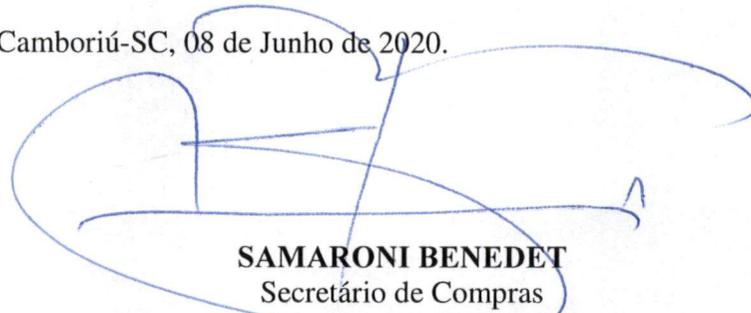


**TERMO DE REVOGACÃO DE SUSPENSÃO**  
**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 033/2020 – PMBC – COMPRASNET Nº 028/2020**  
**ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 100/2020 – PMBC**

**OBJETO:** Registro de preços do serviço de pavimentação asfáltica.

Considerando a decisão exarada pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nos autos do Processo n. @LCC 20/00168650 e publicada no Diário oficial Eletrônico sob nº 2908 em 02/06/2020. RESOLVO, com amparo na Lei Municipal nº 3.780/2019, Anexo “A”, Item VI, REVOGAR A SUSPENSÃO CAUTELAR, “SINE DIE” da Ata de Registro de Preços nº 100/2020 – PMBC decorrente do Pregão Eletrônico nº 033/2020 – PMBC, COMPRASNET nº 028/2020.

Balneário Camboriú-SC, 08 de Junho de 2020.



**SAMARONI BENEDET**  
Secretário de Compras  
Portaria nº 25.245  
Matrícula 11.326

**3**Determinar à SEG que promova **diligência** ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA), no sentido de encaminhar os seguintes documentos, em um prazo de 15 (quinze) dias:

**3.1**Relatórios de balneabilidade a partir de 11/03/2020 dos pontos de coleta na Avenida Beira Mar Norte de Florianópolis.

**4**Determinar à SEG que promova **diligência** à Administração da Prefeitura Municipal de Florianópolis, no sentido de encaminhar os seguintes documentos e informações que julgar necessários, em um prazo de 15 (quinze) dias:

**4.1**Se há um levantamento das ligações de esgoto irregulares das unidades que lançam águas pluviais na Beira Mar Norte, uma vez que a Prefeitura possui o Programa "Se Liga na Rede", e quais as medidas adotadas pelo Município;

**4.2**Se há fiscalização, e de que forma é feita, a respeito das ligações de esgoto irregulares na rede de água pluvial que deságuam na Beira Mar Norte.

**5. Dar ciência** deste Relatório e da Decisão ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Florianópolis, 29 de maio de 2020.

Sabrina Nunes locken

Relatora

## Administração Pública Municipal

### Balneário Camboriú

**PROCESSO Nº:**@LCC 20/00168650

**UNIDADE GESTORA:**Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú

**RESPONSÁVEL:**Fabício José Sátiro de Oliveira

**INTERESSADOS:**Diego Montibeler, Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, Samaroni Benedet, Secretaria municipal de Compras de Balneário Camboriú, Victor Hugo Domingues

**ASSUNTO:** Análise do Pregão n. 033/2020 – PMBC - Registro de Preços de Serviço de Pavimentação Asfáltica nas vias do perímetro urbano do município de Balneário Camboriú.

**RELATOR:** Luiz Eduardo Chereim

**UNIDADE TÉCNICA:**Divisão 2 - DLC/COSE/DIV2

**DECISÃO SINGULAR:**GAC/LEC - 451/2020

Tratam os autos de análise preliminar do Edital de Pregão Eletrônico nº 033/2020, lançado pelo Município de Balneário Camboriú, cujo objeto é o Registro de Preços de Serviço de Pavimentação Asfáltica nas vias do perímetro urbano do município, pelo período de 12 (doze) meses, segundo as conveniências da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, encaminhado a esta Corte de Contas nos termos do art. 2º, inciso III, da Instrução Normativa nº TC-21/2015.

Com o fim de facilitar a compreensão, alguns termos técnicos mencionados no Edital, no Relatório Técnico e nesta Decisão estão explicados em nota de rodapé.

Inicialmente, a Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) deste Tribunal de Contas identificou irregularidades no Edital e no Termo de Referência, sugerindo a sustação cautelar do pregão e audiência do Sr. Samaroni Benedet, Secretário de Compras da Unidade Gestora.

Proferi Decisão Singular nº GAC/LEC – 380/2020 sustentando o pregão e a ata de registro de preços e determinando a audiência sugerida. A Unidade Gestora publicou no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú a informação sobre a sustação da licitação, a qual também consta dos autos.

Foi recepcionado como resposta o expediente de fls. 102-111 (Ofício 089 SOSU), que se trata de comunicação encaminhada pela equipe técnica do Município de Balneário Camboriú para subsidiar a defesa do Sr. Samaroni Benedet. No entanto, a resposta, propriamente dita, com outros documentos complementares, foi apresentada às fls. 117-142, e espelha os argumentos constantes daquele ofício.

A DLC analisou os fundamentos declinados na resposta da Unidade Gestora no Relatório nº DLC – 355/2020, e manteve a sua conclusão pela ilegalidade do Edital de Licitação n. 33/2020 e sugeriu determinar, após a oitiva do Ministério Público de Contas, a anulação do certame.

Passo à análise da defesa.

