

PROCESSO: 1114502

NATUREZA: DENÚNCIA

DENUNCIANTE: RH ENGENHARIA LTDA.

JURISDICIONADO: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA BAIXA MOGIANA – CIMOG

1- INTRODUÇÃO

Tratam os autos de **DENÚNCIA** com pedido cautelar, apresentada pela empresa RH Engenharia Ltda, em face do Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021, promovido pelo Consórcio Intermunicipal da Baixa Mogiana – CIMOG, cujo objeto foi o “registro de preços para futura e eventual aquisição de luminárias de LED instaladas e acessórios [...], conforme descrição constante no Anexo I deste Edital”, com valor de referência estimado em R\$ 86.869.525,47.

2– HISTÓRICO

Os fundamentos da denúncia, peça n.º 1, e os documentos relativos ao Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021, promovido pelo CIMOG, foram apresentados a este Tribunal em 31/01/2022.

A denunciante insurgiu contra decisão que a desclassificou, embora alegue que tenha apresentado a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, além de ter demonstrado possuir capacidade para executar o objeto licitado, o que ensejaria a suspensão do certame.

Após o recebimento da Denúncia por despacho do Conselheiro-Presidente (peça n.º 4) e distribuição dos autos (peça n.º 5), o exmo. Conselheiro Relator Wanderley Ávila esclareceu, peça n.º 6, que restou **prejudicado o pedido de suspensão liminar do certame**, uma vez que um dos municípios consorciados efetuou a contratação do objeto em 28/10/2021, e a prerrogativa deste Tribunal para suspender procedimentos licitatórios ocorre até a data da assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou serviço.

Determinou o exmo. Conselheiro, ainda, a intimação dos Srs. Custódio Ribeiro Garcia, Presidente do CIMOG, Lucas Ferrarez Ferreira da Costa, Pregoeiro, para que encaminhassem

o inteiro teor das fases interna e externa do Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021. Na oportunidade, poderiam ser apresentadas as justificativas que compreendessem pertinentes.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados a esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (1ª CFOSE) para análise da Denúncia e eventuais apontamentos complementares.

É o relatório.

3– MANIFESTAÇÃO DESTA UNIDADE TÉCNICA

3.1 – Apontamento:

Desclassificação indevida da empresa denunciante.

3.1.1 – Fatos apresentados na Denúncia

A denunciante afirmou, Peça nº 01, em resumo, que mesmo tendo apresentado proposta mais de R\$ 2.000.000,00 mais vantajosa do que o segundo colocado, o Sr. Pregoeiro decidiu por desclassificar a empresa por não ter, supostamente, cumprido com todos os requisitos editalícios.

De acordo com o Pregoeiro, o equipamento ofertado pela RH Engenharia, a empresa desclassificada e denunciante, referente à luminária de 120w, possui quantidade de lúmens declarada inferior ao mínimo exigido no item 4.1.5 do Edital.

Alegou a denunciante que, conforme se constata nos documentos apresentados pela RH Engenharia na sessão pública e na presente Denúncia, a justificativa utilizada pelo Pregoeiro para desclassificar a empresa não condiz com a realidade, uma vez que o Relatório de Ensaio nº LUM 04007/2020, realizado por laboratório credenciado pelo INMETRO e pela NBR ISSO/IEC 17025, e a declaração da fabricante TRÓPICO, comprovam que o equipamento ofertado pela empresa referente à luminária de 120w possui fluxo luminoso superior ao exigido no Edital, não havendo qualquer embasamento técnico ou jurídico que corrobore com a informação do Pregoeiro.

3.1.2 – Análise desta Unidade Técnica

O Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021, promovido pelo CIMOG, teve por objeto a formação de uma ata de registro de preços para futura e eventual aquisição de luminárias de LED instaladas e acessórios. Trata-se de uma licitação visando a modernização do sistema de iluminação pública dos municípios consorciados, envolvendo não só a aquisição das luminárias, como também mão de obra e equipamentos necessários na realização desse objeto, que pode ser definido como um serviço de engenharia¹.

Após a apresentação das propostas pelas empresas licitantes, a Ata da Sessão de Abertura do Pregão Presencial n.º 003/2021 (peça n.º 22, “LED 41”, pg. 6) dispôs que a empresa RH Engenharia, ora denunciante, teve sua proposta recusada, tendo em vista que a quantidade de lúmens declarada em relação à luminária de 120w foi de 18.000 lm, inferior ao mínimo exigido no Edital de 18.600 lm, conforme Figura 1 a seguir:

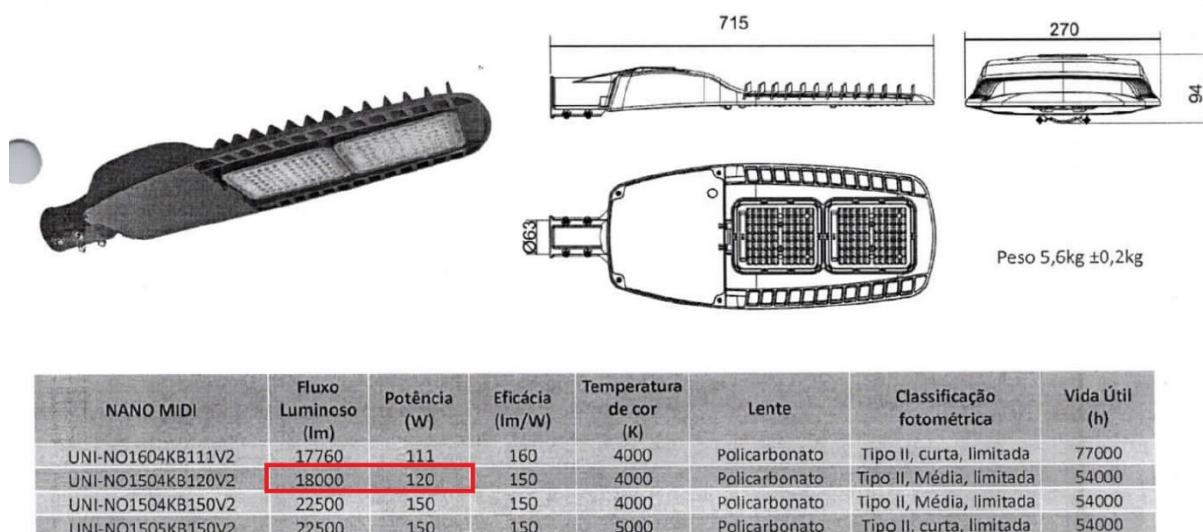


Figura 1 - Trecho da proposta comercial da empresa RH Engenharia Ltda., com destaque para o fluxo luminoso relacionado à luminária de potência 120 W.

