

**Parecer:** MPC/DRR/1017/2021  
**Processo:** @REP 21/00144744  
**Origem:** Secretaria de Estado da Educação  
**Assunto:** Possíveis irregularidades no edital de Concorrência Pública 368/2020, para serviços de manutenção elétrica, civil, hidráulica e do sistema preventivo contra incêndio das edificações da Regional 23 - Mafra.

Número Unificado: MPC-SC 2.3/2021.1004

Trata-se de representação formulada pela empresa Topcon Construções Ltda., noticiando possíveis irregularidades no Edital de Concorrência nº 368/2020, 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 das unidades escolares da Regional 23 – Mafra (compreendendo os municípios de Itaiópolis, Mafra, Monte Castelo e Papanduva).

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

Após analisar a documentação protocolizada, a Diretoria de Licitações e Contratações, sob o relatório de nº 214/2021 (fls. 193-210), sugeriu conhecer da representação, diferir a análise da medida cautelar de suspensão do certame para após a audiência, emitir alerta ao Secretário de Estado da Educação e realizar audiência do responsável para que apresentasse justificativas quanto às irregularidades a seguir transcritas:

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).

O encaminhamento foi acolhido pelo Relator, conforme Decisão Singular GAC/CFF - 223/2021, acostada às fls. 211-216.

Realizados os atos processuais e acostadas as justificativas, a diretoria técnica exarou o relatório de nº 439/2021, por meio do qual sugeriu:

3.1. CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a representação, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 368/2020, 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 23 – Mafra, 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-214/2021 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 DLC214/2021 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.

Cabe mencionar que a representante impugnou outros três editais lançados pela Secretaria de Estado da Educação, apontando as mesmas irregularidades, as quais foram analisadas nos processos @REP 21/00144663, @REP 21/00144825 e @REP 21/00144582. Além disso, anteriormente, outra empresa comunicou à Corte de Contas irregularidades semelhantes em editais deflagrados pela mesma Secretaria para regionais diversas, sendo analisadas nos processos @REP 21/00112540, @REP 21/00117186 e @REP 21/00116961.

Nos processos @REP 21/00112540, @REP 21/00117186 e @REP 21/00116961, que tratam dos editais de Concorrência Pública ns. 347/2020, 349/2020 e 377/2020, respectivamente, o Relator Conselheiro Cesar

Filomeno Fontes havia determinado a suspensão cautelar dos certames<sup>1</sup> em razão do orçamento básico impropriamente avaliado, em afronta aos art. 6º e 7º, § 2º, inciso I da Lei nº 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.

Posteriormente, após receber outras representações envolvendo editais da Secretaria de Estado da Educação, cujo objeto é o mesmo, e considerando que o representante pediu a extensão dos efeitos para outros 34 editais idênticos, o Relator revogou as cautelares exaradas nos processos anteriormente citados, assim justificando:

[...] 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; 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/CFF 150/2021 é medida que se impõe. Diante do exposto, nos termos do art. 114-A, § 10, do Regimento Interno, tendo em vista os elementos contidos nos autos e considerando as razões apresentadas pela DLC, DECIDO por:

1. Revogar de ofício a medida cautelar deferida mediante a Decisão Singular n. GAC/CFF 145/2021.

Feito esse registro, passo ao exame das irregularidades submetidas ao contraditório.

---

<sup>1</sup> Decisões Singulares ns. GAC/CFF-145/2021 (processo @REP nº 21/00112540), GAC/CFF-150/2021 (processo @REP n. 21/00117186) e GAC/CFF-138/2021 (processo @REP n. 21/00116961).

## 1. Da exigência restritiva de atestados de capacidade técnica

A representante se insurgiu contra o item 4.2.4.4<sup>2</sup>, letra a.2 do edital, alegando que a exigência de comprovação de qualificação técnica de serviços de média tensão é desarrazoada e restritiva à competição, haja vista que não há nos serviços que serão objeto da licitação atividades em média ou alta tensão.

