

Parecer: MPC/968/2021
Processo: @REP 21/00144582
Unidade Gestora: Secretaria de Estado da Educação
Assunto: Possíveis irregularidades no edital de Concorrência Pública n. 365/2020, para serviços de manutenção elétrica, civil, hidráulica e do sistema preventivo contra incêndio das edificações da Regional 20 - Joinville.

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2021.901

Trata-se de representação com pedido de concessão de medida cautelar encaminhada pela pessoa jurídica Topcon Construções Ltda. acerca de supostas irregularidades no Edital de Concorrência Pública n. 365/2020, lançado pela Secretaria de Estado da Educação visando à contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para a execução de manutenção predial, contemplando os serviços de manutenção elétrica, civil, hidráulica e do sistema preventivo contra incêndio, a serem executados nas unidades escolares da Regional 20 - Joinville Lotes 1 e 2, compreendendo os municípios de Araquari, Balneário Barra Sul, Barra Velha, Garuva, Itapoá, Joinville, São Francisco do Sul e São João do Itaperiú.

A petição inicial e os documentos apresentados pelo representante foram acostados às fls. 2-157.

Após a juntada dos documentos de fls. 159-197, a Diretoria de Licitações e Contratações elaborou o Relatório n. DLC-229/2021 (fls. 198-215), com a seguinte conclusão:

3.1. CONHECER DA REPRESENTAÇÃO, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 65 e 66 da Lei Complementar 202/2000 c/c o art. 24 da Instrução Normativa TC 21/2015;

3.2. Diferir a análise da medida cautelar de suspensão do edital de Concorrência Pública 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.

O Relator, por meio da Decisão Singular n. GAC/CFF-251/2021 (fls. 216-221), decidiu pelo conhecimento da representação, por postergar a análise da medida cautelar pleiteada para depois da audiência e pela realização de audiência do Sr. Natalino Uggioni, Secretário de Estado da Educação e subscritor do Edital de Concorrência n. 365/2020, nos moldes propostos pela área técnica.

Devidamente notificada a Unidade Gestora (fl. 226), o Sr. Luiz Fernando Cardoso, atual Secretário de Estado da Educação, apresentou as alegações de defesa de fls. 230-232.

Após a juntada do documento de fl. 234, a Diretoria de Licitações e Contratações elaborou, então, o Relatório n. DLC-441/2021 (fls. 235-245), sugerindo, ao final:

3.1. CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a representação, 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, 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-229/2021 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-229/2021 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.

Em seguida, vieram os autos a este órgão ministerial para manifestação.

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

Superada a discussão sobre a admissibilidade da representação - já conhecida pelo Relator por reputar atendida a legislação que rege a matéria - passa-se, na sequência, à análise das supostas irregularidades indicadas pelo representante.

Em apertada síntese, o representante insurgiu-se em face do item 4.2.4.4, alínea a.2, do edital, alegando que a exigência de comprovação de execução de instalação elétrica de média tensão seria desarrazoada, restringindo a participação dos interessados na Concorrência Pública n. 365/2020.

Sustentou, ainda, que a utilização da tabela SINAPI como referência seria inadequada, uma vez que a remuneração dos serviços não estaria expressamente indicada no edital, o que, por consequência, obstaria a avaliação correta do BDI e de eventuais lucros advindos do contrato.

Além disso, a representante alegou que haveria divergência quanto aos requisitos para a escolha da proposta vencedora, uma vez que o item 1.1 do edital menciona que será declarada vencedora a proposta que ofertar maior desconto percentual sobre a tabela SINAPI, enquanto o item 5.4 estabelece que o menor preço deve ser calculado mediante fórmula que considere o valor do BDI informado e os descontos ofertados sobre a tabela SINAPI.

Apontou equívocos no edital, destacando a ausência de cronograma econômico-financeiro e a previsão contida no item 12.1 do edital, a qual entende que autorizaria o inadimplemento contratual por parte da contratante.

Por fim, requereu, além da suspensão do certame, que os efeitos da decisão proferida no presente processo fossem estendidos aos Editais de Concorrência ns. 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 lançados pela Unidade Gestora e com o mesmo objeto que ora se analisa, mas em diferentes regionais.

Em sua análise prefacial, a Diretoria de Licitações e Contratações entendeu pela necessidade de manifestação do responsável apenas em relação às irregularidades atinentes à exigência de atestado de capacidade técnica prevista no item 4.2.4.4, alínea a.2, do edital, à ausência de critério para remuneração de serviços que não constam na tabela SINAPI e à ausência de critérios para remuneração do deslocamento em serviços realizados fora da sede, que prejudicariam a elaboração do orçamento básico.

Em suas justificativas (fls. 231-232), o Sr. Luiz Fernando Cardoso, atual Secretário de Estado da Educação, por meio das informações apresentadas pela Gerência de Administração da Infraestrutura, alegou que a tabela SINAPI foi utilizada como referência e que o Termo de Referência do edital foi elaborado em conjunto com a Controladoria Geral do Estado.