A denunciante afirmou que, embora tenha apresentado proposta atribuindo fluxo luminoso de 18.000 lm à luminária de 120w, conforme Figura 1 acima, a empresa apresentou relatório de

¹ De acordo com a Orientação Técnica IBR 002/2009 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

ensaio para luminária em questão, sendo possível constatar que o fluxo luminoso obtido no teste seria, em média, de 19.051 lm, superior ao mínimo exigido no certame.

O citado relatório foi apresentado em anexo à peça de Denúncia, Relatório de Ensaio nº LUM 0407/2020, em que três amostras do modelo UNINO1504KB120V2, conforme código da Figura 1, foram testadas, revelando valores de Fluxo Luminoso de 19.109 lm, 18.844 lm e 19.201 lm para as Amostras 1, 2 e 3, respectivamente.

Ocorre que esse ensaio foi realizado com apenas três amostras, e os dados do fabricante sobre o certificado de conformidade do modelo em questão, quanto ao modelo indicado na Figura 1 acima, indica um fluxo luminoso de 18.000 lm, valor inferior àquele exigido no certame.

Em consulta ao sistema de busca de certificados no site do INMETRO², foi possível encontrar o modelo de luminária citado, constando da descrição os 18.000 lm, conforme destacado na Figura 2.

	Nome fantasia	Endereço	Status	Papel da empresa
	FULL COMEX TRADING S.A	RUA PROF. ALMEIDA COUSIN, 125 – EDIF. ENSEADA TRAD, ---, - BRASIL	ATIVO	SOLICITANTE
OM	TRÓPICO - EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS	RUA HERMÍNIO DE MELLO, 96 - INDAIATUBA, ---, - BRASIL	ATIVO	SOLICITANTE
▼ Modelo		▼ Importado	▼ Descrição	
UNI-NO1504KB120V2		SIM	VERSÕES: UNI-NO1504K0120V2	
UNI-NO1504KA120V2			UNI-NO1504KC120V2	
UNI-NO1504KD120V2			100-277 V; 120 W; 18000 LM; 150 LM/W; FP: ?	
			0,96; 4000 K; IRC ? 70	

Figura 2 - Pesquisa de certificados no site do INMETRO para a luminária de modelo UNI-NO1504KB120V2.

Além disso, pesquisa no site da fabricante Trópico³ também permitiu acesso às especificações, sendo a luminária de 120w descrita na proposta da denunciante de fato com 18.000 lm.

Neste tópico específico do relatório não será abordado se houve restrição à competitividade ao determinar o valor de 18.600 lm para a luminária em questão, o que será objeto de estudo no apontamento 3.4, por entender esta Unidade Técnica serem irregularidades distintas.

² <http://www.inmetro.gov.br/prodcert/certificados/busca.asp?>

³ <https://tropico.com.br/produto/publicas/nano/>

Desse modo, o presente apontamento envolve a decisão de recusar a proposta da licitante com base no instrumento convocatório, que definiu previamente o fluxo luminoso mínimo e a eficiência energética para cada tipo de luminária licitada.

Nesse sentido, embora os ensaios com as três amostras revelem um fluxo luminoso acima de 18.600 lm, tanto em média quanto para cada uma das amostras, não é possível garantir que todo o quantitativo exigido em eventual contratação tenha essa característica, uma vez que a própria fabricante determinou um fluxo luminoso de confiança de 18.000 lm para o produto.

Portanto, a recusa da proposta comercial da denunciante não deve ser observada como um formalismo excessivo, uma vez que, de fato, não apresentou material compatível com as exigências do edital. Todavia, será realizada análise aprofundada da pertinência da exigência de 18.600 lm de fluxo luminoso, para verificação se esta seria excessiva ou razoável à contratação, conforme apontamento 3.4 deste relatório.

3.1.3 – Conclusão do apontamento

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se sobre a **improcedência** do apontamento “desclassificação indevida da empresa denunciante”, conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, com a ressalva de que o item 3.4 deste relatório trata da análise da pertinência da exigência técnica que motivou a desclassificação da empresa.

3.2 – Apontamento

Possível direcionamento da licitação – aceitabilidade da proposta com quantitativos imprecisos.

3.2.1 – Fatos apresentados na Denúncia

A denunciante afirmou, peça nº 01, em resumo, que acabou constatando uma possível fraude e direcionamento da licitação realizada entre o CIMOG, consórcio responsável pelo certame, e as empresas ZAGONEL, TELTEX e TRIÂNGULO LUZ.

Aduziu a denunciante que a empresa ZAGONEL, atual vencedora do certame, foi uma das empresas convocadas a apresentar uma estimativa dos valores para a contratação pretendida pelo CIMOG, em tendo apresentado um orçamento de R\$ 92.968.395,33. Ato contínuo, apesar de o Consórcio ter solicitado orçamentos visando um quantitativo de produtos, ao publicar o

instrumento convocatório, o Anexo II, do Edital, trouxe quantitativos um pouco diferentes dos orçados.

Alegou a denunciante que a proposta apresentada pela empresa ZAGONEL para a licitação foi de R\$ 29.954.002,40, sendo que, os quantitativos ofertados pela empresa são referentes aos quantitativos solicitados pelo CIMOG quando da confecção do orçamento e não aos quantitativos dispostos no Anexo II – PROPOSTA COMERCIAL do Edital.

