

## DENÚNCIA N. 1072520

**Denunciante:** Freitas e Morais Construtora Ltda.

**Jurisdicionado:** Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba – Cides, com sede no Município de Uberlândia

**Responsáveis:** Lindomar Amaro Borges, Alexandro de Souza Paiva

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

### EMENTA

MEDIDA CAUTELAR. DENÚNCIA. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA. REGISTRO DE PREÇOS. EXECUÇÃO DE MODIFICAÇÃO DA REDE, SUBSTITUIÇÃO E AMPLIAÇÃO DO PARQUE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. FORNECIMENTO DE MATERIAIS, MÃO DE OBRA, EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS. INCOMPATIBILIDADE DO OBJETO COM O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROJETO BÁSICO INSUFICIENTE. CARÊNCIA DE REQUISITOS PARA CARACTERIZAR PROJETO DE AMPLIAÇÃO OU SUBSTITUIÇÃO NA ÁREA DE ILUMINAÇÃO E ELETRIFICAÇÃO. INOBSERVÂNCIA ÀS EFETIVAS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONSÓRCIO. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA FIXAÇÃO DOS CRITÉRIOS TÉCNICOS DE ACEITAÇÃO NO CERTAME. INCUMBÊNCIA AO EXECUTANTE DE ELABORAR OS PROJETOS BÁSICOS DAS OBRAS NECESSÁRIAS À EXECUÇÃO DO OBJETO. IRREGULARIDADES. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO. PERIGO NA DEMORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. O sistema de registro de preços é incompatível com o objeto, porquanto os quantitativos do edital são estimados sem observarem as efetivas necessidades dos municípios participantes do Consórcio, notadamente no que se refere à execução de modificação da rede, substituição e ampliação de seus parques de iluminação pública. Além disso, no caso, cada projeto dependeria das peculiaridades locais como topografia, geotécnica, adensamento urbano e outras interferências, configurando demanda certa e imprevisível.

2. A ausência de projetos básicos das obras de expansão atrai a conclusão de que as exigências para comprovação de capacidade técnica profissional e operacional para habilitação dos licitantes carecem de fundamento fático que comprove serem os quantitativos nelas consignados os indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição da República.

3. As observações elencadas pela Unidade Técnica, indicam, além da falta de fundamento para fixação dos critérios técnicos de aceitação no certame, alta probabilidade de que eles sejam restritivos à competitividade, em especial quanto à participação de empresas de menor porte.

4. É irregular se incumbir ao executante a tarefa de elaborar os projetos básicos das obras necessárias à execução do objeto contratual, por afrontar os arts. 7º e 9º da Lei n. 8.666/1993.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**26ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 5/9/2019**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**REFERENDUM**

Trata-se de denúncia formulada por Freitas e Moraes Construtora Ltda., às fls. 1/15, instruída com os documentos de fls. 16/169, em face do Procedimento Licitatório n. 4/2019, Concorrência Pública n. 1/2019 (sistema de registro de preços), deflagrado pelo Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba – Cides, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em redes de distribuição de energia para execução de modificação da rede, substituição e ampliação do parque de iluminação pública dos municípios integrantes do referido consórcio, incluindo o fornecimento de materiais, mão de obra, equipamentos e ferramentas necessários à execução dos serviços.

Entendi presentes os requisitos inerentes à espécie e concedi medida cautelar de paralisação do certame, cujo teor da decisão, oportunamente, disponibilizei a Vossas Excelências, por meio do SGAP:

[...]

Em síntese, os apontamentos da denúncia circunscrevem-se à: (I) incompatibilidade do objeto com o sistema de registro de preços; (II) quantitativos do edital superestimados, o que poderia ocasionar desperdícios e contratações desnecessárias e interferir nas cláusulas e requisitos de habilitação, restringindo o caráter competitivo do certame; (III) ausência de estudos técnicos preliminares para a definição dos quantitativos estimados de serviços, em afronta aos arts. 6º e 7º da Lei n. 8.666/93; (IV) e vedação à participação de consórcios.

Em cumprimento ao despacho de fl. 736, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - 1ª Cfose elaborou o estudo de fls. 737/744 e concluiu pela existência de irregularidades que poderiam comprometer e restringir o procedimento licitatório em comento, razão pela qual opinou pela suspensão do certame e pela realização de correções.