Referiu que a equipe técnica optou por desconsiderar a exigência de apresentação de atestado técnico para o serviço de instalação elétrica de média tensão (alínea a.2 do subitem 4.2.4.4. de todos os editais de concorrência cujo objeto é manutenção predial das edificações pertencentes à Secretaria de Estado da Educação), e aceitar apenas os atestados de instalação elétrica baixa tensão (alínea a.1).

Em relação à ausência de critério de remuneração para o deslocamento dos serviços realizados fora da sede, arguiu que a apostila do Tribunal de Contas da União possui orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas, na qual consta que os preços de insumos (materiais, mão de obra e equipamentos), custos de serviços e projetos e índices da construção civil do SINAPI são atualizados mensalmente.

Além disso, referiu que o SINAPI conta com um banco referencial, separado em cadernos técnicos com informações dos serviços formados pelas composições de custos, bem como com serviços de transporte de materiais e composições específicas para

orçar os custos com transportes de materiais, custos de equipamentos e custos de mão de obra com encargos complementares.

Por fim, em relação à ausência de critérios para a remuneração dos serviços que não constam da tabela SINAPI, alegou que entende de que a referida atende às exigências editalícias e que eventuais itens que nela não constem não serão executados na obra licitada.

Inicialmente, importante salientar que nos processos @REP n. 21/00117186, @REP n. 21/00117186 e @REP n. 21/00116961 - que tratam dos editais de Concorrência Pública ns. 347/2020, 349/2020 e 377/2020, respectivamente, também lançados pela Secretaria de Estado da Educação, com o mesmo objeto ora analisado, mas direcionado a outras regionais - o Relator Cesar Filomeno Fontes havia determinado a suspensão cautelar dos certames¹. No entanto, após verificar a existência de outras representações envolvendo editais da Secretaria de Estado da Educação, cujo objeto é o mesmo, e que o representante pede a extensão dos efeitos para outros 34 editais idênticos, o Relator revogou as cautelares, assim justificando (Decisão Singular n. GAC/CFF - 245/2021² - fls. 125-127 do processo @REP n. 21/00117186):

[...] considerando que o objeto envolve 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 das unidades escolares de diversas regionais;

Considerando que nos processos que adentraram neste Gabinete após a concessão desta cautelar, a Instrução externou novo posicionamento, ponderando acerca dos efeitos dessa sustação e o 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;

¹ Decisões Singulares ns. GAC/CFF-145/2021 (fls. 115-119 do processo @REP n. 21/00112540), GAC/CFF-150/2021 (fls. 112-116 do processo @REP n. 21/00117186) e GAC/CFF-138/2021 (fls. 112-116 do processo @REP n. 21/00116961).

² Os considerandos são os mesmos em todas as Decisões Singulares que revogaram as cautelares.

Considerando que o edital trata de Ata de Registro de Preços, ou seja, 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*;

Considerando a necessidade de uma decisão uniforme de todos os processos tratando dos editais envolvendo a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para execução de Manutenção Predial das unidades escolares do Estado;

Considerando que numa possível demora da contratação, a sustação do certame pode gerar grave prejuízo ao interesse público, entendo que a revogação da ordem imposta pela Decisão Singular n. GAC/CCF 150/2021 é medida que se impõe.

Quanto às irregularidades propriamente ditas, verifica-se que, em relação à exigência de apresentação de atestado técnico para o serviço de instalação elétrica de média tensão, a Unidade Gestora sanou a restrição, exigindo apenas o atestado técnico para o serviço de instalação elétrica de média tensão.

Sobre o ponto, conforme bem pontuado pela área técnica (fl. 238), é de se ressaltar que tal alteração poderia ensejar a avaliação acerca da necessidade de republicação do edital, o que, no entanto, certamente causaria transtorno no andamento das 34 licitações com mesmo objeto lançadas pela Secretaria de Estado da Educação em diversas regionais. Ademais, consoante ata de julgamento de habilitação anexada à fl. 234, todas as quatro empresas participantes do certame que ora se analisa restaram habilitadas – inclusive a representante –, não se constatando, portanto, prejuízos à competitividade.

Assim, na linha do sugerido pela DLC, esta representante ministerial entende suficiente a expedição de determinação à Unidade Gestora para que, em futuras licitações, se abstenha de incluir exigências de qualificação técnica que possam restringir o caráter competitivo da licitação.

Da mesma forma, pode-se considerar sanada a irregularidade atinente à ausência de critério para remuneração dos serviços que não constam na tabela SINAPI, uma vez que a Unidade Gestora afirmou que eventuais itens que nela não constem não serão

executados na obra licitada. No entanto, considerando-se a natureza do objeto (manutenção predial), passível de ocasionar serviços distintos daqueles previstos no SINAPI, mostra-se oportuna a sugestão da diretoria técnica de expedir recomendação à Secretaria de Estado da Educação para que, em licitações futuras de manutenção predial, preveja metodologia para orçamentação de material que não conste na tabela SINAPI, nos moldes do Acórdão n. 1238/2016 do TCU-Plenário³.

