

PROCESSO Nº:	@REP 20/00355921
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Joinville
RESPONSÁVEL:	Udo Döhler
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Joinville Eduardo Buzzi Eduardo Gomes de Moraes
ASSUNTO:	Representação acerca de supostas irregularidades referentes ao Pregão Eletrônico 103/2020 - Serviços de consultoria em engenharia para elaboração de estudos/projetos de reforma/ampliação da Escola Curt Alvino Monich
RELATOR:	Herneus De Nadal
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DLC - 573/2020

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 Petrus Engenharia, Construção & Administração Ltda., CNPJ n. 07.484.303/0001-76, representado pelo seu procurador, Sr. Carlos Junior Muniz da Silva.

A representante aponta possível irregularidade no julgamento do Pregão Eletrônico n. 103/2020 lançada pela Prefeitura Municipal de Joinville, que possui como objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços especializados de consultoria em engenharia para elaboração de estudos, projetos, memoriais, laudos, especificações técnicas de serviços, orçamentos e cronogramas destinados a reforma e ampliação da Escola Municipal Curt Alvino Monich”.

O Edital em comento, com orçamento estimado em R\$ 313.186,46. teve sua abertura no dia 23/06/2020 com o aceite da proposta de R\$ 27.990,00 da empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda.¹

Esta Diretoria analisou a admissibilidade e o mérito da representação no Relatório DLC-526/2020². Quanto à admissibilidade, todos os requisitos legais foram cumpridos, devendo ser admitida a representação neste Tribunal. No mérito, verificaram-se indícios de que houve aceite de proposta manifestamente inexequível, contrariando o art. 48, II, da Lei (federal) n. 8.666/93. Portanto, foi

¹ Fls. 81 a 95

² Fls. 96 a 105

sugerida a sustação cautelar do certame, bem como a audiência dos membros da comissão de licitação para que pudessem juntar as suas justificativas quanto a irregularidade apurada.

O Sr. Relator exarou a Decisão Singular GAC/HJN-625/2020³ em consonância com a análise da área técnica:

Ante o exposto e considerando o parecer exarado pelo corpo técnico de engenharia da DLC, DECIDO:

1. Conhecer da Representação interposta pela empresa Petrus Engenharia, Construção & Administração Ltda., representada por procurador, Dr. Carlos Junior Muniz da Silva (OAB/SC 47.033), por preencher os requisitos e formalidades legais prescritas pelo art. 113, §1º, da Lei n. 8666.93 c/c Instrução Normativa TC n. 21/15 deste Tribunal de Contas, contra possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico n. 103/2020 lançado pelo município de Joinville, para contratação de empresa para prestação de serviços especializados de consultoria em engenharia para elaboração de estudos, projetos, memoriais, laudos, especializações técnicas de serviços, orçamentos e cronogramas destinados a reforma e ampliação da Escola Municipal Curt Alvino Monich.

2. Determinar ao Sr. Udo Döhler – Prefeito Municipal de Joinville, que promova inaudita altera parte a imediata sustação cautelar do certame, por estarem presentes os pressupostos do art. 29 da Instrução Normativa nº TC-0021/2015 c/c o artigo 114-A do Regimento Interno desta Corte de Contas, até deliberação ulterior que revogue a medida *ex officio* ou até a deliberação do Tribunal Pleno, e comprove a medida adotada no prazo máximo de **5 (cinco) dias** a contar do recebimento desta Decisão, **em face** de possível irregularidade no aceite, pela Comissão de Licitação, de proposta inexecutável, em contrariedade ao art. 48, II, da Lei n. 8.666/1993.

3. Determinar à Secretaria Geral deste Tribunal de Contas, que:

3.1. Proceda a Audiência da Sra. Renata da Silva Aragão, Pregoeira, e da Sra. Renata Pereira Sartotti, membro da Equipe de Apoio, subscritoras da ata de julgamento, para que, no prazo de 30 (trinta) 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, apresentem justificativas, adote as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promova a anulação da licitação, se for o caso, **em face** do aceite de proposta sem prova de exequibilidade, em contrariedade ao art. 48, II, da Lei n. 8.666/1993 (item 2.2 do Relatório n. DLC – 526/2020).