O corpo técnico concordou com a representante, uma vez que não constam no Termo de Referência/Memorial Descritivo serviços específicos em média tensão. Além disso, o atestado refere-se à instalação elétrica e o edital em exame tem por objeto a manutenção predial, limitada a pequenos reparos.

O responsável alegou que a unidade gestora optou por desconsiderar a referida exigência, aceitando apenas o atestado de instalação elétrica de baixa tensão. Asseverou que essa medida foi adotada em todos os editais de manutenção predial lançados pela Secretaria de Estado da Educação (fl. 224).

Consoante ressaltou o corpo técnico, mencionada alteração poderia ensejar a avaliação acerca da necessidade de republicação do edital. No entanto, tal medida causaria transtorno ao andamento das 34 licitações com mesmo objeto lançadas pela Secretaria de Educação, já em fase de julgamento.

Ademais, conforme ata de julgamento de habilitação acostada à fl. 227 dos autos, as quatro empresas participantes do certame em análise restaram habilitadas, inclusive a representante, não se constatando, portanto, prejuízo à competitividade.

Por esse motivo, acompanho a sugestão da área técnica, no sentido de formular determinação à Unidade Gestora para que em licitações

---

<sup>2</sup> 4.2.4.4. Comprovar, mediante atestado(s) ou certidão(ões) fornecida(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA ou CAU, que tenha a proponente executado obras com características compatíveis com o objeto desta licitação, ou seja:

[...]

a.2 Ter executado INSTALAÇÃO ELÉTRICA MÉDIA TENSÃO na classe de 15 Kv e/ou 25 Kv , PARA FINS ESPECIAIS em obras com, no mínimo, 4.000,00 (quatro mil) m<sup>2</sup> de área

futuras se abstenha de incluir exigências de qualificação técnica que possam restringir o caráter competitivo da licitação.

## **2. Da ausência de quantitativos mínimos e indicações dos serviços objeto do edital**

A representante alegou que no presente certame não foi apresentada planilha quantitativa e qualitativa do objeto licitado, havendo mera utilização da tabela SINAPI. Ademais, a tabela SINAPI<sup>3</sup> não poderia ser utilizada como referência no edital, uma vez que não apresenta valores condizentes com o mercado.

Aduziu que o edital apresenta a exigência de alguns serviços que não foram remunerados na tabela referencial, a exemplo da mobilização e desmobilização para cada serviço (exemplo: troca de uma telha - 1,50m<sup>2</sup> - avariada por intempérie climática numa unidade escolar que precisa de montagem de andaime e/ou guindaste, retirada de outras telhas, remoção de entulhos), equipe de manutenção, administração da obra, remuneração de deslocamento para realização de serviços fora da sede e pequenos fretes.

O corpo técnico, a seu turno, teceu considerações acerca da natureza dos serviços contratados, ressaltando que os serviços de manutenção predial são serviços simples, de pequenos reparos, como troca de telhas, limpeza de calhas, reparos em pintura, reparo em fissuras, troca de tomadas, dentre outros, mas que ocasionam dificuldades para os administradores precisarem exatamente os serviços necessários ao longo do ano.

Destacou que o edital apresenta no Anexo I o Memorial Descritivo (fls. 78-111), contendo um breve descritivo do rol de serviços que podem ser contratados. Neste caso, considerando que se trata de Registro de Preços, e ainda devido à natureza dos serviços, aliado à difícil previsão de sua ocorrência, o Memorial Descritivo mostra-se suficiente para a execução dos serviços.

Após analisar o edital, o corpo técnico o considerou omissivo em relação à remuneração de deslocamentos para realização de serviços nas

---

<sup>3</sup> Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.

unidades educacionais localizadas fora da sede, que demandam custos de deslocamento da equipe e dos equipamentos.

