

PROCESSO: 1.114.502

NATUREZA: DENÚNCIA

DENUNCIANTE: RH ENGENHARIA LTDA.

JURISDICIONADO: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA BAIXA MOGIANA – CIMOG

1- INTRODUÇÃO

Tratam os autos de **DENÚNCIA** com pedido liminar, 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, com valor de referência estimado em R\$ 86.869.525,47.

2- HISTÓRICO

A denunciante insurgiu contra decisão da Comissão Permanente de Licitação que a desclassificou, requerendo que este Tribunal determinasse a suspensão liminar do certame.

Os fundamentos da denúncia, peça n.º 1 ID2653277, 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.

Segundo a denunciante ela teria apresentado a proposta mais vantajosa para a Administração Pública além de demonstrar possuir capacidade para executar o objeto licitado.

Os autos foram recebidos e distribuídos à relatoria do Conselheiro Relator Wanderley Ávila que indeferiu o pedido de liminar de suspensão do certame uma

vez que já havia contratação, por um dos municípios consorciados, com a empresa registrada em ATA.

Apesar de prejudicada a concessão de liminar determinou o Conselheiro (Peça 6 ID2655679) a intimação do Sr. Custódio Ribeiro Garcia, Presidente do CIMOG e do Sr. Lucas Ferrarez Ferreira da Costa, Pregoeiro, para que encaminhasse a este Tribunal o inteiro teor das fases interna e externa do Processo de Licitação n.º 004/2021, Pregão Presencial n.º 003/2021, bem como as justificativas que entendessem pertinentes.

Os interessados manifestaram-se conforme peças 11 a 30, dos autos, encaminhando a documentação das fases interna e externa da licitação.

Em seguida, vieram os autos a esta Unidade Técnica para exame dos fatos denunciados e dos documentos apresentados.

Os autos foram analisados por esta Unidade Técnica, tendo sido elaborado o relatório técnico, peça 32 ID2692479, que concluiu conforme se segue:

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.

Por fim, foram os autos ao Ministério Público de Contas que, tendo em vista os apontamentos no relatório técnico opinou pela citação dos responsáveis para que apresentassem defesa, caso entendessem pertinente.

Tendo em vista o parecer do Ministério Público de Contas, o Sr. Custódio Ribeiro Garcia, um dos responsáveis pelo processo de licitação foi citado e apresentou defesa (peças 40 a 48) destes autos, sendo em seguida, em cumprimento ao despacho do conselheiro relator, encaminhado os autos a esta unidade técnica para exame.

É o relatório.

3– APONTAMENTOS E MANIFESTAÇÃO.

3.1 – Apontamento

Direcionamento do certame em decorrência das especificações das luminárias.

3.1.1 – Fatos apresentados na Denúncia

Em síntese, o denunciante, na peça nº 01 ID2653277, afirmou 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.

Alegou 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.

No presente edital, segundo o denunciante os fluxos teriam acompanhado sempre os fluxos da empresa ZAGONEL, ou seja:

- Na luminária de 40w a eficiência foi de 142,5 lm/w;
- para a luminária de 80w, a eficiência exigida foi de 163 lm/w;

Segundo o denunciante, estas eram exatamente as especificações técnicas da empresa Zagonel.

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.

3.1.2 – Análise da Unidade Técnica - Peça 32 ID2692479

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

Aponta o relatório técnico que o item 4 do Termo de Referência apresentou a especificação técnica dos itens do certame. Observa o relatório que diversos pontos do edital quanto a esse item foram destacados em marca-texto no Termo de Referência (peça n.º 2 ID 2653277), por terem sido ajustados após a impugnação do certame em sua primeira publicação, tais 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 n.º 20 do INMETRO, de 15 de fevereiro de 2017.

Relatório aponta, todavia, que um dos pontos que chamou a atenção é o fato de não ter havido mudança para atender a prescrição da Portaria, nos itens 4.1.1 a 4.1.7, qual seja, especificação do fluxo luminoso mínimo das luminárias.

O relatório registra que 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 1 a seguir apresenta a potência dos 7 (sete) tipos de luminária licitados, o fluxo luminoso mínimo de cada um e, em

decorrência do quociente entre esses dois valores, que mede a eficiência energética mínima necessária para cada tipo.

Tabela 1 - 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

Observação – Os valores realçados foram as exigências do Edital de Licitação enquanto que a última coluna mostra o quociente entre os valores das duas colunas em realce.

