TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Origem: Prefeitura Municipal de São José de Piranhas
Natureza: Licitações e Contratos – Tomada de Preços 005/2020 - Denúncia
Responsável: Francisco Mendes Campos (Prefeito)
Interessado: Helder de Lima Freitas (Presidente da Comissão de Licitação)
Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450)
Denunciante: COFEM – Construções, Serviços, Tecnologia e Locações EIRELI – ME
Interessado: Emerson Linhares Soares (Proprietário da COFEM)
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO E CONTRATO. DENÚNCIA. Município de São José de Piranhas. Tomada de Preços 005/2020. Contratação de empresa para execução dos serviços de construção de uma praça na sede no Município. Conhecimento e procedência parcial da denúncia. Regularidade com ressalvas do certame e do contrato dele decorrente. Recomendação. Exame da execução da despesa nos processos de acompanhamento da gestão. Comunicação. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02247/20

RELATÓRIO

Cuida-se de análise da Tomada de Preços 005/2020 e do Contrato 165/2020 dela decorrente, materializados pelo Município de São José de Piranhas, sob a responsabilidade do Prefeito, Senhor FRANCISCO MENDES CAMPOS, cujo certame foi conduzido pelo Presidente da Comissão de Licitação, Senhor HELDER DE LIMA FREITAS, com o objetivo de contratação de empresa para execução dos serviços de construção de uma praça na sede no Município, conforme constam discriminados e quantificados no Edital e Anexos, com estimativa de R$2.156.029,68, sendo R$1.125.584,69 provenientes do contrato 1065751-64, SICONV 887653 do Ministério do Turismo, pelo Programa de Desenvolvimento e Promoção do Turismo, e contrapartida da Prefeitura de R$1.030.444.99, em que se sagrou vencedora a empresa A3T - CONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO LTDA (CNPJ 09.047.935/0001-06), com a proposta de R$1.760.167,25, contratada pelo prazo de 12 meses, contado de 06/08/2020, bem como do exame de denúncia, com pedido cautelar de suspensão do procedimento, manejada pela empresa COFEM - CONSTRUÇÕES SERVIÇOS, TECNOLOGIA E LOCAÇÕES EIRELI - ME (CNPJ 17.440.286/0001-29), representada pelo Senhor EMERSON LINHARES SOARES (Proprietário).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Relatou, a denunciante, que o referido Edital cerceou a ampla competição e o maior universo dos participantes, com exigências manifestamente restritivas, conforme se verificava no item 6.1.4.3, quanto à exigência de contratação de engenheiro mecânico, quando o objeto é de atuação de empresa de engenharia civil, com a comprovação de execução de serviços semelhantes ao objeto do certame, bem como obrigação de visita técnica (fls. 12051284).

Sinteticamente, em seu relatório inicial (fls. 1291/1301), a Auditoria entendeu que:

1) *"No tocante a apresentação de Atestado de Visita Técnica verificou a Auditoria que a declaração deve ser firmada e apresentada pelas empresas licitantes. Não há a obrigatoriedade prévia da visita de acordo com o anexo VI do Edital. Portanto, não assiste razão ao denunciante";*

2) *"Quanto ao item 6.1.4.3 necessário dizer que esse item restringe o caráter competitivo da licitação" (...).*

A cautelar não foi deferida, nos termos do despacho de fls. 1302/1305:

Embora a solicitação de medida cautelar, para suspender o procedimento no estado em que se encontrar, possa ocorrer como forma de salvaguardar o erário, como bem ponderou o Órgão Ministerial, em cota proferida no âmbito do Processo TC 17509/17, "a medida cautelar sem contraditório deve ser utilizada cum granum salis, e sempre que possível deve ser o gestor chamado a prestar justificativas".

Veja-se trecho daquela manifestação ministerial:

> *"Conquanto o provimento do instituto da cautelar inaudita altera pars dever, necessariamente, ter sua aplicação sempre de maneira razoável, em observância aos reais prejuízos que de fato a morosidade processual poderá acarretar, tais danos devem ser avaliados para todos os atores processuais, notadamente o gestor interessado. Toda história pode possuir distintos significados dependendo do ângulo de visão independente de quanto evidente pareça ser por isso, no nosso entendimento, a medida cautelar sem contraditório deve ser utilizada cum granum salis, e sempre que possível deve ser o gestor chamado a prestar justificativas."*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

No mais, no citado Documento TC 36907/20 consta o projeto básico com a previsão de variados serviços, o que demonstra uma certa complexidade do empreendimento. A situação de combate à pandemia do COVID-19 não desautoriza o Município a realizar seus projetos, num contexto envolto de medidas preventivas e assecuratórias da saúde de todos.

Assim, para o exame e deslinde dos fatos delatados, assim como para eventual concessão da medida cautelar, mostra-se prudente o exame de todos os elementos e documentos que integram o processo administrativo do certame, assim como a oitiva dos representantes da gestão.

É pertinente comunicar ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria Geral da União, ante a notícia de uso majoritário de recursos federais na obra.