**Decisão**

Inicialmente, em pesquisa ao portal eletrônico<sup>1</sup> do Cides, verifiquei que o Procedimento Licitatório n. 4/2019, Concorrência Pública n. 1/2019, ainda se encontra na execução da fase externa, tendo a empresa Ribeiro Barroso Construções Elétricas Ltda. apresentado contrarrazões recursais em 28/8/2019.

A 1ª Cfose, analisando os apontamentos iniciais, concluiu, às fls. 737/744, que o instrumento convocatório objeto da denúncia estaria irregular, porquanto não atenderia às condições para a adoção do sistema de registro de preços; os quantitativos da planilha técnica teriam sido estimados sem que se observassem as reais necessidades dos municípios participantes do Consórcio; e o Anexo I, fls. 67/106, não teria preenchido requisitos capazes de caracterizar um projeto de ampliação ou substituição na área de iluminação ou eletrificação.

Anteriormente, em cumprimento ao despacho inicial de fls. 174/174v, os responsáveis alegaram que a adoção do sistema de registro de preços estaria compatível com o objeto da contratação, por se tratar de “[...] uma expectativa de contratação, não se fazendo possível prever com exatidão as obras e serviços de engenharia que serão efetivamente realizados, restando assim caracterizada a imprevisibilidade do quantitativo a ser demandado, o que

---

<sup>1</sup> < <https://cides.com.br/licitacoes-2019/> > acesso em 29ago2019

não pode ser confundido em hipótese alguma com a definição dos quantitativos máximos estimados no instrumento convocatório [...]”. Para sustentar o argumento, colacionaram, às fls. 180/181, entendimento do Plenário deste Tribunal<sup>2</sup>, no julgamento do Agravo n. 1024294, sessão de 13/12/2017.

Relataram, em seguida, à fl. 183, que teria sido realizada pesquisa de preços junto a empresas especializadas no mercado, nos quantitativos previstos no instrumento convocatório, conforme documentação apensada aos autos e, por fim, que todos os materiais e serviços dispostos no objeto da contratação estariam precisamente dimensionados nas planilhas técnicas apresentadas no projeto básico, os quais, segundo os responsáveis, tiveram por base os levantamentos prévios realizados pelos municípios participantes da licitação e as pesquisas de mercado realizadas junto a empresas que possuiriam ramo de atividade compatível com o objeto licitado, fl. 185.

Contudo, a 1ª Cfose, no mencionado estudo, a partir da análise das especificações contidas no Anexo 1 do edital, ressaltou que o objeto da contratação não teria preenchido as condições dispostas no art. 3º do Decreto n. 7.892/2013<sup>3</sup>, levando-se em consideração que, no caso, cada projeto dependeria das peculiaridades locais como topografia, geotécnica, adensamento urbano e outras interferências.

Com a devida vênia dos argumentos reproduzidos pelos responsáveis, entendo que a base fática do precedente utilizado como arrimo para justificar a adoção do sistema de registro preços não se coaduna a este caso. Isso porque, o objeto daquela licitação consistiu no “registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para fornecimento de materiais e mão-de-obra em serviços de eletrificação e iluminação”, enquanto o presente consiste na “execução de modificação da rede, substituição e ampliação do parque de iluminação pública dos municípios integrantes do referido consórcio, incluindo o fornecimento de materiais, mão de obra, equipamentos e ferramentas necessários à execução dos serviços”. Dessa forma, em sintonia com a 1ª Cfose, saliento que embora exista um documento, Anexo I do edital, denominado Projeto Básico, este carece de requisitos para caracterizar um projeto de ampliação ou substituição na área de iluminação e/ou eletrificação.

Seguindo essa linha de raciocínio, importante ressalva decorre do entendimento da Primeira Câmara deste Tribunal, no julgamento da Denúncia n. 959038, de Relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, sessão de 23/4/2019, assim ementada:

**DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA URBANA, COM SUBSTITUIÇÃO DA TECNOLOGIA DAS LUMINÁRIAS, VISANDO À AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA ACOLHIDA. MÉRITO. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. DISCRICIONARIEDADE.**

---

<sup>2</sup> “1. As cláusulas editalícias, em especial as que compõem a minuta da ata de registro de preços, indicam, numa análise perfunctória, que os quantitativos contidos no termo de referência podem ser contratados no todo ou em parte, não tendo o consórcio responsável pela licitação certeza quanto à quantidade de produtos e serviços que serão necessários à satisfação da demanda de cada Município consorciado, razão pela qual mostra-se, a princípio, adequada a adoção do sistema de registro de preços”.

