

PROCESSO Nº:	@REP 21/00144744
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado da Educação
RESPONSÁVEL:	Natalino Uggioni
INTERESSADOS:	Secretaria de Estado da Educação (SED) TOPCON Construções Ltda. Radloff & Associados Luiz Fernando Cardoso Greice Sprandel da Silva Deschamps Dilene Richter Jung Juliana Andréia Rocha Brandalise
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no edital de Concorrência Pública 368/2020, para serviços de manutenção elétrica, civil, hidráulica e do sistema preventivo contra incêndio das edificações da Regional 23 - Mafra.
RELATOR:	Cesar Filomeno Fontes
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/CFF - 731/2021

I. EMENTA

Representação. Irregularidades. Procedência parcial.

Comprovada a veracidade de parte das irregularidades constantes da inicial, deve a Representação ser considerada parcialmente procedente.

Tribunal de Contas. Competência. Assinatura de prazo.

Consoante o disposto no art. 59, inciso IX, da Constituição do Estado de Santa Catarina, c/c o art. 1º, inciso XII, da Resolução n. TC 06/2001, compete ao Tribunal de Contas assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, caso verifique a ocorrência de ilegalidade.

II. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação formulada pela empresa Topcon Construções Ltda., por meio de seu Procurador¹, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 368/2020, lançado pela Secretaria de Estado da Educação, cujo objeto é “a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para

¹ Procuração de fl. 34

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 23 – Mafra.

A Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) opinou² pelo conhecimento da Representação e por diferir a análise da medida cautelar de suspensão do edital de Concorrência Pública 368/2020 para depois da audiência do Responsável e alertar o Secretário de Estado da Educação.

Mediante a Decisão Singular n. GAC/CFF - 223/2021 (fls. 211/216) decidi conhecer da Representação, postergar a análise da suspensão cautelar e determinar a Audiência do Sr. Natalino Uggioni, ex-Secretário de Estado da Educação e Subscritor do Edital de Concorrência n. 368/2020.

Após a referida deliberação, o atual Secretário de Estado de Educação, Sr. Luiz Fernando Cardoso apresentou as alegações de defesa (fls. 223/225).

Na sequência, a Diretoria de Licitações e Contratações elaborou o Relatório n DLC - 439/2021 (fls. 228/237), no qual sugeriu considerar parcialmente procedente a Representação, com fixação de prazo, determinação e recomendação à Secretaria de Estado da Educação.

Instado a manifestar-se nos autos, o Ministério Público de Contas exarou o Parecer n. MPC/DRR/1017/2021 (fls. 240/247), no sentido de acompanhar parcialmente as conclusões exaradas pela diretoria, sugerindo que o item 3.4 da conclusão do relatório técnico nº 439/2021 ocorra na forma de determinação, e, a manutenção do apontamento restritivo anotado no item 2.2.2 do relatório conclusivo, com a consequente cominação de multa.

É relatório.

III. DISCUSSÃO

²Relatório n. DLC -214/2021 (fls.193/210).

A Representação versa, essencialmente, sobre 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, a serem executados nas unidades escolares da Regional 23 – Mafra.

No tocante as restrições remanescentes, com base nas informações prestadas pelos Responsáveis e na análise realizada pela Diretoria Técnica e pelo Órgão Ministerial, permito-me tecer as seguintes considerações:

3.1 Exigência restritiva de atestados de capacidade técnica

De acordo com a Representante³ a exigência do atestado de capacidade técnica do item 4.2.4.4, letra a.2 do edital restringe a competitividade do certame por requerer atestado de serviços de média tensão.

Em sua defesa, a Secretaria de Estado da Educação indica que a equipe técnica da Secretaria optou por desconsiderar a exigência supracitada, aceitando apenas o atestado de instalação elétrica de baixa tensão que consta na letra a.1 do item 4.2.4.4 do Edital, visando o princípio da economicidade e da alta concorrência. Afirma que essa medida foi adotada em relação aos editais de manutenção predial da Secretaria de Estado da Educação.

A DLC, segundo o Relatório DLC - 439/2021 (fls. 228/237), considera que a alteração poderia ensejar a republicação do edital, mas pondera que tal medida causaria transtornos nos andamentos das 34 licitações da Secretaria, em fase de julgamentos.

Ainda segundo a DLC, não se constatou prejuízos à competitividade, haja vista que após realizar pesquisa do processo eletrônico SED 27914/2020 no sistema SGPe do Estado⁴ se verificou que quatro empresas participaram do certame, sendo

³ Fl. 3

⁴ Disponível em: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/f361a5fc-b0d3-43f0-8464-e3f0692828a8>

todas habilitadas para a fase de propostas, inclusive a Representante neste processo. Diante disso, sugere a formulação de determinação à Unidade Gestora para que, em licitações futuras, se abstenha de incluir exigências de qualificação técnica que possam restringir o caráter competitivo da licitação.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. MPC/DRR/1017/2021, acompanhou a proposição da DLC.