Citações e comunicações efetivadas (fls. 1307/1308 e 1492/1498). Defesa apresentada pelo Prefeito às fls. 1328/1488.

Relatório de análise de defesa, em que a Auditoria manteve seu entendimento inicial (fls. 1504/1514).

Parecer do Ministério Público de Contas (fls. 1517/1521), sugerindo *"a análise do processo licitatório em epígrafe, com a realização de inspeção in loco para verificar a execução dos serviços contratados, e especial atenção para verificação dos preços avençados em razão da restrição ao caráter competitivo do certame apurado na delação em testilha"*.

Anexação da denúncia a este processo e exame, pela Auditoria, da licitação e do contrato decorrente (fls. 1526/1534), cuja conclusão segue: *"Ante o exposto, com base na análise preliminar, esta Auditoria posiciona-se pela* ***IRREGULARIDADE*** *desta licitação, bem como do Contrato advindo do referido procedimento licitatório, tendo em vista o que foi apurado na denúncia"*.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer do mesmo Procurador (fls. 1537/1549), opinou pela irregularidade da licitação e do contrato, aplicação de multa ao Prefeito e expedição de recomendação *"no sentido de estrita observância às normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, com vistas a evitar a repetição das falhas aqui constatadas e, assim, promover o aperfeiçoamento da gestão"*.

O processo foi agendado para a presente sessão, com intimações de estilo (fl. 1550).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, convém destacar que a denúncia anexada merece ser conhecida ante o universal direito de petição insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da Carta da República e, da mesma forma, assegurado pela Resolução Normativa RN - TC 10/2010, conferindo direito a qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato ou membro do Ministério Público ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas.

No mérito, a licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. Trata-se de uma medida extremamente importante, vez que é através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

No caso dos autos, a Unidade Técnica considerou irregular o procedimento licitatório em virtude da existência de uma cláusula no edital restritiva de competição, vejamos a análise da Auditoria (fls. 1296/1299):

"Portanto, o item 6.1.4.3 fere o caráter competitivo da licitação, por violar o princípio da isonomia, além de conter cláusulas que pode excluir do certame empresas que estariam aptas a bem executar o objeto da licitação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

(...)

Assim, a Auditoria constatou que assiste razão ao denunciante, uma vez que a obra não é de alta complexidade para a exigência de dois engenheiros, (civil e mecânico) pelo menos antes da contratação, além de que no atual período, diante das circunstâncias da epidemia em que os estados e municípios se encontram, e mesmo com toda discricionariedade do gestor público, não é de bom alvitre o gasto do valor de R$ 2.156.029,68 (...)".

Em sua defesa, o Prefeito apresentou alegações e documentos às fls. 1328/1488, nos seguintes termos:

"Entretanto o mérito da questão reside na exigência contida no item "6.1.4.3" do edital do certame, por requerer, além do engenheiro civil, também o engenheiro mecânico no quadro da empresa participante.

(...)

No mesmo sentido, a inserção da exigência em edital de engenheiro mecânico foi motivada por questões de natureza técnica, a partir de Relatório Técnico Prévio ao edital do certame, emanado pelo próprio engenheiro da edilidade, conforme se observa no documento em anexo ***(Doc. 02)****, o qual indicava as exigências editalícias acerca dos quantitativos relevantes e já demonstrava, à época, a preocupação com as peculiaridades e, por conseguinte, a complexidade envolvida na execução da obra em comento, sobretudo, por representar um* ***equipamento público massivamente frequentado*** *pela população local.*

Nessa esteira, o relatório em tela ***(Doc. 02)*** *já evidenciava que os itens relacionados à estrutura metálica da praça, além de possuir alta relevância (representando cerca de 44,31% do valor total da obra), também detinham uma complexidade significativa, o que extrapolaria as atribuições e competências do engenheiro civil, motivando a solicitação e recomendação quanto à necessidade de acompanhamento de um engenheiro mecânico na execução da obra em epígrafe.*

Sobre a citada complexidade, a fim de demonstrar as peculiaridades existentes na estrutura metálica da obra em testilha, estamos juntando aos autos Parecer Técnico emitido por empresa de engenharia ***(Doc. 03)****, contendo orientações e recomendações à urbe quanto à execução da obra em tela, evidenciando as especificidades do item em questão, bem como expondo as razões de ordem técnica que respaldam a necessidade de um engenheiro mecânico.*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Diante das especificidades e detalhamentos transcritos acima, o Parecer Técnico ***(Doc. 03)*** *conclui e recomenda no seguinte sentido:*

> *"****EM FACE DAS CARACTERÍSTICAS E DO GRAU DE COMPLEXIDADE QUE ENVOLVE A ESTRUTURA METÁLICA*** *da obra, por se tratar de uma estrutura com* ***juntas soldadas a serem montadas no local*** *e conforme atribuições definidas, a presença de um engenheiro mecânico se* ***MOSTRA INDISPENSÁVEL DO PONTO DE VISTA DA RESPONSABILIDADE TÉCNICA*** *para a montagem e acompanhamento, com a respectiva emissão da ART."*

(...)

