

Parecer: MPC/1233/2021
Processo: @REP 21/00144663
Unidade Gestora: Secretaria de Estado da Educação
Assunto: Possíveis irregularidades no Edital de Concorrência 372/2020 SRP que objetiva a contratação de serviços de engenharia para execução de manutenção predial nas unidades escolares da Regional 27 - São Bento do Sul

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2021.1321

Trata-se de representação¹ com pedido de concessão de medida cautelar encaminhada pela pessoa jurídica Topcon Construções Ltda. acerca de supostas irregularidades no Edital de Concorrência n. 372/2020, lançado pela Secretaria de Estado da Educação visando à 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 27 - São Bento do Sul.

A petição inicial e os documentos apresentados pela representante foram acostados às fls. 2-151.

¹ Salienta-se desde já que foram autuadas nessa Corte de Contas outras três representações com o mesmo teor do presente processo, apresentadas pela mesma representante, relativas a editais lançados pela SED para outras regionais: @REP n. 21/00144825, @REP n. 21/00144744 e @REP n. 21/00144582, sendo que em cada uma delas já há decisão preliminar exarada pelo Tribunal Pleno, conforme será visto adiante. Registra-se, ainda, que os processos @REP n. 21/00112540, @REP n. 21/00116961 e @REP n. 21/00117186 referem-se aos Editais de Concorrência n. 347/2020, n. 377/2020 e n. 349/2020, com o mesmo teor do edital objeto destes autos, estando os dois primeiros ainda pendentes de decisão plenária, e o último com decisão preliminar exarada nos mesmos termos em que as três representações inicialmente citadas.

Após a juntada da documentação de fls. 153-191, a Diretoria de Licitações e Contratações elaborou o Relatório n. DLC-232/2021 (fls. 192-209), com a seguinte conclusão:

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. Diferir a análise da medida cautelar de suspensão do edital de Concorrência Pública 372/2020 e dos demais citados pelo representante, para após a audiência, em virtude do *periculum in mora* ao reverso, caracterizado pelo risco de deixar toda a rede estadual de educação sem manutenção predial, fato que pode gerar riscos ao patrimônio público, a integridade dos servidores e alunos e o próprio funcionamento de diversas unidades educacionais.

3.3. DETERMINAR AUDIÊNCIA, ao **Sr. Natalino Uggioni**, Secretário de Estado da Educação e Subscritor do Edital de Concorrência n. 372/2020, inscrito no CPF n. 481.065.699-34, 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 listadas a seguir:

3.3.1. Exigência restritiva de atestados de capacidade técnica em desacordo com o art. 3º, § 1º, inciso I e art. 30, I e § 1º, I da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.2.1 do presente Relatório);

3.3.2. Ausência de critério para remuneração de serviços em insumos que não constam no SINAPI e 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, no tocante a (item 2.2.2 do presente Relatório).

3.4. ALERTAR ao **Sr. Natalino Uggioni**, Secretário de Estado da Educação, que caso entenda por alterar o edital de Concorrência n. 372/2020 em face dos apontamentos realizados na audiência do item 3.3, e também das decisões singulares exaradas nos processos REP 21/00112540, 21/00116961 e 21/00117186, considere a existência de outros com o mesmo teor, citados na presente representação.

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

O Relator exarou o Despacho n. GAC/CFF-246/2021 (fls. 210-215) coadunando-se com o posicionamento delineado pela área técnica.

Ainda que devidamente notificado o responsável (fl. 221), a Divisão de Controle de Prazos relatou, na Informação/SEG n. 507/2021 (fl. 224), que não fora encaminhada qualquer manifestação.

Dessa maneira, a Diretoria de Licitações e Contratações elaborou o Relatório n. DLC-584/2021 (fls. 225-232), com a seguinte conclusão:

3.1. CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a representação, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 372/2020, 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 27 - São Bento do Sul, no tocante a 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 (itens 2.2.2 do Relatório DLC-232/2021 e 2 do presente Relatório).