3.2. Nos termos do art. 36 da Resolução n. TC-09/2002, com a redação dada pelo art. 7º, da Resolução n. TC-05/2005, dê ciência da presente Decisão aos Senhores Conselheiros e Conselheiros Substitutos deste Tribunal e em cumprimento ao art. 114-A, § 1º, do Regimento Interno, submeta a presente decisão à ratificação do Plenário nos termos regimentais;

3.3. Publique a presente Decisão Singular no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas;

3.4. Proceda à ciência da presente Decisão a empresa representante, ao procurador constituído nos autos, ao Sr. Udo Döhler – Prefeito Municipal de Joinville, a Sra. Renata da Silva Aragão – Pregoeira, a Sra. Renata Pereira Sartotti - membro da Equipe de Apoio e a Procuradoria Jurídica do município de Joinville.

³ Fls. 106 a 110

3.5. Cumpridas às providências acima, encaminhe os autos à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) para, após atendida a Audiência, proceder a instrução prioritária do processo.

As comunicações da decisão foram enviadas⁴ nos dias 14 e 15/07/2020.

No dia 20/07/2020, o Sr. Udo Döhler, Prefeito Municipal de Joinville, juntou aos autos⁵ justificativas quanto às irregularidades apuradas. Essa resposta da audiência também foi subscrita pelos Sr. Miguel Angelo Bertolini – Secretário de Administração e Planejamento –, Sra. Rubia Mara Beilfuss – Diretora Executiva –, Sra. Renata da Silva Aragão – Pregoeira – e Sra. Renata Pereira Sartotti – membro da equipe de apoio.

2. ANÁLISE

A representante impugnou o julgamento do Pregão Eletrônico n. 103/2020 por ter aceitado um lance supostamente inexequível⁶. Na instrução inicial constatou-se que a verificação das propostas inexequíveis por parte da Comissão de Licitações é de fundamental importância para a contratação da proposta que melhor atenda ao interesse público. Assim, tendo em vista que não constava no Portal da Transparência do Município⁷ qualquer esclarecimento quanto ao preço ofertado ser tão abaixo do estimado, que atingiu um desconto de 91,06% do orçamento básico, caracterizou-se o aceite de proposta manifestamente inexequível, em descumprimento ao art. 48, II, da Lei (federal) n. 8.666/93.

A defesa primeiramente aponta⁸ que o processo licitatório foi homologado em 13/07/2020, dois dias antes do recebimento da decisão de sustação cautelar. Mesmo assim a decisão deste Tribunal foi acatada com a paralisação do processo a partir de 15/07/2020.

Os responsáveis indicam⁹ que a presunção de inexequibilidade deve ser ponderada, devido à complexidade dessa comprovação, ainda mais quando trata

⁴ Fls. 111 a 118

⁵ Fls. 119 a 336

⁶ Fls. 2 a 17

⁷ Disponível em: https://www.joinville.sc.gov.br/editalpublico/consulta/cod_edital/2706/secretaria/11. Acessado em 10/07/2020.

⁸ Fl. 121

⁹ Fl. 123

de um pregão, que não prevê o critério de inexequibilidade de forma primária. Trouxe jurisprudência do STJ, na qual destaca¹⁰:

(...) [a inexequibilidade] deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexequibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexequibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação.

Em relação a exequibilidade da proposta aceita, a defesa assim se manifesta¹¹:

O processo licitatório em questão adotou como valor estimado máximo o valor total de R\$ 313.186,46 (trezentos e treze mil cento e oitenta e seis reais e quarenta e seis centavos). Contudo, já na abertura da fase de lances, a proposta cadastrada e menor preço já registrava o valor global de R\$ 93.989,13 (noventa e três mil novecentos e oitenta e nove reais e treze centavos), documento SEI nº 6723977.

Após iniciada a etapa competitiva, a Pregoeira alertou sobre a responsabilidade de cada licitante em relação aos valores ofertados, nos termos do subitem 7.3 do edital, que dispõe: “O proponente será responsável por todas as transações que forem efetuadas em seu nome no sistema eletrônico, assumindo como firme e verdadeiras suas propostas e lances.”.

A disputa seguiu de forma satisfatória e dinâmica, com sucessivos lances, em um período de aproximadamente 45 (quarenta e cinco) minutos de duração, sendo que, ao término, a melhor proposta ofertada registrou o valor global R\$ 27.989,99 (vinte e sete mil novecentos e oitenta e nove reais e noventa e nove centavos). No entanto, esta restou inabilitada, sendo então o objeto arrematado pela segunda colocada na ordem de classificação com o valor global de R\$ 27.990,00 (vinte e sete mil novecentos e noventa reais), sendo posteriormente declarada vencedora do certame.