Por outro lado, ainda no Relatório Técnico do Engenheiro da urbe ***(Doc. 02)****, ressalta-se que a utilização de "kg" nos itens da estrutura metálica (suscitada pela auditoria no relatório inicial), adveio da manutenção da mesma unidade constante no projeto básico do certame.*

A esse respeito, em Resposta Técnica ***(Doc. 04)****, o engenheiro projetista esclarece que o uso da unidade "kg" está atrelado às necessidades arquitetônicas diferenciadas da obra em questão, o que exigiu soluções de estrutura metálica diferenciada de uma estrutura metálica convencional.*

A Resposta Técnica ***(Doc. 04)*** *ainda elucida que a elaboração do orçamento com base em preços por "m²" acarretaria em uma distorção entre a quantidade de aço prevista e o que realmente será executado, pois composições de custos com essa metodologia adotam uma taxa aleatória de aço por "m²" e, por conseguinte, estimando também o preço por "m²".*

Ademais, em seu Relatório Técnico (Doc. 02), o engenheiro da Prefeitura evidencia a inexistência de qualquer prejuízo aos participantes do certame, em face da aceitação dos atestados de capacidade técnica também em "m²", pela conversão dos quantitativos em "kg", com base na Norma "NBR 8800 – Estruturas de Aço".

(...)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

O item "6.1.4.3" do edital apenas exigia que os engenheiros responsáveis pela obra deveriam compor o quadro da empresa, não sendo delimitada as formas de vínculos do profissional com a empresa.

Nesse ponto, em reunião realizada antes da sessão da análise da documentação de habilitação ***(Doc. 05)****, a Comissão de Licitação estabeleceu a interpretação mais ampla e extensiva quanto ao tipo de vínculo,* ***acatando qualquer meio de prova apresentado, a fim de garantir uma maior competitividade na licitação****.*

(...)

A esse respeito, com base na citada Ata de Julgamento inicial da Fase de Habilitação ***(Doc. 06)****, denota-se que, incialmente, todas as empresas participantes da Tomada de Preços nº 05/2020 foram inabilitadas pelo descumprimento de diversos itens do edital.*

Dessa forma, com base no art. 48, § 3º da Lei de Licitações, visando oportunizar de forma isonômica, a Comissão de Licitação proporcionou a todos os participantes um prazo adicional de oito dias para que as empresas apresentassem novos documentos a fim de sanar os vícios de habilitação, em observância aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, ocorrendo ampla publicidade de tal decisão por vários meio de divulgação (Diário Oficial do Estado, Jornal A União e Diário Oficial da União), conforme se observa nos extratos de publicação em anexo ***(Doc. 06)****.*

Após decorrido o prazo adicional concedido, ***apenas duas das oito empresas participantes manifestaram interesse na apresentação de documentos complementares*** *a fim de sanar as lacunas inicialmente apontadas pela CPL (A3T Construção e EKS Construções), conforme se observa na Ata de Julgamento complementar da Fase de Habilitação e respectivas publicações em anexo* ***(Doc. 07)****."*

A Auditoria não acatou a defesa, com os seguintes argumentos (fls. 1509/1510):

"Vale ressaltar que a exigência no processo licitatório de documentos comprobatórios de qualificação dos concorrentes, compatível com a obra que se pretende contratar está dentro da legalidade. Porém a autoridade responsável deve ter o devido cuidado para não incluir nos editais cláusulas com exigências que possam restringir o caráter competitivo da licitação, como é o caso.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

No presente caso verificou-se que o momento dessa exigência deveria tomar lugar quando da contratação, entretanto, no ato da habilitação a exigência é restritiva, senão vejamos:

Ao analisar os documentos anexados aos autos, bem como as Atas do procedimento licitatório (Processo TC 15904/20) verifica-se o seguinte:

Primeiro todos os licitantes foram inabilitados por descumprimento do edital, em destaque pelo descumprimento do item 6.1.4.3.

Segundo das oito empresas licitantes apenas a empresa vencedora cumpriu com o item 6.1.4.3, a sua inabilitação na primeira fase se deu em face do descumprimento da exigência constante no item 6.1.5.1.

Terceiro o fato de se ter fixado o prazo de 08 dias para as empresas enviar os documentos escoimados, com o vício que causou sua inabilitação, como preceitua o art. 48, § 3º da Lei 8666/93 não surtiu muito efeito, pois apenas a empresa vencedora A3T – Construções e Incorporação Ltda e que anteriormente estava inabilitada porque não cumpriu o item 6.1.5.1 (demonstrações contábeis) e a empresa EKS Construções e Serviços que apesar de saber que estava inabilitada por não dispor de engenheiro mecânico com acervo técnico, ou seja, não poderia cumprir com o item 6.1.4.3 acudiram ao chamado da Comissão Permanente de Licitação.

