

| | |
|-------------------------|--|
| PROCESSO Nº: | @REP 21/00144825 |
| UNIDADE GESTORA: | Secretaria de Estado da Educação |
| RESPONSÁVEL: | Natalino Uggioni |
| INTERESSADOS: | Secretaria de Estado da Educação (SED) Luiz Fernando Cardoso Greice Sprandel da Silva Deschamps Juliana Andréia Rocha Brandalise |
| ASSUNTO: | Possíveis irregularidades no Edital de Concorrência 363/2020 que objetiva a contratação de serviços de engenharia para a execução de manutenção predial nas unidades escolares da Regional 18 - Jaraguá do Sul |
| RELATOR: | Cesar Filomeno Fontes |
| UNIDADE TÉCNICA: | Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1 |
| RELATÓRIO Nº: | DLC - 440/2021 |

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da Representação formulada pela empresa Topcon Construções Ltda, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 363/2020, 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 18 – Jaraguá do Sul, com critério de julgamento das propostas sob o maior desconto percentual sobre a tabela SINAPI, com valor previsto para a Ata de Registro de Preços de R\$ 3.900.000,00.

A sessão pública de abertura dos envelopes de Habilitação estava prevista para o dia **09/03/2021**, às 15:00¹.

Resumidamente, a Representante insurge contra as seguintes possíveis irregularidades:

- a) Exigência restritiva de atestados de capacidade técnica;
- b) Ausência de quantitativos mínimos;
- c) Incoerência na formulação da proposta;
- d) Equívocos no edital

Ao final, apresenta a seguinte solicitação:

¹ Fl. 53



- a) A IMEDIATA SUSPENSÃO DA CONCORRÊNCIA, evitando-se o prosseguimento irregular do Certame na forma prevista no Edital, diante das irregularidades ora apontadas.
- b) Ao final que o EDITAL SEJA CANCELADO TOTALMENTE, por descumprir os ditames da lei e estar em descompasso com o que prescreve a Constituição Federal, a Lei Federal 8.987/1995, a Lei Federal 8.666/93, nos termos das razões de mérito, por não respeitar os ditames das leis que regem a matéria;
- c) Que sejam estendidos os efeitos da presente decisão aos editais de concorrência nº 0358/2020, 0379/2020, 0364/2020, 0377/2020, 0380/2020, 0375/2020, 0378/2020, 0373/2020, 0376/2020, 0371/2020, 0374/2020, 0369/2020, 0372/2020, 0367/2020, 0370/2020, 0365/2020, 0368/2020, 0363/2020, 0366/2020, 0362/2020, 0361/2020, 0360/2020, 0359/2020, 0357/2020, 0356/2020, 0355/2020, 0354/2020, 0353/2020, 0352/2020, 0351/2020, 0350/2020, 0349/2020, 0348/2020 e 0347/2020, todos igualmente lançados pelo Representado e com mesmo objeto, conforme relatório anexo.

Salienta-se que o representante impugnou outros três editais de manutenção predial lançados pela Secretaria de Estado da Educação, apontando as mesmas irregularidades, e foram analisados nos processos @REP 2100144663, @REP 2100144744 e @REP 2100144582. Além disso, anteriormente, outra empresa havia protocolado três representações com irregularidades semelhantes em editais de manutenção da mesma Secretaria para regionais diversas (@REP 21/00112540, @REP 21/00117186 e @REP 2100116961).

A admissibilidade foi analisada por esta Diretoria no Relatório DLC-228/2021², no qual concluiu que todos os requisitos foram cumpridos. Quanto ao mérito, verificado no mesmo relatório, concluiu-se pela presença das seguintes irregularidades: (i) exigência restritiva de atestados de capacidade técnica; e (ii) ausência de critério para remuneração de serviços em insumos que não constam no SINAPI e ausência de critérios de remuneração do deslocamento em serviços realizados fora da sede, que prejudicam a elaboração do orçamento.

Uma vez que essa representação requereu a sustação cautelar e que os efeitos fossem estendidos para outras 34 licitações de mesma natureza, esta Diretoria ponderou os riscos de a Administração deixar toda a rede estadual de educação sem manutenção predial e sugeriu diferir a análise da medida cautelar, determinando a audiência do subscritor do edital, o que foi acatado pelo Sr. Relator na Decisão Singular GAC/CFF-238/2021³:

Diante do exposto decido:

² Fls. 192 a 209

³ Fls. 210 a 215



- 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;
- 2. Postergar a análise da medida cautelar de suspensão do edital de Concorrência Pública 363/2020 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. DETERMINAR AUDIÊNCIA**, ao **Sr. Natalino Uggioni**, Secretário de Estado da Educação e Subscritor do Edital de Concorrência n. 363/2020, 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:
 - 3.1.** 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 Relatório n. DLC 228/2021);
 - 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 Relatório n. DLC 228/2021).
- 4. Alertar** ao Secretário de Estado da Educação, que, caso entenda por alterar o edital de Concorrência n. 363/2020 em face dos apontamentos realizados na audiência do item 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.
- 5. DAR CIÊNCIA** à Representante, à Secretaria de Estado da Educação e ao seu Controle Interno.

