



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 21/05/2014
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M004)

PROCESSO: TC – 001813.989.14-2

REPRESENTANTE: RAMOS SALES CONSTRUTORA E COMÉRCIO EIRELI.

REPRESENTADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO RAMALHO.

RESPONSÁVEL PELA REPRESENTADA: WAGNER MATHIAS – PREFEITO MUNICIPAL.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DA CONCORRÊNCIA Nº 01/2014, PROCESSO Nº 26/2014, DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL, VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DO RAMO DE CONSTRUÇÃO CIVIL PARA A CONSTRUÇÃO DE CRECHE-ESCOLA DE ENSINO INFANTIL NA RUA JOSÉ MARIA MATHIAS, S/N, CENTRO, CONFORME MEMORIAL DESCRITIVO, PLANILHA ORÇAMENTÁRIA, CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO E PROJETOS QUE INTEGRAM OS ANEXOS DO EDITAL.

VALOR TOTAL ESTIMADO: R\$ 1.506.935,28.

PROCURADOR DE CONTAS: JOÃO PAULO GIORDANO FONTES.

ADVOGADO: FERNANDO SABINO BENTO (OAB/SP Nº 261.624), RENATO APARECIDO TEIXEIRA (OAB/SP Nº 210.678).

1. RELATÓRIO:

1.1. Trata-se de representação formulada por **RAMOS SALES CONSTRUTORA E COMÉRCIO EIRELI** contra o Edital da Concorrência nº 01/2014, processo nº 26/2014, do tipo menor preço global, promovida pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO RAMALHO** visando a contratação de empresa do ramo de construção civil para a construção de uma creche-escola na rua José Maria Mathias, s/n, Centro, conforme memorial descritivo, planilha orçamentária, cronograma físico financeiro e projetos que integram os anexos do edital.

1.2. A peticionária insurge-se contra o ato de convocação sustentando a existência de condições que, em seu juízo, comprometem a



competitividade, contrariam as normas de regência e prejudicam a formulação de propostas, a saber:

1.2.1. Falta de detalhamento de serviços na planilha orçamentária, em contrariedade ao disposto no art. 7º, §2º, II da Lei 8.666/93.

Anota que os serviços não se encontram descritos pormenorizadamente, mas apresentados em uma unidade denominada “**MV – módulo de verba**”, contrariando o disposto no art. 6º, IX, f, art. 7º, §2º, II e art. 40, §2º, II da Lei 8.666/93 e o entendimento que conduziu o julgamento dos processos TC-2888.989.13-4 e TC-2937.989.13-5.

1.2.2. Restritividade na exigência de índice de endividamento menor ou igual a 0,4.

Considera que o requisito de qualificação econômico-financeira disposto no subitem 5.1, alínea C, IV está a impedir a participação no certame de empresas aptas a executar os serviços e aponta a falta de justificativas para os índices contábeis exigidos no processo administrativo da licitação.

1.2.3. Ausência de laudo de sondagem do terreno e de projeto estrutural.

Articula que para a realização do procedimento licitatório, deve a Administração viabilizar o acesso ao conteúdo dos projetos pelas eventuais interessadas em participar do certame, sob pena de incidir em afronta aos artigos 6º, IX e X, 7º, §2º, II e art. 40, §2º, IV da Lei 8.666/93.

E assevera que o laudo de sondagem do reconhecimento do solo é imprescindível para evitar futuros aditivos e ônus desnecessários ao ente público.

1.2.4. Erros nas planilhas de orçamento.

Aponta a existência de inconformidades em relação à previsão de eletrodutos rígidos em paredes para execução de instalações elétricas (existência de curvas e raios que impedem a utilização de eletrodutos rígidos, e



a parede constituída de bloco de concreto). E considera que a quantidade de aço que está sendo paga seria insuficiente para executar a obra.

1.2.5. Ausência de memória de cálculo dos quantitativos.

Alega, por fim, que a Municipalidade deixou de apresentar a memória de cálculo dos quantitativos.