Coaduno com o entendimento da Área Técnica e do MP de Contas e acolho a sugestão de determinação, uma vez que a participação de quatro empresas no certame, dentre as quais a própria Representante, demonstra a ausência de prejuízos ao caráter competitivo do presente certame.

3.2 Ausência de quantitativos mínimos e indicações dos serviços do edital

A Representante alegou que a tabela SINAPI não poderia ser utilizada como referência no Edital por não ser condizente com a realidade do mercado; que o certame não indica quantitativos mínimos nem planilha orçamentária; que não foram considerados os custos operacionais para execução de determinados serviços previstos na tabela SINAPI e exigência de serviços que não constam na referida tabela referencial.

Em síntese, o entendimento da área técnica, manifestado no Relatório n. DLC-214/2021, foi no sentido de que o edital em tela fere os arts. 6º e 7º, § 2º, I da Lei (federal) n. 8.666/1993, devido à ausência de critério para remuneração de serviços em insumos que não constam no SINAPI e, também, ausência de critérios de remuneração do deslocamento em serviços realizados fora da sede.

3.2.1. Ausência de critério para composições de custos de serviços não constantes no SINAPI

Acerca do critério para remuneração de serviços em insumos que não constam no SINAPI, o entendimento da DLC foi que, por se tratar de manutenção e conservação, o edital deveria possuir esta previsão, sob risco de inviabilizar a execução de determinados serviços e, para corroborar o exposto, citou o Acórdão n. 1238/2016 TCU-Plenário⁵.

Em sua defesa, a SED asseverou (fls. 225) que *“a tabela referencial SINAPI atende às exigências editalícias. Portanto, eventuais itens que não constam na SINAPI não serão executados nesta ata.”*

Diante da resposta apresentada, a DLC considerou sanada tal irregularidade, uma vez que não serão executados serviços sem previsão no orçamento. Todavia, pontuou que a preocupação da Representante é válida, pois podem surgir serviços diferentes dos previstos. Por esta razão, propõe recomendar à Secretaria de Estado da Educação que, em futuras licitações de manutenção predial, preveja metodologia para orçamentação de material que não conste na tabela SINAPI, aos moldes do Acórdão n. 1238/2016 TCU-Plenário.

O Ministério Público de Contas, acompanha o entendimento da área técnica, contudo propõe que a medida a ser adotada para os futuros editais seja feita na forma de determinação.

Tendo em vista a explanação da SED e as considerações da DLC, não verifico irregularidade para inviabilizar o presente certame. Não obstante a proposta ministerial para a formulação de determinação, considero apropriada a sugestão de recomendação constante da conclusão do relatório da área técnica, visando manter a proposta já formulada nos processos que tratam da manutenção predial nas unidades escolares: @REP 21/00144825, da Regional 18 – Jaraguá do Sul, @REP

⁵ 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

21/00144582, da Regional 20 – Joinville e @REP 21/00117186, da Regional 04 – Brusque.

3.2.2 Ausência de critérios para estabelecimento dos custos de transporte nos serviços fora da sede

De acordo com a DLC os custos com transporte para serviços distantes da sede não estão previstos nos encargos complementares computados na tabela de referência do SINAPI.

A SED, por sua vez indica (fls. 224/225) que utilizou apostila do TCU com orientações para elaboração de planilha orçamentária de obras públicas. Explica que a composição auxiliar, no caso da mão de obra, contabiliza o salário, as leis sociais do operador e os encargos complementares, este último composto de custos de alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual, exames médicos e seguro de vida em grupo.

Argumenta (fl. 225), ainda, que os materiais também possuem contabilização de transportes horizontal e vertical nas suas composições e o “SINAPI ainda conta com composições específicas para orçar os custos com transportes de materiais, custos de equipamentos e custos de mão de obra com encargos complementares”

A DLC rechaça a defesa, afirma que o custo de transporte dos encargos complementares refere-se a deslocamentos usuais “casa-trabalho”, equivalente ao vale transporte. Para a Área Técnica não é possível desconsiderar que as empresas terão gastos não computados no orçamento para transporte da mão de obra. Cita como exemplo a situação de realização de serviços terceirizados em cidade diversa do habitual, prevista no Prejulgado 2123 deste TCE/SC.

Destaca que o transporte horizontal e vertical dos materiais realmente é computado nas suas respectivas composições e servem para a movimentação dentro do próprio canteiro. No caso de movimentações maiores, podem ser considerados serviços específicos de transportes previstos na tabela SINAPI.