Indagou a denunciante, primeiramente, como poderia uma empresa apresentar um orçamento de R\$ 92.968.395,33 em 25/06/2021 e, menos de 3 (três) meses depois ofertar um lance de R\$ 29.954.002,40 para os mesmos equipamentos.

Aduziu, em seguida, que as quantidades apresentadas pela ZAGONEL divergiam totalmente das quantidades exigidas no instrumento convocatório, apresentadas e justificadas para a licitação em tela. Mesmo com os quantitativos em desacordo com o edital, a comissão opinou por habilitar a empresa.

3.2.2 – Análise desta Unidade Técnica

O Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021, promovido pelo CIMOG, teve por objetivo o registro de preços de luminárias tipo LED instaladas e acessórios.

Em 16/06/2021, o CIMOG solicitou cotação de preços para elaboração da planilha orçamentária de referência do certame em análise (peça nº 13, arquivo “LED 1”), com os seguintes quantitativos, conforme Figura 3:

ITEM	DESCRIÇÃO	UND.	MARCA	MODELO	QTDE	VALOR UNI.	VALOR TOTAL
1	Luminária LED instalada até 40W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça			10.198		
2	Luminária LED instalada até 60W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça			11.628		
3	Luminária LED instalada até 80W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça			7.826		
4	Luminária LED instalada até 100W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça			3.613		
5	Luminária LED instalada até 120W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça			4.171		
6	Luminária LED instalada até 150W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça			2.614		
7	Luminária LED instalada até 180W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça			1.138		
8	Relé foto eletrônico.	peça			41.188		
9	Braço de iluminação pública de 1,5m. (Inclusa remoção do braço existente)	peça			9.785		
10	Braço de iluminação pública de 3,0m. (Inclusa remoção do braço existente)	peça			4.754		
11	Conector para iluminação pública em RDA.	peça			82.376		
12	Ferragens de iluminação pública.	peça			14.539		
						PREÇO TOTAL:	

Figura 3 - Quantitativos envolvidos na solicitação de pesquisa de preço realizada pelo CIMOG no âmbito do Processo Licitatório nº 004/2021.

Apresentaram cotações as seguintes empresas: LedStar, Zagonel, Teltex, Triângulo Luz e GM Soluções Elétricas. A empresa LedStar apresentou cotação apenas para as luminárias LED, as quais são fabricantes, sem orçamento de outros equipamentos, serviços ou mão de obra. Por esse motivo, sua proposta não foi considerada para cálculo da média das cotações.

O valor total oferecido por cada empresa na cotação consta da Tabela 1, elaborada conforme dados do Processo Licitatório⁴:

Tabela 1 - Valor oferecido pelas empresas na cotação realizada no âmbito do Pregão Presencial nº 003/2021, promovido pelo CIMOG.

EMPRESA	VALOR COTAÇÃO
LedStar (Sem serviço)	R\$ 28.088.896,29
ZAGONEL	R\$ 92.968.395,33
TELTEX	R\$ 94.499.392,07
GM	R\$ 99.330.744,12
Triângulo Luz	R\$ 96.224.950,34
MÉDIA* (sem LedStar)	R\$ 95.755.870,47

Ato contínuo, quando da elaboração e publicação do Pregão Presencial n.º 003/2021, de fato os quantitativos envolvidos para cada item da planilha de referência sofreram alterações em relação à cotação realizada. Mais precisamente, todos os itens sofreram uma redução uniforme de quantidade de aproximadamente 9% em relação àquele que fora cotado, sem alterações na descrição dos itens, e sem nenhuma justificativa aparente. Os quantitativos apresentados no edital foram:

⁴ Peça nº 13, “LED 1”, página nº 21.

ITEM	DESCRIÇÃO	UND.	QTDE	MÉDIA UNITÁRIO	VALOR ESTIMADO
1	Luminária LED instalada até 40W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	9.249	R\$ 1.637,26	R\$ 15.142.994,62
2	Luminária LED instalada até 60W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	10.549	R\$ 1.903,56	R\$ 20.080.680,81
3	Luminária LED instalada até 80W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	7.100	R\$ 2.222,08	R\$ 15.776.732,50
4	Luminária LED instalada até 100W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	3.278	R\$ 2.355,93	R\$ 7.722.738,54
5	Luminária LED instalada até 120W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	3.783	R\$ 2.468,68	R\$ 9.339.016,44
6	Luminária LED instalada até 150W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	2.374	R\$ 2.423,75	R\$ 5.753.970,63
7	Luminária LED instalada até 180W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	1.032	R\$ 2.441,34	R\$ 2.519.462,88
8	Relé foto eletrônico.	peça	37.365	R\$ 47,01	R\$ 1.756.341,83
9	Braço de iluminação pública de 1,5m. (Inclusa remoção do braço existente)	peça	8.876	R\$ 407,44	R\$ 3.616.581,40
10	Braço de iluminação pública de 3,0m. (Inclusa remoção do braço existente)	peça	4.313	R\$ 598,79	R\$ 2.582.531,38
11	Conector para iluminação pública em RDA.	peça	74.730	R\$ 20,65	R\$ 1.543.361,33
12	Ferragens de iluminação pública.	peça	13.190	R\$ 78,48	R\$ 1.035.113,12
VALOR TOTAL:					R\$ 86.869.525,47

Figura 4 - Planilha Orçamentária de Referência do Edital de Pregão Presencial nº 003/2021, promovido pelo CIMOG.

Já que houve alteração das quantidades de cada item, uma redução de aproximadamente 9%, o valor total de referência para o certame também foi reduzido nessa proporção em relação à média da Tabela 1, resultando no valor de R\$ 86.869.525,47.

