Observatório
SOCIAL DE PELOTAS

Observatorio
SOCIAL DO BRASIL

Ofício nº 011/2018

Pelotas, em 11 de Junho de 2018.

Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Pelotas

Pelotas - RS

Prezados Senhores,

O **OSPEL** é uma organização instituída e mantida pela sociedade civil, apartidária, tendo por objetivo promover a conscientização da sociedade para a cidadania fiscal e propor aos governos locais a adequada e transparente gestão dos recursos públicos, por meio de ações de participação e controle social. Criado em 10 de outubro de 2013 e atualmente ocupa a sala número 02 na sede do SINCOTECPEL, a Rua Gal. Argolo, 593.

Diferente de outras iniciativas de controles sociais, que atuam denunciando erros e fraudes já ocorridas, os OS agem de forma preventiva, no fluxo dos processos, antes que os recursos sejam gastos, fazendo deste um trabalho inovador que tem se mostrado muito eficaz.

Conforme o art. 31 da Constituição Federal:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, *mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo* Municipal, na forma da lei.
> *§1º – O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

Isso significa que é responsabilidade do vereador fiscalizar e controlar as contas públicas e acompanhar a execução do orçamento do município verificando a legalidade e legitimidade dos atos do Poder Executivo.

Conscientes disso, encaminhamos, em anexo, para conhecimento e devidas providencias, uma analise realizada pelo OSPEL sobre a concorrência 02/2018 para obras remanescente de três EMEIS.

Semelhante documentação está sendo encaminhada a Exma. Sra. Prefeita Municipal.

Colocando-nos a disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente.

Renato Luiz Tavares de Oliveira
Presidente do OSPEL

CNPJ Nº 19.990.903/0001-95
Rua General Argolo, 593, Sala 2 – Centro | 96015 160| Pelotas/RS | (53) 3025.1168 |
pelotas@osbrasil.org.br / pelotasobservatoriosocial@gmail.com

Observatório
SOCIAL DE PELOTAS

TransparênciaBrasil

Observatório
SOCIAL DO BRASIL

OBRA
TRANSPARENTE

Dossiê do Observatório Social de Pelotas - OSPEL

Concorrência nº 02/2018

Contratação de empresa para execução de remanescente de obra de 3 (três) unidades escolares proinfância tipo 2, modelo padrão FNDE de educação infantil no município de Pelotas/RS

CNPJ N° 19.990.903/0001-95
Rua General Argolo, 593, Sala 2 – Centro | 96015 160| Pelotas/RS | (53) 3025.1168 |
pelotas@osbrasil.org.br / pelotasobservatoriosocial@gmail.com

- **1º Item de Avaliação:**

No edital diz:

3. DO OBJETO DA LICITAÇÃO:

Constitui objeto da presente licitação a contratação de empresa para execução de remanescente de obra de 3 (três) unidades escolares proinfância tipo 2, modelo padrão FNDE de educação infantil no município de Pelotas/RS, conforme especificações detalhadas nos anexos integrantes do Edital da Concorrência 02/2018. As referidas EMEIs estão assim localizadas: EMEI Sanga Funda, Av. Ildefonso Simões Lopes, nº 5062; EMEI Vila Princesa, Av. 4 Vila Princesa s/nº e EMEI Sítio Floresta, Av. Ignácio Teixeira Machado, s/nº.

A definição do objeto reunindo a contratação das 3 obras num único item vai de encontro ao §1º do art. 23 da Lei 8.666/93, citada abaixo:

> § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Esse dispositivo é reforçado pela **Súmula 247 do TCU**:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SÚMULA Nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Fundamento Legal
- Constituição Federal, art. 37, incisos XXI
- Lei nº 8443, de 16-7-1992, art. 4º
- Lei nº 8.666, de 21-6-1993, art. 3º, § 1º, inc. I; art. 15, inc. IV; art. 23, §§ 1º e 2º
- Súmula nº 222 da Jurisprudência do TCU, in DOU de 3-1-1995