1.3. Desta forma, a Representante requereu que a matéria fosse recebida como exame prévio de edital, com suspensão liminar do procedimento licitatório, cuja sessão de abertura dos envelopes encontrava-se programada para a data de 15 de abril próximo passado, e, ao final, o acolhimento das impugnações com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

1.4. As críticas levada a efeito pela autora em relação à falta de detalhamento de serviços na planilha orçamentária e às divergências e incompatibilidades encontradas no projeto e nas planilhas elaboradas pela Municipalidade denotaram potencial ofensivo à lei de regência, sobretudo quanto ao preceito do art. 7º, §2º c.c. art. 6º, IX, todos da Lei 8.666/93, com possível prejuízo à competitividade e à formulação de propostas.

1.5. Verificada, portanto, a existência de questões suficientes para a intervenção desta Corte e, na medida em que a data designada para o recebimento das propostas, 15/04/2014, não propiciaria a submissão da matéria ao Tribunal Pleno, nos termos do que dispõe o Parágrafo único do Artigo 221 Regimento Interno desta Corte, por decisão publicada no D.O.E. de 15 de abril de 2014, foi determinada a autuação e registro da matéria como **Exame Prévio de Edital**, bem como a suspensão do andamento do certame, fixado o prazo máximo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO RAMALHO** para a apresentação de suas alegações em face das insurgências trazidas na representação, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 16 de abril de 2014, ocasião em que as medidas adotadas em juízo preliminar foram referendadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.6. A Representada manifestou-se nos presentes autos apresentando as justificativas e esclarecimentos aos aspectos questionados nos presentes autos, de onde se extrai:

Preliminarmente, esclarece que o objeto do certame tem por origem convênio firmado entre o Município de João Ramalho e a Secretaria de Estado da Educação, através da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE (Convênio nº 01072/2012 – Processo 6457/2012) e, conforme dispõe o Programa Creche Escola (Decreto nº 57.367, de 26/09/2011 e Resolução Conjunta SEE/Seds nº 001, de 06/10/2011), todo o projeto da obra foi desenvolvido pela FDE, responsável pelos documentos técnicos que integram os anexos do edital.

Esclarece que ao Município apenas cabe comprovar a propriedade do imóvel que receberá a obra e apresentar o Levantamento Topográfico Planialtimétrico do terreno, juntamente com a Planta de Terraplenagem para análise adequada do estudo de implantação para todo e qualquer edifício.

Informa haver encaminhado ofício à FDE dando conhecimento do contido nestes autos e solicitando a remessa de documentos e informações pertinentes, mas sem que tivesse recepcionado retorno até o termo final do prazo assinado para a prestação de justificativas e remessa de cópia dos documentos afetos ao procedimento licitatório.

E passando aos questionamentos formulados na Inicial, a Municipalidade afirma que a planilha orçamentária possui a descrição com suficiente detalhamento para a compreensão dos itens listados e que a FDE disponibiliza um vasto e minucioso caderno de componentes em sua página eletrônica.

Afirma não haver qualquer irregularidade na composição dos custos através de “módulo de verba” (MV), pois originária de metodologia utilizada pela FDE admitida em planilhas orçamentárias para composição de despesas de obras públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Garante que o índice de endividamento exigido para efeito de qualificação econômico-financeira encontra-se dentro dos parâmetros aceitos pela jurisprudência desta Corte.

Assevera que o projeto estrutural encontra-se disponível entre os catálogos técnicos disponibilizados na página da FDE e discorda da necessidade de laudo de sondagem do terreno para a realização do procedimento licitatório.

No mais, recusou a caracterização das demais inconformidades apontadas pela representante, amparando-se nas informações técnicas disponibilizadas no site da FDE.

1.7. A **Unidade Jurídica da Assessoria Técnica**, endossada pela respectiva **Chefia de ATJ**, concluiu pela **procedência parcial** da representação, afastando apenas a objeção apresentada em relação ao índice de endividamento. Considerou procedentes as demais insurgências.

1.8. No mesmo sentido pronunciaram-se o **D. Ministério Público de Contas** e a **Secretaria-Diretoria Geral**.

É o relatório.



TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 21/05/2014
TC-001813/989/14-2

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO:

2.1. Trata-se de representação formulada por **RAMOS SALES CONSTRUTORA E COMÉRCIO EIRELI** contra o Edital da Concorrência nº 01/2014, processo nº 26/2014, do tipo menor preço global, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO RAMALHO** visando a contratação de empresa do ramo de construção civil para a construção de uma creche-escola na rua José Maria Mathias, s/n, Centro, conforme memorial descritivo, planilha orçamentária, cronograma físico financeiro e projetos que integram os anexos do edital.

2.2. À vista dos elementos colhidos no curso da instrução processual, é de rigor o reconhecimento da **procedência parcial** da representação.

2.3. Não prospera a crítica que incide sobre a exigência de índice de endividamento menor ou inferior a 0,4, visto que conformada aos parâmetros aceitos pela jurisprudência desta Corte. E a representante, por seu turno, não tratou de demonstrar, a partir de um panorama das empresas que atuam no mercado, que tal requisito de qualificação econômico-financeira se afigura restritivo.

2.5. Por outro lado, são **procedentes** as demais insurgências apresentadas pela representante.

As justificativas e documentos trazidos pela Origem não se mostram capazes de desconstituir as impugnações afetas à ausência de disponibilidade do laudo de sondagem do terreno, de memória de cálculo dos quantitativos e do projeto estrutural; existência de erros nas planilhas de orçamento, especialmente em relação à utilização de eletrodutos rígidos e de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



projeto prevendo uma quantidade de aço insuficiente para executar a obra, bem como em relação à falta de detalhamento de serviços na planilha orçamentária.

Questões da espécie foram apreciadas por esta Corte nos autos dos processos TC-2712/989/13-6 (*Sessão Plenária de 06/11/2013, de minha relatoria*), TC-4126/989/13-6 (*Sessão Plenária de 12/03/2014, de minha relatoria*), TC-2888/989/13-4 (*Sessão Plenária de 27/11/2013, de relatoria da eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes*) e TC-2937/989/13-5 (*Sessão Plenária de 27/11/2013, de relatoria do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues*) e TC-1815/989/14-1 (*Sessão de 07/05/2014, de relatoria do eminente Conselheiro Robson Marinho*), entre outros.

As objeções alçadas pela representante evidenciam desatenção da Municipalidade ao comando do art. 7º, §2º, I c.c. art. 6º, IX, da Lei 8.666/93, e revelam potencial de prejudicar a competitividade do certame e a formulação de propostas.

Não há condições de acolher as frágeis justificativas apresentadas pela Municipalidade de que as informações e elementos técnicos eventualmente faltantes estariam disponíveis na página eletrônica da FDE.

2.6. A adesão aos padrões específicos desenvolvidos pela Fundação para o Desenvolvimento do Ensino – FDE não possuem o condão, por si só, de imprimir conformidade às disposições impugnadas do edital, pois a adoção de unidade de medida denominada “**MV – módulo de verba**” imprime incertezas na avaliação dos custos lançados no relatório do orçamento padrão apresentado.

Esta metodologia insinua possível agrupamento de serviços, que compromete o detalhamento da composição de todos os custos unitários do objeto, incidindo em ofensa ao disposto no art. 6º, IX, f, art. 7º, §2º, II e art. 40, §2º, II da Lei 8.666/93.

A Prefeitura deverá, portanto, reformular todas as planilhas constantes do certame, de modo a adequá-las ao padrão usual de linguagem e aos materiais normalmente utilizados para obras desta natureza.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.7. Deverá a Origem igualmente avaliar a necessidade de modificação do projeto visando a substituição dos eletrodutos rígidos por eletrodutos corrugados flexíveis, se efetivamente mais adequados, ou seja, no caso de curvas ou raios que impedem ou prejudicam a utilização dos eletrodutos rígidos.

Como já consignado, as questões não são inéditas nesta Corte, foram enfrentadas pelo E. Plenário no julgamento dos processos TC-2888.989.13-4 e TC-2937.989.13-5, de relatoria dos eminentes Conselheiros Cristiana de Castro Moraes e Edgard Camargo Rodrigues, respectivamente, sendo oportuna a transcrição de breves excertos dos citados julgados:

TC-2888/989/13:

“(...)

Primeiro, no que toca às questões relativas às planilhas, o setor especializado da ATJ observou que há inconsistências passíveis de serem corrigidas.”