Após a devida publicação do certame, as **propostas de preços** globais das empresas licitantes foram as seguintes:

EMPRESA	PROPOSTA
RH Engenharia Ltda	R\$ 27.744.293,80
Elétrica Radiante	R\$ 42.411.418,61
Sigma	R\$ 33.240.094,97
Zagonel S/A	R\$ 29.954.002,40
Teltex	R\$ 58.638.052,10

Observa-se que os valores totais apresentados pelas proponentes resultaram em um desconto considerável (ou margem de desconto elevada) em relação ao valor de referência da licitação (R\$ 86.869.525,47), em que nenhuma delas chegou próximo ao valor de referência e duas delas apresentaram propostas com valor correspondente a aproximadamente 30% do valor de referência. valor.

Além disso, assiste razão a denunciante em afirmar que a empresa Zagonel S/A apresentou os quantitativos conforme os da cotação, e não em relação ao edital, sendo, portanto, acima daquele demandado pelo órgão licitante, conforme Figura 5 a seguir:

1	Luminária LED instalada até 40W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	10.198	ZAGONEL	4939	R\$	477,12	R\$	4.865.669,76
2	Luminária LED instalada até 60W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	11.628	ZAGONEL	4943	R\$	497,02	R\$	5.779.348,56
3	Luminária LED instalada até 80W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	7.826	ZAGONEL	5964	R\$	724,01	R\$	5.666.102,76
4	Luminária LED instalada até 100W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	3.613	ZAGONEL	5955	R\$	726,76	R\$	2.625.783,88
5	Luminária LED instalada até 120W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	4.171	ZAGONEL	5977	R\$	726,93	R\$	3.032.025,03
6	Luminária LED instalada até 150W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	2.614	ZAGONEL	5922	R\$	768,53	R\$	2.008.937,42
7	Luminária LED instalada até 180W 4.000K a 5.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	1.138	ZAGONEL	5921	R\$	815,17	R\$	927.663,46
8	Relé fotoeletrônico.	peça	41.188	DREIK	RP201	R\$	19,21	R\$	791.221,48
9	Braço de iluminação pública de 1,5m. (Inclusa remoção do braço existente)	peça	9.785	ROMAGNOLE	410.032	R\$	196,94	R\$	1.927.057,90
10	Braço de iluminação pública de 3,0m. (Inclusa remoção do braço existente)	peça	4.754	ROMAGNOLE	400.217	R\$	261,69	R\$	1.244.074,76
11	Conector para iluminação pública em RDA	peça	82.376	INTELLI	CDP-70	R\$	7,74	R\$	637.590,24
12	Ferragens de iluminação pública	peça	14.539	ROMAGNOLE	400.383 - 400.120	R\$	30,85	R\$	448.528,15
Quantitativos da Cotação						TOTAL LOTE 1	R\$		29.954.002,40

Figura 5 - Trecho da proposta apresentada pela empresa Zagonel S/A no âmbito do Pregão nº 003/2021, promovido pelo CIMOG.

Por outro lado, a proposta da empresa Zagonel S/A foi declarada aceita pois, segundo justificativa do CIMOG na ata de julgamento, a divergência da quantidade da sua proposta não implica prejuízo aos concorrentes nem ao interesse público, visto que por estar a maior significará quando do ajuste dos quantitativos a redução da proposta global, o que seria vantajoso ao CIMOG.

Após todo o exposto, percebe-se que o presente apontamento envolveu duas situações distintas: (i) a aceitação da proposta da empresa Zagonel S/A, embora com quantitativos alheios àqueles estabelecidos em edital, (ii) a proposta da empresa Zagonel S/A divergir de forma considerável da cotação apresentada pela mesma empresa.

Em relação ao primeiro ponto, entende esta Unidade Técnica que a Administração Pública não deve utilizar de formalismo excessivo para a condução dos procedimentos licitatórios, de forma que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não é absoluto. Cita-se, nesse sentido, trecho de recente decisão desta Corte de Contas no âmbito da Denúncia 1101695, de relatoria do exmo. Cons. Subst. Telmo Passareli, datado de 10/02/2022:

1. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório não é absoluto, devendo ser ponderado com outros princípios, como o da razoabilidade, da economicidade e do interesse público, de modo que **a Administração não deve encarar com excesso de formalismo os vícios constantes das propostas dos licitantes quando eles não**

sejam capazes de inviabilizar o cumprimento das obrigações a serem pactuadas.

(Grifou-se)

Assim, a aceitabilidade da proposta da empresa Zagonel S/A encontra amparo no princípio do formalismo moderado, uma vez que, além de não apresentar prejuízo ao interesse público, na realidade reduziu o valor da proposta global da empresa de R\$ 29.954.002,40 para R\$ 26.749.950,30, valor que efetivamente fora registrado na Ata de Registro de Preços assinada pelo CIMOG.

Cita-se, ainda, sobre o assunto, o Acórdão 1.811/2014 – Plenário – do Tribunal de Contas da União:

Não restando configurada a lesão à obtenção da melhor proposta, não se configura a nulidade do ato. **Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.** (Grifou-se)

Pode-se entender, portanto, que a planilha pôde ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, de forma que foi um erro formal de preenchimento. Na realidade, conforme já mencionado, a correção dos quantitativos dos itens diminuiu o preço ofertado.

Por fim, sobre o segundo ponto deste apontamento, a discrepância entre o valor da cotação apresentado pela empresa Zagonel S/A e o valor da proposta apresentada por esta, pondera esta Unidade Técnica a necessidade de análise em um apontamento separado, constante do item 3.5 deste relatório, por se tratar de uma irregularidade distinta.

Dessa forma, quanto ao apontamento em questão, que envolve potencial direcionamento da licitação à empresa Zagonel S/A pela aceitação de sua proposta com quantitativos distintos daqueles previstos no edital, manifesta esta Unidade Técnica por sua improcedência, uma vez que a aceitabilidade da proposta da empresa Zagonel S/A encontra amparo no princípio do formalismo moderado.

3.2.3 – Conclusão do apontamento

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se sobre a **improcedência** do apontamento “Possível direcionamento da licitação – aceitabilidade da proposta com quantitativos imprecisos”.

3.3 – Apontamento

Conluio entre as empresas participantes do certame.