Portanto, o item 6.1.4.3 alijou, com exceção da empresa vencedora, os sete concorrentes, ou seja, sete empresas foram inabilitadas por não atenderem ao item 6.1.4.3.

Ressalte-se que a empresa AM Engenharia e Construções Eireli e a empresa EKS Construções e Serviços foram inabilitadas, unicamente, por não cumprirem com o item 6.1.4.3, ou seja, por não apresentarem engenheiro mecânico com acervo.

(...)

Portanto, necessário dizer é que sete empresas foram inabilitadas por não cumprirem com o item 6.1.4.3, do edital, cuja motivação foi à exigência ter acontecido na fase de habilitação, quando deveria tomar lugar quando da contratação. No ato da habilitação a exigência é restritiva e fere o caráter competitivo da licitação, e assim vimos que levou à habilitação de apenas uma licitante.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

A afirmação da defesa de que não houve prejuízo as empresas licitantes tendo em vista "a aceitação dos atestados de capacidade técnica também em "m²", pela conversão dos quantitativos em "kg", com base na Norma "NBR 8800 – Estruturas de Aço", e ainda que a Comissão Permanente de Licitação com o fito de ampliar a competitividade e que acatou qualquer meio de prova quanto ao vínculo dos responsáveis técnicos com a empresa licitante, (...) até uma simples declaração de futuro contrato indicando quais seriam os engenheiros", não é o correto e nem aceitável, tendo em vista ao princípio da vinculação ao edital.

(...)

Alega ainda a defesa que houve um superávit de 18% em favor da administração considerando o valor estimado de na licitação no valor de R$ 2.156.029,68 e o valor da proposta vencedora de R$ 1.760.167,25. Entretanto esse incremento poderia ser até maior haja vista que, sete propostas não foram abertas.

Ressalte-se que não se tem como comparar, ou melhor, aferir, se esta foi à melhor proposta para a administração, pelo desconhecimento do conteúdo das demais propostas.

(...)

Constatou a Auditoria através do SAGRES que já foram pagos a empresa A3T – Construções e Incorporação Ltda relativos ao contrato advindo da referida licitação TP 005/2020, o valor de R$ 1.568.703,00, assim se depreende que a construção já está quase totalmente concluída."

O Ministério Público de Contas concordou com a Auditoria, ressaltando em sua análise (fls. 1541/1549):

"O ponto central da denúncia cinge-se a exigência de responsabilidade técnico profissional de engenheiro mecânico, sob a justificativa de que a instalação de estrutura metálica exigiria especificamente a atuação de engenheiro mecânico "INDISPENSÁVEL DO PONTO DE VISTA DA RESPONSABILIDADE TÉCNICA para a montagem e acompanhamento, com a respectiva emissão da ART.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

(...)

No caso em testilha, para o objeto licitado, a estrutura metálica envolve parcela significativa da obra, recomendando a comprovação da capacidade técnica para executar o objeto. Contudo, da leitura da RESOLUÇÃO 218, de 1973 apreende-se que a responsabilidade técnica poderia ser assumida por outros profissionais, a título ilustrativo e não exaustivo: engenheiro mecânico, engenheiro civil, engenheiro industrial modalidade mecânica, dentre outros. Assim, restringe o caráter competitivo clausula edilícia que LIMITA a responsabilidade ao engenheiro mecânico.

Com efeito, A RESOLUÇÃO 218, de 1973, confere as atribuições dos engenheiros (não obstante algumas áreas da engenharia são acobertadas por resoluções especificas, como é o caso da engenharia de produção), sabe-se que a resolução em testilha é a mais utilizada para fins de verificação das atribuições dos engenheiros em seus variados campos de atuação.

Pois bem, o normativo inicia prevendo 18 atividades que podem ser exercidas por profissionais de engenharia, para em seguida especificar quais os serviços que cada modalidade de engenharia pode assumir responsabilidade técnica, em uma intepretação ampla, caberia por exemplo ao engenheiro civil realizar as atividades elencadas referentes a estruturas metálicas relacionada a qualquer tipo de EDIFICAÇÃO, igualmente, prevê as mesmas atividades para o engenheiros mecânico, permitindo que assuma a responsabilidade técnica por INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS e MECÂNICAS, em que estruturas metálicas são largamente utilizadas. CUIDA-SE, PORTANTO, DE UMA QUESTÃO ESTRITAMENTE TÉCNICA E DA COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS PROFISSIONAL QUE REGISTRAM A RESPONSABILDIADE TÉCNICA, ASSIM, O ROL DE PROFISSIONAIS APTOS A EXERCE O MISTER SÃO AQUELES QUE O CONSELHO PROFISSIONAL PERMITIR O REGISTRO DE ART E O CAT. Tal interpretação se harmoniza com o dispositivo legal (art. 30, §1º, I d LGL) que exige que o profissional seja detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.