Sobre o **superdimensionamento do objeto licitado**, o corpo técnico considerou haver impossibilidade de acréscimo às atas de registro de preço e, com base nisso, avaliou a coerência dos quantitativos licitados, tendo constatado que, para as quantidades estimadas do item 1, aplicação de CBUQ, havia inconsistências nas quantidades do item 3, execução de pintura de ligação. Apontou, também, que a quantidade de aquisição de CM-30, para a execução de imprimação, estaria superestimada em 18 toneladas.

A defesa (fls. 104-105), em suma, traz situações que supostamente fogem do controle da municipalidade para justificar o quantitativo maior, como por exemplo: 1) se a segunda camada de concreto não ocorrer no tempo previsto, irá necessitar de nova pintura de ligação; 2) a espessura da camada pode variar de 5,0 cm até 6,0 ou 7,0 cm, dependendo da via; ou 3) algumas situações é necessário reperfilagem; 4) e que foi considerado no edital a pior das hipóteses dos demais quantitativos em função da aplicação de 25.000 toneladas de CBUQ.

O corpo técnico realizou a seguinte reanálise:

Percebe-se que há várias incertezas por parte da secretaria de obras em relação aos quantitativos e as necessidades, uma vez que não se tem projetos para embasar os quantitativos. Expressões como "no caso de", "dependendo da via" e "a pior hipótese" levam a erros nos levantamentos de quantitativos.

Todavia, tem razão em parte quando menciona que há situações em que é necessário se fazer a reperfilagem para melhorar o nivelamento da via, e há vias em que o solicitação do tráfego é tamanha que se exige camadas de rolamento bastante espessas e que demandam de ser executadas em 2 camadas e neste caso é prudente a consideração dese aplicar uma camada de pintura de ligação antes da execução de cada uma das camadas de CBUQ.

Em relação à reperfilagem, no presente processo, estão pretendendo contratar apenas CBUQ faixa C, o que limita a sua execução em camada de 3cm. Não há o que se falar em camadas menos espessas que refletiriam numa área maior a executar pintura de ligação. Reperfilagens menos espessas obrigatoriamente são realizadas com outras massas, não a enquadrada na faixa C.

Outro equívoco é considerar camadas com 4cm como espessas. O que mais se executa são camadas finais de 5cm. É possível tecnicamente fazer camadas com 6cm, até 7cm, desde que se garanta a densidade e grau de compactação, com um rigoroso controle de temperatura de execução, e de energia de compactação necessária (a ser definida para a massa).

É acertada a manifestação de que o item relativo a CBUQ é o norteador e os demais serão proporcionais ao mesmo. Mas parece haver uma confusão em considerar a aplicação em 2 camadas de CBUQ como aplicação de nova camada de pintura de ligação. A área de pintura de ligação está limitada a área a aplicar o CBUQ e não a área das vias que se pretende contemplar com esta licitação.

Esclarece-se que situações que demandem a reaplicação de pintura de ligação devem ter sua real necessidade avaliada tecnicamente no momento da sua execução e, ainda, se esta necessidade não foi provocada por inépcia da empresa executora, e neste caso, não poderia ser medida e paga.

Refazendo-se as estimativas de quantitativos, considerando-se que a fresagem e a imprimação não seriam executadas, e que todas as 25.000 toneladas de CBUQ seriam aplicadas em camadas de 3cm, a área total a ser pintada seria de 347.222,22m<sup>2</sup>.

Assim, neste caso, a quantidade estimada de pintura de ligação ainda estaria superdimensionada, bem como as quantidades de imprimação, fresagem, aquisição de CM-30 e emulsão asfáltica RR-1C, o que resultaria num edital com valor máximo de R\$ 17.788.188,02:

QUANTIDADES FINAIS com fresagem e camadas de 3 e 5cm					QUANTIDADES FINAIS sem fresagem e camadas de 3cm				
Item	Unid.	Qtd	Valor unit. (R\$)	Valor total (R\$)	Item	Unid.	Qtd	Valor unit. (R\$)	Valor total (R\$)
1	Ton	25.000,00	129,00	3.225.000,00	1	Ton	25.000,00	129,00	3.225.000,00
2	M <sup>2</sup>	10.000,00	3,03	30.300,00	2	M <sup>2</sup>	0,00	3,03	30.300,00
3	M <sup>2</sup>	274.000,00	3,03	830.220,00	3	M <sup>2</sup>	347.222,22	3,03	1.052.083,33
4	M <sup>3</sup>	5.000,00	236,67	1.183.350,00	4	M <sup>3</sup>	0,00	236,67	1.183.350,00
TOTALIS grupo de serviços				5.268.870,00	TOTALIS grupo de serviços				5.490.733,33
5	Ton	23.500,00	156,85	3.685.975,00	5	Ton	23.500,00	156,85	3.685.975,00
6	Ton	1.500,00	5.323,00	7.984.500,00	6	Ton	1.500,00	5.323,00	7.984.500,00
7	Ton	12,00	7.631,31	91.575,72	7	Ton	0,00	7.631,31	0,00
8	Ton	123,30	4.012,67	494.762,21	8	Ton	156,25	4.012,67	626.979,69
TOTALIS grupo de materiais				12.256.812,93	TOTALIS grupo de materiais				12.297.454,69
TOTALIS				17.525.682,93	TOTALIS				17.788.188,02

Além disso, em tese, ao superestimar quantitativos no âmbito do sistema de registro de preços, o gestor não observa os princípios da boa-fé e da confiança, uma vez que induz a empresa fornecedora a uma falsa expectativa de contratação e, ainda, pode frustrar a competitividade do certame ao inibir a participação de fornecedores capazes de oferecer quantitativos menores do bem a ser adquirido.