No entanto, o que mais chama a atenção acerca do ponto ora debatido, é que diversas outras empresas ofertaram valores aproximados ao valor de menor preço, como ilustra o quadro abaixo, com os valores finais registrados por todas as participantes do certame:

	EMPRESA	MELHOR LANCE	Valores finais supostamente inexequíveis (cálculo do art. 48, II, § 1º, da Lei n. 8.666/93)
1	Plano Sul RS Engenharia Ltda.	R\$ 27.989,99	
2	Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda.	R\$ 27.990,00	
3	Fronza Engenharia, Saúde Ocupacional, Gestão e Desenvolvimento	R\$ 28.980,00	

¹⁰ Fl. 126

¹¹ Fls. 127 a 134

4	DBM Comércio e Serviços Ltda	R\$ 47.000,00		
5	AUG Soluções em Arquitetura, Urbanismo e Gestão Ltda. (Intenção de Recurso)/(Recurso)	R\$ 47.499,00		
6	Engeplanti Consultoria Ltda.	R\$ 49.990,00		
7	LDM Contrutora e Incorporada Ltda.	R\$ 59.890,90		
8	Fernando Henrique Faria do Amaral Construções	R\$ 59.987,65		
9	Soluções Projetos e Consultoria de Instalações Ltda.	R\$ 80.000,00		
10	Carlos Davis de Moraes Metzler	R\$ 84.000,00		
11	Marcos Trojan - Engenharia e Geotecnia Ltda.	R\$ 89.000,00		
12	BMK Consultoria em Gestão Empresarial Eireli	R\$ 89.900,00		
13	Concórdia Engenharia e Tecnologia Ltda.	R\$ 90.000,00		
14	JM PJ-Construtora e Telecomunicações Eireli (Intenção de Recurso)	R\$ 91.161,07		
15	Izabel Souki Engenharia e Projetos Ltda.	R\$ 93.900,00		
16	Villa Construções Ltda.	R\$ 93.955,93		
17	Calter do Brasil Engenharia Ltda.	R\$ 93.989,13		
18	Azevedo Projetos e Assessoria Ltda.	R\$ 95.550,00		
19	Barros Engenharia Eireli	R\$ 124.000,00		
20	Construtora Parati Ltda.	R\$ 127.000,00		
21	Synderski Engenharia Civil Ltda.	R\$ 139.000,00		
22	Chicourel Arquitetura Studios de Projetos Ltda.	R\$ 140.000,00		
23	PGE - Projetos, Gerenciamento e Empreendimentos Ltda.	R\$ 142.000,00		
24	Jauro Chiari Comunale	R\$ 149.900,00		
25	WCT William Construções e Projetos Ltda.	R\$ 150.329,50		
26	WDS Engenharia Eireli	R\$ 156.305,00		
27	ACX Engenharia Ltda.	R\$ 156.500,00		
28	E+Plan Engenharia Ltda.	R\$ 158.000,00		
29	Arctrade Arquitetura e Engenharia Ltda.	R\$ 173.670,00		Valores finais supostamente exequíveis (cálculo do art. 48, II, § 1º, da Lei n. 8.666/93)
30	Souza, Floriano Engenharia e Projetos Ltda.	R\$ 178.516,27		
31	M A Pereira Engenharia	R\$ 179.800,00		
32	Costa Argollo Engenharia Eireli	R\$ 180.000,00		
33	Upgrade Assessoria em Projetos Eireli	R\$ 184.000,00		
34	Diedro Comércio e Serviços Eireli	R\$ 187.286,00		
35	Maciel Assessores S/S Ltda.	R\$ 198.870,00		

36	Petrus Engenharia, Construção & Administração Ltda. (Intenção de Recurso)/(Recurso)	R\$ 200.000,00
37	JH Engenharia & Comércio Ltda.	R\$ 200.000,00
38	Berfeck Engenharia Eireli (Intenção de Recurso)	R\$ 208.889,27
39	Vortex Engenharia Eireli	R\$ 215.000,00
40	OMM Limpeza e Manutenção Ltda.	R\$ 215.000,00
41	Connect Projetos e Montagens Industriais Eireli	R\$ 216.243,44
42	EL Arquitetura Ltda.	R\$ 218.000,00
43	Luciano Rimoli Lenzi Eireli	R\$ 250.548,43
44	CMP Construtura Marcelino Porto Ltda.	R\$ 258.378,83
45	Construtec Engenharia Ltda. (Intenção de Recurso)/(Recurso)	R\$ 281.867,80
46	ALPB Arquitetura e Interiores S/S Ltda.	R\$ 281.887,44
47	Construtura Vertice Ltda.	R\$ 281.900,50
48	MSE Engenharia Ltda.	R\$ 294.000,00
49	Projeção Engenharia e Arquitetura Ltda.	R\$ 297.553,99
50	Habitar Engenharia Ltda.	R\$ 300.000,00
51	Planicon Engenharia Ltda.	R\$ 30.000,00
52	Casa Estudio Arquitetura Ltda.	R\$ 313.186,46
53	Andrioli Arquitetura e Projetos Ltda.	R\$ 313.186,46
54	Pronto Engenharia Eireli	R\$ 313.186,46
55	Abax Arquitetura e Construções Ltda.	R\$ 313.186,46