3.3.1 – Fatos apresentados na Denúncia

A denunciante afirmou, Peça nº 01, em resumo, que foi constatado, ainda, conluio entre as empresas ZAGONEL, TELTEX e TRIÂNGULO LUZ. Conforme se extrai da proposta de orçamento da empresa TELTEX, essa empresa ofertou exatamente os mesmos equipamentos da empresa ZAGONEL.

Alegou a denunciante que, entretanto, por algum motivo que não se sabe, a empresa TELTEX, ao apresentar sua proposta na licitação, ofertou peças distintas às inicialmente apresentadas em seu orçamento, tendo ofertado peças da empresa SX LIGHTING, sem ter acostado aos seus documentos as informações mínimas exigidas no Edital, fato esse que demonstra que o único intuito da empresa, ao participar da licitação, era abrir caminhos para a empresa ZAGONEL, podendo a empresa TELTEX ser considerada como empresa coelho no certame em tela, o que é vedado em nosso ordenamento.

Aduziu ainda a denunciante que outra empresa que também apresentou orçamento para balizar o preço do certame foi a empresa TRIANGULO LUZ que, curiosamente, também apresentou luminárias da empresa ZAGONEL. Assim, 3 (três) das 5 (cinco) empresas que forneceram preços para se obter a estimativa de preços da licitação utilizaram-se de preços da própria empresa ZAGONEL.

3.3.2 – Análise desta Unidade Técnica

A denunciante manifestou-se sobre possível conluio entre as empresas Zagonel S/A, Teltex e Triângulo Luz, com fundamento nas marcas dos equipamentos da cotação apresentada por essas empresas, ainda no âmbito da fase interna da licitação, e pelo fato da empresa Teltex não ter

apresentado, em sua proposta comercial, as informações mínimas exigidas no Edital, fato esse que demonstraria que o único intuito da empresa era atuar como “coelho”.

O comportamento fraudulento conhecido como “coelho” ocorre quando uma empresa licitante oferece proposta excessivamente baixa em um pregão para induzir outras empresas a desistirem de competir, ao mesmo tempo em que possui um conluio com uma outra empresa licitante, que oferece a segunda melhor proposta para o certame. A empresa “coelho”, então, intencionalmente se desclassifica do procedimento, abrindo espaço para a segunda melhor proposta.

Esse conceito foi retirado do Acórdão 754/2015 – Plenário – do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Configura comportamento fraudulento conhecido como coelho, ensejando declaração de inidoneidade para participar de licitação da Administração Pública Federal, a apresentação por licitante de proposta excessivamente baixa em pregão para induzir outras empresas a desistirem de competir, em conluio com uma segunda licitante que oferece o segundo melhor lance e que, com a desclassificação intencional da primeira, acaba sendo contratada por um valor superior àquele que poderia ser obtido em ambiente de ampla concorrência, sem a influência do coelho.

No caso em tela, a empresa Teltex apresentou proposta comercial no valor global de R\$ 58.638.052,10⁵, a mais alta proposta global das 5 empresas que enviaram propostas comerciais, como pode ser observado na tabela a seguir:

EMPRESA	PROPOSTA
RH Engenharia Ltda	R\$ 27.744.293,80
Elétrica Radiante	R\$ 42.411.418,61
Sigma	R\$ 33.240.094,97
Zagonel S/A	R\$ 29.954.002,40
TELTEX	R\$ 58.638.052,10

Assim, não é possível classificar essa empresa como coelho, uma vez que sua oferta não pode ser entendida como “extremamente baixa com o intuito de induzir a desistência de outras empresas do certame”.

⁵ Peça 19, “LED 32”, pag. 02.

Além disso, a presença da marca Zagonel na cotação enviada pelas empresas Teltex e Triângulo Luz, na fase interna da licitação, também não pode ser considerada como “indício claro de conluio entre as empresas”, embora tenha havido irregularidades na realização das cotações, que serão analisados em item próprio deste relatório, apontamento 3.5.

Assim, com base nas informações disponibilizadas, não é possível afirmar que houve conluio entre as empresas participantes do certame. Sobre a Teltex ser uma empresa coelho, a hipótese também é afastada, uma vez que sua participação no certame não apresentou essas características.

3.3.3 – Conclusão do apontamento

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se sobre a **improcedência** do apontamento “conluio entre as empresas participantes do certame”.

3.4 – Apontamento

Direcionamento do certame em decorrência das especificações das luminárias.

3.4.1 – Fatos apresentados na Denúncia

A denunciante afirmou, Peça nº 01, em resumo, que além do direcionamento para a contratação da empresa ZAGONEL na licitação promovida pelo CIMOG, foi constatado, ainda, direcionamento quanto aos equipamentos e suas especificações. Isso porque, segundo a denunciante, os requisitos mínimos que cada produto precisa ter, conforme Edital, possuem as mesmas características que os equipamentos apresentados pela ZAGONEL.

Aduziu, ainda, que todas as potências máximas exigidas no edital são as mesmas potências ofertadas e apresentadas pela empresa ZAGONEL e que o edital não buscou padronizar a eficiência energética, como por exemplo: todas luminárias de 40W até 180W deveriam seguir o fluxo luminoso de 140lm/W que hoje é uma eficiência que abrangeria maior número de fornecedores e abriria ainda mais a competitividade para o certame. Nesse caso, os fluxos acompanharam sempre os fluxos da empresa ZAGONEL, na luminária de 40w a eficiência foi de 142,5 lm/w sendo que, de acordo com esses fluxos, o produto da empresa ZAGONEL atenderia aos requisitos do Edital.

Nesse mesmo sentido, ainda conforme a denunciante, o Edital requereu, para a luminária de 80w, a eficiência exigida foi de 163 lm/w, pois, assim, a luminária da empresa ZAGONEL atenderia os requisitos.

Alegou a denunciante, ainda, que com as especificações do Edital em razão dos requisitos dos produtos direcionados da ZAGONEL, acabou por ocorrer uma ausência de padronização para os municípios que irão aderir à ata, dessa forma, caso o edital realmente fosse executado com seriedade (sic), a comissão buscaria padronizar a eficiência energética em 140 lm/w, 150 lm/w ou até mesmo 160 lm/w, o que não ocorreu.