<sup>3</sup> Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

INCOMPATIBILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NÃO PADRONIZADOS. DEMANDA CERTA E PREVISÍVEL. SERVIÇO DE CARÁTER ESSENCIAL E CONTÍNUO. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A participação de empresas em consórcio nas licitações é excepcional, a depender do juízo de oportunidade e conveniência da Administração. 2. É inadequado o sistema de registro de preços para a contratação do objeto em apreço pois as ações de ampliação e modernização do sistema de iluminação pública consistem em obras e serviços de engenharia, dotadas de peculiaridades e complexidade técnica, não sendo enquadradas como comuns. Além disso, necessitam de planejamento, programação e dimensionamento conforme as reais necessidades do município, configurando demanda certa e previsível. A contratação de obras e serviços, associadamente, caracteriza a indivisibilidade do objeto. O serviço de iluminação pública possui caráter essencial e contínuo, não podendo sofrer descontinuidade. (Grifei)

Extrai-se da fundamentação do julgado:

Todavia, a contratação de serviços de infraestrutura urbana, referentes à ampliação e modernização do sistema de iluminação pública, diferentemente da simples manutenção e conservação, envolvem diversas peculiaridades e complexidade técnica, não podendo ser enquadrados como serviços comuns.

Portanto, não há, in casu, indicativo de que os serviços sejam padronizados, ao contrário, demandam conhecimentos técnicos avançados e específicos para seu desempenho (item 14, do Termo de Referência, fl. 131-v; Cláusulas 3.1.33 e 3.1.34, fl. 260).

Além disso, a ampliação, modernização e substituição da tecnologia das luminárias, enseja a elaboração de planejamento, que vai de encontro à imprevisibilidade necessária para justificar a utilização do registro de preços. A propósito, confira-se a redação do art. 8º da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

[...]

Por fim, a título de reforço de tese, há que se ressaltar que o serviço de iluminação pública possui caráter continuado e essencial, sobretudo pela sua importância para a segurança da população no período noturno.

[...]

Na hipótese em tela, em que se cuida de atividades de iluminação pública, não se trata de serviço com necessidade de recontração frequente, remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa e para atendimento a mais de um órgão ou entidade. A propósito, registro que serviços ou bens de aquisição frequente não se confundem com aqueles de necessidade contínua. A natureza frequente, mas eventual, das contratações de bens com preços registrados é incompatível com a impossibilidade de interrupção e perenidade dos serviços de prestação continuada.

Além disso, não se trata de serviço cujo quantitativo não se possa definir previamente, conforme já exposto. (Grifei)

Assim, acolhendo o estudo elaborado pela 1ª Cfose, tendo em vista a aferição de que os quantitativos do edital foram estimados sem que se observassem as efetivas necessidades dos municípios participantes do Consórcio, notadamente no que se refere à “execução de modificação da rede, substituição e ampliação” de seus parques de iluminação pública, deixando o sistema de registro de preços incompatível com o objeto em tela, entendo, nesse juízo superficial, procedente este apontamento.

Além disso, à fl. 740, a Unidade Técnica observou que os serviços cujas exigências encontraram-se listadas no item 8.1.2 do edital, fl. 37, além de poderem não representar os itens de maior relevância e valor significativos, poderiam estar superestimados, o que restringiria a participação de potenciais competidores na licitação.