3.2. FIXAR PRAZO DE 30 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 do presente Relatório.

3.3. 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 DLC-232/2021 e 2 do presente Relatório).

3.4. 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, aos moldes do Acórdão n. 1238/2016 TCU-Plenário (item 2 do presente Relatório).

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

Os autos foram remetidos, então, a este Ministério Público de Contas para manifestação.

Note-se que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Unidade Gestora em questão está inserida entre as atribuições dessa Corte de Contas, consoante os dispositivos constitucionais, legais e normativos vigentes (arts. 70 e 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; arts. 58 e 59 da Constituição Estadual; art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000; e art. 8º c/c art. 6º da Resolução n. TC-06/2001).

Superada a discussão sobre a admissibilidade da representação – já conhecida pelo Relator por reputar atendida a legislação que rege a matéria – passa-se, na sequência, ao exame das irregularidades assinaladas no presente processo.

A Diretoria de Licitações e Contratações sugeriu, no item 3.3.1 da conclusão do Relatório n. DLC-232/2021, a audiência do Sr. Natalino Uggioni, então Secretário de Estado da Educação e subscritor do Edital de Concorrência n. 372/2020, para se manifestar acerca da exigência restritiva de atestados de capacidade técnica, em desacordo com os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso I e § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93.

Em suma, a empresa representante insurgiu-se contra o teor do item 4.2.4.4, alínea “a.2” do edital, por supostamente afrontar a competitividade do certame. Justificou o apontamento alegando não constar nos serviços objeto da licitação atividades em média ou alta tensão que demandassem qualificação técnica de serviços dessa natureza, atribuíveis a engenheiro eletricista. Aduziu que em momento algum a licitação esclarece qual seria o serviço cuja atividade exigiria engenheiro eletricista para média/alta tensão.

Ao examinar a questão, a área técnica corroborou o apontamento da representante (fls. 196-197), na medida em que não consta no Termo de Referência/Memorial Descritivo qualquer menção a serviços específicos de média tensão, ao passo que o atestado se refere à instalação elétrica. Observou-se que o edital tem por objeto a manutenção predial limitada a pequenos reparos, de modo que qualquer intervenção que envolva referidos serviços de média tensão se afigura incompatível com o edital, não podendo ser executada sob risco de se tornar um contrato do tipo “guarda-chuva”.

Como visto, observa-se que o responsável não apresentou justificativas no presente processo.

Entretanto, consoante referido pela área técnica na reinstrução do processo, a Unidade Gestora apresentou manifestação nos processos análogos referidos no início do presente parecer, os quais envolviam as mesmas irregularidades em editais idênticos - diferenciando-se apenas no fato de se destinarem a localidades diversas.

No caso da exigência ora analisada, observa-se da resposta apresentada junto ao processo @REP n. 21/00144582 (fls. 231-232 daqueles autos) que a Unidade Gestora passou a aceitar atestados de baixa tensão, ao contrário dos de média e alta tensão que significavam indevida restrição à competitividade diante do objeto da licitação. Ainda que tal retificação não tenha sido republicada a fim de respeitar a esmerada tramitação do procedimento licitatório buscando justamente ampliar a competitividade, reconhece-se que tal providência no específico caso concreto seria inviável, diante dos transtornos que gerariam nos 34 procedimentos similares em andamento. De todo modo, compulsando-se o processo administrativo - SED n. 27921/2020, no SGP-e - referente ao Edital de Concorrência n. 372/2020 em questão, verifica-se que 4 empresas acudiram ao presente certame, sendo que todas foram habilitadas, ou seja, a exigência em comento não causou maiores contratempos no caso concreto.

Resta suficiente, assim, a expedição de determinação à Unidade Gestora para que não reitere a irregularidade em situações vindouras, não sendo outro o encaminhamento adotado nos processos análogos @REP n. 21/00144825, @REP n. 21/00144744, @REP n. 21/00144582 e @REP n. 21/00117186, em que o Tribunal Pleno adotou o encaminhamento proposto, a exemplo da Decisão n. 374/2021, exarada no processo @REP n. 21/00144582:

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 (itens 2.2.1 do Relatório DLC n. 229/2021 e 2.1 do Relatório DLC n. 441/2021).