3.4.2 – Análise desta Unidade Técnica

O Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021, promovido pelo CIMOG, teve por objeto a formação de uma ata de registro de preços para futura e eventual aquisição de luminárias de LED instaladas e acessórios.

A denunciante insurge contra as especificações técnicas das luminárias do tipo LED exigidas no certame, as quais poderiam estar direcionando indevidamente a licitação para a empresa vencedora.

O item 4 do Termo de Referência apresentou a especificação técnica dos itens do certame. Diversos pontos do edital quanto a esse item, destacados em marca-texto no Termo de Referência (peça nº 2), foram ajustados após a impugnação do certame em sua primeira publicação, como o ajuste no fator de potência, o prazo mínimo da garantia, o número de ciclos, entre outros, de forma a garantir compatibilidade com a Portaria nº 20 do INMETRO, de 15 de fevereiro de 2017.

Um dos pontos em que não houve mudança e que chamou a atenção desta Unidade Técnica, todavia, refere-se à especificação do fluxo luminoso mínimo das luminárias, definidos nos itens 4.1.1 a 4.1.7.

Para cada tipo de potência de luminária, foi exigido um valor de fluxo luminoso mínimo distinto, de forma que a eficiência energética de cada uma, medida em Lúmens por Watt (lm/W) não se manifestou em um padrão específico, o que não é usual. A tabela 2 a seguir apresenta a potência dos 7 (sete) tipos de luminária licitados, o fluxo luminoso mínimo de cada um e, em

decorrência da operação de divisão entre esses dois valores, a eficiência energética mínima necessária para cada tipo.

Tabela 2 - Compilado de potências e fluxos luminosos exigidos para cada tipo de luminária no Pregão nº 003/2021, promovido pelo CIMOG.

Descrição	Potência máxima (W)	Fluxo Luminoso mínimo (lm)	Eficiência Energética no Edital (lm/W)
Tipo 1	40	5700	142,5
Tipo 2	60	8400	140,0
Tipo 3	80	12500	156,3
Tipo 4	100	15000	150,0
Tipo 5	120	18600	155,0
Tipo 6	150	21700	144,7
Tipo 7	180	25000	138,9

O Termo de Referência justificou os valores de Fluxo Luminoso mínimo definidos no certame da seguinte forma:

Os fluxos luminosos mínimos de cada luminária foram elencados de acordo com pesquisa ao site do INMETRO, garantindo a concorrência em termos de marcas que atendam as especificações, visando não apenas a economia de energia, mas o resultado luminoso na via, selecionando luminárias de alta eficiência luminosa, pois quanto maior a eficiência maior será o nível de iluminação das vias com menor consumo de energia, de acordo com o projeto executivo a ser realizado, visando a contratação mais vantajosa ao município.

Não foi possível identificar, todavia, o tipo de pesquisa realizada nem a forma como os valores de fluxo luminoso e eficiência foram escolhidos. Para fins de esclarecimento, tanto a Portaria INMETRO nº 20/2017 quanto a mais recente, Portaria INMETRO nº 62/2022, que tratam da qualidade e dos requisitos de avaliação da conformidade para luminárias para a Iluminação Pública Viária, estabelecem como “Classe A” o nível de eficiência energética superior a 100 lm/W, no caso de luminárias com tecnologia LED.

Observa-se, em análise do processo licitatório, que em sede de cotação de preços, a solicitação apresentada pelo CIMOG já continha os valores de potência para cada tipo de luminária demandada (Figura 3 deste relatório, no item 3.2.2), porém sem a definição aparente da eficiência energética e, consequentemente, do fluxo luminoso.

No recebimento das cotações pelas empresas, todavia, percebe-se que a empresa Teltex, que também participou do certame, apresentou as especificações técnicas de seus componentes já na cotação, cuja marca das luminárias era Zagonel, a empresa vencedora do certame.

A análise dessas especificações técnicas, peça nº 13, “LED 1”, pg. 11, permite concluir que há uma semelhança entre a eficiência energética e fluxo luminoso apresentado pela Teltex, nas especificações técnicas dos componentes, com a forma como essas grandezas foram definidas em edital superveniente. A Tabela 3 a seguir apresenta a comparação entre a eficiência energética exigida em edital e a eficiência energética constante do documento enviado pela Teltex no âmbito das cotações.

Tabela 3 - Comparação da eficiência energética exigida em edital e eficiência apresentada na cotação da empresa Teltex, no âmbito do Pregão nº 003/2021, promovido pelo CIMOG.

Descrição	Potência máxima (W)	Fluxo Luminoso mínimo (lm)	Eficiência Energética no Edital (lm/W)	Eficiência na Cotação da Teltex (lm/W)
Tipo 1	40	5700	142,5	145
Tipo 2	60	8400	140,0	140
Tipo 3	80	12500	156,3	163
Tipo 4	100	15000	150,0	150
Tipo 5	120	18600	155,0	156
Tipo 6	150	21700	144,7	145
Tipo 7	180	25000	138,9	140

Dessa forma, levando em consideração (i) a ausência de justificativa específica para a exigência de fluxo luminoso de cada tipo de luminária, (ii) o fato de que a eficiência das luminárias exigidas em edital varia, inclusive em casas decimais, o que não é usual, (iii) a semelhança entre os valores de eficiência energética apresentados acima, entende esta Unidade Técnica que houve risco relevante de que a licitação tenha apresentado um direcionamento a uma ou mais empresas em decorrência da especificação técnica das luminárias.

Outro ponto que deve ser trazido à tona pela pertinência do ocorrido é em relação ao tipo 5 de luminária LED, de 120 W, da qual foi estabelecida a necessidade de 18.600 lm, conforme análise realizada no item 3.1.2 deste relatório e as tabelas acima. Naquele item, a análise envolveu a decisão de desclassificação da proposta da denunciante com base no edital, já que sua luminária do tipo 5 possuía especificação de 18.000 lm, abaixo do exigido.