(...)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Tem-se, então, que não se desincumbiu a defesa de provar que os objetos das licitações somente poderiam ser executados por profissionais engenheiros mecânicos, excluindo-se, portanto, os demais profissionais que poderiam assinar a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

ENTENDE-SE, POR CONSEGUINTE, QUE A OMISSÃO NOS INSTRUMENTOS CONVOCATÓRIOS DE EXIGÊNCIA ALTERNATIVA DE OUTROS PROFISSIONAIS LEGALMENTE PERMITIDOS A ASSUMIR A RESPONSABILIDADE PELA EXECUÇÃO DO OBJETO CONTRATADO RESTRINGE O ROL DE POSSÍVEIS LICITANTES APTOS A PARTICIPAR DO CERTAME."

Conforme se observa, a discussão circunda uma das cláusulas do edital (6.1.4.3) e sua permissibilidade perante a Lei 8.666/93, art. 30.

A cláusula 6.1.4.3 está assim redigida (fl. 6):

6.1.4.3. Comprovação de capacitação técnico-profissional no seu quadro permanente, na data prevista para abertura deste certame de um engenheiro civil e um engenheiro mecânico, cada um detentor de Atestado de Responsabilidade Técnica(ART), fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente acompanhado de Certidão de Acervo Técnico(CAT) de cada profissional, expedida pelo CREA, com comprovação de serviços semelhantes ao objeto, exigindo a parcela de maior relevância e valor significativo dos seguintes itens:

Itens	Quantidade	Unidade
Piso intertravado em bloco retangular	1.625.83	m²
Luminária decorativa	10	Unidade
Estrutura metálica utilizado em vigas e pilares	12.689.28	kg
Estrutura metálica utilizado para Coberta	7.527.84	kg

Sobre a possibilidade perante a Lei 8.666/93, o seu art. 30 prescreve:

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

§ 1º. A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

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

A obrigação do licitante possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional com experiência no objeto licitado está prevista em lei, não sendo o caso, como assinalado pela Auditoria, de diferir tal obrigação para o momento posterior da execução, pois a lei menciona como momento de comprovação a *"data prevista para entrega da proposta"*, cujo edital marcou para 19/06/2020.

A Comissão, provavelmente impulsionada pelas impugnações ao edital, em 18/06/2020, através de provimento intitulado de *"ANÁLISE INTERPRETAÇÃO DO EDITAL"*, resolveu imbuir interpretação extensiva àquela cláusula de modo a admitir qualquer forma de apresentação dos engenheiros civil e mecânico, com possibilidade dos certificados serem somados para cumprimento dos quantitativos das parcelas de relevância (fls. 693/694):

ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE PIRANHAS
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ANALISE INTERPRETAÇÃO DO EDITAL

TOMADA DE PREÇOS 005/2020

OBJETO: Contratação de Empresa Especializada, para execução dos serviços de construção de uma praça pública no município de São José de Piranhas - PB.

(...)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Todos em comum acordo acordam que o requerido no item 6.1.4.3 será analisado com interpretação extensiva. Desta feita, qualquer forma de apresentação de engenheiro civil e mecânico serão consideradas válidas. Tal interpretação é legal, pois o edital não vincula a forma da comprovação desse profissional, não determina de forma taxativa a comprovação por contrato ou carteira de trabalho, por exemplo. Assim apenas uma declaração de vínculo de trabalho futuro, será acatada como cumprimento da cláusula do edital.

Outrossim, a CAT e ART mencionada no mesmo item 6.1.4.3, serão recebidas e consideradas válidas de quaisquer dos profissionais, tanto engenheiro mecânico ou do engenheiro civil, podendo ser inclusive somado os atestados de ambos para se chegar ao quantitativo exigido como mínimo em edital, se ampliando a concorrência ao processo.

3. JULGAMENTO:

Pelo o exposto, no item 6.1.4.3 do edital será analisado com interpretação extensiva, sendo acatado comprovações por todos os meios de prova apresentado. Ainda, que os quantitativos serão somados por todas as CAT's apresentadas, inclusive de engenheiros diversos.

São Jose de Piranhas-PB, 18 de junho de 2020.

Não houve mudança do edital, mas uma forma de interpretar seus termos para ampliar a possibilidade de cumprimento da cláusula questionada.

A Auditoria observou tal provimento e teceu os seguintes comentários (fl. 1531):

4. OBSERVAÇAO

Conforme se vê às fls. 1364/1365 a CPL fez suas considerações acerca do item 6.1.4.3 onde conclui que quando do julgamento dos documentos relativos ao referido item serão consideradas válidas qualquer forma de apresentação de engenheiro civil e mecânico. Todavia, esse documento foi expedido em 18/06/2020, um dia apenas antes da abertura, mesmo assim isso não foi compensatório, pois continuou com a exigência dos dois engenheiros no momento da habilitação, além de que não consta publicação ou outra forma de aviso aos licitantes cadastrados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

De fato, tal providência ocorreu um dia antes do certame, mas a comissão, pelo fato da inabilitação de todos os participantes iniciais, concedeu 08 (oito) dias úteis de prazo para corrigirem suas propostas de habilitação, conforme ata de fls. 1367/1370:

> modalidade Tomada de Preços Nº 00005/2020, julga pela **INABILITAÇÃO DE TODAS EMPRESAS PARTICIPANTES**. De acordo com o art. 48, parágrafo §3º da Lei 8666/93, *Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.* O processo licitatório se encontra à disposição dos interessados na sala da CPL, prédio da Prefeitura Municipal, localizada à Rua: Inácio Lira, 363, centro, São José de Piranhas – PB, das 07:00 às 13:00h, dias úteis.

