento básico (fls. 61 a 68).

Verifica-se no QUADRO 1 que o item “Execução de subestação/transformador” representa menos de 1% do valor da obra. Portanto essa exigência não pode ser considerada relevante economicamente.

No tocante aos quantitativos exigidos nos atestados, o Tribunal de Contas da União já consolidou o entendimento de que não é possível estabelecer “percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos”. É o que consta no Acórdão n. 1294/2003 – TCU – Plenário.

Nessa perspectiva foi prolatado, ainda, o Acórdão n. 2383/2007 – TCU – Plenário:

É desarrazoada, como forma de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, a exigência em edital de percentuais mínimos superiores a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço.

Nesse sentido, ressalta-se também que os quantitativos exigidos em todos os itens, com exceção do item “execução de piso cerâmico”, não estão compatíveis com o orçamento. O QUADRO 2 abaixo indica os quantitativos máximos permitidos pela jurisprudência.

**QUADRO 2 - QUANTITATIVO MÁXIMO DOS SERVIÇOS QUE EXIGEM ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA**

Item	Descrição	Qtde. Orçada	Qtde. Máx. Permitida	Qtde. Exigida
s/n	Reforma de edificação de alvenaria	1.876,90 m <sup>2</sup>	938,45 m <sup>2</sup>	1.500,00 m <sup>2</sup>
5.9, 5.10, 5.11 e 5.12	Pintura	3.636,42 m <sup>2</sup>	1.818,21 m <sup>2</sup>	3.000,00 m <sup>2</sup>
10	Execução de SPDA	1.876,90 m <sup>2</sup>	938,45 m <sup>2</sup>	1.500,00 m <sup>2</sup>
9.5.1	Execução de	1 uni	- <sup>5</sup>	1 uni

Item	Descrição	Qtde. Orçada	Qtde. Máx. Permitida	Qtde. Exigida
	subestação/transformador			
8	Execução de rede hidrossanitária	1.876,90 m <sup>2</sup>	938,45 m <sup>2</sup>	1.500,00 m <sup>2</sup>
4.2	Execução de cobertura em estrutura metálica	1.455,20 m <sup>2</sup>	727,60 m <sup>2</sup>	1.400,00 m <sup>2</sup>
6.1 e 6.5	Execução de piso cerâmico	1.168,18 m <sup>2</sup>	584,09 m <sup>2</sup>	500,00 m <sup>2</sup>

Fonte: Orçamento básico (fls. 61 a 68).

No caso em tela, podemos considerar que a exigência de atestado sem relevância financeira e quantitativos maiores que 50% dos previstos no objeto da licitação prejudica o caráter competitivo da licitação, afastando possíveis concorrentes do certame em desacordo com os art. 3º, § 1º, inciso I, art. 30, inciso II bem como o § 1º, inciso I, do mesmo artigo da Lei Federal 8.666/93 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

### 2.2.3. Ausência de previsão de serviços na planilha orçamentária

Com base em uma análise preliminar dos projetos, a representante denunciou<sup>6</sup> que os seguintes serviços não estão previstos no orçamento básico<sup>7</sup>:

- Hastes de aterramento e conectores para o sistema de SPDA;
- Caixa de equalização de potências para o SPDA;
- Cumeeiras para a cobertura;
- Cabos para o sistema de alarme de incêndio;
- Serviços elétricos específicos, como caixas de passagem, *switches*, *racks*,

entre outros.

Em resposta a esses pontos impugnados administrativamente, a Prefeitura Municipal de Tubarão, por meio do Engenheiro Civil Sr. Ingo Roberto de Quadra Gonçalves, indicou em parecer técnico<sup>8</sup> que as hastes de aterramento e conectores, bem como a caixa de equalização de potências para o SPDA e os serviços elétricos específicos não serão executados nesse contrato. Ainda, não foi previsto o serviço de cumeeira no orçamento, mas foi substituído por rufo metálico, tendo em vista que são cotações similares. Por fim, responde que os cabos para o sistema de alarme de incêndio estão contemplados nos itens referentes a instalação elétrica.

Com base nos esclarecimentos da Unidade Gestora, entende-se que a representante possui razão nesse ponto.

5 Esse item não possui relevância financeira, não podendo ser exigido na qualificação técnica

6 Fls. 18 a 22

7 Fls. 61 a 68

8 Fls. 92 e 93



Os projetos<sup>9</sup> não possuem qualquer indicação de que não deverão ser executados em sua totalidade. Como uma empresa poderá checar se o orçamento da Administração está quantificado corretamente sem essa formalização do que deverá ser efetivamente executado? Esse fato é agravado, pois o regime de execução da obra é de empreitada por preço global<sup>10</sup>.

Trata-se de regime de execução cujo contratado executará a obra ou o serviço de engenharia, em conformidade com o projeto e as especificações técnicas, dentro de um prazo determinado e por um preço fixo. Os pagamentos são realizados após a execução de etapas ou parcelas, previstas no cronograma físico-financeiro. Na empreitada por preço global, a empresa contratada não será remunerada por etapas parcialmente executadas.