Da mesma maneira, quanto à restrição disposta no item 3.3.2 da conclusão do Relatório n. DLC-232/2021, correspondente à ausência de critério para remuneração de serviços em insumos que não constam no SINAPI e à ausência de critérios para remuneração do deslocamento em serviços realizados fora da sede, que prejudicam a elaboração do orçamento básico, em afronta aos arts. 6º e 7º, § 2º, inciso I, da Lei n. 8.666/93, também se mostra pertinente que se adote o mesmo encaminhamento dos processos análogos referidos.

Com efeito, registra-se que a representante arguiu a ausência de quantitativos mínimos e indicações dos serviços objeto do edital, alegando que a tabela SINAPI não poderia ser utilizada como referência no edital, uma vez que nada mais seria que um sistema referencial de preços, de caráter genérico, incapaz de substituir o devido processo licitatório no caso concreto. Destacou, ainda, que o certame não indicou quantitativos mínimos e nem planilha orçamentária, sendo que a referência do SINAPI não seria condizente com a realidade mercadológica e alheia aos custos operacionais dos serviços.

A irregularidade fora, então, subdivida em duas partes: ausência de critérios para composição de custos dos serviços não constantes no SINAPI e ausência de critérios para o estabelecimento dos custos de transporte nos serviços fora da rede.

Para o primeiro ponto, diante da resposta apresentada pelo responsável nos demais processos, considerou-se suficiente a expedição de recomendação à Unidade Gestora, a exemplo novamente do que restou deliberado por meio da Decisão n. 374/2021, exarada no processo @REP n. 21/00144582:

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, aos moldes do Acórdão n. 1238/2016 TCU-Plenário (item 2.2.1 do Relatório DLC n.441/2021).

No segundo, as justificativas apresentadas não sanaram o apontamento, motivo pelo qual se assinalou prazo à Unidade Gestora, da seguinte maneira, novamente a exemplo da Decisão n. 374/2021, exarada no processo @REP n. 21/00144582:

2. Fixar o prazo de 30 (trinta) dias à Secretaria de Estado da Educação, a contar da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico do TCE - DOTC-e -, 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 DLC n. 441/2021.

Dessa maneira, a fim de que não sejam deliberadas decisões conflitantes por parte do Tribunal Pleno, sugiro que seja adotado o mesmo encaminhamento no presente caso, assim como já procedido por esta representante ministerial no bojo do referido processo @REP n. 21/00144582.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

1. pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação encaminhada pela pessoa jurídica Topcon Construções Ltda. acerca de supostas irregularidades no Edital de Concorrência n. 372/2020, lançado pela Secretaria de Estado da Educação visando à 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 27 - São Bento do Sul;

2. pelo **INDEFERIMENTO** do pedido liminar de sustação do Edital de Concorrência n. 372/2020, em razão do risco de a demora na contratação deixar toda a rede estadual de educação sem manutenção predial, fato que pode gerar riscos ao patrimônio público, à integridade dos servidores e alunos e comprometer o funcionamento de diversas unidades educacionais, gerando grave prejuízo ao interesse público;

3. pela **IRREGULARIDADE** do Edital de Concorrência n. 372/2020, na forma do art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, diante da restrição assinalada no item 3.1 da conclusão do Relatório n. DLC-584/2021 (fls. 231-232);

4. pela **ASSINATURA DE PRAZO** à Secretaria de Estado da Educação nos mesmos termos propostos no item 3.2 da conclusão do Relatório n. DLC-584/2021 (fl. 232);

5. pela **DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado da Educação nos mesmos termos propostos no item 3.3 da conclusão do Relatório n. DLC-584/2021 (fl. 232);

6. pela **RECOMENDAÇÃO** à Secretaria de Estado da Educação nos mesmos termos propostos no item 3.4 da conclusão do Relatório n. DLC-584/2021 (fl. 232).

Florianópolis, data da assinatura digital.

Cibelly Farias
Procuradora