A cláusula 6.1.4.3 não foi a única motivação para que todas as empresas fossem inabilitadas. Aliás, sem ela, só ficaria uma como habilitada. Vejamos o *"RESULTADO FASE HABILITAÇÃO"* à fl. 1371:

> **ESTADO DA PARAÍBA**
> **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE PIRANHAS-PB**
>
> **RESULTADO FASE HABILITAÇÃO - TOMADA DE PREÇOS Nº 00005/2020**
>
> OBJETO: Contratação de empresa para execução dos serviços de Revitalização da Praça Domingos Leite, no município de São José de Piranhas – PB, discriminados e quantificados nos ANEXOS deste edital. A CPL torna público que após análise da primeira fase, todas as empresas foram declaradas INABILITADAS. De acordo com o art. 48, §3º terão um prazo de 08(oito) dias uteis após a publicação deste para apresentar nova documentação, sanando os vícios. Os itens não cumpridos pelas empresas foram: A3T - CONSTRUCAO E INCORPORACAO LTDA – CNPJ: 09.047.935/0001-06: A empresa não cumpriu de acordo com o edital o subitem: 6.1.5.1, AM ENGENHARIA E CONSTRUCOES EIRELI - CNPJ: 13.351.120/0001-85: A empresa não cumpriu de acordo com o edital o subitem: 6.1.4.3, COFEM CONSTRUCOES SERVICOS TECNOLOGIA E LOCACOES EIRELI – CNPJ: 17.440.286/0001-29: A empresa não cumpriu de acordo com o edital os subitens: 6.1.1.1. 6.1.5.1. 6.1.4.3, CONSTRUTORA TRIUNFO EIRELI – CNPJ: 18.578.731/0001-84: A empresa não cumpriu de acordo com o edital os subitens: 6.1.5.1. 6.1.4.3, EKS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA – CNPJ: 02.750.635/0001-31: A empresa não cumpriu de acordo com o edital os subitens: 6.1.1.1. 6.1.5.1. 6.1.4.3, FF EMPREENDIMENTOS E SERVICOS LTDA – CNPJ: 23.103.016/0001-25: A empresa não cumpriu de acordo com o edital os subitens: 6.1.5.1. 6.1.4.3, JOSE URIAS FILHO EIRELI – CNPJ: 05.736.096/0001-74: A empresa não cumpriu de acordo com o edital os subitens: 6.1.6, 6.1.5.1. 6.1.4.3, E MOTIVA CONSTRUCOES E SERVICOS EIRELI – CNPJ: 31381604000159: A empresa não cumpriu de acordo com o edital os subitens: 6.1.5.1. 6.1.4.3. Informações: junto a CPL, Rua Inácio Lira, 363 - Centro - São José de Piranhas – PB, 07:00 às 13:00h, dias úteis. E-mail: cplsaojosedepiranhas@gmail.com.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Ou seja, não procede a afirmação de que foi só a cláusula 6.1.4.3 que desaguou em apenas uma empresa habilitada no final do certame, após o prazo de 08 (oito) dias úteis concedido. Sem ela, de início, também teria ficado uma só.

Quanto à proporcionalidade da cláusula de relevância, o Ministério Público de Contas reconhece sua necessidade e adequação, ressaltando, todavia, a possibilidade de haver sido assumida por outros profissionais da engenharia (fl. 1542):

"No caso em testilha, para o objeto licitado, a estrutura metálica envolve parcela significativa da obra, recomendando a comprovação da capacidade técnica para executar o objeto. Contudo, da leitura da RESOLUÇÃO 218, de 1973 apreende-se que a responsabilidade técnica poderia ser assumida por outros profissionais, a título ilustrativo e não exaustivo: engenheiro mecânico, engenheiro civil, engenheiro industrial modalidade mecânica, dentre outros. Assim, restringe o caráter competitivo clausula edilícia que LIMITA a responsabilidade ao engenheiro mecânico."

A questão do cumprimento por outros profissionais de engenharia foi resolvida com o provimento da Comissão de Licitação intitulado de *"ANÁLISE INTERPRETAÇÃO DO EDITAL"*, onde restou consignada a faculdade de *"comprovações por todos os meios de prova apresentado"*, bem como que *"os quantitativos serão somados por todas as CAT's apresentadas, inclusive de engenheiros diversos"*.