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.

Porém, não foi possível identificar o tipo de pesquisa realizada nem a forma como os valores de fluxo luminoso e eficiência foram escolhidos para fins de esclarecimento, o relatório aponta que tanto a Portaria INMETRO nº 20/2017

quanto a 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, para as 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, porém sem a definição aparente da eficiência energética e, conseqüentemente, 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 ID2666827, “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 2 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 2 - 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 e, ainda o fato que a luminária com eficiência acima de 100 lm/W, já é classificada na categoria “Classe A”, entendeu esta Unidade Técnica que o Edital de licitação direcionava para um tipo de luminária fornecido pela empresa Zagonel.

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, que foi determinante na decisão de desclassificação da proposta da denunciante. Esta exigência apresentou exigência de eficiência energética de 55,5% acima do que preconiza as resoluções do INMETRO quanto a categoria “Classe A” de uma luminária.

Portanto, essa exigência gerou em desclassificação irregular do denunciante que apresentou eficiência energética de 150 lm/W.

Assim, pelo exposto, entendeu esta Unidade Técnica que as exigências foram restritivas e podem ter causado o direcionamento do objeto da licitação.

3.1.3 – Manifestação da defesa – Peças 40 a 46

O responsável pelo Procedimento, Sr. Custódio Ribeiro Garcia se manifestou alegando que o CIMOG, ao estudar a viabilidade de mercado, aliado às normas técnicas da Portaria nº 20 do INMETRO, de 15 de fevereiro de 2017 (vigente à época da licitação), apresentou devidamente a justificativa no termo de referência do edital, conforme se segue:

A potência nominal máxima de cada luminária fora selecionada para atender a economicidade projetada de

energia elétrica que fora em estimada em 34% em relação a fatura atual da energia.

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.

A temperatura de cor selecionado para as luminárias visa atender a tendência de utilização de temperaturas de cores mais baixas para contribuir com a saúde humana e menor interferência na vida animal. (Grifamos)

Alega que a definição pelo termo de referência acerca da eficiência energética, todas acima de 100 lm/w, o que significa que foi exigido apenas luminárias classificadas como "Classe A", pelo INMETRO, se deu conforme explicado no próprio termo:

(...) 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 ILUMINAMENTO DAS VIAS COM MENOR CONSUMO DE ENERGIA, DE ACORDO COM O PROJETO EXECUTIVO A SER REALIZADO, VISANDO A CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA AO MUNICÍPIO

Assim, segundo o defendente o principal objetivo da variação da eficiência energética nos 7 tipos de luminárias licitados seria garantir a concorrência no certame, a economia aos municípios e a satisfação dos munícipes. Ainda, segundo a defesa, a pesquisa realizada teria sido a análise das principais luminárias (para iluminação pública) existentes no mercado e a classificação dada pelo INMETRO a cada uma delas, conforme explicado no próprio termo de referência.

3.1.4- Análise

Esta unidade técnica procurou examinar pontualmente os argumentos trazidos pelos defendentes para justificar as exigências contidas no edital de licitação.

Após os devidos exames, conclui-se que os mesmos não são suficientes para sanar os apontamentos quanto às exigências excessivas e o direcionamento do objeto da licitação para a empresa Zagonel.

A Portaria INMETRO nº 62/2022, que trata da qualidade e dos requisitos de avaliação da conformidade para luminárias para a Iluminação Pública Viária, estabelece como “Classe A” o nível de eficiência energética superior a 100 lm/W, para as luminárias com tecnologia LED. Exigir percentual de 40 a 50% de lm/W acima daquilo que é considerado como Classe A para luminárias de LED torna o mesmo restritivo e direciona o objeto da licitação.

3.1.5- Conclusão do apontamento

Os argumentos apresentados pela defesa não procedem. Ratifica-se o apontamento quanto à restrição ao caráter competitivo da licitação e direcionamento do objeto da licitação.

3.2 – Apontamento Complementar

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

3.2.1 – Análise anterior desta Unidade Técnica – Peça nº 32

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 do relatório de análise inicial (peça nº 32), 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 representou 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, restou claro que o **valor de referência da Planilha Orçamentária** do Pregão Presencial nº 003/2021, promovido pelo CIMOG, encontrava-se com **sobrepço**, 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.

Assim, entendeu-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, observou o relatório técnico que deveria o órgão licitante ter dado 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. Para tal citou, 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.