“Disso ressaltou a utilização de siglas que, a bem da verdade, expressam a reunião de vários itens, em prejuízo ao seu detalhamento – dificultando a apresentação de preços por parte dos licitantes e, eventualmente, o futuro aditamento dos serviços/obras; e, no mesmo sentido, que há indicação de utilização de materiais não usuais – a exemplo do condutele eletrodo de PVC rígido, em detrimento do PVC flexível, desenvolvido especialmente para a finalidade de execução de instalações elétricas.”

“Portanto, nesse quesito, a Representação é procedente, devendo a Representada rever todas as planilhas constantes do certame, de modo a adequá-las ao padrão usual de linguagem e aos materiais normalmente utilizados para obras do gênero, eliminando eventuais erros e/ou inconsistências, especialmente, o agrupamento de serviços”.

TC-2937/989/13:

“(...)

Igualmente afronta a lei de licitações (artigos 6º, inciso IX, 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II) a previsão de unidades de medida do tipo “MV – Módulo de Verba”, adotada no presente caso, por impedir o adequado detalhamento da composição de todos os custos unitários envolvidos no empreendimento.”

“Como ressaltado por Assessoria Técnica, “Os serviços devem ser adequadamente avaliados e discriminados de forma que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



seja possível se utilizar as unidades usuais, que possibilitam uma maneira uniforme de elaboração dos orçamentos e que permitam uma comparação e avaliação adequada com os valores de mercado.”

No tocante à utilização de material “condutele – eletroduto de PVC rígido em paredes para execução das instalações elétricas”, acolho parecer técnico que o reputa pouco usual, de sorte que por ser mais caro que o PVC flexível há ser acompanhado de fundamentação e/ou justificativa técnica para sua escolha, elementos que não foram apresentados pela administração.”

“Quanto à incompatibilidade do quantitativo de aço previsto no Relatório do Orçamento Padrão e no Projeto Estrutural, com os órgãos técnicos deixo de acolher impugnação formulada, porque considerada comum, ao segmento de mercado, a inclusão de coeficiente denominado “taxa de segurança”, que além de garantir possível excesso de peso, também garante pequena margem de sobra dos materiais. Não obstante, cabe o alerta da Assessoria Técnica de que, no tocante aos aspectos “quantitativos”, haja concomitância entre os dados orçamentários, projeto básico e respectivos projetos complementares.”

Meu voto determina, igualmente, que a Municipalidade promova a reavaliação da quantidade de aço prevista na planilha orçamentária para aferição de sua suficiência face ao projeto da construção.

2.8. Por fim, sem demandar maiores reflexões, cabe confirmar a procedência das impugnações que criticam a indisponibilidade do laudo de sondagem do terreno, do projeto estrutural e da memória de cálculo dos quantitativos às eventuais interessadas em participar do certame.

À luz do que dispõe o art. 7º, §2º, II da Lei 8.666/93, deve a Administração garantir o amplo acesso ao projeto básico pelas interessadas em participar do certame.

E como bem ponderou a Unidade Jurídica da Assessoria Técnica, as informações necessárias ao conhecimento do objeto e à elaboração da proposta devem ser incorporadas ao edital ou, ao menos, indicada a fonte e os procedimentos necessários para se ter acesso a esse conteúdo, o que não consta do ato convocatório e os Anexos apresentados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Determino, destarte, que a Municipalidade integre ao edital o laudo de sondagem do terreno, o projeto estrutural e a memória de cálculo dos quantitativos ou que discipline expressamente no ato convocatório os procedimentos que as eventuais interessadas poderão utilizar para ter acesso ao referido conteúdo.

2.9. Ante todo o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação, determinando à **PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO RAMALHO** que promova a reformulação do edital e a reestruturação das planilhas constantes do certame, de modo a substituir a adoção da unidade “módulo de verba – MV” pelo padrão usual de linguagem e aos materiais normalmente utilizados para obras do gênero, eliminando as demais impropriedades, omissões e inconsistências apontadas.

A reformulação do edital é, portanto, medida que se impõe, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Por fim, os autos deverão seguir para a Unidade de Fiscalização competente desta Corte para as anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico.

Dimas Eduardo Ramalho
Conselheiro