Por fim, no que se refere à ausência de critério para remuneração do deslocamento para serviços fora da sede, não foram apresentadas justificativas suficientes para afastar a irregularidade.

Com efeito, o edital contempla diversas unidades educacionais fora da sede, o que demanda custos de deslocamento da equipe e dos equipamentos, sem que o edital preveja a respectiva remuneração.

Sobre o ponto, valho-me da pontual análise realizada pela Diretoria de Licitações e Contratações (fls. 242-243):

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.

³ 9.2.3. no caso de utilização de material que não faça parte da tabela Sinapi [...], realize pesquisa de 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.

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 julgamentos, 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.

De fato, os custos de deslocamento de serviços realizados fora da sede devem ser corretamente levantados pela Administração na elaboração dos orçamentos. No entanto, considerando-se toda a situação fática narrada pela área técnica, bem como que a anulação do certame traria prejuízos ao interesse público, especialmente em razão do retardamento que ocasionaria o refazimento de 34 procedimentos licitatórios que já se encontram em fase de julgamento, entendo que a fixação de prazo para que a Unidade Gestora apresente metodologia de remuneração para os serviços de deslocamento não incluídos no orçamento, acompanhada do respectivo critério de medição, se mostra a solução mais pertinente no atual estágio do procedimento licitatório.

Ressalta-se, por oportuno, que tal encaminhamento também foi sugerido pela área técnica nos processos @REP n. 21/00117186, @REP n. 21/00144825⁴ e @REP n. 21/00144744⁵, devendo-se prezar pela decisão uniforme de todos os processos lançados pela Secretaria de Estado da Educação que tratam do mesmo objeto ora analisado, consoante ponderado pelo Relator Cesar Filomeno

⁴ Os processos @REP n. 21/00117186 e @REP n. 21/00144825 estão conclusos para voto do Relator. No âmbito desse MPC, o dr. Aderson Flores manifestou-se pela fixação do prazo sugerido pela DLC.

⁵ O processo @REP n. 21/00144744 se encontra concluso a esse MPC para manifestação.

Fontes nas Decisões Singulares proferidas nos processos @REP n. 21/00117186, @REP n. 21/00117186 e @REP n. 21/00116961, que revogaram as medidas cautelares, conforme já detalhado anteriormente no presente parecer.

Por todas as razões expostas no presente parecer, mormente em razão do risco de a demora na contratação deixar toda a rede estadual de educação sem manutenção predial, fato que pode gerar riscos ao patrimônio público, à integridade dos servidores e alunos e comprometer o funcionamento de diversas unidades educacionais, gerando grave prejuízo ao interesse público, o pedido cautelar de sustação do Edital de Concorrência n. 365/2020, que teve sua análise postergada pelo Relator na Decisão Singular n. GAC/CFF-251/2021 (fls. 216-221) para depois da realização da audiência, merece ser indeferido.

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

1. pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente representação encaminhada pela pessoa jurídica Topcon Construções Ltda. acerca de supostas irregularidades no Edital de Concorrência Pública n. 365/2020, lançado pela Secretaria de Estado da Educação visando à contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para a execução de manutenção predial, contemplando os serviços de manutenção elétrica, civil, hidráulica e do sistema preventivo contra incêndio, a serem executados nas unidades escolares da Regional 20 - Joinville Lotes 1 e 2, compreendendo os municípios de Araquari, Balneário Barra Sul, Barra Velha, Garuva, Itapoá, Joinville, São Francisco do Sul e São João do Itaperiú;

2. pelo **INDEFERIMENTO** do pedido liminar de sustação do Edital de Concorrência Pública n. 365/2020, em razão do risco de a demora na contratação deixar toda a rede estadual de educação sem manutenção predial, fato que pode gerar riscos ao patrimônio público, à

integridade dos servidores e alunos e comprometer o funcionamento de diversas unidades educacionais, gerando grave prejuízo ao interesse público;

3. pela **IRREGULARIDADE** do Edital de Concorrência Pública n. 365/2020, na forma do art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, diante da restrição assinalada no item 3.1 da conclusão do Relatório n. DLC-441/2021 (fls. 243-244);

4. pela **ASSINATURA DE PRAZO** à Secretaria de Estado da Educação nos mesmos termos propostos no item 3.2 da conclusão do Relatório n. DLC-441/2021 (fl. 244);

5. pela **DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado da Educação nos mesmos termos propostos no item 3.3 da conclusão do Relatório n. DLC-441/2021 (fl. 244);

6. pela **RECOMENDAÇÃO** à Secretaria de Estado da Educação nos mesmos termos propostos no item 3.4 da conclusão do Relatório n. DLC-441/2021 (fl. 244).

Florianópolis, data da assinatura digital.

Cibelly Farias
Procuradora