Concluiu o relatório técnico, 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.

3.2.2- Manifestação da defesa – Peças 40 a 46

Em síntese, o interessado argumenta que não há meios de se afirmar que houve sobrepreço na ata, embora o balizamento de preços na fase interna tenha ficado na margem dos preços de mercado. Desta forma não teria havido prejuízo na apuração do preço final no julgamento do certame, ficando os mesmos dentro dos parâmetros de mercado.

Alega que, embora cotação na fase interna da licitação possa ter tido problemas com a finalidade de comprovar que o preço contido na Ata de Registro de Preços, esta estaria dentro dos limites praticados no mercado fornecedor. Que a associação teria realizado uma ampla pesquisa de mercado, tendo como foco contratos e instrumentos similares, feitos com a Zagonel S.A., com os mesmos itens e marcas. Conforme quadro que se segue:

Tabela 4 – Valores apresentados pelo defendente contratados por outros municípios

Itens Principais (Preço Unitário em R\$)	Cimog	Tapiratiba SP	Lamim MG	Cambuí MG	Candói	Oriente SP	Bernadino Campos SP
Luminária 40W	469,67			449,00 + 83,00= 532,00			
Luminária 60W	489,26	500,00					
Luminária 100W	712,70			644,00+ 83,00= 727,00			586,98+ 90,00= 676,98
Luminária 120W	715,58		886,33		863,00		
Luminária 150W	756,53	820,00		770,00+ 83,00= 853,00	960,38	658,15+ 100,00= 758,15	
Luminária 180W	802,44	945,00		809,50+ 83,00= 892,50			
Relê Fotoeletrônico	18,91		22,51				
Braço Ilum. Pública 1,5m	193,86				285,44		

Em relação à ausência de composição de custos e ausência de detalhamento dos encargos sociais e do BDI, alega que se trata do registro de preços para futura e eventual aquisição de luminárias de LED instaladas e acessórios para atender as necessidades do municípios consorciados. Alega, que não se referem a obra e sim serviços comuns e que portanto, se enquadrariam nos casos de pregão. Portanto, não seria objeto relacionado a obra, conforme a informação técnica deste tribunal de Contas.

Alega que a substituição de luminárias (convencionais por Led) em postes de iluminação pública não se trata de construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, portanto descaracterizada está a sua caracterização como obra.

O defendente alega que obras e serviços de engenharia , em regra, são todos aqueles que exigem presença *in loco* de um profissional habilitado nesta área para execução.

3.2.3- Análise

Preliminarmente, é importante observar que o apontamento refere-se ao sobrepreço na planilha de referência do edital de licitação e não na Ata de Registro de Preços.

Em sede de reexame é importante observar que não há o que reparar ao exame técnico desta unidade técnica. Os serviços hora em comento são considerados eficiência da iluminação pública, embora a entidade venha nos autos justificar que trata de aquisição de luminárias.

A eficiência pública, para fins de acompanhamento são serviços que demandam previamente a elaboração de projeto e planilha orçamentária, baseada em quantitativos e preços unitários, cuja origem está fundada nas composições de custos unitários. Observa-se que a licitação foi realizada no regime da Lei Federal 8666/93, e que em seu art. 7º prevê:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1o A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2o As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Verificou-se que o objeto sobre contrato é a aquisição de luminárias englobando a instalação, ou seja, materiais e mão de obra. Portanto, se assemelham às obras de engenharia.

Foi realizada sem projeto luminotécnico para cada município envolvidos e que fazem parte do consórcio. Não foram apresentadas as composições de custos unitários e com a aplicação dos critérios e procedimentos necessários, relativo à boa prática de orçamentação, ou seja, contemplando, mão de obra (com todos os índices de produtividade, encargos sociais e complementares), materiais (com todos os índices de consumo individuais) e demonstrativo das taxa de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI.

O procedimento de cotação adotado pela associação, não preenche os requisitos legais e, pode constituir-se em fraude à lei de licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais

1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia

Quanto ao sobrepreço, a apuração desta unidade técnica é contundente. Procedeu-se a um orçamento estimado em R\$ 92.968.395,33, enquanto que o valor da proposta da mesma empresa, considerando os mesmos quantitativos, foi no valor total de R\$ 29.954.002,40, ou seja, uma diferença de 210,37%. Isto pode ser claramente observado pela planilha comparativa que se segue, onde há demonstração do valor total do sobrepreço apurado, inclusive individualmente, ou seja, em cada preços unitários apresentado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais

1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia

Tabela 5- Demonstração do sobrepreço existente na tabela de referência da licitação.

ITEM	DESCRIÇÃO	UND.	Cotações								PROPOSTAS			Diferença de quantitativo ZAGONEL X EDITAL	Diferença de preço unitário Zagonel - Cotação x Praticado	Diferença de preço Total Zagonel - Cotação x Praticado
			Zagonel		TELTEX		Triangulo Luz		GMSoluções Elétricas		Zagonel					
			Preço Unitário	Preço Total	Preço Unitário	Preço Total	Preço Unitário	Preço Total	Preço Unitário	Preço Total	Quantidade	Preço Unitário	Preço Total			
1	Luminária LED instalada até 40W 4.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	R\$ 1.594,28	R\$ 16.258.467,44	R\$ 1.609,95	R\$ 16.418.270,10	R\$ 1.623,54	R\$ 16.556.860,92	R\$ 1.712,26	R\$ 17.461.627,48	10198,00	R\$ 477,12	R\$ 4.865.669,76	949,00	R\$ 1.117,16	R\$ 11.392.797,68
2	Luminária LED instalada até 60W 4.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	R\$ 1.799,34	R\$ 20.922.725,52	R\$ 1.931,93	R\$ 22.464.482,04	R\$ 1.937,89	R\$ 22.533.784,92	R\$ 1.945,09	R\$ 22.617.506,52	11628,00	R\$ 497,02	R\$ 5.779.348,56	1079,00	R\$ 1.302,32	R\$ 15.143.376,96
3	Luminária LED instalada até 80W 4.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	R\$ 2.193,97	R\$ 17.170.009,22	R\$ 2.117,70	R\$ 16.573.120,20	R\$ 2.180,81	R\$ 17.067.019,06	R\$ 2.395,82	R\$ 18.749.687,32	7826,00	R\$ 724,01	R\$ 5.666.102,26	726,00	R\$ 1.469,96	R\$ 11.503.906,96
4	Luminária LED instalada até 100W 4.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	R\$ 2.267,71	R\$ 8.193.236,23	R\$ 2.346,19	R\$ 8.476.784,47	R\$ 2.430,99	R\$ 8.783.166,87	R\$ 2.378,83	R\$ 8.594.712,79	3613,00	R\$ 726,76	R\$ 2.625.783,88	335,00	R\$ 1.540,95	R\$ 5.567.452,35
5	Luminária LED instalada até 120W 4.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	R\$ 2.328,50	R\$ 9.712.173,50	R\$ 2.535,29	R\$ 10.574.694,59	R\$ 2.512,45	R\$ 10.479.428,95	R\$ 2.498,48	R\$ 10.421.160,08	4171,00	R\$ 726,93	R\$ 3.032.025,03	388,00	R\$ 1.601,57	R\$ 6.680.148,47
6	Luminária LED instalada até 150W 4.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	R\$ 2.377,56	R\$ 6.214.941,84	R\$ 2.488,60	R\$ 6.505.200,40	R\$ 2.346,65	R\$ 6.134.143,10	R\$ 2.482,17	R\$ 6.488.392,38	2614,00	R\$ 768,53	R\$ 2.008.937,42	240,00	R\$ 1.609,03	R\$ 4.206.004,42
7	Luminária LED instalada até 180W 4.000K. (Inclusa remoção da luminária existente)	peça	R\$ 2.436,98	R\$ 2.773.283,24	R\$ 2.559,21	R\$ 2.912.380,98	R\$ 2.372,32	R\$ 2.699.700,16	R\$ 2.441,85	R\$ 2.778.825,30	1138,00	R\$ 815,17	R\$ 927.663,46	106,00	R\$ 1.621,81	R\$ 1.845.619,78
8	Relé foto eletrônico.	peça	R\$ 49,70	R\$ 2.047.043,60	R\$ 42,10	R\$ 1.734.014,80	R\$ 46,97	R\$ 1.934.600,36	R\$ 49,25	R\$ 2.028.509,00	41188,00	R\$ 19,21	R\$ 791.221,48	3823,00	R\$ 30,49	R\$ 1.255.822,12
9	Braço de iluminação pública de 1,5m. (Inclusa remoção do braço existente)	peça	R\$ 426,00	R\$ 4.168.410,00	R\$ 321,94	R\$ 3.150.182,90	R\$ 427,28	R\$ 4.180.934,80	R\$ 454,54	R\$ 4.447.673,90	9785,00	R\$ 196,94	R\$ 1.927.057,90	909,00	R\$ 229,06	R\$ 2.241.352,10
10	Braço de iluminação pública de 3,0m. (Inclusa remoção do braço existente)	peça	R\$ 639,00	R\$ 3.037.806,00	R\$ 371,44	R\$ 1.765.825,76	R\$ 685,01	R\$ 3.256.537,54	R\$ 699,71	R\$ 3.326.421,34	4754,00	R\$ 261,69	R\$ 1.244.074,26	441,00	R\$ 377,31	R\$ 1.793.731,74
11	Conector para iluminação pública em RDA.	peça	R\$ 22,72	R\$ 1.871.582,72	R\$ 14,86	R\$ 1.224.107,36	R\$ 23,54	R\$ 1.939.131,04	R\$ 21,49	R\$ 1.770.260,24	82376,00	R\$ 7,74	R\$ 637.590,24	7646,00	R\$ 14,98	R\$ 1.233.992,48
12	Ferragens de iluminação pública.	peça	R\$ 41,18	R\$ 598.716,02	R\$ 185,73	R\$ 2.700.328,47	R\$ 42,58	R\$ 619.070,62	R\$ 44,43	R\$ 645.967,77	14539,00	R\$ 30,85	R\$ 448.528,15	1349,00	R\$ 10,33	R\$ 150.187,87
TOTAL				R\$ 92.968.395,33		R\$ 94.499.392,07		R\$ 96.184.378,34		R\$ 99.330.744,12			R\$ 29.954.002,40		Sobrepreço na	R\$ 63.014.392,93