Neste apontamento, todavia, observa-se que essa exigência, que ocorreu de forma injustificada, resultou diretamente na desclassificação da empresa denunciante, de forma a promover uma restrição indevida à participação dessa empresa.

Observa-se pela Tabela 3 acima que a exigência de **eficiência energética mínima** para a luminária do tipo 5, que desclassificou a denunciante, foi de 155 lm/W, valor superior às luminárias tipo 1, 2, 4, 6 e 7 constantes da mesma tabela.

A denunciante, por sua vez, apresentou a luminária tipo 5 com eficiência energética de 150 lm/W, valor não só razoável como maior do que de outros tipos de luminária exigidos no edital. Porém, foi desclassificada pois a eficiência energética mínima seria de 155 lm/W, o que resulta em um fluxo luminoso mínimo de 18.600 lm.

Por todo o exposto, manifesta esta Unidade Técnica pela procedência do presente apontamento, de forma que houve irregularidade no detalhamento e nas especificações das luminárias do Pregão Presencial nº 003/2021, promovido pelo CIMOG, findando por trazer um elevado risco de direcionar a licitação a uma ou mais empresas.

3.4.3 – Conclusão do apontamento

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se sobre a **procedência** do apontamento “Direcionamento do certame em decorrência das especificações das luminárias”.

3.4.4 – Responsabilização

TÓPICO	APONTAMENTO	RESPONSÁVEL	CARGO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE
3.4	Direcionamento do certame em decorrência das especificações das luminárias.	Custodio Ribeiro Garcia	Presidente do CIMOG	Responsável pelo Termo de Referência do referido pregão, que estabeleceu especificações técnicas injustificadas que podem ter direcionado o certame a uma ou mais empresas.	A responsabilidade pelo Termo de Referência resultou na publicação do Edital de Pregão Presencial nº 003/2021, apresentando risco exposto no item 3.4.2.

3.5 – Apontamento Complementar

Sobrepço na Planilha de Referência. Ausência de composição de custos. Ausência de detalhamento dos encargos sociais e do BDI.

3.5.1 – Análise desta Unidade Técnica

O Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021, promovido pelo CIMOG, teve por objetivo o registro de preços de luminárias tipo LED instaladas e acessórios. Dessa forma, licitou-se não apenas a aquisição das luminárias, mas também a mão de obra e os equipamentos necessários para instalação desses materiais para o fornecimento desse serviço de engenharia.

Conforme análise realizada no item 3.2.2 deste relatório, houve uma discrepância entre o valor da cotação apresentado pela empresa Zagonel S/A, R\$ 92.968.395,33, e o valor da proposta da mesma empresa, considerando os mesmos quantitativos, no total de R\$ 29.954.002,40.

O segundo valor representa menos de um terço do primeiro, sendo de fato uma diferença extremamente relevante, o que não é justificado apenas pela presença de mais informações e especificidades que o edital trouxe, em relação à cotação.

Nesse sentido, resta claro que o **valor de referência da Planilha Orçamentária** do Pregão Presencial nº 003/2021, promovido pelo CIMOG, encontrava-se com **sobrep preço**, ou seja, uma diferença positiva a maior entre o orçamento de referência do certame e o orçamento paradigma, sendo este o que reflete de fato os valores de mercado para os materiais, serviços e mão de obra. No caso, o sobrepreço restou caracterizado pela disparidade entre (i) o valor de referência e (ii) o valor registrado em ata, considerando também todos os valores das propostas das empresas, que não se aproximaram do montante de referência estabelecido no certame licitatório.

Portanto, entende-se que houve irregularidade na formação de preços de referência pela Administração Pública, que deveria detalhar a planilha orçamentária em itens de materiais, mão de obra e equipamentos e não os agrupar em grandes itens fechados, assim como foi feito.

Essa exigência se faz necessária pois o objeto do certame não é somente a aquisição de materiais, mas sim a prestação de um serviço de engenharia, de forma que deveria ter sido realizada a composição unitária de serviços e o detalhamento dos encargos sociais e do BDI, o que também não foi realizado.

Nesse sentido, estabelece a Súmula nº 258 do Tribunal de Contas da União:

SÚMULA TCU 258: As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

Além disso, deveria o órgão licitante dar preferência para formação de preços de referência a partir da utilização de dados contidos em tabela de referência da Administração Pública, realizando a cotação diretamente com fornecedores apenas quando o preço de um insumo ou serviço não seja contemplado pelos sistemas referenciais de custos disponíveis para consulta. Cita-se, nesse sentido, o Acórdão 451/2019 – Plenário – do Tribunal de Contas da União:

Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado.

Todavia, foi adotada diretamente a cotação com fornecedores, sem uma separação dos valores de serviços, materiais e mão de obra, resultando em um valor de referência da planilha orçamentária fora da realidade econômica daquele objeto e que não serviu como balizador para a aceitabilidade das propostas. Verificou-se no caso em tela, o que se chama de “Efeito Administração Pública”, pois sabendo-se que as cotações se destinariam a subsidiar um orçamento-base para licitação, os fornecedores passam a incluir uma margem maior sobre o preço praticado, de tal modo que tenham ainda condições de reduzir o preço no ambiente concorrencial da licitação.

Por todo o exposto, entende-se que houve irregularidade na formação dos preços de referência, e insuficiência do Termo de Referência, que deveria ter apresentado planilha orçamentária com composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI.

3.5.2 – Conclusão do apontamento

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se sobre a **procedência** do apontamento “Sobrepreço na Planilha de Referência. Ausência de composição de custos. Ausência de detalhamento dos encargos sociais e do BDI”.

3.5.3 – Responsabilização

TÓPICO	APONTAMENTO	RESPONSÁVEL	CARGO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE
3.5	Sobrepço na Planilha de Referência. Ausência de composição de custos. Ausência de detalhamento dos encargos sociais e do BDI.	Custodio Ribeiro Garcia	Presidente do CIMOG	Responsável pelo Termo de Referência do referido pregão, insuficiente em relação à composição de custos e detalhamento de encargos sociais e do BDI. Responsável pela autorização para contratação, após a realização da cotação.	A responsabilidade pelo Termo de Referência e pela Autorização para Contratação resultou na publicação do Edital de Pregão Presencial nº 003/2021, que apresentou as irregularidades descritas no item 3.5.1.

