

**Parecer:** MPC/DRR/1584/2021  
**Processo:** @REP 21/00112540  
**Origem:** Secretaria de Estado da Educação  
Representação acerca de supostas irregularidades referentes ao edital de Concorrência Pública 347/2020 - serviços de manutenção predial (Elétrica, Civil, Hidráulica e do Sistema Preventivo contra Incêndio) das edificações da Regional 02 - Blumenau  
**Assunto:**

Número Unificado: MPC-SC 2.3/2021.1539

Trata-se de representação formulada pela empresa WDF Serviços Eireli., comunicando possíveis irregularidades no Edital de Concorrência nº 347/2020, 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 02 – Blumenau.

Após analisar a documentação protocolizada, a Diretoria de Licitações e Contratações, sob o relatório de nº 165/2021 (fls. 103-114), sugeriu o conhecimento da representação, a sustação cautelar do certame e a realização de audiência do responsável.

O encaminhamento foi acolhido pelo Relator, conforme Decisão Singular GAC/CFF – 145/20201 acostada às fls. 115-119.

A medida cautelar foi ratificada pelo Tribunal Pleno (fl. 125).

Posteriormente, após receber outras representações envolvendo editais da Secretaria de Estado da Educação, cujo objeto é o mesmo, e considerando que o representante pede a extensão dos efeitos para outros 34 editais idênticos, o Relator decidiu revogar a cautelar exarada nos autos, tendo em vista os efeitos dessa sustação e o possível risco à rede estadual de educação.

A revogação da medida cautelar foi ratificada pelo Plenário da Corte (fl. 133).

Estando os autos no Ministério Público de Contas para manifestação, o Sr. Natalino Uggioni (subscritor do Edital e Secretário da Educação à época)<sup>1</sup> e o Sr. Rafael do Nascimento (Consultor Jurídico)<sup>2</sup> responderam à audiência. Diante disso, os autos retornaram à DLC para análise da documentação protocolizada.

Após reexaminar o processo, o corpo técnico, sob o relatório de nº 792/2021 (fls. 161-172), sugeriu ao Relator:

**3.1. CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** a representação, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência n. 347/2020, 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 02 – Blumenau, no tocante ao orçamento básico impropriamente avaliado em afronta aos art. 6º e 7º, § 2º, inciso I da Lei (federal) n. 8.666/1993, decorrente de ausência de critérios para estabelecimento dos custos de transporte nos serviços fora da sede (item 2.2.1 do Relatório DLC-165/2021 e 2.1 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 2.1 do presente Relatório.

**3.3. 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 do presente Relatório).

**3.4. DAR CIÊNCIA** à Representante, à Secretaria de Estado da Educação, ao seu Controle Interno e ao Conselho Estadual de Educação.

É o relatório.

Cabe registrar que a representante impugnou outros dois editais lançados pela Secretaria de Estado da Educação, apontando as mesmas irregularidades, as quais foram analisadas nos processos @REP 21/00117186 e @REP 21/00116961. 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 21/00144582, @REP 2100144663, @REP 2100144744 e @REP 2100144825.

<sup>1</sup> Fls. 147-150

<sup>2</sup> Fls. 140-143.

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>3</sup> em razão do orçamento básico impropriamente avaliado, em afronta aos arts. 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.

<sup>3</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).

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

### **1. Da ausência de critérios para estabelecimento dos custos de transporte nos serviços fora da sede**

A representante asseverou que o edital possui graves erros, pois não define critérios para despesas com deslocamento para realização de serviços fora da sede e pequenos fretes.

Na instrução inicial, o corpo técnico considerou omissos o edital em relação à remuneração de deslocamentos para realização de serviços nas unidades educacionais localizadas fora da sede, que demandam custos de deslocamento da equipe e dos equipamentos.

Em resposta ao apontamento, o responsável alegou que a unidade utilizou a apostila do TCU com orientações para elaboração de planilha orçamentária de obras públicas. Salientou 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 possui composições específicas para orçar os custos com transportes de materiais, custos de equipamentos e mão de obra com encargos complementares (fl. 143).

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.