Assim, para cumprir a tal cláusula 6.1.4.3 o licitante poderia apresentar um contrato de prestação de serviço com um engenheiro mecânico e outros com um ou dois engenheiros civis, fora os do quadro permanente da empresa (sócios e/ou empregados). Seus certificados seriam somados (um deles poderia até nem ter) para cumprimento dos quantitativos mínimos de relevância.

Por fim, sobre os quantitativos de relevância previu o edital:

Itens	Quantidade	Unidade
Piso intertravado em bloco retangular	1.625.83	m²
Luminária decorativa	10	Unidade
Estrutura metálica utilizado em vigas e pilares	12.689.28	kg
Estrutura metálica utilizado para Coberta	7.527.84	kg

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Constam dos autos, manifestações de vários engenheiros demonstrando a sua adequação perante os elementos integrados ao projeto da obra. Vejamos:

Engenheiro Civil RAFAEL PEREIRA DA SILVA JUNIOR (CREA 161600184-4) – fls. 720/721:

A empresa constcta os motivos quc levaram a exigência do Engenheiro Mecânico. Só a parte da Estrutura Metálica ficou orçada em **R$ 955.258,92** (Novecentos e Cinquenta e Cinco Mil Duzentos e Cinquenta e Oito Reais e Noventa e Dois Centavos) sendo **R$ 599.568,48** (Quinhentos e Noventa e Nove Mil Quinhentos e Sessenta e Oito Reais e Quartenta e Oito Centavos) provenimcntc da **Estrutura Metálica do Corcto** e **R$ 355.690,44** (Trezentos e Cinquenta e Cinco Mil Seiscentos e Novcnta Rcais e Quarcnta e Quatro Centavos) provcnicntc da **Estrutura Metálica da Praça de Alimentação**. Em termos quantitativos temos **26.436,00 kg** (Vinte e Seis Mil Quatrocentos e Trinta e Seis Quilograma) na **Estrutura Metálica do Coreto** e **15.683,00 kg** (Quinze Mil Seiscentos e Oitenta e Três Quilograma) na **Estrutura Metálica da Praça de Alimentação** totalizando **42.119,00 kg** (Quarenta e Dois Mil Cento e Dezenove Quilograma).

A obra ficou orçada no total dc **R$ 2.156.029,68** (Dois Milhões Cento e Cinquenta e Seis Mil e Vinte e Nove Reais e Sessenta e Oito Centavos), logo somente a Estrutura Metálica representa **44,31%** (Quarenta e Quatro Virgula Trinta e Um Por Cento) da Obra, ou seja, um item dc relevância e que deve ser exigido no edital. Como o projetista utilizou-se do kilograma (kg) nos itens da Estrutura Metálica no edital exigiu o mesmo item e a mesma unidade utilizada pelo projetista.

A Norma NBR 8800 – Projeto de estruturas de aço e de estruturas mistas de aço e concreto de edifícios, de 2008, diz que "O peso de estruturas metálicas de edifícios pode variar de 30 kg/m2 a 80 kg/m2", portanto através dessa realação as empresas que apresentaram estrutura metálica em m² (Metros Quadrados) foi feita a conversão para Kg (Quilograma) e utilizado para efeito de Habilitação. A quantidade de aço na Estrutura Metálica em Metros Quadrados (m²) é aproximadamente **1.404 m²** (Um Mil Quatrocentos e Quatro Metros Quadradados).

Devido a complexidade e o alto quantitativo da Estrutura Metálica se faz necessário a presença de um Engenheiro Mecânico para Execução e Fiscalização dessa parte da obra.

Referências:

- Planilha Orçamentária do Projeto;
- NBR 8800 – Estruturas de Aço.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Engenheiro Mecânico CARLOS ALEXANDRE TORRES (CREA 120173731) – fls. 1358/1359:

Recomendações:

De acordo com as considerações acima citadas, a natureza da atividade, que envolve confecção de estrutura metálica com juntas soldadas envolvendo mais de 20 toneladas em aço, as quais necessitarão inclusive de tratamento anticorrosivo com prime e pintura industrial, a necessidade de projeto executivo da confecção e montagem, com detalhamento dos padrões de soldagem a serem aplicados na criação dos módulos e na posterior montagem em campo, vê-se claramente que a posição adotada pela Prefeitura do município de São José de Piranhas, conforme item 6.1.4.3 do Edital de tomada de preços 05/2020, exigindo profissional habilitado (no caso um engenheiro mecânico) se mostra coerente e necessária.

Saliento ainda que a contratante (Prefeitura de São José de Piranhas) deverá exigir um responsável técnico desde a confecção das peças em empresa especializada, o qual deverá apresentar ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) da fabricação. O mesmo deve acontecer para a instalação da estrutura metálica no local de implantação, podendo ser, inclusive, o mesmo engenheiro mecânico que irá acompanhar e lavrar a respectivas ART de instalação.

