

<b>PROCESSO Nº:</b>	@REP 21/00144582
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Secretaria de Estado da Educação
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Luiz Fernando Cardoso
<b>INTERESSADOS:</b>	Secretaria de Estado da Educação (SED) Dilene Richter Jung
<b>ASSUNTO:</b>	Possíveis irregularidades no edital de Concorrência Pública 365/2020, para serviços de manutenção elétrica, civil, hidráulica e do sistema preventivo contra incêndio das edificações da Regional 20 - Joinville.
<b>RELATOR:</b>	Cesar Filomeno Fontes
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DLC - 229/2021

## 1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da Representação formulada pela empresa Topcon Construções Ltda, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 365/2020, 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 20 – Joinville Lote 01 e 02, 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\$ 4.050.000,00 para o Lote 01 R\$ 3.900.000,00 para o Lote 02.

A sessão pública de abertura dos envelopes de Habilitação está prevista para o dia **09/03/2021**, às 17:00 (fl. 53).

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:

- 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 os processos @REP 21/00112540, @REP 21/00117186 e @REP 2100116961 tratam dos editais de Concorrência n. 347/2020, n. 349/2020 e n. 377/2020 respectivamente, que possuem o mesmo objeto e teor do edital representado, aplicado a diferentes regionais. Os editais citados foram sustados cautelarmente pelo Exmo. Sr. Relator por meio das Decisões Singulares ns. GAC/CFF – 145/2021, GAC/CFF – 150/2021 e GAC/CFF – 138/2021, devido ao orçamento básico impropriamente avaliado em afronta aos art. 6º e 7º, § 2º, inciso I da Lei (federal) n. 8.666/1993, decorrente de:

- a) Ausência de critérios para estabelecimento dos custos de transporte nos serviços fora da sede;
- b) Ausência de critério para composições de custos de serviços não constantes no SINAPI;
- c) Composição do BDI sem considerar as alíquotas específicas para cada município.

A Representação foi recebida nesta Corte de Contas no dia 04/03/2021, quinta-feira, às 17:25 (fl. 158) e recebida por esta Diretoria no dia

05/03/2021, sexta feira, juntamente com outros três processos com o mesmo teor de denúncia para editais de manutenção lançados pela SED para outras regionais (@REP 2100144663, @REP 2100144744 e @REP 2100144825).

## **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, verifica-se que a matéria é de competência do Tribunal de Contas, refere-se à responsável sujeito a sua jurisdição, está redigida em linguagem clara e objetiva, está acompanhada dos indícios de prova de irregularidade, contém o nome legível e assinatura do representante, sua qualificação, endereço, número do CNPJ, atos constitutivos e o documento oficial com foto do seu Representante (fls. 02/52).

Assim, entende-se que todos os requisitos de admissibilidade foram cumpridos, podendo ser conhecida a representação.

## 2.2. MÉRITO

### 2.2.1. Exigência restritiva de atestados de capacidade técnica

A Representante alega que a exigência do atestado de capacidade técnica do item 4.2.4.4, letra a.2 do edital restringe a competitividade do certame:

Inicialmente, cumpre-nos evidenciar a indevida exigência de comprovação por parte da licitante de qualificação técnica de serviços de média tensão, estabelecida no item 4.2.4.4, letra a.2 do certame, atribuição de engenheiro eletricista, não exigido no edital.

Referida exigência, se apresenta desarrazoada haja vista que não há nos serviços que serão objeto da licitação atividades em média ou alta tensão e ainda que assim o fosse a licitante poderia contratar empresa especializada para a realização de tal serviço.

Não há em momento algum da licitação indicação de qual seria o serviço cuja atividade exigiria um engenheiro eletricista para média/alta tensão, a exigência é indevida, restritiva e não pode ser mantida.

A representante possui razão em seu pleito, 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**. O edital em tela tem por objeto **a manutenção predial**, limitado a pequenos reparos. Qualquer intervenção que envolva os serviços exigidos é incompatível com o edital e não pode ser executado, sob o risco de se tornar um contrato “guarda-chuva”.

Sobre o caráter competitivo das licitações cita-se o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos

§ 1º **É vedado** aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Grifou-se)

O art. 30 da Lei Federal n. 8.666/1993 trata do rol máximo de exigências técnicas em licitações:

Art. 30. A documentação relativa à **qualificação técnica** limitar-se-á a:

[...]