Após as comunicações de praxe⁴, em que pese a audiência tenha sido remetida ao Sr. Natalino Uggioni, subscritor do Edital e Secretário da Educação à época, quem apresentou as alegações de defesa⁵ foi o Sr. Luiz Fernando Cardoso, atual Secretário de Estado de Educação.

Em consulta ao Portal de Compras do Estado de Santa Catarina⁶, observa-se que a situação do certame consta como “aguardando abertura da habilitação”.

2. ANÁLISE

2.1. EXIGÊNCIA RESTRITIVA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA

⁴ Fls. 216 a 223

⁵ Fls. 224 a 227

⁶ Disponível em: http://www.portaldecompras.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=178 Acesso em 29/04/2021



A Representante alega⁷ que a exigência do atestado de capacidade técnica do item 4.2.4.4, letra a.2 do edital restringe a competitividade do certame por requerer atestado de serviços de média tensão.

Concluiu-se que a Representante possuía razão, pois não consta nada no Termo de Referência/Memorial Descritivo sobre serviços específicos em média tensão. Além do mais, o atestado refere-se à instalação elétrica e o edital em tela tem por objeto a manutenção predial, limitado a pequenos reparos. As exigências citadas ferem o caráter competitivo do certame estando em desacordo com o art. 3º, § 1º, inciso I e art. 30, I e § 1º, I da Lei Federal n. 8.666/1993.

Na sua defesa⁸, o responsável indica que a equipe técnica optou por desconsiderar a exigência supracitada, aceitando apenas o atestado de instalação elétrica de baixa tensão que consta na letra a.1 do item 4.2.4.4. Afirma que essa medida foi adotada em relação aos editais de manutenção predial da Secretaria de Estado da Educação.

Salienta-se que muito embora a alteração poderia ensejar a avaliação sobre a republicação do edital, entende-se que tal medida causaria transtornos nos andamentos das 34 licitações da Secretaria, já em fase de julgamentos. Além disso, não se constata prejuízo à competitividade, pois consultou-se o processo eletrônico SED 27907/2020 no sistema SGPe do Estado⁹, onde já está disponível a ata de julgamento de habilitação das licitantes¹⁰. Observou-se que quatro empresas participaram do certame, sendo todas habilitadas para a fase de propostas, inclusive a representante neste processo.

Assim, sugere-se que se determine à Unidade Gestora que, em licitações futuras, se abstenha de incluir exigências de qualificação técnica que possam restringir o caráter competitivo da licitação.

2.2. AUSÊNCIA DE QUANTITATIVOS MÍNIMOS E INDICAÇÕES DOS SERVIÇOS OBJETO DO EDITAL

Na instrução inicial¹¹, após verificar o que foi apontado pelo representante, concluiu-se que havia indícios de orçamento impropriamente avaliado, em afronta aos art. 6º e 7º, § 2º, inciso I da Lei (federal) n. 8.666/1993. Mais especificamente, as irregularidades apuradas foram:

⁷ Fl. 3

⁸ Fl. 225

⁹ Disponível em: <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/processo/b1fe319e-7234-4d9d-9a5e-f489bc431aa1> Acesso em 29/04/2021

¹⁰ Fl. 228

¹¹ Fls. 192 a 209

- ausência de critério para remuneração de serviços em insumos que não constam no SINAPI;
- ausência de critérios de remuneração do deslocamento em serviços realizados fora da sede.

Todos esses pontos foram justificados pela defesa¹² e serão analisados a seguir.

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

Um dos erros de orçamento apontado¹³ pela Representante foi quanto a ausência de regramento para materiais e serviços não inclusos na Tabela SINAPI.

O entendimento desta área técnica foi que, por se tratar de manutenção e conserva, o edital deve possuir esta previsão, sob risco de inviabilizar a execução de determinados serviços. Citou-se o Acórdão n. 1238/2016 TCU-Plenário, que indica uma metodologia para essa hipótese:

9.2.3. no caso de utilização de material que não faça parte da tabela Sinapi, a exemplo do item 4, do anexo I, do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 211/2015, realize pesquisa junto a três fornecedores com o objetivo de confirmar se o preço proposto pela contratada está de acordo com o praticado pelo mercado e sobre o preço acordado incida o mesmo desconto aplicado aos preços da tabela Sinapi

A Secretaria de Estado da Educação indicou que “eventuais itens que não constam na SINAPI não serão executados nesta ata”¹⁴.