Neste regime de execução, as medições são simplificadas, pois os serviços não são aferidos precisamente pelos quantitativos efetivamente executados, e sim, pelas etapas concluídas, desde que tenham sido executadas conforme o projeto. Isso porque o art. 47 da Lei Federal n. 8.666/1993 assim preceitua:

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

Com fulcro no supracitado dispositivo legal, depreende-se que, para a adoção de regime de empreitada por preço global, a Administração Pública deve elaborar um projeto básico ainda mais completo e detalhado, que minimize os erros com estimativas de quantitativos dos serviços a serem executados. Assim, minoram-se os riscos a serem absorvidos pela contratada, possibilitando que as empresas licitantes apresentem propostas mais interessantes para a Administração.

Assim, há infração da legislação acerca do orçamento básico. A Lei Federal n. 8.666/1993 estabelece, em seu art. 7º, § 2º, II, que deve fazer parte do projeto básico orçamento detalhado em planilhas contemplando todos os serviços a serem executados fielmente ao previsto em projeto:

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

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à

9 Anexo A

10 Fl. 33

exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

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

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

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

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

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

Da mesma forma estabelece o Prejulgado 810 deste Tribunal, conforme segue:

A realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia depende da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim como de **orçamento detalhado**, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, admitindo-se a elaboração do projeto executivo (projeto final) concomitantemente à execução da obra, desde que autorizado pela Administração. (Grifou-se)

Consta, também, no art. 6º da Lei Federal n. 8.666/1993, a definição de Projeto Básico, transcrito a seguir:

[...] Conjunto **de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço**, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;** (Grifou-se)

Portanto, o orçamento elaborado pela Administração deve retratar todos os custos unitários da licitação, com a descrição de quantitativos de maneira a se avaliar todos os custos da obra. Ademais, o inciso II do § 2º do art. 40, da mesma lei dispõe, ainda, que o orçamento deve fazer parte do edital, como anexo:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;**  
(Grifou-se)

Diante do exposto, a falta de planilha orçamentária detalhada como parte do Projeto Básico afronta o art. 6º, IX, alínea “f”, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei Federal n. 8.666/1993, bem como a Súmula n. 258 do TCU.

### 2.3. DA CAUTELAR

No que tange ao requerimento de medida cautelar para sustação do edital, 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*.

Nesse caso, entende-se que a representação atende o requisito do *fumus boni iuris*, uma vez que há indícios de restrição a competitividade e de orçamento impropriamente avaliado. Já o *periculum in mora* está caracterizado, pois a abertura do certame ocorreu no dia 25/10/2019 às 14h, sendo imprescindível a sustação da licitação antes da homologação do certame ou assinatura do contrato. Com isso, sugere-se que seja concedido o pedido de sustação cautelar juntamente com a determinação de audiência ao Prefeito Municipal Sr. Joares Carlos Ponticelli por ser o subscritor do edital.

### 3. CONCLUSÃO

Considerando a Representação encaminhada a esta Corte de Contas através da empresa Prosud Construtora Eireli, inscrita no CNPJ 23.081.206/0001-99, representada pela sua Diretora Sra. Karine Jeremias Menegaz.

Considerando que a representante aponta possíveis irregularidades na Tomada de Preços n. 05/2019 lançada pela Prefeitura Municipal, que tem por objeto a “contratação de empresa especializada para a execução da obra de reforma e readequação da EEB Visconde de Mauá em Centro de Educação Infantil”.

Considerando que há indícios de restrição a competitividade e orçamento impropriamente avaliado.

Considerando que a abertura do certame ocorreu no dia 25/10/2019 às 14h.

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

**3.1. CONHECER** da Representação, formulada nos termos do art. 113, § 1º, da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 66, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 e, art. 24 da Instrução Normativa n. TC 021/2015.

**3.2. DETERMINAR CAUTELARMENTE**, ao Sr. Joares Carlos Ponticelli, Prefeito Municipal de Tubarão e subscritor do Edital, inscrito no CPF n. 481.036.329-53, 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 Tomada de Preços n. 05/2019, com abertura no dia 25/10/2019, até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades listadas a seguir:

**3.2.1.** Exigência excessiva de comprovação de profissional específico de Engenharia Elétrica com os respectivos atestados de capacidade técnica, ferindo a isonomia do certame em afronta aos art. 3º, § 1º, inciso I e art. 30, da Lei Federal n. 8.666/93, bem como o princípio da legalidade e isonomia (item 2.2.1 deste relatório).

**3.2.2.** Exigência comprovação de Atestado de Capacidade Técnica para itens sem relevância técnica e quantitativos maiores que 50% dos previstos no objeto da licitação prejudicam o caráter competitivo da licitação, em afronta aos art. 3º, § 1º, inciso I e art. 30, I e § 1º, I da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.2.2 deste Relatório).

**3.2.3.** Ausência de orçamento detalhado, contrariando o art. 6º, IX, alínea “f”, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei Federal n. 8.666/1993, bem como a Súmula n. 258 do TCU (item 2.2.3 do presente Relatório).

**3.3. DETERMINAR A AUDIÊNCIA** do Sr. Joares Carlos Ponticelli, já qualificado, para que, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da deliberação, nos termos do

art. 29, § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/00 e no inc. II do art. 5º da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, apresente justificativas acerca das irregularidades listadas no item 3.2 acima.

**3.4. DAR CIÊNCIA** aos interessados, à Prefeitura Municipal de Tubarão, à sua Assessoria Jurídica e ao seu Controle Interno.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 30 de outubro de 2019.

RENATA LIGOCKI PEDRO  
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

ROGERIO LOCH  
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER  
Diretora