II - **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características**, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (Grifou-se)

[...]

O inciso I do parágrafo 1º do mesmo artigo diz que:

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados [...], **limitadas as exigências a:**

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação**, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Grifou-se)

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.

#### **2.2.2. Ausência de quantitativos mínimos e indicações dos serviços objeto do edital**

Inicialmente, a Representante alega que a tabela SINAPI não poderia ser utilizada como referência no edital (fl. 8):

A legislação e os atuais entendimentos das Cortes de Contas tem admitido a utilização da tabela SINAPI, entretanto, referida tabela, nada mais é que um sistema referencial de preços, de caráter genérico, incapaz, em absoluto, de substituir o devido processo licitatório no caso concreto, se tratando de valor meramente instrumental, como meio para se elaborar o orçamento estimativo do objeto licitado.

Se trata de mero resultado de metodologias com distintos critérios. São sistemas referenciais de preços que não podem substituir o processo licitatório, que, a um só tempo, preserve a isonomia do tratamento dos que desejam contratar com a administração pública e propicie a esta obter a proposta mais vantajosa nas condições concretas do objeto pretendido.

Na continuidade alega que o certame não indica quantitativos mínimos nem planilha orçamentária, que a referência do SINAPI não condiz com a realidade do mercado e que não foram considerados os custos operacionais dos serviços (fls. 8/9):

No presente certame não foi indicada planilha quantitativa e qualitativa do objeto licitado, havendo mera utilização da tabela SINAPI, com serviços que sequer poderão, por força do tipo de contrato, serem executados.

Ademais, a tabela SINAPI não apresenta valores condizentes com o mercado, consoante comprovam orçamentos realizados junto ao comércio (anexo).

Apresentou nas fls. 9/15 um exemplo considerando 3 serviços, mostrando como seria a remuneração e indicando os custos não considerados, como engenheiro, mestre, apontador, motorista, veículos, frete e equipamentos.

Ao final (fl. 16/17), alega que não existe obrigação contratual para o valor global do edital e que as exigências do edital são desproporcionais com os serviços prestados:

Importante evidenciar que, não obstante o valor global da licitação, não há qualquer obrigação da contratação total do valor, sequer valor mínimo (itens 8.4, 11.5.3.1 do edital e 7.5 do Anexo I), ou seja, a vencedora do certame, não obstante todas as suas qualificações técnicas operacionais, pode executar apenas 0,01% do serviços licitados (substituir uma telha) e ser remunerada em **R\$ 69,70**. Não há proporcionalidade, tampouco razoabilidade. A situação é ainda pior, visto que o certame exige inúmeras obrigações sem a corresponde remuneração [...]

Apresenta nas fls. 17/26 alguns serviços previstos no memorial descritivo que não possuem remuneração prevista.

Passando para a análise, ressalta-se que o edital em análise é específico para **manutenção predial**, ou seja, serviços simples, de pequenos reparos, dos quais as exigências em relação a equipe de apoio e canteiro de obra são mínimas, sendo na maioria inexistentes. São serviços como troca de telhas, limpeza de calhas, reparos em pintura, reparo em fissuras, troca de tomadas etc. Qualquer serviço que exija um projeto, acompanhamento integral de mestre de obras, supervisor e engenheiro não condiz com o objeto, sendo ilegal sua execução.

Aspectos similares desta possível irregularidade foram analisadas nos processos @REP 21/00112540, @REP 21/00117186 e @REP 2100116961. Na ocasião, a Representante alegava também que o edital não podia utilizar o SINAPI como referência, por acreditar que os preços eram inexequíveis, e insurgiu contra o fato do edital não prever gastos com deslocamento, alimentação e diárias dos funcionários e serviços não previstos

no SINAPI. Esta diretoria entendeu que somente prosseguiriam as irregularidades referentes a ausência de critérios para a remuneração com deslocamentos fora da sede e o edital não prever critérios para precificação de serviços não constantes no SINAPI.

Em relação aos referenciais de preço, a Representante não possui razão em suas alegações, visto que são elas que balizam a formulação de preços no âmbito da administração pública. No SINAPI por exemplo, a coleta de preços dos itens representativos é realizada mensalmente, pelo IBGE, em estabelecimentos de varejo com pagamento a vista, conforme estabelece o item 2.1 do livro SINAPI Metodologias e Conceitos<sup>1</sup>.