3.6 – Apontamento adicionado por esta Unidade Técnica

Risco de jogo de planilha na forma como o certame foi conduzido.

3.6.1 – Análise desta Unidade Técnica

Conforme já estabelecido nas análises anteriores, o Pregão Presencial n.º 003/2021, promovido pelo CIMOG, teve por objetivo registrar uma ata de preços para futura e eventual realização de serviços de engenharia relacionados à modernização da iluminação pública dos municípios consortes.

Também já foi analisado neste relatório que foi adotada diretamente a cotação com fornecedores, sem uma separação dos valores de serviços, materiais e mão de obra, resultando em um valor de referência da planilha orçamentária fora da realidade econômica daquele objeto e que não serviu como balizador para a aceitabilidade das propostas.

Além disso, a partir do item 6.1 do edital, é possível identificar que o julgamento das propostas ocorreu pelo menor preço global, sendo avaliado, portanto, como melhor proposta o conjunto de todos os itens da planilha orçamentária.

Dessa forma, uma vez que (i) o valor de referência da licitação continha sobrepreço, não servindo como balizador do processo licitatório, (ii) não foi disponibilizada a composição de custos dos itens da planilha orçamentária e (iii) o critério de classificação ocorreu pelo menor preço global, afastando a análise de cada item de maneira individualizada, a condução do processo licitatório apresentou um **risco** de haver o que se denomina “jogo de planilha”.

Cita-se, nesse sentido, o Acórdão 8117/20211, do Tribunal de Contas da União, que apresenta esse entendimento:

O julgamento de propostas pelo menor preço global, sem análise dos preços unitários e sem estimativa de quantidades, pode conduzir à prática de jogo de planilha.

A seguir, será exemplificado, de forma breve, como poderia ocorrer um “jogo de planilha” nesse caso, a fim de facilitar o entendimento desse conceito e melhor apresentar o risco.

Uma vez que a contratação iria ocorrer pelo sistema de registro de preços, para eventual e futura realização das obras e serviços registrados em ata, é possível que parte ou até mesmo a totalidade dos itens da planilha orçamentária de referência sequer seja utilizada na prática, caso não haja demanda daquele tipo de luminária pelos municípios consortes, isso porque a formalização da ata não gera uma obrigação de contratação por parte da Administração Pública.

Nada impediria, portanto, que uma empresa apresentasse proposta **com certos itens em sobrepreço, e outros itens abaixo do valor de mercado**, de forma que o valor global da proposta esteja competitivo e abaixo da referência, porém com a realização de certos tipos de serviços trazendo benefícios econômicos indevidos à empresa.

Para se evitar esse tipo de situação, a Administração deve estabelecer no edital os critérios de aceitabilidade de preços unitários a serem atendidos.

Por todo o exposto, entende esta Unidade Técnica que a forma como o Pregão nº 003/2021, promovido pelo CIMOG, foi conduzido, quando considerado (i) o valor de referência da licitação continha sobrepreço, não servindo como balizador do processo licitatório, (ii) que não foi disponibilizada a composição de custos dos itens da planilha orçamentária e (iii) que o critério de classificação ocorreu pelo menor preço global, representou uma irregularidade, gerando o **risco** acima destacado para a Administração Pública.

3.6.2 – Conclusão do apontamento

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se sobre a **procedência** do apontamento “Risco de jogo de planilha na forma como o certame foi conduzido”.

3.6.3 – Responsabilização

TÓPICO	APONTAMENTO	RESPONSÁVEL	CARGO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE
3.6	Risco de jogo de planilha na forma como o certame foi conduzido.	Custodio Ribeiro Garcia	Presidente do CIMOG	Responsável pelo Termo de Referência do referido pregão, que apresentou valor de referência com sobrepreço e deficiência quanto à composição de custos dos itens da planilha orçamentária, assim como critério de classificação pelo menor preço global.	A responsabilidade pelo Termo de Referência resultou na publicação do Edital de Pregão Presencial nº 003/2021, apresentando risco exposto no item 3.6.1.
3.6	Risco de jogo de planilha na forma como o certame foi conduzido.	Lucas Ferrarez Ferreira da Costa	Pregoeiro Oficial CIMOG	Responsável pelo referido pregão, que apresentou valor de referência com sobrepreço e deficiência quanto à composição de custos dos itens da planilha orçamentária, assim como critério de classificação pelo menor preço global.	A responsabilidade pelo pregão resultou na publicação do referido edital, apresentando risco exposto no item 3.6.1.

4 – CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se no sentido da **improcedência** dos seguintes apontamentos no Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021, promovido pelo Consórcio Intermunicipal da Baixa Mogiana – CIMOG:

- Desclassificação indevida da empresa denunciante;
- Possível direcionamento da licitação – aceitabilidade da proposta com quantitativos imprecisos;
- Conluio entre as empresas participantes do certame.

Por outro lado, manifesta esta Unidade Técnica no sentido **procedência** do seguinte apontamento no âmbito desse processo licitatório:

- Direcionamento do certame em decorrência das especificações das luminárias.

Indício de irregularidade nos seguintes fatos apurados por esta Unidade Técnica:

- Sobrepreço na Planilha de Referência. Ausência de composição de custos. Ausência de detalhamento dos encargos sociais e do BDI;
- Risco de jogo de planilha na forma como o certame foi conduzido.

Os responsáveis pelas irregularidades observadas estão listados nos itens 3.4.4, 3.5.3 e 3.6.3 deste relatório.

Propõe esta Unidade Técnica a citação dos responsáveis pelos apontamentos aqui descritos, como forma de promover o princípio do contraditório e da ampla defesa.

1ª CFOSE/DFME, 15 de março de 2022.

André Lemos Mendes

Analista de Controle Externo

TC 3257-1