Nesse sentido, diante do cenário apresentado, questionamos como é possível afirmar que a proposta ofertada pela empresa vencedora seria manifestamente inexecutável e não condizente com a realidade de mercado, quando **outras 27 (vinte e sete) empresas apresentaram valores supostamente inexecutáveis**, de acordo com o cálculo previsto no art. 48, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, sendo que as 03 (três) empresas mais bem classificadas ofertaram diversos lances, cujos valores finais são muito próximos entre si?

[...]

Seguindo no mérito da classificação da empresa declarada vencedora do certame, como amplamente demonstrado, a exequibilidade pode ser comprovada pela empresa que a ofertou. Nesta linha, vejamos as declarações prestadas pela empresa vencedora no corpo de sua proposta, documento SEI nº 6544827:

“Declaração de que nos preços propostos encontram-se incluídos todos os insumos, mão de obra (entre outros), tributos, encargos sociais, frete até o destino e quaisquer outros ônus que porventura possam recair sobre a prestação dos serviços objeto da presente licitação?

(...)

Prazos de prestação dos serviços objeto da licitação será conforme cronograma físico-financeiro, contados a partir do recebimento da ordem de serviço, podendo ser prorrogado, na forma da lei;

Declaramos que temos amplo conhecimento e aceitamos todas as condições estabelecidas no edital do Pregão eletrônico e seus anexos.”

[...]

Comprovadamente correta e adequada a condução da Pregoeira, quando em sede de contrarrazões, a empresa vencedora, cujo valor ofertado fora apontado como supostamente inexequível por três participantes em suas razões de recurso, apresentou justificativas acerca dos valores ofertados, documento SEI nº 6618470. Confira-se:

[...]

8. Assim sendo, com a possibilidade de comprovação de exequibilidade da proposta, indicamos que **as razões para exequibilidade de nossa proposta são:**

a) **Estratégia comercial** em função do ganho em quantidade (arrematando diversos itens da em processos licitatórios do mesmo município);

b) **Padrão de repetitividade dos projetos;**

c) **Baixo custo operacional pois envolvem sócios proprietários da empresa como responsáveis técnicos;**

9. Ressaltamos que referencias de preços unitários para cada competência de projeto não deve ser aplicada nessa situação, visto que por se tratarem de edificações escolares, fica claro o padrão de repetitividade entre ambientes (salas de aula, por exemplo)

10. Além do padrão de repetitividade internos de cada edificação, existe também a estratégia comercial da empresa onde se obtém ganhos em quantidade, isto o número de itens que foram arrematados nos mais diversos processos licitatórios realizados no município recentemente.

11. Vale salientar que a ENGEDER, em seus documentos de habilitação, declarou como responsáveis técnicos apenas sócios proprietários da empresa, além de **um profissional que** é um ex sócio da empresa e atualmente **mantem a responsabilidade técnica e relação profissional como contratado.**

[...]

Deste modo, cabe questionar ainda: havendo uma disputa totalmente regular, com mais de 50% (cinquenta por cento) das propostas apresentadas abaixo do valor tido como exequível; havendo a empresa vencedora declarado em sua proposta ter incluído todos os custos para execução dos serviços, bem como responsabilizar-se por quaisquer ônus que recaiam sobre a prestação dos serviços; e, por fim, justificado em sede de contrarrazões a manutenção de sua proposta, qual fundamento para recusá-la por uma suposta inexequibilidade de sua proposta? (Grifou-se)

Inicialmente é preciso pontuar que, segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a regra de inexequibilidade de propostas prevista no art. 48 da Lei Federal n. 8.666/93 é válida para obras e serviços de engenharia. Ou seja, mesmo que o serviço de engenharia em questão tenha sido licitado pela modalidade pregão, com regramento em legislação específica, não se afasta o uso dos artigos da Lei de Licitações como subsídio.

De qualquer forma, há razão a defesa no que tece acerca da inexigibilidade ser de difícil caracterização e que não pode ser definida sumariamente. Porém, não é por causa da complexidade do tema que qualquer proposta deve ser aceita sem a cautela e prudência que a matéria demanda. Por

conta disso que na instrução inicial desse processo salientou-se que a proposta se mostrou manifestamente inexequível e “não foi requerida à empresa ofertante a comprovação de sua exequibilidade”¹².