Conclusão:

Diante das informações acima, EM FACE DAS CARACTERISTICAS E DO GRAU DE COMPLEXIDADE QUE ENVOLVE A ESTRUTURA METÁLICA da obra, por se tratar de uma estrutura com juntas soldadas a serem montadas no local e conforme atribuições definidas, a presença de um engenheiro mecânico se mostra INDISPENSÁVEL DO PONTO DE VISTA DA RESPONSABILDADE TÉCNICA para a montagem e acompanhamento, com a respectiva emissão da ART.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

Engenheiro Civil ARNALDO DIAS DE ALMEIDA NETO (CREA 160032038-4) – fls. 1361/1362:

> Venho, preliminarmente, abordar a especificidade da obra em questão, que pelas suas necessidades arquitetônicas, exigiram soluções de estrutura metálica diferenciada de uma estrutura para uma obra convencional.
>
> Ocorre que, ao se fazer uma orçamentação com base em preços por m², a prática não condiz com a realidade, entre o previsto e o que realmente será executado, no quesito quantidade de aço. Composições de custos que levam em consideração essa metodologia, utilizam uma taxa de aço aleatória por m² e com isso, o preço por m² também é estimado.
>
> Como foi dito anteriormente, cada obra tem a sua especificidade e, consequentemente, uma taxa de aço específica.
>
> Ao se fazer uma precificação com base no peso da estrutura, cujo valor foi extraído do respectivo projeto estrutural, tem-se a real quantidade de aço que será utilizada. Logo o orçamento é preciso e condizente com a necessidade da obra, já que foi utilizado o peso real e não uma taxa aleatória.
>
> Por fim, a precificação de uma estrutura metálica com base em composições de custo por m², vem sendo cada vez mais abolida pela tabela de referência de preços do SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices, sendo utilizado os critérios de precificação por kg em vez de m².

A denúncia, pois, é parcialmente procedente, ante a necessidade de provimento da Comissão de Licitação para esclarecer a forma de cumprimento da cláusula 6.1.4.3 do Edital. Em todo caso, tal fato não contamina em absoluto a regularidade do certame, tendo em vista as diversas manifestações técnicas no sentido da adequação de seu conteúdo e não haver sido ela, por si só, responsável pela inabilitação de todos os licitantes na primeira fase do certame.

Ante o exposto, **VOTO** no sentido de: **1) CONHECER** da denúncia ora apreciada e **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**; **2) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o procedimento licitatório ora examinado e o contrato dele decorrente; **3) RECOMENDAR** o aperfeiçoamento na confecção dos editais para tornar mais claros todos os seus termos; **4) ENCAMINHAR** cópia da presente decisão à Auditoria para acompanhamento da execução da obra objeto da presente licitação no âmbito dos processos de acompanhamento da gestão; **5) EXPEDIR COMUNICAÇÃO** aos interessados, bem como ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria Geral da União, através de suas unidades na Paraíba; e **6) DETERMINAR** o arquivamento dos presentes autos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 15904/20
Processo TC 11731/20 (anexado)

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 15904/20**, referentes à análise da Tomada de Preços 005/2020 e do Contrato 165/2020 dela decorrente, materializados pelo Município de São José de Piranhas, sob a responsabilidade do Prefeito, Senhor FRANCISCO MENDES CAMPOS, cujo certame foi conduzido pelo Presidente da Comissão de Licitação, Senhor HELDER DE LIMA FREITAS, com o objetivo de contratação de empresa para execução dos serviços de construção de uma praça na sede no Município, conforme constam discriminados e quantificados no Edital e Anexos, com estimativa de R$2.156.029,68, sendo R$1.125.584,69 provenientes do contrato 1065751-64, SICONV 887653 do Ministério do Turismo, pelo Programa de Desenvolvimento e Promoção do Turismo, e contrapartida da Prefeitura de R$1.030.444.99, em que se sagrou vencedora a empresa A3T - CONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO LTDA (CNPJ 09.047.935/0001-06), com a proposta de R$1.760.167,25, contratada pelo prazo de 12 meses, contado de 06/08/2020, bem como do exame de denúncia manejada pela empresa COFEM - CONSTRUÇÕES SERVIÇOS, TECNOLOGIA E LOCAÇÕES EIRELI - ME (CNPJ 17.440.286/0001-29), representada pelo Senhor EMERSON LINHARES SOARES (Proprietário), **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) CONHECER da denúncia ora apreciada e **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS o procedimento licitatório ora examinado e o contrato dele decorrente;

III) RECOMENDAR o aperfeiçoamento na confecção dos editais para tornar mais claros todos os seus termos;

IV) ENCAMINHAR cópia da presente decisão à Auditoria para acompanhamento da execução da obra objeto da presente licitação no âmbito dos processos de acompanhamento da gestão;

V) EXPEDIR COMUNICAÇÃO aos interessados, bem como ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria Geral da União, através de suas unidades na Paraíba; e

VI) DETERMINAR o arquivamento dos presentes autos.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.
João Pessoa (PB), 15 de dezembro de 2020.

Assinado 16 de Dezembro de 2020 às 11:00

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 16 de Dezembro de 2020 às 12:25

Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO