

PROCESSO Nº:	@REP 20/00355921
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Joinville
RESPONSÁVEL:	Udo Döhler
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Joinville Eduardo Gomes de Moraes
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 103/2020, visando 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 - 526/2020

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

2. ANÁLISE

2.1. ADMISSIBILIDADE

Conforme o § 1º do art. 113 da Lei Federal n. 8.666/93, 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. 202/00, Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Art. 65. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades 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 congêneres 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 em tela, verifica-se que a Representação versa sobre matéria sujeita à apreciação do Tribunal de Contas, decorrente de atos praticados no âmbito da Administração Pública; com possível infração à norma legal; refere-se à responsável sujeito à sua jurisdição; está redigida em linguagem clara e objetiva; está acompanhada de indício de prova e contém o nome legível e assinatura do

representante, número do CNPJ e documento oficial com foto de seu representante legal.

2.2. MÉRITO

A representante impugna o julgamento do Pregão Eletrônico n. 103/2020 por ter aceitado um lance supostamente inexequível²:

Sucedo que, após a análise da proposta apresentada pelos licitantes, a Comissão de Licitação culminou por julgar habilitada a empresa ENGEDER ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA, ao arripio das normas editalícias pela habilitação de preço inexequível, como veremos a frente.

[...]

E lei de licitações, em serviços de engenharia, objeto em comento, utiliza parâmetros de exequibilidade e inexequibilidade para contratações de obras e serviços de engenharia.

De acordo com o Edital de licitação, serão desclassificadas as propostas “com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrado sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos de insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato e que conflitem com a legislação em vigor”, conforme item nº 11.9, “C” e “E”, do Edital.

A proponente ora habilitada, **apresentou proposta final de R\$ 27.999,00, representando 8,9% do valor orçamento, valor estimativo, ou seja, quase que 90% do valor para menos**, sendo que a Comissão de Licitação, acabou por aceitar sem considerar o item 11.9, alíneas “C” e “E” do edital.

No presente caso, o valor apresentado pela empresa Engeder, fere os princípios estabelecidos em lei, para serviços de engenharia o critério de aferição é objetivo, e não de presunção relativa.

[...]

Diante da constatação da impossibilidade de execução do contrato, a comissão de licitação, ou o pregoeiro, se for o caso, desclassificará a proposta, ainda que a mais barata.

É visível que na proposta apresentada o altíssimo risco de deprender-se tempo e recursos públicos, adjudicando o objeto do certame àquela proponente sem, no fim, obter o resultado almejado.

[...]

Portanto, determina o texto da lei, que serão consideradas manifestamente inexequíveis, propostas inferiores a 70% do valor orçado pela administração, ou inferiores à média estabelecida entre às propostas ofertadas no certame que sejam superiores em 50% do valor orçado.

Firmada no item 11.9, alíneas “C” e “E” do edital.

Não podemos olvidar que no presente caso, o valor da proposta é quase que 90% inferior ao limite da exequibilidade estabelecido em lei, e nesse caso deveria ou deverá prestar garantia adicional a execução, conforme estabelece o § 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93. (Grifou-se)

Há razão a representante.

Ainda que trate de licitação na modalidade pregão, regido pela Lei Federal n. 10.520/2002, a Lei Federal n. 8.666/1993 deve ser usada

subsidiariamente nos pontos que não são abarcados na Lei específica. Assim, a Lei de Licitações indica no seu art. 48 as hipóteses de desclassificação de propostas:

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com **preços manifestamente inexequíveis**, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que **comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato**, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis. (Grifou-se)

Ademais, o item 11.9 do Edital em questão também trata de desclassificação de propostas³:

11.9 – Serão desclassificadas as propostas:

[...]

e) com valores unitários ou globais superiores ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrado sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato.

Neste sentido, **independente da modalidade utilizada**, 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, que nem sempre se dá pelo menor preço. A contratação de serviços com preços inexequíveis incorre muitos riscos para a administração, principalmente em

decorrência da não entrega dos serviços contratados, ou de sua entrega com baixa qualidade, situações em que os atrasos decorrentes dos morosos processos administrativos e tratativas com os contratados geram prejuízos à população muito além do valor do serviço.

Sobre esse tema, Marçal Justen Filho⁴ faz o seguinte comentário:

Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-lo. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. **A questão é de fato, não de direito. Incube o ônus da prova da exequibilidade ao particular.** Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto. (Grifou-se)

Entendimento este em consonância com a Súmula n. 262 do TCU:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

No entanto, não consta no Portal da Transparência do Município⁵ qualquer esclarecimento quanto ao preço ofertado ser tão abaixo do estimado.

Nesse caso concreto, verifica-se que a proposta inicial da empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda. era de R\$ 313.186,39⁶, um desconto de apenas R\$ 0,07 em relação ao orçamento básico. Porém, na fase de lances o preço a empresa mergulhou absurdamente o preço, finalizando com a proposta de R\$ 27.990,00, o que demonstra a importância de verificar exequibilidade de propostas em licitações da modalidade pregão.

Cabe ressaltar também que no âmbito desta Diretoria os problemas nas obras decorrentes de projetos mal elaborados são constantemente averiguados nos processos de auditorias, gerando atrasos nas obras e aditivos desnecessários.

O Quadro 1 a seguir faz uma comparação dos preços do orçamento básico, com o da tabela referencial de preços do DEINFRA e com a proposta declarada vencedora no certame.

4 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 660.

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

6 Fl. 83

QUADRO 1 – COMPARAÇÃO DE PREÇOS

Orçamento básico ⁷						Preço Referencial do DEINFRA ⁸		Proposta Vencedora - Empresa Engeder	
Item	Descrição	Unidade de Medida	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)
1.1	Levantamento Planialtimétrico	m ²	6.625,00	2,17	14.376,25	1,57	10.432,40	0,19	1.284,83
2.1	Sondagem do Terreno	m	270,00	126,67	34.200,90	75,17	20.296,72	11,32	3.056,59
3.1	Projeto Arquitetônico	m ²	3.665,55	8,92	32.696,71	12,34	45.221,81	0,80	2.922,16
4.1	Projeto de Reforço Estrutural	m ²	3.445,55	6,33	21.810,33	13,63	46.960,50	0,57	1.949,23
5.1	Projeto Estrutural de Fundações	m ²	220,00	4,67	1.027,40	4,11	903,12	0,42	91,82
6.1	Projeto Estrutural da Supraestrutura	m ²	220,00	6,33	1.392,60	13,63	2.998,45	0,57	124,46
7.1	Projeto Estrutural Metálico de Cobertura	m ²	3.665,55	7,33	26.868,48	13,63	49.958,95	0,66	2.401,28
8.1	Projeto Paisagístico	m ²	2.959,45	3,50	10.358,08	5,17	15.298,48	0,31	925,72
9.1	Projeto de Comunicação Visual	m ²	3.665,55	3,70	13.562,54	-	-	0,33	1.212,11
10.1	Projeto Hidrossanitário	m ²	3.665,55	4,62	16.934,84	6,74	24.720,72	0,41	1.513,50
11.1	Projeto Drenagem Pluvial com aproveitamento de água da chuva	m ²	3.665,55	3,83	14.039,06	4,11	15.047,40	0,34	1.254,69
12.1	Projeto Drenagem do Terreno	m ²	2.959,45	3,70	10.949,97	4,11	12.148,80	0,33	978,62
13.1	Projeto prevenção e combate a incêndio, de proteção à descargas atmosféricas e rede de gás	m ²	3.665,55	8,00	29.324,40	10,85	39.768,12	0,71	2.620,77
14.1	Projeto Elétrico com sistema de energia fotovoltaica	m ²	3.665,55	6,50	23.826,08	6,74	24.720,72	0,58	2.129,38
15.1	Projeto de Climatização	m ²	3.665,55	4,00	14.662,20	4,11	15.047,40	0,36	1.310,39
16.1	Projeto de Telecomunicações	m ²	3.665,55	3,67	13.452,57	4,11	15.047,40	0,33	1.202,28
17.1	Manual de uso, manutenção e garantias	unidade	1,00	4.666,67	4.666,67	-	-	417,07	417,07
18.1	Projetos executivos compatibilizados	m ²	3.665,55	5,33	19.537,38	-	-	0,48	1.746,09

⁷ O Orçamento básico foi elaborado com base em cotação e sem considerar a incidência de BDI, conforme consta às fls. 64 a 66

⁸ Considerando um BDI de 25%

Orçamento básico						Preço Referencial do DEINFRA		Proposta Vencedora - Empresa Engeder	
Item	Descrição	Unidade de Medida	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)
19.1	Memorial descritivo e orçamento detalhado	und	1,00	9.500,00	9.500,00	-	-	849,03	849,03
Soma				-	313.186,44	-	338.570,99	-	27.990,00

Fonte: Orçamento básico⁹, tabela de referências de preços do DEINFRA de janeiro de 2018¹⁰ reajustado em 8,60% considerando a inflação até abril/2020¹¹ e proposta da empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda¹².

Obs.: Está disponível apenas a proposta global da empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda. Portanto, para fins de comparação, foi aplicado o desconto de 91,06% linearmente a todos os serviços.

9 Fl. 33

10 Disponível em: <https://www.sie.sc.gov.br/referencialdepreco>. Acessado em 10/07/2020.

11 Disponível em: <https://www.dnit.gov.br/custos-e-pagamentos/indices-de-reajustamentos-de-obras/indices-de-reajustamentos-de-obras-rodoviario/indices-de-reajustamentos-de-obras-rodoviaras>. Acessado em 10/07/2020.

12 Fl. 81

Observa-se que a proposta vencedora apresenta valores muito abaixo do orçamento básico e do referencial de preços do DEINFRA. Por exemplo, o projeto arquitetônico foi orçado pela Prefeitura em R\$ 32.696,71 e consta na tabela referencial como R\$ 45.218,52, porém a empresa executará o serviço por R\$ 2.922,16. Como é possível cobrir os honorários de engenheiros e arquitetos com esses preços?

Mesmo não se tratando de aquisição de materiais, entende-se que a proposta da empresa Engeder Engenharia e Arquitetura Ltda. se apresenta deficitária, pois, claramente, não foram contabilizados os encargos trabalhistas, impostos, custo da ART, outros custos indiretos decorrente da atividade bem como o próprio lucro da empresa. Com o preço proposto, a empresa apresenta grande risco de ter prejuízo, comprometendo severamente a prestação de serviços. A proposta é manifestamente inexequível e não foi requerida à empresa ofertante a comprovação de sua exequibilidade.

Conclui-se que a Comissão de Licitação – composta pela Sra. Renata da Silva Aragão, pregoeira, e pela Sra. Renata Pereira Sartotti, membro da equipe de apoio, ambas subscritoras da ata de julgamento do Pregão Eletrônico n. 103/2020¹³ – aceitou proposta manifestamente inexequível, em descumprimento ao art. 48, II, da Lei (federal) n. 8.666/93.

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 nº 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*.

Verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados: o aceite de proposta manifestamente inexequível no Pregão Eletrônico n. 103/2020. Frisa-se, ainda, que a abertura do certame ocorreu em 23/06/2020, porém ainda aguarda a publicação do resultado, conforme Portal da Transparência do Município¹⁴. Assim, é necessária a sustação cautelar para evitar a homologação e/ou a contratação do objeto com essa possível irregularidade.

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 o atendimento dos requisitos de admissibilidade, previstos no art. 96, § 1º, I da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno), com redação dada pela Resolução n. TC-120/2015, c/c art. 24, § 1º, I da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, por parte do Representante.

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

Considerando que não se trata de análise exaustiva, podendo existir outras irregularidades no edital em questão, uma vez que a análise ficou restrita aos fatos representados por limitação imposta pelo art. 96, § 5º, do Regimento Interno deste Tribunal.

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

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. DETERMINAR CAUTELARMENTE, ao Sr. Udo Döhler, Prefeito Municipal de Joinville, inscrito no CPF sob o n. 006.091.969-87, com base no art. 29

¹⁴ Disponível em: https://www.joinville.sc.gov.br/editalpublico/consulta/cod_edital/2706/secretaria/11. Acessado em 10/07/2020.

da Instrução Normativa nº TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **A SUSTAÇÃO** do Edital de Pregão Eletrônico n. 103/2020, até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face do aceite de proposta manifestamente inexequível, contrariando o art. 48, II, da Lei (federal) n. 8.666/93 (item 2.2 do presente Relatório).

3.3. DETERMINAR A AUDIÊNCIA da **Sra. Renata da Silva Aragão**, pregoeira, e da **Sra. Renata Pereira Sartotti**, membro da equipe de apoio, ambas subscritoras da ata de julgamento 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, adote as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promova a anulação da licitação, se for o caso, acerca do aceite de proposta manifestamente inexequível, contrariando o art. 48, II, da Lei (federal) n. 8.666/93 (item 2.2 do presente Relatório).

3.4. 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 10 de julho de 2020.

RENATA LIGOCKI PEDRO
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

ROGÉRIO LOCH
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER
Diretora