

PROCESSO N°:	@LCC 20/00593512
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Capinzal
RESPONSÁVEL:	Ivair Lopes Rodrigues
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Capinzal Nilvo Dorini
ASSUNTO:	REGISTRO DE PREÇO para contratação de empresa para prestação de serviço de mão de obra especializada em Pequenos Reparos e Manutenção Predial Preventiva e Corretiva na Estrutura Física dos Prédios das Secretarias e Fundos do Município de Capinzal/SC.
RELATOR:	Sabrina Nunes Iocken
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1
RELATÓRIO N°:	DLC - 892/2020

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da análise do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços n. 61/2020¹, publicado pela Prefeitura Municipal de Capinzal, cujo objeto é a “contratação de empresa para prestação de serviço de mão de obra especializada em Pequenos Reparos e Manutenção Predial Preventiva e Corretiva na Estrutura Física dos Prédios das Secretarias e Fundos do Município de Capinzal/SC”, encaminhado a este Tribunal para exame preliminar, em cumprimento à Resolução n. TC-06/2001, nos termos da Instrução Normativa n. TC-21/2015.

A licitação se dá através do Sistema de Registro de Preços com valor total estimado do edital de R\$ 1.018.500,00. A abertura da sessão está prevista para o dia 15/10/2020, às 07h40min.

2. ANÁLISE

2.1. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COM PREVISÃO DE PAGAMENTO POR HORA TRABALHADA

Segundo o Edital de Pregão Eletrônico n. 61/2020, serão contratados serviços de manutenção predial, a serem medidos por hora. No entanto, se os serviços forem contratados da forma como prevê o edital, as medições serão bastante subjetivas, pois não há critérios que definam o tempo necessário à execução de cada um dos serviços, dificultando o controle pela Administração Pública. Ainda, não há garantias quanto à qualidade dos serviços entregues, já que a prestação do serviço por hora já configurará o direito ao recebimento pela contratada.

Ademais, essa forma de remuneração – por hora trabalhada – possibilita a ocorrência do aumento do lucro da empresa proporcionalmente à sua inaptidão na execução dos serviços, pois quanto mais tempo usar para realizar um serviço maior será o seu lucro, tendo em vista que

¹ Fls. 2 a 19

não foram definidos critérios que serviriam para medir os serviços pagos. Da mesma forma, o serviço não será prestado de acordo com o princípio da eficiência, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...] (Grifou-se)

Na remuneração por hora trabalhada, a fiscalização deve ser ainda mais atuante, na medida em que para o controle das horas trabalhadas pela contratada é necessário que o responsável pela fiscalização do contrato acompanhe permanentemente a execução dos serviços, em detrimento de atuar em outras atividades de sua atribuição.

O edital em apreço prevê, no item 3 do Termo de Referência (Anexo I)², que “O responsável pela Empresa contratada deverá visitar o local, acompanhado por um funcionário designado pela Secretaria e pelo responsável do imóvel onde serão executados os serviços, para que juntos analisem e definam os serviços, bem como estimem o tempo necessário, ou seja, quantas horas aproximadamente levarão para que os serviços sejam executados e número máximo de profissionais para executarem os trabalhos”. Dessa forma, a Administração estaria dividindo com a contratada a incumbência de decidir quantas horas são necessárias para cada serviço, ou seja, a remuneração que esta fará jus pelo serviço executado, o que não é cabível, já que haverá parcialidade nesta definição.

Ainda, a licitação de serviços por hora trabalhada é contrária ao art. 6º, IX, alínea “f” da Lei Federal n. 8666/1993, que prevê a necessidade de que os orçamentos dos serviços objeto da licitação sejam fundamentados em **quantitativos de serviços** e fornecimentos propriamente avaliados.