Portanto, diante da impossibilidade de se acrescer quantitativos aos itens a serem consignados na futura ata, entende-se como irregular a presença de itens superdimensionados e vício de origem que não coaduna com o Art. 9º do Decreto n. 7892/2013.

O Registro de Preços é procedimento de licitação, nas modalidades concorrência e pregão, no qual não há a necessidade de contratar a totalidade dos materiais ou serviços previstos. Neste sentido, o § 4º do art. 15 da Lei nº 8.666/93:

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

Neste contexto, parece fazer sentido previsão no edital de que, em itens que são utilizados em função de outro, como é a pintura de ligação em função do concreto, a sua quantidade considere o pior dos cenários. Seria desastroso o contrário, haver a necessidade de execução de CBUQ, contratada, e não haver a suficiente quantidade de pintura de ligação disponível na ata de registro de preços.

Assim, melhor analisando a matéria, entendo que a previsão de quantitativos, ainda que parcialmente superdimensionados, não é razão suficiente para sustar o Edital.

Já com relação ao **projeto básico incompleto**, o corpo técnico entendeu, inicialmente, que o objeto do certame se trata de obra de engenharia, e que estaria ausente o projeto básico para compreensão correta do que se pretende contratar e executar. Além disso, o termo de referência (Anexo III) seria genérico para alguns serviços inerentes a obras de pavimentação, bem como não dispõe de desenhos e textos específicos para as obras de implantação e conservação de vias, que também não foram definidas.

Em sua resposta (fls. 105-107), o Sr. Samaroni Benedet assevera que que a equipe técnica da Secretaria de Obras, antes de solicitar a pavimentação de uma via pública, realiza a averiguação das condições da via. Assevera que todas as vias propostas são vias consolidadas urbanisticamente, com piso regular e com o mesmo grau de dificuldade ao longo do perímetro urbano do Município. Reforça que as vias possuem "características muito semelhantes". Afirma que a empresa vencedora do certame será unicamente utilizada para pavimentar as vias consolidadas, e não atuará na construção de novas vias, o que seria demonstrado a partir da não constatação de serviços como trator de esteira, motoniveladora, etc.

A DLC realizou a seguinte análise:

Como se vê, não houve manifestação em relação ao fato de o Edital trazer em seu objeto a possibilidade de implantação de vias, conforme explanado na instrução inicial. Ao contrário, esclarece, apenas neste momento, que se trata de vias já consolidadas e, que julga, todas com as mesmas características dadas as peculiaridades do Município de Balneário Camboriú.

Afirma que antes de solicitar a pavimentação de uma via pública, sempre faz a averiguação das condições da via, em relação às condições de drenagem, piso e sub base existentes.

Ora, o que seria esta averiguação se não uma espécie de projeto básico? Então, assume-se que de fato, antes de executar qualquer serviço é necessária, minimamente, uma avaliação local.

Como apontado no Relatório DLC 304/2020, "não há como implantar uma via sem conhecer, minimamente, as características locais de geometria, capacidade de suporte das camadas inferiores, dimensionamento das camadas estruturais do pavimento, necessidades de drenagem e escoamento de águas superficiais" e, mesmo que se tratasse exclusivamente de conservação de vias, "previamente a execução de qualquer serviço, necessário realizar inspeções e levantamentos a fim de definir as diversas possibilidades de soluções para os defeitos detectados, como fissuras, trincas, falhas, ondulações, trilhas de roda, exsudação, buracos, remendos e desníveis". Esclarece-se que a averiguação citada é um tanto superficial e não contempla plenamente as soluções esperadas por um bom projeto básico.

Portanto, esta instrução tem a convicção da necessidade da elaboração projeto básico antes da realização dos serviços que se pretende executar, e consequentemente, para atendimento a legislação atual e a prejulgado deste TCE, **antes do certame licitatório**, sob o risco de adotar soluções padronizadas para todo o município, o que nem sempre respeitam as características técnicas e as necessidades locais, podendo gerar prejuízos ao erário (com, por exemplo, execução de camadas asfálticas de espessuras superiores as necessárias para o tráfego da via, ou execução de camadas sobre sub-leitos com capacidade de suporte insuficiente para o eventual tráfego gerado na via após a

pavimentação asfáltica, reduzindo a vida útil do investimento), além de não fornecer aos participantes da licitação condições de avaliarem o objeto com propriedade para uma orçamentação justa, em função da correlação entre os serviços e a chamada economia de escala.

Apesar dos argumentos trazidos pela DLC, entendo que diante do esclarecimento da Unidade Gestora no sentido de que os serviços serão realizados exclusivamente sobre vias já consolidadas urbanisticamente, com características padronizadas, isto é, com tráfego de veículos, calçadas e com piso regular e com o mesmo grau de dificuldade – o que não estava claro por ocasião da análise da medida cautelar –, a existência do projeto básico específico para cada uma das vias se faz desnecessária, bastando, para tanto, o termo de referência (Anexo III), que nada mais é do que o projeto básico adaptado para a licitação na modalidade pregão.

Com relação à referência sobre "implantação de vias" (fl. 17), na descrição do objeto, no Termo de Referência, o que para a Unidade Gestora tratou-se de um equívoco, apesar do esclarecimento, entendo que se deve exarar Determinação à Unidade Gestora para que se abstenha de contratar a empresa vencedora para obras de implantação de vias, devendo, igualmente, em futuras contratações, adequar a redação do Termo de Referência.