O corpo técnico salientou ainda que a exigência editalícia de mobilização, acompanhamento e administração da obra é exagerada e deve ser analisada caso a caso na contratação, visto que se refere a pequenos reparos. Porém, trata-se de uma exigência padrão e generalista do edital que só vai configurar irregularidade no caso concreto. Registrou que grande parte dos serviços atinentes à equipe de apoio, supervisão e pequenos fretes, neste caso específico (pequenos reparos) serão esporádicos, além de fazerem parte da administração central, prevista no BDI.

Nesse passo, a diretoria entendeu que somente prosseguiam as irregularidades referentes à: i) ausência de critério para remuneração de serviços em insumos que não constam no SINAPI e; ii) ausência de critérios de remuneração do deslocamento em serviços realizados fora da sede

**Quanto à ausência de critério para composições de custos de serviços não constantes no SINAPI**, o corpo de auditores, por ocasião do relatório inicial, ressaltou que por se tratar de manutenção e conservação, o edital deve possuir esta previsão, sob risco de inviabilizar a execução de determinados serviços. Para embasar seu posicionamento citou o Acórdão nº 1238/2016 do Tribunal de Contas da União:

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

O responsável alegou que a tabela SINAPI atende às exigências editalícias e que eventuais itens que nela não constem não serão executados na obra licitada (fl. 225).

Diante dos esclarecimentos do responsável, de que eventuais itens que não constem da tabela não serão executados na obra licitada, acompanho o entendimento da área técnica para considerar sanada a irregularidade.

Contudo, devido à natureza do objeto (manutenção predial), passível de ocasionar serviços distintos daqueles previstos no SINAPI, mostra-se pertinente a sugestão do corpo técnico no sentido de formular 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. Ainda, entendo que a sugestão proposta seja feita na forma de determinação.

No tocante à **ausência de critérios para estabelecimento dos custos de transporte nos serviços fora da sede** o responsável informou que a unidade utilizou a apostila do TCU com orientações para elaboração de planilha orçamentária de obras públicas. Saliou que nessa apostila a composição auxiliar, no caso da mão de obra, é formada pelo salário, pelas 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.

Acrescentou que o SINAPI ainda conta com composições específicas para orçar os custos com transportes de materiais, custos de equipamentos e mão de obra com encargos complementares (fl. 225).

O corpo técnico entendeu que a irregularidade não foi devidamente esclarecida pelo responsável, para tanto sustentou que:

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 Nóbrega 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



Ao final, a diretoria técnica sugeriu fixar o prazo de 30 dias à Secretaria de Estado da Educação para que avalie, e encaminhe ao Tribunal de Contas, uma metodologia de remuneração e critério de medição para os serviços de deslocamentos não incluídos no orçamento.

Pois bem.

À luz das considerações feitas pela equipe técnica, não resta dúvida de que a ausência da cláusula ora examinada pode ocasionar prejuízos à contratante e à própria administração, visto que as possíveis interessadas, eventualmente, podem incluir um valor maior a título de margem de risco, devido à incerteza na quantidade de deslocamentos não remunerados. Ademais, consoante destacado pelo corpo de auditores, corre-se o risco de se ter uma baixa qualidade de conservação do patrimônio.

As alegações do responsável não se mostraram suficientes para afastar a irregularidade. Todavia, entende-se que a sugestão de anulação do certame poderia gerar prejuízos ainda maiores à Administração e à sociedade, notadamente diante do número de licitações em andamento e devido ao risco de deixar a rede pública de ensino sem manutenção predial.

Dessa maneira, opino pela subsistência da restrição inicialmente apontada, devendo ser cominada multa ao responsável, sem prejuízo da fixação de prazo sugerida pela DLC.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, **manifesta-se por acompanhar parcialmente as conclusões exaradas pela diretoria, acrescentando:**

1) que a sugestão proposta no item 3.4 das conclusões do relatório técnico nº 439/2021 ocorra na forma de determinação.

2) a manutenção do apontamento restritivo anotado no item 2.2.2 do relatório conclusivo, com a consequente cominação de multa.

Florianópolis, 08 de junho de 2021.

**Diogo Roberto Ringenberg**  
Procurador de Contas