Precedentes
- Proc. 007.759/1994-0, Sessão de 15-06-1994, Plenário, Ata nº 27, Decisão nº 393, in DOU de 29-06-1994, páginas 9622/9636
- Proc. 575.475/1998-6, Sessão de 10-05-1999, Plenário, Ata nº 17, Decisão nº 201, in DOU de 20-05-1999, páginas 86/120
- Proc. 525.067/1995-7, Sessão de 07-07-1999, Plenário, Ata nº 29, Acórdão 108, in DOU de 19-07-1999, páginas 32/73
- Proc. 575.578/1997-1, Sessão de 20-10-1999, Plenário, Ata nº 46, Decisão nº 744, in DOU de 04-11-1999, páginas 37/68
- Proc. 010.677/1997-6, Sessão de 15-03-2000, Plenário, Ata nº 09, Decisão nº 143, in DOU de 24-03-2000, páginas 56/89
- Proc. 009.800/1999-9, Sessão de 21-06-2000, Plenário, Ata nº 24, Decisão nº 503, in DOU de 05-07-2000, páginas 38/58
- Proc. 008.158/2002-9, Sessão de 19-03-2003, Plenário, Ata nº 08, Acórdão 236, in DOU de 28-03-2003, páginas 347/444

No processo interno não há justificativa de compor um único objeto.

- **2º Item de Avaliação:**

No edital diz:

> **5.10.** Os documentos deste processo de licitação devem ser interpretados (na fase licitatória) obedecendo a seguinte ordem de prioridade: (01) Edital; (02) Anexo 03 – Orçamento e Cronograma Físico-Financeiro; (03) Anexo 02 – Especificações Técnicas; (04) Anexo 06: Relatório da Situação Atual das Obras das Escolas; (05) Anexo 07 – Plantas (06) Anexo 05 – Minuta do Contrato; (07) Respostas aos Pedidos de Esclarecimentos (caso aplicável).

Numeração confusa dos anexos e da ordem de "interpretação" recomendada, sugerimos que os anexos sejam numerados na ordem de "interpretação" recomendada.

- **3º Item de Avaliação:**

No edital diz:

> **6.5.** É permitida a participação de proponentes em consórcio para prestar os serviços ora licitados. É vedada aos licitantes a participação em mais de um consórcio e a participação em consórcio e isoladamente e, em isso ocorrendo, será inabilitada a proponente e o(s) consórcio(s) em que figura como proponente consorciante. **Todos os integrantes do consórcio deverão apresentar os documentos de habilitação exigidos, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, conforme estabelece o inciso II, art. 33 da Lei 8.666/93.**

Ficamos com duvidas em relação a este item, pois qual é a justificativa de se reunir um único objeto, o que reduz a competitividade, e depois permitir consórcio? Por quê não apenas contratar as obras separadamente, permitindo a participação de empresas isoladas?

- **4º Item de Avaliação:**

No edital, Item 6.12 diz:

> c) Garantia da proposta, no valor igual a 1% (um por cento) do valor orçado pela Administração para realização da obra com validade de 60 dias, em consonância com o item 7.3 deste Edital, dentre as seguintes modalidades: cheque administrativo emitido por instituição financeira, seguro garantia e fiança bancária.

A legislação (art. 56, §1° da Lei 8.666/93) prevê quatro modalidades: dinheiro, títulos da dívida pública, seguro garantia ou fiança bancária. Assim como citada abaixo a Lei:

> Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.
>
> § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia : (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)
>
> II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

Há também jurisprudência do TCU (**Acórdão 88/2008 – 2ª Câmara**) no sentido de que não há autorização legal para a administração restringir essas opções. No caso, a Concorrência 02/2018 da Prefeitura Municipal de Pelotas, não prevê em edital as possibilidades de dinheiro e títulos da dívida pública, criando ainda uma outra modalidade não prevista em lei.

Link para o Acordão:
https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A88%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false

- **5° Item de Avaliação:**

No edital, Item 6.13 diz:

> d) **Atestado(s) de capacidade técnico-operacional em nome da empresa**, registrado no CREA ou CAU, acompanhado da Certidão de Acervo Técnico (CAT), comprovando a execução de serviço(s) de características semelhantes e de complexidade tecnológica e operacional equivalentes ou superiores ao objeto desta licitação, **sendo que as parcelas de maior relevância são:**
>
> d.1 – mínimo de 49 metros lineares de estacas de 10 metros de profundidade;
>
> d.2 – mínimo de 42 m³ de estrutura de concreto armado;
>
> d.3 – mínimo de 595 m² de alvenaria;
>
> d.4 – mínimo de 2.520 m² de revestimento de edificação;
>
> d.5 – mínimo de 623 m² de instalações complementares;

O item d.1 vai contra jurisprudência do TCU (**Súmula 263, Acórdão TCU 1328/2010 – Plenário**) condenando a exigência de experiência em parcela irrelevante do objeto.