O fato das vias possuírem algumas condições diversas, tais como a drenagem, ou diversidade de conservação do piso atual e da base, não lhes retira a condição de patronizadas, podendo-se realizar pequenos ajustes no momento da prestação do serviço, através do projeto executivo. De modo geral é possível que os técnicos da Municipalidade, anteriormente à contratação do serviço constante da ata de registro de preços, façam uma avaliação quanto às reais necessidades daquela via e contrate os itens necessários presentes na ata.

Extraio do termo de referência, item 6.3.3, as diretrizes sobre a execução:

O concreto asfáltico deverá ser aplicado **conforme diretrizes de cada projeto de pavimentação apresentado pela Contratante**. Nestes projetos constarão todas as definições de seções transversais, espessuras de camadas de revestimento, serviços de reperfilagem, especificações de recuos, alinhamentos, tipologia de sarjetas, bocas de lobo redutos de velocidade (travessias elevadas e lombadas), recomposição de pavimentos danificados, entre outras aplicações.

Assim, estará atendido o Prejulgado nº 810 deste Tribunal de Contas:

A realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia depende da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim como de orçamento detalhado, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, admitindo-se a elaboração do projeto executivo (projeto final) concomitantemente à execução da obra, desde que autorizado pela Administração.

Com relação à preocupação da DLC sobre o prejuízo ao erário diante, por exemplo, da possível execução de camada asfáltica em espessuras superiores às necessárias, entendo não ser adequada. Não se pode presumir a má-fé do gestor público. Se antes da realização dos serviços, os técnicos da Secretaria de Obras realizarão a verificação das reais necessidades da via, e contratarão, da ata, apenas os itens considerados necessários, entendo que não haverá situação de prejuízo ao erário.

Também se preocupa a DLC com o não fornecimento aos participantes da licitação das condições para avaliarem o objeto com propriedade para a orçamentação justa. Entendo que a falta de especificação das vias a serem pavimentadas não prejudica a formação de preços, pois a quantidade de vias pavimentadas pode ser estimada pelo quantitativo de materiais licitados, especialmente pelo CBUQ, permitindo a formação adequada de preços.

Com relação ao **orçamento básico incompleto**, o corpo técnico estimou os preços unitários, comparando o orçamento do Edital de Pregão nº 033/2020 em relação aos orçamentos obtidos por meio dos Sistemas de Custos SICRO (DNIT) e SINAPI (Caixa Econômica Federal) e às cotações de insumos asfálticos da Agência Nacional do Petróleo. Verificou-se sobrepreço de R\$ 6.937,98, quando utilizada a metodologia SINAPI, e R\$ 8.809.112,51, quando utilizado o sistema SICRO.

Em sua defesa (fls. 107), o Secretário de Compras esclarece que a formação do orçamento de referência teve por base o orçamento de empresas de pavimentação asfáltica. Esclarece que assim, no futuro, caso haja solicitação de reequilíbrio de valores, seria possível avaliar de forma analítica a situação, visto que todos os valores dos insumos já estão em planilha e descritos pela empresa contratada.

A DLC realiza a seguinte análise:

Primeiramente esclarece-se que o citado anexo não consta nos presentes autos.

O que a unidade diz ter feito foi uma pesquisa de preços com as empresas de pavimentação asfáltica. Ao que parece, se baseou apenas nesta pesquisa, sem, contudo, mesmo com técnicos sendo conhecedores das fontes de referência e metodologias de orçamento, fazer qualquer análise da pertinência dos preços informados. Nem antes do lançamento da licitação, tampouco neste processo onde foi apresentado tal estudo.

A Transparência Brasil, com o apoio do UNDEF – Fundo de Democracia das Nações Unidas, e em parceria com o Observatório Social do Brasil, em sua publicação *Obra Transparente – Métodos de Detecção de Fraude e Corrupção em Contratações Publicas* trata no item 2.4 da Fraude na Pesquisa de Preços, da seguinte maneira:

Além das situações anteriores, a fraude na pesquisa de preços, por meio de simulação ou negligência deliberada, também pode ser classificada como "Projeto mágico".

No processo de planejamento da contratação, a Administração deve apresentar uma ampla pesquisa de preços, tendo em vista a necessidade de verificar os preços praticados no mercado e se os recursos financeiros disponíveis permitirão o atendimento planejado. A legislação aplicável às licitações exige esse orçamento prévio, sem o qual a licitação é considerada anulável. É a pesquisa de preços, portanto, que vai fundamentar o julgamento da licitação, definindo o preço de referência. Este dá suporte ao processo orçamentário da despesa, define a modalidade de licitação – nos casos previstos na Lei nº 8.666/1993 –, fundamenta os critérios de aceitabilidade de propostas, define a economicidade da aquisição e justifica a compra no sistema de registro de preços.

**Se a pesquisa de preços é malfeita, ela pode trazer prejuízo, já que a concorrência nem sempre é suficiente para garantir preço justo**, e os fornecedores procuram meios de vender seus produtos com lucros maiores (Santos, 2016).

Infelizmente, criou-se uma cultura simplista em torno da pesquisa. Parte da jurisprudência acabou cristalizando a lógica de que três orçamentos validam o preço de mercado, mas a lei não determina essa sistemática. O que a lei determina é que as compras, sempre que possível, deverão "balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública" (art. 15, da Lei nº 8.666/1993).

Para o TCU, deve-se utilizar a maior amplitude possível de fontes de referências para a pesquisa de preços nos processos de contratação – seja por licitação, dispensa ou inexigibilidade. Esse é o conceito de "cesta de preços aceitáveis": fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de registro de preços e analogia com compras e contratações realizadas por corporações privadas (Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009 do Plenário).