Com esse esclarecimento, conclui-se que essa irregularidade foi sanada, uma vez que não serão executados serviços sem previsão no orçamento. De qualquer forma, a preocupação da Representante é válida, pois, devido à natureza do objeto (manutenção), podem surgir serviços diferentes dos previstos. Assim, resta 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.

¹² Fls. 224 a 227

¹³ Fls. 8 a 26

¹⁴ Fl. 226



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

A Representante alegou¹⁵ que o edital possuía graves erros, citando que o orçamento não definia critérios para despesas com deslocamento, uma vez que os serviços seriam executados em diversas cidades.

Na análise inicial desta DLC, considerou-se que o representante possuía razão em seus argumentos, pois os custos com transporte para serviços distantes da sede não estão previstos nos encargos complementares computados na tabela de referência do SINAPI. Explanou-se que¹⁶:

A razão apresentada pela Representante fica exclusivamente na questão do deslocamento e frete não contabilizado. Isto porque o edital contempla diversas unidades educacionais fora da sede, que demandam custos de deslocamento da equipe e dos equipamentos que não possuem previsão remuneratória no edital. Incluir esse risco no BDI, por exemplo, pode tornar os serviços próximos da sede, que geralmente são a maioria, excessivamente onerosos, não tendo razoabilidade em tal solução. Neste caso, entende-se que o edital é omissivo em relação à remuneração de deslocamentos serviços realizados fora da sede. No entanto, ressalta-se que estes custos devem ser corretamente levantados pela Administração na elaboração dos orçamentos.

A defesa indica¹⁷ que utilizou apostila do TCU com orientações para elaboração de planilha orçamentária de obras públicas. Explica que a composição auxiliar, no caso da mão de obra, contabiliza o salário, as leis sociais do operador e os encargos complementares, este último composto de custos de alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual, exames médicos e seguro de vida em grupo.

Os argumentos da defesa não merecem prosperar. Conforme arguido anteriormente, o custo de transporte dos encargos complementares refere-se a deslocamentos usuais “casa-trabalho”, equivalente ao vale transporte. É o que consta na “memória de cálculo – encargos complementares” do SINAPI¹⁸:

Considerando que o deslocamento de trabalhadores até o canteiro varia significativamente de obra para obra e de empregado para empregado em função da diversidade de localização de suas residências, foi adotada uma situação paradigma representada pela utilização de uma passagem de ida e uma passagem de volta. O custo foi obtido adotando-se o valor médio das

¹⁵ Fls. 8 a 26

¹⁶ Fl. 202

¹⁷ Fls. 225 e 226

¹⁸ Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-encargos-sociais-memorias-de-calculo/MEMORIA_DE_CALCULO_ENC_COMPLEMENTAR_A_PARTIR_NOVEMBRO_2019.pdf Acesso em 28/04/2021.

tarifas da região ou, quando existente, o valor de passes únicos e sistemas especiais de cobrança.

A Lei Federal nº 7.418/85, que institui o Vale Transporte, determina que o empregador participe dos gastos de deslocamento do trabalhador, com o equivalente à parcela que exceder 6% de seu salário base (Tabela 3). Foi adotado como salário base aquele da categoria de servente, mão de obra de maior incidência na maioria dos empreendimentos. Algumas CCT, todavia, determinam que o empregador arque integralmente com esse custo.

Assim, não é possível desconsiderar que as empresas terão gastos não computados no orçamento para transporte da mão de obra. Como um caso semelhante, cita-se a situação de realização de serviços terceirizados em cidade diversa do habitual, prevista no Prejulgado 2123 deste TCE/SC, *mutatis mutandis*:

1. Em contrato de prestação de serviços, na modalidade terceirização, com deslocamento de funcionários da empresa contratada (terceirizada) para outra cidade, não é cabível o pagamento de diárias pelo ente público (tomador de serviço) diretamente aos funcionários terceirizados, por serem devidas pela empresa contratada aos seus funcionários;
2. O orçamento referente à licitação de serviços terceirizados deve prever entre os custos unitários, as despesas com transporte e hospedagem de funcionários da empresa, quando necessário o deslocamento para cidades diversas daquela em que o serviço é habitualmente prestado.

