

DENÚNCIA N. 1077178

Denunciante: Selt Engenharia Ltda.

Denunciada: Prefeitura Municipal de Lagoa Santa

Responsáveis: Rogério César de Matos Avelar, Marcelle Rodrigues do Nascimento Faria

Procuradores: Danielle Diniz Soares Esteves, OAB/MG 126.594; Fernanda Márcia de Faria, 142.905; João Márcio Pinto Corrêa, OAB/MG 32.168; Juliana Gonçalves Pontes, OAB/MG 107.245; Mayara Louise de Oliveira Ayres Corrêa, OAB/MG 172.279; Pedro Henrique Sacramento Carneiro, OAB/MG 196.048; Rodolfo Compart de Moraes, OAB/RJ 138.249

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

EMENTA

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA NO SEGUIMENTO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. CARACTERÍSTICAS PADRONIZADAS, JUSTIFICADAS E DISPONÍVEIS NO MERCADO. MERA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS. COMPATIBILIDADE DO OBJETO COM A MODALIDADE PREGÃO. IMPROCEDÊNCIA DOS APONTAMENTOS DE IRREGULARIDADE. ARQUIVAMENTO.

A modalidade pregão pode ser compatível com a execução dos serviços de engenharia de infraestrutura no seguimento de iluminação pública, pois, embora detenha complexidade, suas características podem se demonstrar, no caso concreto, comuns, padronizadas, justificadas e disponíveis, tendo em vista que a Administração disponibilizou estudos, projetos de implantação e orçamentos, de modo que caberia à empresa contratada apenas a execução dos referidos serviços.

Segunda Câmara
36ª Sessão Ordinária – 5/12/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Selt Engenharia Ltda., fls. 1/12, instruída com os documentos de fls. 13/172, em face do Pregão Presencial n. 168/2019 (menor preço por lote), deflagrado pela Prefeitura de Lagoa Santa, tendo como objeto a “contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de engenharia de infraestrutura urbana no seguimento de iluminação pública (serviços de efficientização, ampliação e instalação com medição) para atender as demandas de iluminação pública, com fornecimento de mão de obra e material, em vias e espaços públicos, dentro do perímetro urbano, inclusive rodovias dentro do limite do município de Lagoa Santa”. O valor total estimado da licitação é de R\$ 1.474.745,88 (um milhão, quatrocentos e setenta e quatro mil, setecentos e quarenta e cinco reais e oitenta e oito centavos).

Em síntese, os apontamentos da denúncia circunscrevem-se à incompatibilidade do objeto do certame com a modalidade pregão, pois “[...] se trata de serviços complexos e especializados de engenharia, o que indubitavelmente afasta a possibilidade de utilização da modalidade pregão”. Aduziu, ainda, que seria indispensável, na execução dos serviços de expansão e efficientização de iluminação pública, a realização de estudos, projetos e obras, uma vez que o edital estaria acompanhado de diversos projetos, o que evidenciaria sua maior complexidade. Por fim, requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame, alegando o comprometimento da competitividade da licitação.

A denúncia foi recebida pelo Conselheiro Presidente em 23/10/2019, à fl. 175, e os autos foram distribuídos à minha relatoria.

Às fls. 177/177v, determinei a intimação dos responsáveis para que no prazo legal encaminhassem a esta Corte cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, inclusive ata de recebimento e abertura de propostas, informassem o estágio em que se encontrava o procedimento licitatório objeto da denúncia e apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações do denunciante.

Intimados, manifestaram-se às fls. 182/196 e juntaram o *pen drive* de fl. 197.