Quanto a grande quantidade de ofertas supostamente inexequíveis nesse pregão, diversos doutrinadores aceitam esse fato sem afastar a necessidade de comprovação objetiva da exequibilidade da proposta. É o que se extrai do texto de Marçal Justen Filho¹³:

Outro problema sério é o da inexequibilidade de propostas e lances. O problema agrava-se quanto a estes últimos. A natureza do processo de oferta de lances **pode produzir uma ausência de controle efetivo** por parte da Administração acerca de preços inexequíveis. **Os interessados, no afã de obter a contratação, acabariam por ultrapassar o limite da exequibilidade, reduzindo a montantes inferiores aos plausíveis. Daí não se segue, no entanto, a omissão de critérios para apreciação desse aspecto.**
(Grifou-se)

Esse mesmo entendimento é abarcado por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁴:

Não é raro que os licitantes na fase de lances, para não perder a expectativa de contrato, acabem por apresentar preço inexequível, reduzindo o preço aquém da possibilidade de pagamento do mínimo legal.

Observa-se que em nenhum momento da defesa trazida aos autos foi apresentada pela empresa julgada vencedora qualquer demonstração objetiva da exequibilidade de sua proposta. Ainda, alguns pontos utilizados nas contrarrazões¹⁵ dos recursos administrativos impugnados por algumas das empresas participantes do certame causam estranheza.

A empresa alega¹⁶ que possui um preço competitivo pelos projetos possuírem padrões de repetitividade nos diversos projetos arrematados em outras licitações do Município. No entanto, não estão sendo contratados projetos padrão, o que justificaria esse aumento de produtividade. O objeto licitado também não trata nem de uma construção nova, a qual poderia ser projetada nos mesmos moldes que

¹² Fl. 103

¹³ Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 5 ed. São Paulo: Dialética, 2009, pp. 104-105

¹⁴ Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 502

¹⁵ Fls. 303 e 304

¹⁶ Fl. 304

esses outros projetos. O objetivo do certame é contratar projetos de reforma e ampliação de uma escola, ou seja, há que ser levada em consideração todas as peculiaridades e nuances da escola já existente.

Outro ponto arguido¹⁷ é quanto ao baixo custo operacional da empresa, pois dois dos seus responsáveis técnicos (um arquiteto e um engenheiro eletricista) são sócios proprietários e o outro é um ex sócio e atual contratado (engenheiro civil). Quanto a isso, importante observar o art. 44, § 3º da Lei de Licitações:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

[...]

§ 3º **Não se admitirá** proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, **incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos**, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele **renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração**. (Grifou-se)

Ainda que se admitisse que os sócios renunciem parcela da sua remuneração, o engenheiro civil responsável por alguns dos projetos é contratado da empresa e, assim, assume-se que este é remunerado com salários de mercado com os seus encargos devidamente pagos. Desta forma, a título exemplificativo de quão irrisório foi o preço ofertado, calculou-se em quantas horas esse engenheiro civil teria que desenvolver os projetos estruturais da edificação (Quadros 1 e 2).

QUADRO 1 – CÁLCULO DE EQUIVALÊNCIA DE HORAS DE ENGENHEIRO MENSALISTA PARA DESENVOLVIMENTO DE ALGUNS SERVIÇOS

MENSALISTA

Piso salarial do Engenheiro	R\$ 8.882,50
Encargos Sociais (SINAPI)	R\$ 6.263,94
Total	R\$ 15.146,44
Total por hora	R\$ 68,85

Item	Serviço	Unidade medida	Qtde.	Preço Unitário	Preço Total	Custo Total	Equivalente em horas de engenheiro	Equivalente em dias
4.1	Reforço Estrutural	m ²	3.445,55	R\$ 0,50	R\$ 1.722,78	R\$ 1.378,22	20,0	2,5
5.1	Estrutural de fundações	m ²	220,00	R\$ 0,50	R\$ 110,00	R\$ 88,00	1,3	0,2
6.1	Estrutural de supraestrutura	m ²	220,00	R\$ 0,50	R\$ 110,00	R\$ 88,00	1,3	0,2
7.1	Estrutural de cobertura metálica	m ²	3.665,55	R\$ 0,30	R\$ 1.099,67	R\$ 879,73	12,8	1,6

Fonte: Proposta ofertada pela empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda ¹⁸.