Após tecer algumas considerações acerca dos possíveis encaminhamentos, o corpo técnico ponderou que a determinação de anulação do certame para que fosse acrescentada esta remuneração para transporte na republicação poderia trazer enorme prejuízo à sociedade, com refazimento de 34 licitações que já estão na fase de avaliação da proposta, atrasando ainda mais a manutenção nas escolas do Estado inteiro. Por isso, a fim de diminuir o impacto da ausência de remuneração nas propostas das licitantes e para evitar decisões conflitantes por parte da Corte de Contes, com base no posicionamento adotado no processo @REP 21/00117186, 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.

Ainda, tem-se que 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.

## **2. Da ausência de critério para composições de custos de serviços não constantes no SINAPI**

A representante alegou que o Termo de Referência do edital em análise é omissivo em relação às especificações dos materiais e serviços a serem realizados, visto que não apresenta o detalhamento necessário para que as licitantes apresentem suas propostas.

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 Ata de Registro de Preço (fl. 143).

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 deva ser feita na forma de determinação.

### **3. Da composição do BDI sem considerar as alíquotas específicas para cada município**

A representante alegou que o edital abrange vários municípios, tornando impossível a adoção de uma alíquota única para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) na parcela dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), inviabilizando a formulação de preços dos licitantes.

Infere-se do Memorial Descritivo, acostado às fls. 36-37, que a Administração adotou a alíquota do ISSQN em 3% para todos os serviços, vedando a adoção de alíquota superior.

Contudo, ao analisar as alíquotas de ISSQN dos municípios da Regional abrangida, o corpo instrutivo constatou que existem três alíquotas diferentes:

No município de **Blumenau**, o ISSQN é regido pela Lei Complementar (municipal) n. 623/2007, que estabelece a **alíquota de 5%** para serviços constantes nos itens 7.02 e 7.05, conforme redação dada pela Lei Complementar (municipal) n. 1147/2017. Esta alíquota também é praticada pelo município de **Ilhota**, conforme o art. 21 da Lei Complementar (municipal) n. 7/2003.

O Código Tributário de **Gaspar** por sua vez, estabelece para os serviços constantes nos itens 7.02 e 7.0526 a **alíquota de 3%**. Alíquota também praticada pelo município de **Luiz Alves**, conforme Anexo da Lei Complementar (municipal) n. 3/2003.

Em **Pomerode**, o ISSQN é regulamentado pela Lei Complementar (municipal) n. 100/2003, que estabelece a **alíquota de 3,5%** para os referidos itens.

A par dessas informações, a área técnica sustentou inicialmente que as diferentes alíquotas poderiam comprometer a formulação da melhor proposta para a administração por parte dos licitantes, uma vez que poderia gerar preços de serviços inexequíveis nos municípios com alíquotas mais altas, com conseqüente risco de abandono do contrato ou formulação de aditivos para corrigir o problema.

O responsável aduziu que o Estado não terá prejuízo, pois o edital adotou um ISS base de 1,50%, valor menor do que a alíquota dos municípios onde serão realizados os serviços (fl. 143).

Por ocasião de nova análise, o corpo técnico entendeu que muito embora haja variação da alíquota do ISS, o seu impacto será insignificante contratualmente. Para tanto esclareceu o que segue:

Reduzindo a metade as alíquotas para aplicação no BDI, teremos a maior parcela do BDI em Blumenau e Ilhota, com 2,5%, que seria o caso mais grave em desfavor do contratado.

Assim, caso a totalidade do contrato (R\$ 4.050.000,00) seja executado em Blumenau e Ilhota, a empresa gastaria R\$ 101.250,00 em ISS, e seria remunerada contratualmente em R\$ 60.750,00, arcando com um prejuízo de R\$ 40.500,00. Entende-se que, nesse caso concreto, esse pequeno valor de diferença é inerente ao orçamento que nunca terá precisão de 100%.

Diante das considerações do corpo instrutivo, de que o impacto da variação da alíquota é insignificante contratualmente, opino em consonância com o órgão técnico.

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 3.3 das conclusões do relatório técnico nº 792/2021 ocorra na forma de determinação.

2) a manutenção do apontamento restritivo anotado no item 3.2 do relatório conclusivo (item 1 deste parecer), com a consequente cominação de multa.

Florianópolis, 10 de janeiro de 2022.

**Diogo Roberto Ringenberg**  
Procurador de Contas