Nesse sentido, o TCU entende que, somente quando não for possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais, a pesquisa pode se limitar a cotações de fornecedores (Acórdão 2.531/2011 - Plenário). Afinal, o potencial fornecedor tem interesse oposto ao da Administração nessa situação. Para ele, é mais vantajoso oferecer orçamentos inflados, permitindo uma margem maior de lucro ou de negociação com o órgão comprador na participação da licitação mais adiante. Em outro julgamento, o TCU já reconheceu que os fornecedores não são boas referências de preço:

Acórdão 299/2011 – Plenário

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm

conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.

Longe de querer sugerir que houve intenção de fraudar o orçamento básico, o que se quer é alertar para as consequências práticas de um orçamento mal elaborado.

Neste caso, por não constar junto aos documentos anexos ao edital em comentário as composições unitárias dos serviços e os critérios de medição, torna ainda mais difícil a análise de como os serviços foram considerados. Estaria claro, e todos teriam o mesmo entendimento, se a administração tivesse optado por realizar seus orçamentos com base em tabelas referenciais amplamente utilizados por outros órgãos públicos e disponíveis na internet (sempre avaliando a situação real de seu projeto), mas, com o aproveitamento das composições dos serviços, em termos de consumo de insumos, produtividade de equipes, ferramental necessário, bem como, critério de medições.

O simples fato de separar os materiais asfálticos dos serviços não é suficiente para validar o orçamento básico. Sequer foi discriminado o custo do transporte destes materiais, como comumente era adotado pelo Deinfra.

Também não há na resposta qualquer menção acerca das informações ausentes (como as distâncias de transporte) para a avaliação justa dos preços, tampouco para a exigência de vários serviços sem a devida composição de custos (como os serviços noturnos).

Assim, permanece o entendimento de que o orçamento do presente edital da forma que foi concebido é ilegal, pois não está propriamente avaliado, e afronta ao estabelecido nos seguintes normativos: art. 3º, II e III, da lei 10.520/2002; Art. 6º, IX, f) e Art.7º, § 2º, II, da Lei Federal n. 8.666/93 e Art. 3º, IV e XI, a) do Decreto 10.024/2019.

Esta instrução considera de suma importância, para contribuir com melhorias a administração pública, que o Relator do processo considere levar ao Plenário para quando do julgamento da matéria, que se faça determinação de que, nas futuras contratações públicas, a UG elabore o orçamento detalhado baseado em composições unitárias das obras e serviços de pavimentação asfáltica (constantes dos sistemas de custos oficiais), e na avaliação dos preços de mercado:

- dos insumos asfálticos, considere os preços de referência de aquisição em função do acompanhamento de distribuição de insumos asfálticos realizado pela ANP em seu endereço eletrônico, para o Estado de Santa Catarina, acrescidos das respectivas alíquotas de ICMS, PIS/Pasep, COFINS e BDI diferenciado;

- dos preços de referência dos produtos asfálticos, defina por meio da realização de estudo comparativo com, pelo menos, 3 (três) origens diferentes, constantes das publicações da ANP, e com maior proximidade em relação à localização da obra, respeitando-se as premissas de produção dos tipos de insumos, e adotando-se como referência a condição mais vantajosa ao erário em função do binômio "aquisição + transporte";

- das parcelas de transporte, baseie em tabelas de preços ou sistemas de custos de referência oficiais da administração pública (SICRO, SINAPI, ou outro sistema oficial), desde que a metodologia esteja documentada no orçamento, e que seja utilizada para todos os insumos objeto da orçamentação;

- apresente o referido estudo comparativo, com suas respectivas memórias de cálculo, com documentação obrigatória integrante do Projeto Básico ou Termo de Referência;

Verifico que a Unidade Gestora trouxe, às fls. 136 e 138, as planilhas de orçamento preenchidas pelas empresas Pacopedra Obras de Infraestrutura, Planaterra – Terraplanagem e Pavimentação Ltda e Infrasul. No entanto, não há a composição unitária de custos, e apenas os orçamentos para cada um dos itens do edital.

A área técnica sugere a este Relator que considere exarar determinação para que em futuras contratações a unidade gestora realize orçamento detalhado baseado em composições unitárias das obras e serviços de pavimentação asfáltica (constantes dos sistemas de custos oficiais).

Não se pode dizer que há posição pacífica neste Tribunal de Contas sobre a ilegalidade da utilização de três orçamentos para fins de estimar orçamentos em serviços de pavimentação asfáltica. Apesar disso, entendo pertinente a sugestão da DLC para que os orçamentos de obras e serviços de pavimentação asfáltica, doravante, apresentem composições unitárias e observem os sistemas de custos oficiais, por serem mais seguros, evitando sobrepreço, e também por refletirem de modo mais legítimo o espírito do art. 15 da Lei nº 8.666/93.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

No entanto, no caso dos autos, como há a demonstração de três orçamentos de empresas distintas nos autos, e considerando que o sobrepreço identificado pela DLC (R\$ 6.937.648,98 – SINAPI - e R\$ 8.809.112,51 – SIRCO), foi expurgado, pois a proposta vencedora teve um deságio de R\$ 7.315.303,30, em relação ao valor máximo estimado no edital (R\$ 20.200.066,30), entendo por afastar a irregularidade, exarando apenas determinação de que em futuras contratações de insumos asfálticos a Unidade Gestora apresente a composição unitária de custos e a observe os sistemas de custos oficiais, nos termos sugeridos pelo corpo técnico.