QUADRO 2 – CÁLCULO DE EQUIVALÊNCIA DE HORAS DE ENGENHEIRO HORISTA PARA DESENVOLVIMENTO DE ALGUNS SERVIÇOS
HORISTA

Piso salarial do Engenheiro	R\$ 8.882,50
Referência por hora	R\$ 40,38
Encargos Sociais (SINAPI)	R\$ 45,85
Total	R\$ 86,23

Item	Serviço	Unidade medida	Qtde.	Preço Unitário	Preço Total	Custo Total	Equivalente em horas de engenheiro	Equivalente em dias
4.1	Reforço Estrutural	m ²	3.445,55	R\$ 0,50	R\$ 1.722,78	R\$ 1.378,22	16,0	2,0
5.1	Estrutural de fundações	m ²	220,00	R\$ 0,50	R\$ 110,00	R\$ 88,00	1,0	0,1
6.1	Estrutural de supraestrutura	m ²	220,00	R\$ 0,50	R\$ 110,00	R\$ 88,00	1,0	0,1
7.1	Estrutural de cobertura metálica	m ²	3.665,55	R\$ 0,30	R\$ 1.099,67	R\$ 879,73	10,2	1,3

Fonte: Proposta ofertada pela empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda ¹⁹.

Obs.: Tendo em vista que na proposta não está especificado o valor considerado para o BDI, utilizou-se um BDI estimado de 25% para o cálculo do custo total, a fim de abarcar as bonificações e despesas indiretas da empresa, incluindo o pagamento de impostos sobre o serviço.

Obs.2: Como não foi especificada a forma de contratação do engenheiro, calculou-se a equivalência de horas tanto para regime mensalista quanto horista, os quais possuem diferenças acerca dos encargos sociais.

Cumprе salientar que esse cálculo de equivalência de horas está considerando, de forma conservadora, que esses projetos serão desenvolvidos unicamente por um engenheiro civil, sem computar o auxílio de desenhistas e os custos de equipamentos e *softwares*, por exemplo.

Extrai-se dessa análise que é esperado que o engenheiro desenvolva o projeto de reforço estrutural em apenas dois dias e o projeto de estrutura de cobertura metálica em pouco mais de um dia. Mais absurdamente ainda, os projetos de fundações e de estrutura da edificação **deverão ser desenvolvidos em uma hora cada**. Não é possível considerar exequível uma proposta de R\$ 3.042,44 para desenvolvimento desses quatro projetos estruturais, **remunerando o engenheiro com o piso da categoria e pagando todos os encargos trabalhistas**.

Para fins de ilustração, o SENGE/SC regulamenta os honorários para serviços de engenharia e arquitetura, em regra, com base no valor da obra. Porém, tratando de hora técnica segue com a seguinte diretriz²⁰:

HORA TÉCNICA

Art. 30 – Para trabalhos técnicos de perícias, avaliações, pareceres e outros, cujos honorários não possam ser calculados em função da Obra ou Serviço, ou mesmo **por acerto entre as partes, o profissional será remunerado pelo tempo gasto para a elaboração do serviço**, sendo o valor da Hora Técnica fixado entre 10% e 20% do CUB (Custo Unitário Básico da Construção Civil).

Parágrafo Primeiro: **A remuneração mínima eqüivalerá a 8 horas de serviço**.

De maneira mais objetiva, o SENGE/PA desenvolveu equações²¹ para definir a quantidade mínima de Hora Padrão Técnica (HPT) necessária para o desenvolvimento de cada tipo de projeto. Para o projeto estrutural de edifícios o valor é obtido multiplicando a área total do projeto (nesse caso 220 m²) por um coeficiente tabelado em função do número de pavimentos tipo (que para até 2 pavimentos tipo seria 0,45). Portanto, seguindo essa metodologia, o desenvolvimento de projeto estrutural dessa escola teria como honorários mínimos 99 HPT. Ou seja, a proposta da licitante (1 hora de engenheiro) representa 1% do mínimo aceitável pelo SENGE/PA.

Não é o objetivo desse relatório definir qual a metodologia a ser aplicada pela empresa para cálculo de seus honorários, ainda mais levando em

²⁰ Disponível em: <http://www.senge-sc.org.br/tabela-honorarios/>. Acessado em 24/07/2020.