Por outro lado, há que trazer ao relatório o que prescreve o art. 48 da Lei Federal 8666/93.

Art. 48. Serão desclassificadas:

...

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

...

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

Ora, o artigo impõe dois limites para identificar o que é um preço exequível em uma licitação: O valor orçado pela Administração e a média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela administração. Neste sentido, preços que se apresentarem abaixo de 70% do menor destes valores são

considerados inexequíveis. No entanto, tem que se observar que é também inaceitáveis distorções muito grandes em relação à estimativa de preços da Administração, para a licitação. No presente Edital, todas as propostas apresentaram preços inferiores a 50% da estimativa da Administração.

Considerando um olhar inverso, se as propostas financeiras da licitação apresentaram preços muito abaixo do 50% do valor estimado pela licitação, e neste caso podemos observar que a proposta financeira vencedora encontrava-se com valor em torno de 31% do valor estimado, considerando o disposto no art. 48 da Lei Federal 8666/93, acima transcrito, esta proposta seria inexequível

Todavia, o defendente vem ao presente processo para afirmar que a análise desta unidade técnica está equivocada e que os preços praticados e contratados na licitação encontravam-se dentro do intervalo de razoabilidade.

Ora, observando os argumentos do defendente, se os preços contratados estavam dentro do intervalo de razoabilidade, então os preços estimados encontravam-se com sobrepreço.

Assim, não há o que se questionar na análise procedida por esta unidade técnica quanto ao sobrepreço da planilha de referência do edital de licitação. Portanto, ratifica-se a informação trazida pelo estudo técnico desta unidade, quanto à prática de sobrepreço para a contratação referida.

Quanto a ausência de composição de custos unitários e da composição da taxa de encargos sociais e do BDI, não há dúvida na análise feita por esta unidade técnica. O serviços constantes do presente processo constituem-se de serviços de engenharia e deveriam estar presentes as composições de custos unitários e da taxa de encargos sociais, encargos complementares e taxa de BDI. .

O objeto da licitação foi informado como uma aquisição. No entanto, trata-se de uma contratação de serviço, para o qual a administração nomeou, irregularmente, como aquisição o que constitui uma burla à lei de licitações. Portanto, ratifica-se o estudo técnico elaborado por esta unidade técnica.

Diante de tais constatações, entende-se que não seria possível a realização da licitação utilizando-se da modalidade de pregão e tampouco utilizar-se do registro de preços para as contratações.