Ademais, o § 1º do art. 57 da Lei (federal) n. 8.666/1994 prevê a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro caso os aumentos gerem desequilíbrio no contrato. Ressalta-se que o desequilíbrio deve ser analisado no contrato inteiro, não apenas nos itens que sofreram aumento.

Porém, a Representante apresenta parcial razão ao alegar que que o SINAPI não pode ser utilizado como absoluto em um processo licitatório. Ocorre que tal razão não se deve a problemas na metodologia, e preços inexequíveis conforme alega a Representante. Por mais que o SINAPI apresente metodologias específicas e mostrem uma ampla gama de composições, existem muitos serviços que não possuem composições específicas, ou insumos que não possuem referências levantadas pela equipe do IBGE.

Assim, a adoção exclusiva do SINAPI para referenciar os preços de todos os serviços possíveis que possam vir a ocorrer em um contrato de manutenção pode prejudicar a formulação do orçamento pelas partes na ata de registro de preços, pois podem surgir serviços, ou insumos que não possuem composição no SINAPI que o edital não prevê como serão remunerados. Esta previsão deve constar de forma clara e objetiva no instrumento convocatório.

Trata-se de uma irregularidade simples de ser corrigida, que pode ser feita por exemplo, por meio de pesquisa de mercado, devendo ser apurada

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-manual-de-metodologias-e-conceitos/Livro1\\_SINAPI\\_Metodologias\\_e\\_Conceitos\\_8\\_Edicao.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-manual-de-metodologias-e-conceitos/Livro1_SINAPI_Metodologias_e_Conceitos_8_Edicao.pdf)



a média entre 3 cotações e sobre ela aplicado o mesmo desconto ofertado na licitação, conforme dispõe o Acórdão n. 1238/2016 TCU-Plenário:

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

Em que pese a Representante apresente razão em suas argumentações no que diz respeito a ausência de quantitativo e planilha orçamentária, entende-se que a natureza dos serviços de manutenção predial apresenta grande dificuldade para os administradores precisarem exatamente os serviços necessários ao longo do ano, conforme prevê o edital.

Neste sentido, tem-se que o Decreto (federal) n. 7.892/2013 admite no seu art. 9º § 1º a possibilidade do julgamento das propostas se basearem no maior desconto sobre a tabela de referência. Mesmo o Decreto não vinculando estados e municípios, entende-se que se trata de uma boa prática, podendo ser adotado nos regulamentos destes entes:

Art. 9º (...)

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

O edital apresenta no Anexo I (fls. 72/111) o Memorial Descritivo, contendo um breve descritivo do rol de serviços que podem ser contratados. Apesar de se tratar de especificações genéricas, entende-se que se trata de serviços simples, compatíveis com o conceito de manutenção predial, como tratamento de fissuras, reparo em pinturas, pisos, troca de telhas, inspeções em poços, tubulações etc. Ressalta-se que não cabe no presente edital a contratação de grandes intervenções, uma vez que caracterizaria obra, não sendo possível de contratação por registro de preço.

Neste caso, considerando a natureza dos serviços, aliado com a difícil previsão de sua ocorrência, o Memorial Descritivo mostra-se suficiente

para a execução dos serviços, não procedendo a acusação da Representante. Ressalta-se que por se tratar de um Registro de Preços, que a ausência da planilha orçamentária e o cronograma estão dispensados apenas no instrumento convocatório. Cada chamada para manutenção deve gerar um contrato, com um orçamento detalhado e cronograma dos serviços a serem executados.

Em relação aos exemplos citados e à alegação de que o edital apresenta exigência de serviços não remunerados, a Representante apresenta razão parcial em suas alegações.

Em relação à equipe, acompanhamento e pequenos fretes indicados nos exemplos, verifica-se que existe um certo exagero por parte da Representante, visto que grande parte dos serviços o engenheiro e mestre farão acompanhamento esporádico, devendo este custo ser assumido pela empresa no próprio BDI neste caso concreto.

Em geral, o SINAPI contempla os equipamentos e veículos essenciais para a execução dos serviços em suas composições, sendo que todos os manuais técnicos estão disponíveis ao público no sítio da Caixa Econômica Federal<sup>2</sup>, que descrevem detalhadamente os insumos, pessoal e equipamentos utilizados. Mas, existem serviços que dependem de equipamentos especiais, e despesas com frete não contabilizadas na composição como alega a Representante, como a troca de uma lâmpada em um ginásio, que depende de uma plataforma elevatória, selagem de trincas em paredes altas que dependem de andaime por exemplo.