²¹ Disponível em: http://www.creapa.org.br/site2/images/files/Tabela_Honorario_SENGE.pdf. Acessado em 24/07/2020.

consideração as possíveis diferenças de custos e produtividade. Mas apenas demonstrar a disparidade da proposta com a realidade do mercado. Por isso é importante que a **empresa demonstre** o seu orçamento completo com **todas as composições de custos** para comprovação de exequibilidade.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello²² indica alguns requisitos para as propostas ofertadas sejam apreciadas:

Para serem apreciadas, **as propostas necessitam ser sérias, firmes e concretas**, como acentua Marcello Caetano¹. A estes caracteres Adilson Abreu Dallari acrescenta, com razão, um quarto requisito, a saber: ajustadas às condições do edital. Conviria aduzir, ainda: e à lei, pois o edital poderá omitir alguma condição legalmente exigida para a regularidade das propostas.

Proposta ajustada às condições do edital e da lei, como intuitivamente se percebe, é a que se contém no interior das possibilidades de oferta neles permitidas.

Proposta séria é aquela feita não só com o intuito mas também com a possibilidade de ser mantida e cumprida.

As propostas inexecutáveis não são sérias, ou, então, são ilegais, porque terão sido efetuadas com propósito de dumping, configurando-se comportamento censurável, a teor do art. 173, § 4º, da Constituição, segundo o qual: “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

[...]

Trata-se, afinal, de saber se dada proposta reúne ou não condições objetivas de ser cumprida, ou seja, se é ou não economicamente viável, por ser este o único tópico enfocado no art. 48. Ora, **se o for, não pode ser desclassificada**, pena de ofensa ao direito do licitante – autor da melhor proposta – de vê-la reconhecida e proclamada como tal, até porque de outra sorte violar-se-ia o art. 37, XXI, da Constituição, que inadmitte exigências excedentes do indispensável ao cumprimento das obrigações. **Inversamente, se não o for, será obrigatória sua desclassificação.** (Grifou-se)

Assim, ainda que pareça ser uma proposta vantajosa para a Administração, refuta-se que esta seja aceita sem análises mínimas e objetivas, conforme preceitua Marçal Justen Filho²³:

É indispensável que a Administração estabeleça regras sobre preços unitários e imponha ao particular a apresentação de planilhas destinadas a comprovar a viabilidade do cumprimento da proposta apresentada. Isso não equivale a subordinar o licitante a observar os preços estimados pela Administração. **Trata de sujeitar o licitante a demonstrar, de modo objetivo, os custos em que incorrerá para executar a sua proposta.**

²² Curso de Direito Administrativo. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 558

²³ Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 5 ed. São Paulo: Dialética, 2009, pp. 104-105

Ressalte-se que o interesse em obter a proposta mais vantajosa não legitima a aceitação de proposta inexequível. (Grifou-se)

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²⁴ indica as formas aceitáveis de comprovação de exequibilidade, dando importância para que esses contratos usados como paradigma tenham sido firmados com a Administração Pública:

Por esse motivo, o pregoeiro pode até interromper essa etapa e determinar que o licitante **demonstre a viabilidade da sua proposta, apresentando uma planilha de custos, ou demonstre estar executando contrato com valor similar ou, ainda, a existência de contrato similar, de concorrente seu com outro órgão da Administração Pública.** Ao contrário do que pode aparecer, **é fundamental que um dos polos da relação contratual apresentada como paradigma seja integrante da Administração Pública** para aferir a regularidade fiscal dos envolvidos. (Grifou-se)

Reitera-se que esses instrumentos legais que tratam de inexequibilidade de propostas não objetivam barrar contratações vantajosas para a Administração ou mesmo a livre concorrência. A intenção é sempre mitigar o risco de inexecução contratual, conforme traz o Acórdão n. 2186/2013-Segunda Câmara do TCU:

A aceitação excepcional de preços irrisórios ou nulos, prevista no § 3º do art. 44 da Lei 8.666/1993 (no caso de fornecimento de materiais e instalações de propriedade do próprio licitante), depende da apresentação por parte da licitante de justificativas que evidenciem, de forma contundente, a possibilidade de execução de sua oferta. [...] **A insegurança instaurada pela aceitação de proposta** desse teor é justamente aquela repelida pelo § 3º do art. 44 da Lei 8.666/1993, que não admite propostas irrisórias/nulas dissociada de garantias fáticas que **mitiguem o risco de inexecução do contrato.** (Grifou-se)