Enunciado:
SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes e desde que limitada simultaneamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo esta exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Na planilha orçamentária, consta apenas um item referente à execução de estacas de 10 metros de profundidade, qual seja o item "Estaca escavada mecanicamente, com 30 cm de diâmetro – Profundidade 10,00m", que prevê um quantitativo de 70 metros para cada uma das três construções. O valor total desse item é de apenas R$ 3.091,90 para cada obra, representando meros 0,17% do total orçado para cada obra.

Com relação aos itens d.4 e d.5, sugerimos que fosse mais detalhada, pois a formulação adotada abre margem para julgamentos não-objetivos na fase de habilitação.

- **6º Item de Avaliação:**

No edital diz:

> **7.8.** Serão desclassificadas as propostas que apresentarem preço global superior **ao valor orçado, que é de R$ 5.635.257,20 (cinco milhões seiscentos e trinta e cinco mil duzentos e cinquenta e sete reais e vinte centavos).**

Não consta critério de aceitabilidade para preços unitários, contrário à **Súmula 259 do TCU**.

Enunciado:
SÚMULA TCU 259: Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigatória e não facultada ao gestor.

Na seção sobre os critérios de julgamento, porém, constam as seguintes disposições :

> **8.5.** Serão desclassificadas as propostas que: não atendam às condições deste Edital como, por exemplo, as que contiverem rasuras, entrelinhas ou ressalvas, ou estejam incorretas e/ou não tenham informações suficientes que permitam a perfeita identificação e qualificação dos serviços, ou apresentem preço(s) superior(es) ao(s) limite(s) estabelecido(s) neste Edital ou apresentarem preços superfaturados ou inexequíveis.
>
> **8.6.** São consideradas propostas inexequíveis as que não expressam a necessária correspondência entre as responsabilidades inerentes à execução do objeto licitado e os preços ofertados para retribuir a prestação, ou, ainda, os custos dos insumos não são coerentes com os de mercado e as que indicam impossibilidade de realização dos serviços previstos no prazo ou cronograma máximo proposto. Essa definição também se aplica à hipótese de preços excessivos, visto que é indispensável a correspondência entre as responsabilidades inerentes ao objeto licitado e os preços ofertados, conforme art. 48, II, da Lei 8.666/93.

Portanto, não há critérios claros e objetivos para o julgamento da adequação dos preços ofertados, exceto para o preço global; tampouco há clareza sobre os critérios de análise para o que serão considerados preços inexequíveis ou superfaturados.

7º Item de Avaliação:

No edital diz

> 11.2. O prazo de execução do objeto do contrato é de 18 (dezoito) meses, contados a partir do décimo dia útil do recebimento da respectiva Ordem de Serviço. Tal prazo poderá ser prorrogado por termo aditivo.
>
> 11.3. **Para execução desta obra e observação ao Cronograma Físico-Financeiro será obrigatória a utilização de TRÊS FRENTES de trabalho simultaneamente; a não utilização caracterizará descumprimento do Contrato.**

O edital determina a obrigatoriedade de execução simultânea das três obras, porém define um prazo de execução muito maior do que o previsto em cronograma padrão do FNDE para esse tipo de projeto (Tipo 2), que prevê a execução em 8 meses. Vale lembrar também que as obras já foram parcialmente executadas, portanto parece incoerente e desarrazoado definir um prazo tão dilatado para as obras, e ao mesmo tempo exigir a execução simultânea em três frentes de trabalho.

Então nos perguntamos qual seria o objetivo da exigência de frentes simultâneas de trabalho, senão acelerar a conclusão das 3 creches? O prazo de execução, porém, não é condizente com esse objetivo, e em tese permitiria que uma empresa mantenha as três frentes de trabalho com uma única equipe circulando entre os três locais das obras, avançando, portanto, em ritmo mais lento do que o desejável.

19.990.903/0001-95
OBSERVATÓRIO SOCIAL DE PELOTAS
- OSPEL -
RUA GENERAL ARGOLO, 593
CENTRO - CEP 96015-160
PELOTAS-RS