Contudo, esses serviços servem apenas para transporte de materiais, considerando um caminhão basculante como veículo, por exemplo.

A Área Técnica argumenta que a ausência de remuneração de despesas com transporte para localidades distantes pode afetar em demasia o licitante e, inclusive, prejudicar o interesse público, posto que a empresa responsável pela manutenção pode tentar retardar esses serviços para que sejam feitos com um único deslocamento, o que resulta na baixa qualidade da conservação do patrimônio.

Para exemplificar o seu entendimento, a DLC cita a inspeção *in loco* realizada em 2018, decorrente do processo RLI 13/00640178, nas escolas geridas pela ADR de Joinville, hoje geridas pela própria SED, onde se constatou que a Escola Maria Amin Ghanem, localizada em Joinville, apresentava a manutenção em dia. Por outro lado, a EEB Vereadora Ruth Nóbrega Martinez, localizada no interior de São Francisco do Sul apresentava condições precárias de manutenção. Por isso, sugere determinar à Unidade Gestora que avalie a forma de remuneração e critério de medição para os serviços de deslocamentos não incluídos no orçamento.

O Ministério Público de Contas entende que as alegações do responsável não se mostraram suficientes para afastar a irregularidade. Contudo, ponderou que a anulação do certame poderia gerar prejuízos ainda maiores à Administração e à sociedade diante do número de licitações em andamento. Desse modo, opinou pela cominação de multa ao responsável, sem prejuízo da fixação de prazo sugerida pela DLC.

Entendo que a ausência de previsão acerca da remuneração para deslocamentos não previstos no orçamento daria azo à determinação de anulação do presente certame, entretanto, considerando a existência de outros 34 procedimentos licitatórios no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, conforme citei na Decisão GAC/CFF - 238/2021 e que a decisão pode gerar prejuízos ainda maiores ao Poder Público, com risco de deixar toda a rede pública de ensino sem manutenção predial, fato que pode afetar o patrimônio público,

integridade dos servidores e alunos e o próprio funcionamento de diversas unidades educacionais, ainda mais diante do gravíssimo quadro de pandemia do COVID-19, no qual as escolas devem atender a todos os protocolos de saúde, acolho a proposta da DLC, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, no sentido de fixar prazo para a correção da irregularidade.

Deixo de acolher a sugestão de multa formulada no parecer ministerial, por entender que a determinação retrocitada constitui-se em medida suficiente para o caso em tela, guardando coerência com a proposta já formulada nos processos que tratam da manutenção predial nas unidades escolares: @REP 21/00144825, da Regional 18 – Jaraguá do Sul, @REP 21/00144582, da Regional 20 – Joinville e @REP 21/00117186, da Regional 04 – Brusque.

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1. CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a representação, nos termos do art. 27, parágrafo único, da Instrução Normativa n. TC 21/2015, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 368/2020, lançado pela Secretaria de Estado da Educação, em virtude da ausência de critérios para remuneração do deslocamento em serviços realizados fora da sede, que prejudicam a elaboração do orçamento básico em afronta aos art. 6º e 7º, § 2º, inciso I da Lei (federal) n. 8.666/1993 (item 2.2.2 do Relatório n. DLC-214/2021 e 2.2.2 do Relatório n. DLC 439/2021).

4.2. FIXAR PRAZO DE 30 (trinta) DIAS à Secretaria de Estado da Educação para que avalie, e encaminhe a este Tribunal de Contas, uma metodologia de remuneração e critério de medição para os serviços de

deslocamentos não incluídos no orçamento, evitando-se as questões expostas no item 2.2.2 do Relatório n. DLC 439/2021.

4.3. DETERMINAR à Secretaria de Estado da Educação que, em licitações futuras, se abstenha de incluir exigências de qualificação técnica que possam restringir o caráter competitivo da licitação (item 2.2.1 do Relatório n. DLC-214/2021 e 2.1 do Relatório n. DLC 439/2021).

4.4. RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação que, em licitações futuras de manutenção predial, preveja metodologia para orçamentação de material que não conste na tabela SINAPI, nos moldes do Acórdão n. 1238/2016 TCU-Plenário (item 2.2.1 do Relatório n. DLC 439/2021).

4.5. DAR CIÊNCIA da deliberação e do Relatório Técnico DLC 439/2021 à Representante, ao Procurador constituído nos autos, à Secretaria de Estado da Educação, ao seu Controle Interno, à sua Consultoria Jurídica e ao Conselho Estadual de Educação.

Florianópolis, em 14 de junho de 2021.

CÉSAR FILOMENO FONTES
CONSELHEIRO RELATOR