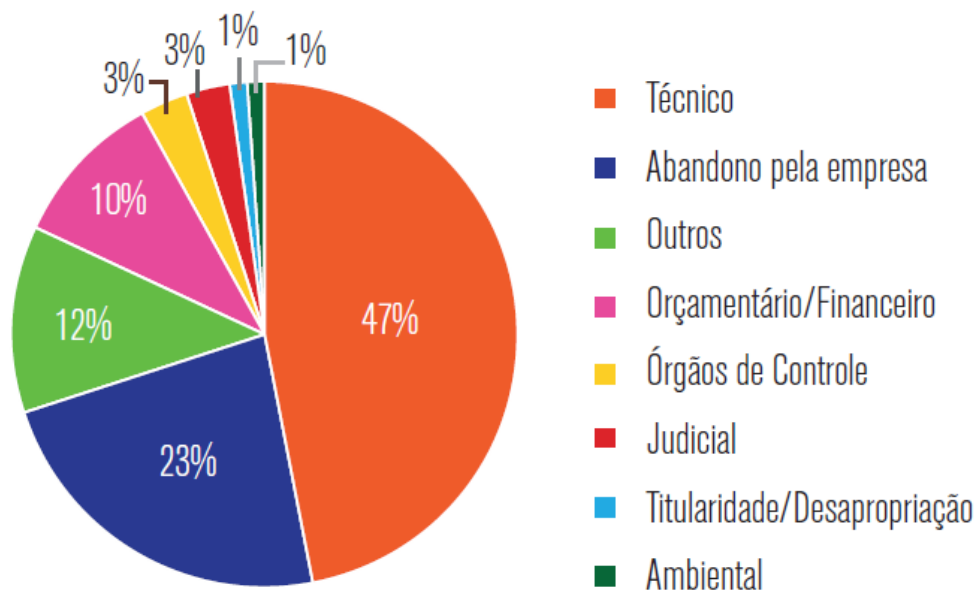
E ainda, no caso de projetos de engenharia, há que ser levado em consideração as implicações futuras caso este não seja elaborado a contento. São inúmeros os processos que tramitam nesse Tribunal de Contas cuja irregularidade é um projeto básico deficiente. Em amplo trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União²⁵, a corte federal identificou mais de 14 mil contratos de obras paralisadas – totalizando R\$ 144 bilhões, sendo que o um dos principais motivos é o projeto básico deficiente:

²⁴ Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 502

²⁵ Auditoria Operacional, Processo 011.196/2018-1.

A partir desses dados e de questionários enviados aos gestores, foram apuradas três principais causas: **contratação com base em projeto básico deficiente**; insuficiência de recursos financeiros por parte do estado ou município corresponsável pela obra (contrapartida); e dificuldade desses entes subnacionais em gerir os recursos federais recebidos.

Motivos da paralisação



Fonte: TCU, processo 011.196/2018-1, Acórdão 1.079/2019, Vital do Rêgo

Conclui-se que as responsáveis não conseguiram comprovar objetivamente a exequibilidade da proposta aceita e nem que foi exigida essa comprovação por parte da empresa consagrada vencedora. Porém, há que se pontuar que a licitação já foi homologada e a anulação do certame causará prejuízo a empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda. Com isso, antes da análise definitiva do mérito, importante que seja procedida audiência para que a empresa apresente as justificativas que julgar necessárias e com a composição de custos da sua proposta.

3. CONCLUSÃO

Considerando a representação formulada pela empresa Petrus Engenharia, Construção & Administração Ltda. acerca supostas irregularidades no julgamento do Pregão Eletrônico n. 103/2020 que tem como objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços especializados de consultoria em engenharia para elaboração de estudos, projetos, memoriais, laudos, especificações técnicas de

serviços, orçamentos e cronogramas destinados a reforma e ampliação da Escola Municipal Curt Alvino Monich”.

Considerando que há indícios de que a proposta apresentada pela empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda. seja inexequível.

Considerando que a defesa não conseguiu justificar de forma objetiva a exequibilidade da proposta aceita.

Considerando que a licitação foi homologada.

Considerando que a empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda. seria prejudicada com a possível anulação da licitação e, portanto, deverá ser trazida aos autos para manifestação.

Considerando que a empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda. precisa demonstrar a exequibilidade de sua proposta de maneira objetiva, apresentando o seu orçamento com as composições de custos.

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

3.1. DETERMINAR A AUDIÊNCIA da empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda., inscrita no CNPJ 21.813.114/0001-20, vencedora do Pregão Eletrônico n. 103/2020 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 da apresentação de proposta manifestamente inexequível, contrariando o art. 48, II, da Lei (federal) n. 8.666/93 (item 2.2 do Relatório DLC-526/2020 e item 2 do presente Relatório).

3.2. DAR CIÊNCIA ao Representante, à Prefeitura Municipal de Joinville e ao seu Controle Interno.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 24 de julho de 2020.

RENATA LIGOCKI PEDRO
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

ROGÉRIO LOCH
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER
Diretora