No que tange à **aderência do objeto licitado ao sistema de registro de preços (SRP)**, a DLC entende que o SRP apenas poderia ser contratado quando a demanda fosse eventual e imprevisível. Entendeu possível a utilização do SRP para serviços de engenharia, nos termos da Súmula nº 32 do TCE/SP, porém que não seria possível para o caso de obra de engenharia, conforme defende ser o caso destes autos. Também entendeu indevido o uso do SRP diante do tipo de licitação ser o menor preço global, tendo em vista a ata ser registrada em nome de apenas uma empresa.

Em sua resposta (fls. 107-109), o Secretário de Compras assevera que se utilizou do registro de preços, pois o art. 89 do Decreto nº 7.581/2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações, passou a prever a possibilidade de utilização do SRP para a contratação de obras com características padronizadas e de serviços de engenharia. Citou o Acórdão nº 3.419/2013 do TCU, que prevê a possibilidade do uso do SRP para serviços de reforma que possuem natureza padronizável e pouco complexa. Concluiu ser possível o uso do SRP em licitação com objeto pavimentação asfáltica, uma vez que será realizada em vias já consolidadas e urbanizadas, tendo apenas como variantes a espessura da camada asfáltica, o comprimento da via e a sua largura, porém em todos os casos são utilizados os mesmos equipamentos e as mesmas técnicas de aplicação de concreto betuminoso usinado a quente, o que traz uniformidade ao processo.

Melhor examinando a matéria, entendo que não há óbice à utilização do SRP para serviços que tenham por objeto pavimentação asfáltica.

Nesse sentido, observo que o art. 3º do Decreto n. 7892/2013, que regulamenta a utilização do SRP, ao elencar hipóteses para o uso do SRP, o faz de forma alternativa, e não cumulativa.

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

E, mais do que isso, os incisos do citado art. 3º não trazem rol exaustivo, conforme entendeu a Advocacia Geral da União, no PARECER REFERENCIAL n. 00002/2017/IFC/PFSC/PFIFCATARINENSE/PGF/AGU:

Por fim, os incisos artigo 3º do Decreto nº 7.892, de 2013 enumera nos incisos I a IV, as situações nas quais deverá ser adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços. Tais hipóteses não são exaustivas, dependendo a utilização de referido sistema mais do atendimento ao interesse público do que do enquadramento preciso em uma delas.

Desta forma, o suposto requisito faltante de *não se poder definir previamente o quantitativo a ser demandado* é uma das hipóteses em que se recomenda a adoção do SRP, e não a única. É preciso frisar que o art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/93 estabelece que sempre que possível, as compras deverão ser processadas através de sistema de registro de preços. Portanto, o uso do SRP não deve ser visto pelos órgãos técnicos como exceção, mas como regra.

O uso do SRP só poderá ser obstado se for possível identificar prejuízo ao interesse público primário diante do uso deste procedimento. Porém, por condições inerentes ao registro de preços, é preciso que os objetos licitados, ainda que se trate de serviço, tenham características semelhantes, isto é, sejam padronizáveis. Essa necessidade de padronização vem explicitada no citado art. 89 do Decreto nº 7.581/2011.

É verdade que o Decreto nº 7.581/2011 trata especificamente do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Porém, entendo que o dispositivo apenas explicita uma regra geral do Sistema de Registro de Preços, que a contratação de obras, e entendo também serviços de engenharia, devem ter características padronizadas.

Art. 89. O SRP/RDC poderá ser adotado para a contratação de bens, de obras com características **padronizadas** e de **serviços, inclusive de engenharia**, quando:

Nesta linha, observo que a defesa afirma que as vias em que se pretende realizar a pavimentação asfáltica são consolidadas e urbanizadas, tendo como variantes apenas a espessura da camada asfáltica, o comprimento da via e sua largura, e que em todos os casos são utilizados os mesmos equipamentos e as mesmas técnicas de aplicação de concreto betuminoso usinado a quente, o que traz uniformidade ao processo.

Assim, o Termo de Referência (Anexo III) do Edital em voga cumpre o requisito disposto no art. 9º, inciso I, do Decreto nº 7.892/13:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

Entendo, também, que não há prejuízo a que a Unidade Gestora, *a posteriori*, defina a via que será pavimentada, indicando a espessura necessária, comprimento e largura, tendo em conta que o procedimento da execução do serviço é padronizado.

Por fim, tem razão a DLC quando externa preocupação com o uso do SRP para obras. É vedado o uso do pregão para obras de engenharia, sendo permitido apenas para serviços comuns de engenharia. Neste sentido, Súmula nº 257/TCU: *O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.*

Todavia, a zona de distinção entre obras e serviços de engenharia comuns é cinzenta.

O Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, elogiado pela doutrina por trazer segurança jurídica a algumas definições incertas na lei, trouxe a definição tanto de obra como de serviços de engenharia:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

VI - **obra** - construção, reforma, fabricação, **recuperação** ou ampliação de **bem imóvel**, realizada por execução direta ou indireta;

VIII - **serviço comum de engenharia** - atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e **cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado; (grifou-se)**

Analisando os incisos VI e VIII, supramencionados, entendo que a pavimentação asfáltica enquadra-se como serviço comum de engenharia, considerando que os padrões técnicos que devem ser seguidos na sua execução estão definidos em diversas normas técnicas, e as variantes, considerando as especificidades de cada via, não alteram esses padrões técnicos.

Portanto, o meu ponto de divergência com a DLC é que esta considera que as especificidades de cada via impedem a adoção de solução padronizada, cuidando-se, portanto, de obra. Enquanto este Relator entende que as especificidades da via não impedem a solução padronizada.