Nos casos dos equipamentos, veículos citados, entende-se que podem perfeitamente ser levantados na etapa de orçamento da ata e quantificados para cada chamada. O SINAPI apresenta junto com as composições, uma ampla lista de insumos que incluem veículos e equipamentos variados. No caso de não dispor destes equipamentos, a sugestão dada acima, de levantar com o mercado local os preços praticados de aluguéis, resolveria esta questão.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/sinapi/insumos-composicoes/Paginas/default.aspx>

Nos serviços realizados na sede, é plenamente possível a empresa prever os custos de pequenos fretes e deslocamento da equipe, incluindo nos encargos sociais, complementares e na parcela de risco.

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.

Para finalizar, entende-se que a exigência editalícia de mobilização, acompanhamento e administração da obra é exagerada e deve ser analisada caso a caso na contratação, lembrando sempre que se trata de pequenos reparos. Porém, trata-se de uma exigência padrão e generalista do edital que só vai configurar irregularidade no caso concreto. Ressalta-se que a equipe de apoio, supervisão e engenharia neste caso específico (pequenos reparos), faz parte da administração central, prevista no BDI.

Verifica-se que o edital em tela fere os arts. 6º, IX e 7º, § 2º, I da Lei (federal) n. 8.666/1993, devido à 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, tornando o orçamento impreciso.

### **2.2.3. Incoerência na formulação da proposta**

A Representante alega que a ausência de quantitativos mínimos e uma previsão do que será executado prejudica a formulação da proposta.

As peculiaridades indicadas nos tópicos anteriores, em especial pela ausência de planilha de custos adequada, ausência de valores que



devem integrar a planilha, obstam a avaliação adequada do BDI, bem como de eventuais lucros advindos do contrato.

Além disso, a expressa indicação no certame de que não há quantidades mínimas a serem executadas, obstam uma análise real das condições do certame.

Este assunto já foi discutido no item anterior e não procede. Por se tratar serviços de manutenção predial, pode ser admitido a contratação nos termos do edital.

Em uma ata de registro de preços, o custo tende a ser maior para a Administração, principalmente devido a parcela de risco que compõe o BDI ser maior. Por exemplo, neste caso, cabe a empresa formular sua proposta sem considerar economia de escala.

#### **2.2.4. Equívocos no certame**

A Representante alega nas fls. 28/30 que o certame apresenta equívocos como cumprimento dos prazos do cronograma e da planilha orçamentária, sendo que o edital não apresenta tais documentos. Também menciona que o edital não possui previsão orçamentária, não podendo ser licitado. Alega que o certame será realizado sem prévio empenho e alega inconformidade na cláusula que não permite interrupção dos serviços por inadimplemento da Contratante.

Trata-se de uma ata de Registro de Preços, sendo que o contrato, o orçamento e o cronograma serão a cada chamada da ata e deverão ser cumpridos.

A previsão orçamentária não é exigência em licitações do tipo Registro de Preços e o inadimplemento por até 90 dias está previsto no art. 78 da Lei de Licitações.

Os equívocos apontados pela Representante não procedem.

#### **2.3. PEDIDO DE CAUTELAR**

No que tange ao requerimento de medida cautelar para sustação do Edital de Concorrência n. 365/2020, consoante no art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 29 da Instrução Normativa TC n. 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 nos autos que a continuidade do edital em análise apresenta exigência de atestados que restringem a competitividade do certame e gera risco à formulação das propostas, no tocante a ausência de critério para custos operacionais que não fazem parte das composições e ausência de critério para serviços não constantes na Tabela SINAPI e para serviços de apoio quando necessários, preenchendo o pressuposto do *fumus boni iuris*.

Considerando que o pedido da Representante sugere a sustação cautelar de 35 procedimentos licitatórios no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, cabe fazer a análise do efeito sobre essa sustação, a fim de avaliar a presença do pressuposto do *periculum in mora*, tendo em vista que existe o risco de as unidades escolares ficarem sem manutenção.

Inicialmente, ressalta-se as irregularidades apontadas neste relatório, bem como as apontadas nos processos @REP 21/00112540, @REP 21/00117186 e @REP 2100116961, já sustados, são de fácil correção. Porém, existe a necessidade de reabertura de prazo para a apresentação das propostas por mudar dispositivos que podem alterar a formulação das propostas de preços.