Continuando a argumentação, o responsável ressalta que os materiais também possuem contabilização de transportes horizontal e vertical nas suas composições e o “SINAPI ainda conta com composições específicas para orçar os custos com transportes de materiais, custos de equipamentos e custos de mão de obra com encargos complementares”¹⁹.

Essa parte é verdadeira, porém não cabe como justificativa, pois não foi esse o problema apurado.

Os transportes horizontal e vertical dos materiais realmente são computados nas suas respectivas composições e servem para a movimentação dentro do próprio canteiro. No caso de movimentações maiores, conforme o próprio responsável aduz, podem ser considerados serviços específicos de transporte previstos na tabela do SINAPI. Contudo, esses serviços servem apenas para transporte de materiais, considerando um caminhão basculante como veículo, por exemplo.

¹⁹ Fl. 226

A irregularidade representada é exclusivamente quanto a ausência de remuneração para o transporte da mão de obra, a qual, conforme explanação anterior, não foi devidamente esclarecida pelo Secretário.

A ausência de remuneração de despesas com transporte para localidades distantes pode afetar em demasia o licitante e, inclusive, prejudicar o interesse público. Por exemplo, a empresa teria que se deslocar apenas para trocar uma lâmpada? E na semana seguinte, caso ocorra um vazamento em uma torneira, arcará com novo transporte? Da parte da empresa, caso seja demandada de pequenos serviços de manutenção, com baixa remuneração por ordem de serviço, resultaria em prejuízo financeiro à empresa, que teria que deslocar equipe com frequência sem ser ressarcida pelo transporte. Querendo evitar essas frequentes viagens, a empresa poderá tentar retardar esses serviços para que sejam feitos com um único deslocamento, o que resulta na baixa qualidade da conservação do patrimônio, prejudicando o interesse público.

Para melhor visualização de um caso concreto, esta Diretoria verificou durante a inspeção *in loco* realizada em 2018 decorrente do processo RLI 13/00640178, nas escolas geridas pela ADR de Joinville, hoje geridas pela própria SED, que a escola Maria Amin Ghanem localizada em Joinville apresentava a manutenção em dia. Por outro lado, a EEB Vereadora Ruth Nóbrga Martinez, localizada no interior de São Francisco do Sul apresentava condições precárias de manutenção. Possivelmente, uma das razões para isso seja a distância das escolas. É isso que se pretende evitar com essa correção dos termos do edital.

Por conta desta irregularidade, cogitou-se alguns encaminhamentos possíveis. O primeiro seria quanto a anulação do certame com determinação para que seja acrescentada esta remuneração para transporte na republicação. Porém, essa decisão traria enorme prejuízo à sociedade, com o refazimento de 34 licitações que já estão na fase de avaliação da proposta, atrasando ainda mais qualquer manutenção nas escolas do Estado inteiro.

No entanto, há que se ponderar o impacto que a ausência dessa cláusula causou nas propostas dos licitantes, que podem ter previsto uma margem de risco maior devido a essa incerteza na quantidade de deslocamentos não remunerados. De qualquer maneira, como explanado anteriormente, o que se observa é que as escolas mais próximas acabam sendo privilegiadas quanto a manutenção rotineira.

Portanto, como alternativa, a fim de diminuir o impacto dessa ausência de remuneração nas propostas das licitantes, a própria Secretaria de Estado da Educação pode propor uma metodologia de remuneração, bem como um critério de medição, que valeria para todos esses contratos igualmente.

Com isso, sugere-se determinar à Unidade Gestora que avalie forma de remuneração e critério de medição para os serviços de deslocamentos não incluídos no orçamento.

3. CONCLUSÃO

Considerando a Representação formulada pela empresa Topcon Construções Ltda, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 363/2020, 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 18 – Jaraguá do Sul, com critério de julgamento das propostas sob o maior desconto percentual sobre a tabela SINAPI, com valor previsto para a Ata de Registro de Preços de R\$ 3.900.000,00.

Considerando a resposta da audiência do Sr. Luiz Fernando Cardoso, atual Secretário de Estado de Educação.

Considerando que não se trata de análise exaustiva, uma vez a análise ficou restrita aos fatos representados por limitação imposta pelo art. 69, § 2º, da Lei Complementar n. 202/2000.

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

3.1. CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a representação, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 363/2020, 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 18 – Jaraguá 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 (item 2.2.2 do Relatório DLC-228/2021 e 2.2.2 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 2.2.2 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-228/2021 e 2.1 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 2.2.1 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.

É o Relatório.

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

RENATA LIGOCKI PEDRO
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

ROGERIO LOCH
Coordenador



De acordo, em 06/05/2021.
Encaminhem-se os autos à consideração do Exmo. Sr. Relator.

CAROLINE DE SOUZA
Diretora