Por todo o exposto, entendo regular a adoção do Sistema de Registro de Preços, e da modalidade de licitação Pregão, para serviços de pavimentação asfáltica em vias já consolidadas e urbanizadas, desde que não se pretenda a implementação de novas vias.

Com relação ao **tipo de licitação ser o menor preço global**, sustenta a DLC que os serviços são parcialmente divisíveis, o que está em confronto com a Súmula nº 247 do TCU. Além disso, a contratação pelo menor preço global pode gerar jogo de planilhas, ocorrendo, ao fim, dano ao erário. Assevera que é recomendável, em futuras licitações para registro de preços, que a unidade atente que é obrigatória a adjudicação por item.

Em sua resposta, o Sr. Secretário de Compras (fs. 109-110) assevera que foram separados os insumos dos serviços com o objetivo de apresentar de forma organizada as composições de cada serviço e insumo, para que não houvesse prejuízo ao erário, no caso de reequilíbrio econômico. No entanto, defende que o serviço é "único", pois a mesma empresa que aplica pintura deve ser a mesma que aplica o asfalto, a mesma que fornece o asfalto e a mesma responsável pela usinagem.

Para a DLC, essa afirmação de que o serviço é único corrobora seu entendimento de que os serviços seriam indissociáveis, "característicos de obras que demandam projeto prévio e não passíveis de contratação via Sistema de Registro de Preços".

Porém acusa a DLC que o simples fato de lançar um registro de preços por menor preço global seria irregular. Escora sua compreensão na publicação da organização Transparência Brasil: *Obra Transparente – Métodos de Detecção de Fraude e Corrupção em Contratações Públicas.*

A área técnica, inicialmente, aponta os serviços como indissociáveis. Diz que, nos itens 1 a 4, a contratação separada não é a melhor solução técnica, e que os itens 5 a 8, apesar de poderem ser adquiridos separadamente, há um risco de contratar com quatro empresas diferentes e ter que administrar a logística de pedidos e entregas. Porém, posteriormente, aponta como irregular o uso do tipo menor preço global, pois, no seu entender, o registro de preços não se coaduna com o menor preço global.

Para este Relator, o recomendável é que em licitações de lote único, com serviços ou produtos *divisíveis*, seja evitado o uso da licitação pelo menor preço global. No entanto, no presente caso, entendo tratar-se de serviço único, e a separação em itens, como alegou ser possível tecnicamente a área técnica para os itens 5 a 8, não se revela logisticamente interessante, não podendo ser exigido da Unidade Gestora.

Quanto ao perigo da ocorrência de jogo de planilhas, diante do julgamento pelo menor preço global, e consequente ocorrência de dano ao erário, a área técnica entende que, como houve itens superestimados, e outros que podem nem ser contratados, como a fresagem, estes poderiam ter os valores reduzidos na planilha, para se ter um valor global menor, porém, aumentando-se os custos dos serviços e insumos com mais segurança de serem contratados, como o CBUQ, gerando um potencial prejuízo.

A preocupação da DLC é reforçada pelo fato de que a Unidade Gestora permitiu o envio da planilha orçamentária e planilha de composição do BDI no prazo máximo de 24 horas contados da convocação do pregoeiro, ou seja, permitindo que a vencedora apresentasse os preços unitários após ter sido declarada vencedora, dando liberdade para que estabelecesse os preços da forma que melhor lhe conviesse.

Inicialmente entendo que o problema relativo ao jogo de planilha é algo que é inerente ao tipo de licitação menor preço global. Naturalmente merece atenção da Administração Pública e deve ser combatido, por exemplo, com a formação do orçamento que reflita o preço de mercado. Porém o problema não é algo que se consegue evitar totalmente.

Entendo que no caso dos autos a possibilidade deste fenômeno é diminuta, tendo em vista que todos os 7 itens (2 a 8) variam conforme o item 1, que é o CBUQ. Assim, a aquisição do item um levará à aquisição dos demais itens em certa proporção, reduzindo a possibilidade de que empresas forneçam apenas itens que foram registrados com suposto sobrepreço.

Além disso, a ocorrência do jogo de planilha pressupõe, na maioria das vezes, o conluio com o agente público, pois a empresa vencedora sabe, antecipadamente, quais itens serão realmente contratados, e quais não serão. E não há indícios de que esta situação ocorra nos autos. Portanto, por se tratar de serviço único, no qual a aquisição de um item importa a aquisição dos demais, ou da maioria deles, não vislumbro impedimento a que se realize a licitação pelo tipo menor preço global. Apesar disso, deve-se exarar recomendação à Unidade Gestora para que, em futuras contratações, adote medidas para que se possa identificar, antecipadamente à declaração do vencedor do certame, os preços unitários por ele apresentados, possibilitando ao concorrente ajustar o seu preço, minimizando os riscos de jogo de planilhas. Além da determinação já analisada sobre a formação de orçamento básico.

No que tange às **exigências restritivas na qualificação técnica**, na decisão singular vislumbrei que duas delas continham irregularidades. Uma delas é a exigência de que, caso a licitante não seja proprietária da usina de asfalto, deverá apresentar o contrato de prestação de serviços entre a empresa participante da licitação e o proprietário da usina e a Licença Ambiental de Operação, da referida usina instalada. Entendi, de acordo com a DLC, que a simples declaração neste sentido supre a exigência legal, nos termos do art. 30, § 6º da Lei nº 8.666/93, de modo que a exigência afigurava-se restritiva.

Também entendi irregular a exigência de comprovação de pelo menos 12.500 t de CBUQ (50% do total licitado), pois seria contraditória com o procedimento licitatório utilizado, tendo em vista que, no sistema de registro de preços, a Administração não é obrigada a contratar a totalidade do quantitativo.