Cada município, participante do consórcio deveria previamente ter elaborado o seu projeto básico, projeto luminotécnico, definindo os padrões de efficientização a ser empregado no município, em função de suas peculiaridades e, ainda, estes terem sido previamente aprovados, inclusive na concessionária distribuidora de energia elétrica, para que o objetivo fosse alcançado ao final da efficientização, melhor qualidade da iluminação pública, agregada a um menor custo no consumo de energia elétrica.

3.2.4 – Conclusão do apontamento

Após as devidas análises, esta Unidade Técnica manifesta-se pela procedência dos fatos apontados no relatório técnico. Assim, ratifica-se os apontamentos do relatório técnico.

3.3 – Apontamento adicionado por esta Unidade Técnica

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

3.3.1 – Análise anterior desta Unidade Técnica – Peça nº 32

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 8117/2021, 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.

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 fossem utilizados na prática, caso não houvesse 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.

Assim, conclui o relatório desta 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.

3.3.2 – Manifestação da defesa – Peças 40 a 46

O interessado se defende alegando que o estudo técnico desta unidade técnica não procede, uma vez que restou devidamente evidenciado que os preços finais contratados ficaram aquém dos preços praticados no mercado conforme ampla pesquisa recém realizada pelo CIMOG e anexada a defesa.

Alega que o art. 15, inc. IV e o art. 23, §1º, ambos da Lei nº 8.666/93, trazem a previsão de que "as compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias", e as obras, serviços e compras, serão divididas "em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis".

Assim, a Administração deveria realizar uma análise em que se cotejasse a necessidade e a vantagem de licitar o objeto de forma conjunta, sob o enfoque da inviabilidade técnica ou econômica ou ao contrário proceder contratações individualizadas, utilizando-se do critério de julgamento "menor preço" por item (item de lote, grupo, a depender da nomenclatura comumente utilizada no Órgão/Entidade). Que os dois casos deveriam ser considerados previamente à decisão de licitar o objeto como um todo, ou de modo individualizado/parcelado: primeiramente, se o objeto comporta materialmente a divisão, sem qualquer prejuízo e segundo, se a divisão é a opção mais vantajosa para a Administração do ponto de vista técnico e econômico.

Alega que, no presente caso, seria impossível ter uma empresa procedendo aos serviços de fornecimento e substituição de luminárias de 100W e outra substituindo luminárias de 150W, e por fim outra fornecendo e substituindo o braço de IP.

Que exatamente fundamentado nestes termos não era possível proceder ao registro de preços por item.

3.3.3 – Análise

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) estabelece que o sistema de registro de preços deve ser regulamentado por decreto, atendidas, dentre outras condições, as peculiaridades regionais.

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

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

...

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

Nestes termos, é necessário que todos os municípios que pertencem ao consórcio tivessem previamente à licitação regulamentado nas suas unidades federativas o Sistema de Registro de Preços.

O relatório técnico, desta unidade técnica, apontou o risco de jogo de planilha, tendo em vista que ao não apresentar critérios para os preços unitários poderia o licitante vencedor ser demandado a proceder à substituição apenas de alguns itens, entre eles aqueles que poderiam lhe trazer maior lucro em detrimento daqueles que não lhe trariam lucro algum, o que configuraria o jogo de planilha.

Em que pese o esforço da defesa para desmerecer o estudo técnico desta unidade técnica, verifica-se os argumentos apresentados pela defesa não foram suficientes para mudar o teor do relatório técnico. Em nenhum instante, a defesa apresenta fundamentos para demonstrar que os preços estariam dentro dos limites de razoabilidade e que não haveria o risco do jogo de planilha

Considerando que não foram apresentados projetos básicos e todos os apontamentos acima já discutidos neste relatório técnico entende-se que os argumentos não foram suficientes para sanar o apontamento.

3.3.4 – Conclusão

Por todo o exposto entende-se pela presença do risco de haver jogo de planilha nas contratações, razão pela qual, ratifica-se a informação técnica.

4 – CONCLUSÃO

Feitas as devidas análises dos argumentos trazidos pela defesa, esta Unidade Técnica manifesta-se no sentido da manutenção dos apontamentos quanto às irregularidades no Processo de Licitação nº 004/2021, Pregão Presencial n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais

1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia

003/2021, promovido pelo Consórcio Intermunicipal da Baixa Mogiana – CIMOG, conforme se segue:

- Direcionamento do certame em decorrência das especificações das luminárias.
- 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.

1ª CFOSE/DFME, 1 de agosto de 2022.

Luiz Henrique Starling Lopes
Analista de Controle Externo TC 1792-0