A jurisprudência do TCU também é contrária à medição e pagamento de serviços tendo como critério a hora trabalhada. A determinação constante do Acórdão 265/2010 - Plenário demonstra o posicionamento da Corte:

Abstenha-se de contratar por postos de trabalho, evitando a mera alocação de mão de obra e o pagamento por *hora trabalhada* ou por posto de serviço, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviço baseado na prestação e na remuneração de serviços mensuradas por resultados sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, em obediência ao Decreto 2.271/97, art. 3º, § 1º;

O Acórdão 667/2005 TCU-Plenário, igualmente, dispôs:

Adote metodologias de mensuração de serviços prestados que privilegiem a remuneração das contratadas mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas trabalhadas ou nos postos de trabalho;

Cabe ressaltar que em situação semelhante o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina determinou medida cautelar para a sustação de edital que previa a contratação de serviços de manutenção predial por hora trabalhada. É o que consta na Decisão Singular n. 708/2018 – Processo @LCC 18/00721703, ratificada pelo Plenário desta Casa em 17/09/2018, culminando em anulação da licitação pela Unidade, para reavaliação da forma de contratação.

Da mesma forma é o que consta no Processo desta Corte de Contas @LCC 19/00432886, no qual foi determinado, em decisão plenária, que a Unidade adotasse providências visando a anulação do certame em virtude de irregularidades, dentre elas a “contratação de serviços com previsão de pagamento por hora trabalhada”.

Ademais, no Processo @TCE 07/00546065 o Sr. Relator, em seu Relatório e Voto, aprovado por unanimidade em sessão plenária do dia 05/10/2020, elenca diversos problemas na execução do contrato cujo orçamento e medições se deram em função de horas de profissionais envolvidos e equipamentos empregados, dentre eles: (i) ausência de verificação quanto à suficiência, necessidade ou completude do serviço entregue; (ii) a empresa teria arbitrado quantitativo elevado em cada serviço; (iii) antecipação de pagamento, sem que o serviço tivesse sido realizado na sua integralidade; (iv) pagamento por serviço não executado e a dificuldade de quantificar o dano em função da forma como o orçamento foi montado – horas de profissionais e equipamentos.

Portanto, a contratação de serviços dessa natureza com medições por hora trabalhada vai de encontro aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

A contratação de serviços é mais adequada quando esses são mensurados por resultados em contraposição à simples locação de mão-de-obra, ou seja, o órgão contrata a empresa para realizar a atividade, interessando a ele apenas os resultados ou os produtos obtidos no prazo fixado segundo as especificações estabelecidas, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa empregou.

Essa forma de execução permite que a remuneração da contratada seja feita com base na mensuração dos serviços e resultados, evitando-se, ao máximo, o pagamento por horas-trabalhadas. Assim, a Administração paga somente pelos produtos e serviços efetivamente realizados e aceitos conforme as métricas e os padrões previamente estabelecidos. Entre as vantagens derivadas dessa sistemática, vale mencionar a eliminação ou, pelo menos, a fragilização

do paradoxo lucro-incompetência e a possibilidade de exercer um controle mais eficaz sobre os resultados da contratação.

Para o caso de manutenção predial, a Unidade deve fazer um levantamento histórico do órgão, elencando os serviços de manutenção mais utilizados recentemente, e os respectivos quantitativos aproximados para a elaboração do orçamento. Além disso, é necessária a elaboração de termo de referência bem estruturado, que identifique objetivamente os serviços e possibilite que as medições dos serviços sejam realizadas.

Consta no Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico n. 61/2020 a seguinte planilha orçamentária, contendo os serviços a serem contratados:

QUADRO 1 – ORÇAMENTO

Item	Qtidade	Unid.	Descrição	Preço Unit. Máximo (R\$)	Preço Total (R\$)
1	21.000	HRS	Descrição dos serviços: consertos, melhorias e adequações em edificações, construção e ou consertos em calçadas, muros, retoque em revestimento interno e externos, de pisos e paredes, reforma de telhados, troca de paredes, aberturas, forros, caibros, reboco e serviços em geral de pedreiro, carpinteiro, e pintor, assentamento de tijolos 06 furos, maciços e blocos de concreto, armação de ferragens, montagens de caixaria, realização de rebocos, colocação de pisos cerâmicos, execução de coberturas, consertos muros e calçadas, abertura de valas para tubulações de drenagem de águas das chuvas. Serviços de pintura (incluindo preparo da área com lavagem e lixagem) em paredes internas e teto, pintura em paredes externas, pintura de piso de quadras poliesportiva e outras áreas, pintura em esquadrias de madeira, pintura em esquadrias de ferro, restauração de grades de ferro, restauração de janelas, portas e portões de ferro, conservação dos brinquedos que compõem parquinhos infantis e serviços correlatos. OBS: 1- executar a limpeza final da obra, 2- interpretar projetos arquitetônicos 3- utilizar-se de equipamentos de segurança.	48,50	1.018.500,00
TOTAL					1.018.500,00

Fonte: Anexo I - Edital de Pregão Eletrônico n. 61/2020

Diante do quadro acima, depreende-se que diversos serviços, a serem executados por categorias profissionais diferentes, serão remunerados pelo mesmo valor por hora, o que não é razoável e proporcional à dificuldade do serviço.

Diante de todo o exposto, a contratação de serviços com previsão de pagamento por hora trabalhada afronta o art. 6º, inciso IX, alínea “f” da Lei Federal n. 8666/1993, os princípios constitucionais de economicidade e eficiência, bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas.

2.2. DA CAUTELAR

No que tange ao requerimento de medida cautelar para sustação do edital, consoante no art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 29 da Instrução Normativa TC n. 21/2015, em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento fundamentado do órgão de controle, ou por iniciativa própria, o Relator, sem a prévia manifestação do fiscalizado, interessado, ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determinará, através de despacho singular, à autoridade competente a sustação do procedimento licitatório até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados: existência, no presente edital, de contratação de serviços com previsão de pagamento por hora trabalhada.

Ainda, a abertura do referido certame está prevista para 15/10/2020, sendo necessária a sustação cautelar para evitar a homologação e/ou a contratação do objeto com essas possíveis irregularidades.

3. CONCLUSÃO

Considerando que foram analisados alguns aspectos técnicos jurídicos e de engenharia do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços n. 61/2020, lançado pela Prefeitura Municipal de Capinzal.

Considerando que a presente licitação trata da contratação mediante ata de registro de preços de serviços de manutenção predial.

Considerando que o pagamento dos serviços será por hora trabalhada.

Considerando que a abertura da sessão pública está prevista para o dia 15/10/2020.

Considerando a necessidade de concessão de medida cautelar para sustar o andamento do certame até que a Unidade faça as adequações necessárias ou apresente justificativa fundamentada pelas irregularidades apontadas.

Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. CONHECER o presente Relatório que, por força da Instrução Normativa n. TC-21/2015, analisou preliminarmente sob os aspectos técnicos de engenharia e jurídicos o Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços n. 61/2020, lançado pela Prefeitura Municipal de Capinzal, cujo objeto é a “contratação de empresa para prestação de serviço de mão de obra especializada em Pequenos Reparos e Manutenção Predial Preventiva e Corretiva na Estrutura Física dos Prédios das Secretarias e Fundos do Município de Capinzal/SC”, com base nos ditames legais da Lei Federal n. 8666/1993.

3.2. DETERMINAR CAUTELARMENTE, ao Sr. Ivair Lopes Rodrigues, Secretário Municipal de Administração e Finanças de Capinzal e subscritor do edital em apreço, inscrito no CPF n. 040.381.069-85, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a **SUSTAÇÃO** do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços n. 61/2020 (abertura em 15/10/2020, às 07h40min), até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face da irregularidade listada a seguir:

3.2.1. Contratação de serviços com previsão de pagamento por hora trabalhada, em inobservância ao art. 6º, inciso IX, alínea “f” da Lei Federal n. 8666/1993, aos princípios constitucionais de economicidade e eficiência, bem como à jurisprudência do TCU e da Corte de Contas catarinense (item 2.1 do presente Relatório).

3.3. DETERMINAR A AUDIÊNCIA do Sr. Ivair Lopes Rodrigues, já qualificado, para que, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da deliberação, nos termos do art. 29, § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 e no inc. II do art. 5º da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, apresente justificativas, adote as medidas corretivas necessárias ao exato cumprimento da lei ou promova a anulação da licitação, se for o caso, acerca da irregularidade apontada no item 3.2 acima.

3.4. DAR CIÊNCIA da Decisão à Prefeitura Municipal de Capinzal, à sua Assessoria Jurídica e ao seu Controle Interno.

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 08 de outubro de 2020.

DÉBORA BORIM DA SILVA
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RENATA LIGOCKI PEDRO
Chefe de Divisão

ROGÉRIO LOCH
Coordenador

DENISE REGINA STRUECKER
Diretora