Em sua defesa, o Secretário de Compras da Unidade Gestora ressaltou que a exigência de licença ambiental de operação escorou-se na preocupação em atender requisitos ambientais. E, quanto à quantidade de CBUQ, equivalente a 50% do volume do edital, foi estabelecida com a intenção de selecionar empresas com *expertise* no serviço. Ressaltou que não houve impugnação por parte das empresas interessadas com relação aos itens, mas que considera importantes os apontamentos para que a unidade gestora possa corrigi-los nos próximos certames. A resposta não trouxe elementos para sanar a irregularidade, pelo contrário.

Apesar disso, não há notícias de que houve impedimento de participação de licitantes por não cumprirem tais requisitos de qualificação técnica, assim não se verificou, *in concreto*, restrição da competitividade. Portanto, entendo suficiente exarar recomendação à unidade gestora para que se abstenha de exigir, em futuros certames, os mencionados requisitos restritivos à competitividade.

O Tribunal de Contas tem função fiscalizatória e, uma de suas frentes de atuação, é nas contratações públicas. A intervenção do Tribunal de Contas nos processos de licitação guia-se, inicialmente, pela postura pedagógica, orientando o gestor para a melhor tomada de decisão. A anulação de uma licitação deve ser uma medida extrema, pois ela gera prejuízos graves ao cronograma de políticas públicas, e potencializa contratações emergenciais. As irregularidades eventualmente verificadas, quando de menor monta e que não causem prejuízo ao erário, devem ser solucionadas pela via de recomendações ou determinações.

No caso dos autos, deve ser levado em consideração que a Ata do Pregão nº 147/2019, realizada pela mesma Unidade Gestora, no ano de 2019, com o mesmo objeto e quantitativos do verificado nestes autos (Pregão nº 33/2020), foi lavrada com a empresa Baltt Empreiteira, Transportes e Terraplanagem Ltda., diversa da empresa vencedora no Pregão de que ora se cuida, pelo valor de R\$ 15.926.762,00, ou seja, R\$ 3.041.999,00 a mais do que o verificado nestes autos (R\$ 12.884.763,00).

Considera-se, ainda, que o Município de Balneário Camboriú, desde 2008, pelo menos, realiza Pregão para Registro de Preços de serviços de pavimentação asfáltica, conforme se depreende de informações coletadas em seu endereço eletrônico, reproduzindo diversas das irregularidades ora apontadas.

E considera-se também que houve um deságio de R\$ 7.315.303,30, com relação ao preço de referência, estando o preço contratado de acordo com a simulação de preços realizada pela DLC, considerando as metodologias SICRO e SINAPI (fls. 63-64).

Neste momento, vislumbrando de fato algumas irregularidades no Edital, mas considerando que não causam prejuízo ao erário, considerando que o processo licitatório já foi encerrado, com preço final R\$ 3.041.999,00 inferior à última contratação, com a ata de registro de preços já assinadas, e considerando que a ata tem duração de 12 meses, não podendo ser prorrogada, entendo que a solução mais adequada seja revogar a decisão cautelar anteriormente proferida, exarando recomendações e determinações à unidade gestora por ocasião da deliberação definitiva.

Ante o exposto, **DECIDO**:

**Revogar** a Medida Cautelar de suspensão do Pregão Eletrônico nº 033/2020, da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, e da Ata de Registro de Preços dele decorrente;

**Encaminhar** os autos ao Ministério Público de Contas, para que emita Parecer, nos termos regimentais;

**Dar ciência** da decisão à Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú e à Secretaria de Compras do Município.

Gabinete, 28 de maio de 2020.

LUIZ EDUARDO CHEREM

CONSELHEIRO RELATOR

---

## Blumenau

**PROCESSO Nº:**@APE 19/00988302

**UNIDADE GESTORA:**Instituto Municipal de Seguridade Social do Servidor de Blumenau - ISSBLU

**RESPONSÁVEL:**Elói Barni

**INTERESSADOS:**Instituto Municipal de Seguridade Social do Servidor de Blumenau - ISSBLU, Prefeitura Municipal de Blumenau

**ASSUNTO:** Registro de Ato de Aposentadoria de Marlise Cisz

**RELATOR:** Cesar Filomeno Fontes

**UNIDADE TÉCNICA:**Divisão 4 - DAP/COAPII/DIV4

**DECISÃO SINGULAR:**GAC/CFF - 444/2020

Trata-se do Ato de Aposentadoria de MARLISE CISZ, submetido à apreciação deste Tribunal de Contas na forma legal.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, por meio do Relatório DAP n. 1979/2020, inferiu que o ato encontra-se apto a ser registrado.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer n. MPC/DRR/998/2020, acompanhou o posicionamento emitido pela DAP.

Em seguida veio o processo, na forma regimental, para decisão.

Considerando-se o Relatório Técnico emitido pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal e o Parecer do Ministério Público de Contas, acima mencionados, decide-se:

Ordenar o registro, nos termos do artigo 34, inciso II, combinado com o artigo 36, § 2º, 'b', da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, do ato de aposentadoria de MARLISE CISZ, servidora da Prefeitura Municipal de Blumenau, ocupante do cargo de Assistente Social, nível K31, D, matrícula nº 191728, CPF nº 570.276.419-68, consubstanciado no Ato nº 7500/2019, de 25/10/2019, considerado legal conforme análise realizada.

2. Dar ciência da Decisão ao Instituto Municipal de Seguridade Social do Servidor de Blumenau - ISSBLU.