O edital em análise trata de uma ata de registro de preços, ou seja, mesmo tendo a abertura prevista para dia 09/03/2021, o contrato não será necessariamente assinado após a adjudicação, mas sim quando surgir a demanda do serviço, tornando subjetiva a avaliação do pressuposto do *periculum in mora*.

Verifica-se no extrato obtido no sistema SICOP (fls. 182/197) que a SED possui diversos contratos de manutenção, alguns com o mesmo objeto do edital em análise, que estão com o *status* vigente. Porém, em exame mais aprofundado no sistema, verifica-se que a vigência da maioria dos contratos com o mesmo objeto é até janeiro de 2021. O sistema não apresenta informações se os contratos foram encerrados, ou se sofreram prorrogação de prazo, gerando dúvida sobre a continuidade dos serviços de manutenção nas unidades escolares.

A sustação dos 35 procedimentos licitatórios, como sugere a Representante, incorre no 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.

Neste caso, entende-se que, além de existir certa subjetividade no pressuposto do *periculum in mora*, existe também o risco reverso. Caso a contratação em tela demore, a sustação do certame pode gerar grave prejuízo ao interesse público.

Trata-se de uma situação delicada e com incertezas envolvidas, sendo que, na atual fase processual, a medida mais adequada é a audiência dos responsáveis, deixando para analisar o pedido de cautelar em momento posterior.

#### 2.4. DO PEDIDO PARA APLICAR AOS DEMAIS EDITAIS

Ao final, a Representante pede que a decisão do presente processo seja estendida aos demais processos licitatórios que possuem o edital idêntico, alterando apenas a regional:

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.

Em consulta ao SGPE, verifica-se no Parecer Jurídico (fls. 153/175) que a própria Procuradoria Jurídica da SED reconhece que existem 35 processos com o mesmo objeto e minutas-padrão.

Os processos @REP 21/00112540, @REP 21/00117186 e @REP 2100116961 tratam dos editais de Concorrência n. 347/2020, n. 349/2020 e n. 377/2020 respectivamente foram analisados por esta Diretoria de forma individualizada, onde se verifica que os editais são exatamente iguais, alterando apenas a regional onde será realizado o serviço.

Também se verifica que os processos @REP 2100144663, @REP 2100144744 e @REP 2100144825, em tramitação neste Tribunal, foram elaborados pela mesma Representante do edital em análise e apresentam a mesma denúncia, o mesmo teor e os editais possuem minutas iguais.

Assim, verifica-se que as irregularidades apresentadas no presente processo também podem estar presentes nos outros 34 processos listados pela Representante, preenchendo o pressuposto do *fumus boni iuris*.

Porém, no item anterior, verificou-se que existe o risco do *periculum in mora reverso*, entendendo que na atual fase do processo a medida mais adequada é ouvir as manifestações dos responsáveis.

Como o pressuposto do *periculum in mora* não foi configurado para o edital em análise, não cabe neste momento processual estender a aplicação das irregularidades apontadas neste relatório aos demais processos semelhantes.

### 3. CONCLUSÃO

Considerando a Representação formulada pela empresa Topcon Construções Ltda, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 365/2020, 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 20 – Joinville Lote 01 e 02, 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\$ 4.050.000,00 para o Lote 01 R\$ 3.900.000,00 para o Lote 02.

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 nº TC-120/2015, c/c art. 24, § 1º, I da Instrução Normativa n. TC-0021/2015.

Considerando que as irregularidades apresentadas configuram o pressuposto do *fumus boni iuris*, porém, não configura o pressuposto do *periculum in mora*, além de existir o risco do *periculum in mora* reverso.

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. 69, § 2º, da Lei Complementar n. 202/2000.

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. Diferir a análise da medida cautelar de suspensão do edital de Concorrência Pública 365/2020 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. 365/2020, 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. 365/2020 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.

É o Relatório.

Diretoria de Licitações e Contratações, em 09 de março de 2021.

MATHEUS LAPOLLI BRIGHENTI  
Auditor Fiscal de Controle Externo



De acordo:

**RENATA LIGOCKI PEDRO**  
Chefe da Divisão

**ROGERIO LOCH**  
Coordenador

De acordo, em 11/03/2021.

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

**CAROLINE DE SOUZA**  
Diretora