De fato, como bem demonstrado, a ausência de projetos básicos das obras de expansão atrai a conclusão – além de afastar a simplicidade e a padronização necessárias à adoção do SRP – de que as exigências para comprovação de capacidade técnica profissional e operacional para habilitação dos licitantes carece de fundamento fático que comprove serem os quantitativos nelas consignados os **indispensáveis** à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição. Noutras palavras, as observações do relatório técnico, fls. 741v e 742, indicam, além da falta de fundamento para fixação dos critérios técnicos de aceitação no certame, alta probabilidade de que eles sejam restritivos à competitividade, notadamente quanto à participação de empresas de menor porte. São essas as observações:

- a) Não houve projeto básico que possibilitasse a verificação dos quantitativos da planilha técnica do edital de licitação. Assim entende-se que pode haver uma superestimativa de quantitativos na planilha técnica.
- b) A análise da planilha e do edital de licitação não permitiu verificar que a Comissão de Licitação tenha feito a escolha dos itens de forma técnica utilizando-se da regra de paretto ou curva ABC para identificar os itens de maior valor significativos e relevantes da planilha.
- c) Tendo em vista as observações feitas entende-se que os serviços cujas exigências encontram-se listadas no item 8.1.2, além de poderem não representar os itens de maior relevância e valor significativos, podem estar superestimados o que restringiria a participação de potenciais competidores na licitação.
- d) No item 8.1.2.b.1, Capacitação técnica profissional houve exigência de quantitativos contrariando o que dispõe o inciso I do §1º do art. 30 da Lei Federal 8666/93, [...]:

Por fim, e não menos relevante, anota e demonstra a Unidade Técnica, fls. 742/742v, que o executante, conforme item 19 do edital, estaria também incumbido de elaborar os projetos básicos das obras necessárias à execução do objeto contratual, o que afrontaria os art. 7º e 9º da Lei de Licitações, que impede ao autor desses projetos a própria execução das respectivas obras, entendimento o qual, nesse juízo superficial de urgência, corroboro.

Diante desse quadro, em cognição sumária, entendo presente a plausibilidade jurídica necessária à concessão do provimento cautelar.

Quanto ao requisito do *periculum in mora*, do mesmo modo, entendo-o também existente, em face do potencial risco de dano ao erário decorrente da demonstrada restrição à competitividade no certame, notadamente com relação às empresas de menor porte, além do risco de prejuízo à efetiva prestação dos serviços de iluminação pública, o qual possui caráter continuado e essencial.

Assim, presentes os requisitos inerentes, **concedo** a medida cautelar de suspensão do certame.

Diante do exposto, determino, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 264 c/c o art. 197 do RITCEMG, a suspensão cautelar do Procedimento Licitatório n. 4/2019, Concorrência Pública n. 1/2019, *ad referendum* da Segunda Câmara, na fase em que se encontra, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$10.000,00

(dez mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Fixo o prazo de 5 (cinco) dias para que o Presidente da Comissão Especial de Licitação, Sr. Alexandro de Souza Paiva, e o Presidente do Cides, Sr. Lindomar Amaro Borges, comprovem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório.

Em caso de revogação ou anulação do certame, determino que se faça comunicação a este Tribunal de Contas a respeito, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, comprovando-se a publicidade do respectivo ato.

Intimem-se os responsáveis, em **caráter de urgência**, do teor desta decisão, nos termos do art. 166, § 1º, I e VI, do Regimento Interno.

Intime-se, ainda, a denunciante, na forma regimental.

[...].

Assim, trago a decisão a referendo deste egrégio colegiado, nos termos do art. 264, § 1º do Regimento Interno.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Referendo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também referendo a decisão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também pela mesma forma.

APROVADA E REFERENDADA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em referendar a decisão monocrática que: **I)** determinou, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 264 c/c o art. 197 do RITCEMG, a suspensão cautelar do Procedimento Licitatório n. 4/2019, Concorrência Pública n. 1/2019, na fase em que se encontrava, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$10.000,00 (dez mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis; **II)** fixou o prazo de 5 (cinco) dias para que o Presidente da Comissão Especial de Licitação, Sr. Alexandro de Souza Paiva, e o Presidente do Cides, Sr. Lindomar Amaro Borges, comprovassem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório; **III)** fixou o prazo de 48 (quarenta

e oito) horas, para que os responsáveis, em caso de revogação ou anulação do certame, comunicassem este Tribunal a respeito, comprovando-se a publicidade do respectivo ato; **IV)** determinou a intimação dos responsáveis, em caráter de urgência, do teor da decisão, nos termos do art. 166, § 1º, I e VI, do Regimento Interno e, ainda, a intimação da denunciante, na forma regimental.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de setembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

ahw/ms/rp

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência**