

<b>PROCESSO Nº:</b>	@LCC 21/00585953
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Navegantes
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Patricia Duarte Cidral, Vanderlei Cardoso
<b>INTERESSADOS:</b>	Prefeitura Municipal de Navegantes Fernando Sedrez Silva Edilson Antônio dos Santos Libardoni Lauro Claudino Fronza
<b>ASSUNTO:</b>	Edital de RDC n. 80/2021, lançado pela Pref. Municipal de Navegantes, cujo objeto é a “elaboração de projetos executivos e construção do CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil) Professora Maria da Silva Santos”
<b>RELATOR:</b>	Herneus João De Nadal
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DLC - 1210/2021

### 1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da análise do Edital de RDC n. 80/2021<sup>1</sup>, publicado pela Prefeitura Municipal de Navegantes, cujo objeto é a “elaboração de projetos executivos e construção do CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil) Professora Maria da Silva Santos”, encaminhado a este Tribunal para exame preliminar, em cumprimento à Resolução n. TC-06/2001, nos termos da Instrução Normativa n. TC-21/2015.

Esta Diretoria, no Relatório n. DLC-1062/2021<sup>2</sup>, analisou o processo licitatório em epígrafe e sugeriu ao Sr. Relator a sustação do edital, bem como a audiência dos responsáveis, em face da exigência de serviço que onera as licitantes anteriormente à assinatura contratual. O Sr. Relator acompanhou o corpo técnico desta Casa, na Decisão Singular n. GAC/HJN-923/2021<sup>3</sup>, conforme segue, *in verbis*:

**1. CONHECER** o Relatório DLC - 1062/2021, que analisou preliminarmente sob os aspectos técnicos de engenharia e jurídicos o Edital de RDC n. 80/2021, lançado pela Prefeitura Municipal de Navegantes, cujo objeto é a “elaboração de projetos executivos e construção do CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil) Professora Maria da Silva Santos”, encaminhado a este Tribunal para exame preliminar, em cumprimento à Resolução n. TC-06/2001, nos termos da Instrução Normativa n. TC-21/2015.

**2.** Considerando o disposto no art. 29 da Instrução Normativa n. TC 21/2015 c/c o art. 114-A do regimento Interno e o preenchimento dos requisitos do *periculum in mora* e *fumus boni juris*, bem como visando assegurar a eficácia de decisão de mérito deste Tribunal de Contas, **DETERMINAR, CAUTELARMENTE, a suspensão (na fase de homologação) do Edital de RDC n. 80/2021**, com data de abertura prevista para 24.09.2021.

**3. DETERMINAR A CIÊNCIA IMEDIATA** desta decisão à Secretaria Municipal de Navegantes para que tome as necessárias providências no âmbito administrativo **para a referida suspensão, comprovando-a a este tribunal no prazo de 5 (cinco) dias após encerrada a fase de julgamento**

<sup>1</sup> Fls. 3 a 45

<sup>2</sup> Fls. 246 a 252

<sup>3</sup> Fls. 253 a 258



das propostas, com o alerta de que o não cumprimento desta determinação implicará na cominação das sanções previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste tribunal de Contas (art. 32 da Instrução Normativa n. TC 21/0215).

**2. DETERMINAR A AUDIÊNCIA** da Sra. Patrícia Duarte Cidral e do Sr. Vanderlei Cardoso, já qualificados, para que, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da deliberação, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 e no inc. II do art. 5º da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, apresentem justificativas, adotem as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do Relatório de Instrução n. DLC - 1062/2021, oportunidade em que deverá encaminhar cópias das atas das sessões e atos decisórios produzidos pela Comissão de Licitação ou pela autoridade responsável, bem como outros documentos considerados necessários para esclarecimento dos fatos.

**4. DETERMINAR à Secretaria Geral** deste Tribunal de Contas, que:

**4.1.** Dê ciência da presente Decisão e do Relatório de Instrução n. DLC - 1062/2021 à Prefeitura Municipal de Navegantes e à sua Procuradoria Jurídica;

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

As comunicações da decisão<sup>4</sup> foram enviadas pela Secretaria Geral deste Tribunal no dia 01/10/2021. Na Sessão Ordinária Virtual de 06/10/2021, o Plenário desta Corte de Contas ratificou<sup>5</sup> a deliberação da medida cautelar exarada pelo Sr. Relator na Decisão Singular n. GAC/HJN-923/2021.

A resposta da audiência<sup>6</sup> foi protocolada no dia 22/10/2021 e será analisada a seguir.

Em 26/10/2021, com o deferimento do Sr. Relator no Despacho n. GAC/HJN-1019/2021<sup>7</sup>, a Unidade juntou<sup>8</sup> aos autos complemento de resposta, a fim de solicitar prioridade na análise processual.

## **2. ANÁLISE**

### **2.1. EXIGÊNCIA DE SERVIÇO QUE ONERA AS LICITANTES ANTERIORMENTE À ASSINATURA CONTRATUAL**

Em suma, o edital de RDC de Navegantes exigia que as licitantes apresentassem, juntamente com a proposta de preços, o Projeto Arquitetônico, conforme as especificações estabelecidas no edital, visto que a Unidade publicou a licitação com base em anteprojeto – conforme legalmente previsto pela modalidade de licitação adotada. A pontuação deste projeto, a ser julgada por meio da apresentação ou não das peças técnicas exigidas, iria compor parte da Nota da Proposta Técnica.

Segundo a análise desta Corte de Contas, a exigência de elaboração de projeto antes da contratação restringe a competitividade do certame, visto que impõe às licitantes, desnecessariamente, uma oneração pecuniária prévia à contratação. Diante da incerteza de serem remuneradas pelo serviço executado, empresas podem ser desestimuladas a participar da licitação.

<sup>4</sup> Fls. 261 a 263

<sup>5</sup> Fl. 265

<sup>6</sup> Fls. 270 a 274

<sup>7</sup> Fl. 275

<sup>8</sup> Fls. 277 a 280

De acordo com o levantamento realizado pela DLC com base em tabela referencial do DEINFRA, a elaboração do citado projeto custaria aos cofres das empresas aproximadamente R\$ 33.000,00. É um valor significativo para as licitantes custearem sem qualquer garantia de contratação do serviço.

Na resposta<sup>9</sup> apresentada pela Unidade consta que a notificação da Decisão deste Tribunal foi entregue na Sede da Secretaria Municipal de Educação em 06/10/2021, sendo que a abertura das propostas havia sido em 24/09/2021.

Ainda, a Prefeitura informa que não houve nenhum custo prévio para as empresas participantes, já que o Projeto Básico foi elaborado pelo Eng. Vanderlei Cardoso, da Secretaria Municipal da Educação e que todos os subsídios necessários para a elaboração do orçamento estão na planilha de estimativa de serviços.

Sustenta, também, que o RDC possibilita que as licitantes modifiquem o Projeto Arquitetônico Básico para que este se encaixe em seu método executivo, desde que atenda ao especificado no Memorial Descritivo.

Quanto ao critério de julgamento, afirma que a comissão de avaliação visa averiguar se o projeto atende a todos os itens requeridos em edital, não sendo objetivo nesta etapa a análise da qualidade do projeto em si, sendo que isso acontecerá quando da apresentação dos projetos executivos, após a contratação e emissão da Ordem de Serviço. Portanto, segundo a Unidade, não há, previamente à contratação, oneração por parte das licitantes.

Primeiramente, cabe esclarecer a definição de anteprojeto, projeto básico e executivo, conforme consta nas Orientações Técnicas do IBRAOP:

#### IBR 006/2016<sup>10</sup>

Anteprojeto de engenharia é a representação técnica da opção aprovada em estudos anteriores, para subsidiar a elaboração do Projeto Básico, apresentado em desenhos em número, escala e detalhes suficientes para a compreensão da obra planejada, contemplando especificações técnicas, memorial descritivo e orçamento estimativo, e deve ser elaborado como parte da sequência lógica das etapas que compõem o desenvolvimento de uma obra, precedido obrigatoriamente de estudos preliminares, programa de necessidades e estudo de viabilidade.

#### IBR 001/2006<sup>11</sup>

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento. Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para

<sup>9</sup> Fls. 273 e 274

<sup>10</sup> Disponível em <[https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT - IBR\\_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT - IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf)>. Acesso em 26/10/2021.

<sup>11</sup> Disponível em <[https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao\\_tecnica.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf)>. Acesso em 26/10/2021. em

execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras.

Todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

IBR 008/2020<sup>12</sup>

O projeto executivo constitui-se de projeto básico (conforme OT - IBR 001/2006) acrescido de detalhes construtivos necessários e suficientes para a perfeita instalação, montagem e execução dos serviços e obras, elaborado de acordo com as normas técnicas pertinentes e sem alterar o projeto básico, inclusive seus quantitativos, orçamento e cronograma.

Diante da resposta apresentada, a Unidade parece ter confundido esses conceitos, quando afirma que o engenheiro da Prefeitura elaborou o projeto básico, sendo que na realidade foi elaborado o anteprojeto, conforme citado explicitamente em diversos itens do edital, inclusive no Anexo 2<sup>13</sup>, em que consta esta peça técnica.

Ademais, caso não tivesse havido custo prévio às licitantes, como teria sido elaborado o Projeto Arquitetônico exigido no item 4.4 do edital<sup>14</sup>, senão pela equipe técnica das empresas, e detalhado no item 5.1.2 do Termo de Referência – Anexo A<sup>15</sup>? Não há como desconsiderar que a mão de obra desses profissionais tem um custo para as licitantes.

A exigência do Projeto Arquitetônico culminou em custos para as empresas antes mesmo da abertura das propostas e, possivelmente, restringiu a competitividade da licitação, visto que apenas uma licitante participou do certame, conforme se pode observar na Ata da Sessão<sup>16</sup>.

A proposta apresentada pela única licitante, a empresa Verdi Sistemas Construtivos Ltda, foi de R\$ 4.786.120,62, segundo a Ata da Sessão de Abertura da Proposta<sup>17</sup>. Comparada ao orçamento estimado pela Administração (R\$ 4.792.668,64), tem-se um desconto de 0,14%, o que é um forte indicativo de que a exigência ora analisada comprometeu a participação de potenciais interessados no certame e culminou em efetivo prejuízo à competitividade.

Desta feita, conclui-se que a irregularidade não foi devidamente justificada e, portanto, sugere-se a anulação do certame para evitar danos à Administração Pública, já que se trata de vício insanável, conforme explanado no item 2.3 do presente Relatório.

<sup>12</sup>

Disponível

em

<[https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/04/OT\\_IBR\\_008\\_2020\\_projeto\\_executivo\\_26\\_04\\_21.pdf](https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2021/04/OT_IBR_008_2020_projeto_executivo_26_04_21.pdf)>. Acesso em 26/10/2021.

<sup>13</sup> Fls. 172 a 175

<sup>14</sup> Fl. 15

<sup>15</sup> Fl. 62

<sup>16</sup> Fl. 281

<sup>17</sup> Fl. 282

## 2.2. SOLICITAÇÃO DE PRIORIDADE NA ANÁLISE PROCESSUAL

A Unidade salienta<sup>18</sup> quanto à necessidade da agilidade no processo do RDC, em virtude de este já estar contabilizado na aplicação do percentual constitucional mínimo de 25% da receita de impostos do Município em educação. Informa que caso o Município não cumpra esta exigência, sofrerá as sanções administrativas previstas.

Nesse sentido, solicita medidas para que possa dar prosseguimento à licitação e execução da obra, que ampliará o número de vagas no CMEI, bem como proporcionará um ambiente adequado aos educandos, já que a antiga sede deste CMEI era uma casa alugada.

Tendo em vista que neste processo foi concedida a medida cautelar, este já é tratado com prioridade nesta Corte de Contas, conforme § 8º do art. 114-A do Regimento Interno do TCE/SC (Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001). De qualquer forma, a resposta da audiência foi protocolada no dia 22/10/2021, portanto, não houve demora no trâmite processual.

Ainda, em que pese a importância da obra para o cumprimento, pelo Município, do dever constitucional de aplicação de 25% da receita arrecadada em impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, além da necessidade da edificação para que a escola possa desempenhar suas atividades, entende-se que não é possível fechar os olhos para a exigência prevista em edital que possivelmente restringiu a competitividade do certame.

## 2.3. DA SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO

Conforme análise realizada nesta instrução, essa Diretoria entendeu que a argumentação apresentada pelo responsável é insuficiente para sanar a irregularidade apurada acerca da exigência de serviço que onera as licitantes anteriormente à assinatura contratual.

Essa obrigatoriedade, além de prejudicar a competitividade do certame, resultou em uma contratação menos vantajosa para a Administração, haja vista a pequena diferença entre o orçamento estimativo e o proposto pela única empresa participante.

Assim sendo, considerando se tratar de vício insanável, não se vislumbra outro caminho a não ser sugerir a determinação de anulação do Edital de RDC n. 80/2021. É importante destacar o constante nos artigos 20 e 21 da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

<sup>18</sup> Fls. 278 a 280

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Destaca-se ainda o Decreto Federal n. 9830/2019, que regulamentou os artigos 20 a 30 da LINDB:

#### Motivação e decisão

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

[...]

#### Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

#### Motivação e decisão na invalidação

Art. 4º A decisão que decretar invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos observará o disposto no art. 2º e indicará, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas.

§ 1º A consideração das consequências jurídicas e administrativas é limitada aos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos que se espera do decisor no exercício diligente de sua atuação.

Conforme [Consequências da anulação dos atos e contratos administrativos sob a perspectiva da LINDB - Menezes Niebuhr ([mnadvocacia.com.br](http://mnadvocacia.com.br))], a invalidação sugerida para este edital se orienta pelo princípio do prejuízo, aplicando-se o princípio da proporcionalidade, para identificar a solução menor onerosa para os interesses públicos. Além disso:

[...] uma vez verificada a ilegalidade e não havendo margem para convalidação ou estabilização, a invalidação do ato administrativo impõe-se como um dever à Administração Pública, no exercício da autotutela, ainda que provocada por terceiro. A ofensa à legalidade, diante da sua relevância, autoriza a invalidação do ato administrativo por determinação judicial, nos termos do inciso XXXV do artigo 5.º da Constituição Federal, que estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Afora o controle judicial dos atos administrativos – que abarca tanto os requisitos inerentes à forma quanto o conteúdo do mérito, a constatação de um vício de legalidade pode resultar na determinação de invalidação do ato ou contrato por meio do controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal.

Não é novidade, portanto, que a Administração Pública possui o dever de respeitar os efeitos que tenham atingido terceiros de boa-fé, mesmo depois da invalidação do ato ou contrato administrativo ilegal.

Em relação aos possíveis prejuízos existentes a partir da declaração de nulidade, cita-se um pequeno atraso na entrega da obra em virtude do lapso temporal para a republicação do edital. Nesse período a escola poderia continuar a desempenhar suas atividades no edifício locado, informado pelo Município.

Logo, conclui-se por sugerir determinação de anulação do Edital de RDC n. 80/2021, com determinação de que não sejam lançados novos editais com essa mesma irregularidade.

### 3. CONCLUSÃO

Considerando que foram analisados alguns aspectos técnicos jurídicos e de engenharia do Edital de RDC n. 80/2021, lançado pela Prefeitura Municipal de Navegantes.

Considerando que no edital consta exigência de serviço que onera as licitantes anteriormente à assinatura contratual e que, após a análise da resposta da audiência, as justificativas apresentadas não sanaram a irregularidade apontada.

Considerando que se trata de um vício insanável e que, para evitar danos à Administração Pública, resta a anulação do certame.

Considerando que para anulação do edital de licitação, o presente processo necessita de manifestação do Ministério Público de Contas.

Considerando que o edital de licitação foi suspenso na fase de homologação pela Decisão Singular n. GAC/HJN-923/2021 e é importante que o Sr. Relator se posicione quanto a esta sustação antes da manifestação ministerial.

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

**3.1. MANTER A SUSTAÇÃO CAUTELAR** do Edital de RDC n. 80/2021, promovido pela Prefeitura Municipal de Navegantes, visando a elaboração de projetos executivos e construção do CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil) Professora Maria da Silva Santos.

**3.2. REMETER** os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

**3.3.** Após ouvido o Ministério Público de Contas, **DECLARAR A ILEGALIDADE** do **Edital de RDC n. 80/2021**, com supedâneo no art. 8º, I, da Instrução Normativa n. TC-21/2015, lançado pelo Município de Navegantes, em face da irregularidade da exigência de serviço que onera as licitantes anteriormente à assinatura contratual, em

inobservância ao art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 12462/2011 e à Súmula n. 272 do TCU (item 2.1 do Relatório n. DLC-1062/2021 e item 2.1 do presente Relatório).

**3.4.** Após ouvido o Ministério Público de Contas, **DETERMINAR**, com fundamento no art. 8º, II, da IN TC-0021/2015, à Sra. Patrícia Duarte Cidral, Secretária Municipal da Educação de Navegantes, inscrita no CPF n. 066.544.489-36 e ao Sr. Vanderlei Cardoso, engenheiro do Município de Navegantes, inscrito no CPF n. 047.358.829-36, subscritores do edital em apreço, que adotem providências visando a **ANULAÇÃO** do **Edital de RDC n. 80/2021**, com fundamento no art. 49, caput, da Lei Federal n. 8666/1993, observando o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do referido dispositivo legal, e encaminhe ao Tribunal de Contas cópia do ato de anulação e de sua publicação, no prazo de 30 (trinta) dias, em face da irregularidade listada no item 3.3 acima.

**3.5.** Após ouvido o Ministério Público de Contas, **DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Navegantes que nos procedimentos licitatórios futuros não exija a prestação de serviços que onera as licitantes anteriormente à assinatura contratual, em inobservância ao art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 12462/2011 e à Súmula n. 272 do Tribunal de Contas da União (item 2.1 do Relatório n. DLC-1062/2021 e item 2.1 do presente Relatório).

**3.6. DAR CIÊNCIA** da Decisão à Prefeitura Municipal de Navegantes, à sua Assessoria Jurídica e ao seu Controle Interno.

É o Relatório.

Diretoria de Licitações e Contratações, em 29 de outubro de 2021.

DÉBORA BORIM DA SILVA  
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RENATA LIGOCKI PEDRO  
Coordenadora e. e.

De acordo, em 02/11/2021.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO**  
**DIRETORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES**



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

CAROLINE DE SOUZA  
Diretora