Em despacho de fls. 200/201, por entender ausentes indícios de prejuízo ao interesse público com a sua continuidade, indeferi o pleito cautelar. Por fim, determinei o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica, para exame inicial, e ao Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 2ª Cfose elaborou o relatório de fls. 208/210, concluindo pela improcedência da denúncia no que se refere à inadequação da modalidade pregão para obras de engenharia. Ademais, propôs o seu arquivamento, nos termos do art. 275, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em parecer conclusivo de fls. 212/213, o Ministério Público de Contas, em consonância com a unidade técnica, entendeu que o procedimento escolhido pela Administração foi adequado, considerando que o objeto do certame seria compatível com a modalidade pregão, haja vista que são licitados apenas serviços comuns de engenharia. Opinou, assim, pela improcedência dos apontamentos da denúncia e o conseqüente arquivamento dos autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A denunciante alegou haver incompatibilidade do objeto do certame com a modalidade pregão, pois “[...] se trata de serviços complexos e especializados de engenharia, o que indubitavelmente afasta a possibilidade de utilização da modalidade pregão”. Aduziu, ainda, que seria indispensável, na execução dos serviços de expansão e efficientização de iluminação pública, a realização de estudos, projetos e obras, uma vez que o edital estaria acompanhado de diversos projetos, o que evidenciaria sua maior complexidade. Argumentou que a Administração Pública solicitou das licitantes requisito que extrapola a praxe da área de serviços de engenharia, o que teria tornado evidente que o objeto licitado possui complexidade superior.

Intimados, os defendentes enviaram cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, e, ainda, apresentaram as justificativas e documentos que entenderam cabíveis acerca das alegações da denunciante.

Com relação ao apontamento da denúncia, atrelado à incompatibilidade do objeto do certame com a modalidade pregão, os gestores alegaram, em suma, que a licitação teria sido justificada

tanto na solicitação de abertura do procedimento, quanto no termo de referência, e que o Município já havia realizado a contratação de empresa para prestação de serviço de engenharia para elaboração e aprovação de projetos junto à Cemig. Ademais, argumentaram que teriam sido anexados ao termo de referência todos os projetos e planilhas orçamentárias, de modo que o certame trataria “exclusivamente de execução de serviços, cujos projetos foram previamente licitados e entregues a Administração Municipal”. Ressaltou, por fim, que a sessão pública do pregão teria contado com a participação de 7 (sete) empresas e que o valor apresentado pela licitante vencedora acarretaria em uma economia de aproximadamente R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais).

Instada a se manifestar, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 2ª Cfose, às fls. 208/210, entendeu que a denúncia poderia ser considerada improcedente, nos seguintes termos:

[...]

O argumento da Denunciante de que para a execução dos serviços de expansão e efficientização de iluminação pública é indispensável a realização de estudos, projetos e obras é válido; entretanto, não é aplicável a este caso concreto. Isso porque, conforme esclareceram os gestores à fl. 184, os projetos e planilhas orçamentárias já foram elaborados por empresa contratada pelo Município por meio do Contrato de Prestação de Serviços n. 020/2019 e estão anexados ao Edital. Dessa forma, o objeto deste certame trata-se exclusivamente da execução dos serviços, cujos projetos foram previamente licitados e entregues à Administração Municipal.

Em análise ao Anexo G do Termo de Referência (Projetos e Respektivos Orçamentos), às fls. 93 a 149, verificou-se que há previsão de serviços de efficientização e ampliação da rede de iluminação pública em determinadas avenidas, ruas, parques e quadras da cidade de Lagoa Santa. Não se trata, portanto, da contratação de empresa para a manutenção e efficientização de todo o parque de iluminação pública do Município.

Constatou-se, por meio do documento supracitado, que cada item do objeto está definido objetivamente em projeto contendo a localização dos pontos de iluminação, a descrição dos materiais e o detalhamento dos serviços a serem executados, bem como a memória de cálculo dos dimensionamentos realizados.

Além disso, observou-se que cada projeto está vinculado à planilha orçamentária referente a cada item, com o código de referência específico, a descrição dos serviços e os preços unitários com e sem BDI. Verificou-se, ainda, que também foi cumprida pelos gestores a exigência da apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente aos projetos e orçamentos constante na Súmula n. 260 do Tribunal de Contas da União.

Em relação ao Anexo E do Termo de Referência (Tabela com Especificações das Luminárias LED), apurou-se que as especificações estão detalhadas de forma suficiente, com a definição de fluxo luminoso mínimo em relação à potência nominal da lâmpada, e de outros parâmetros fotométricos. Ademais, foi exigido que as luminárias atendam todas as recomendações da Portaria N. 20 – INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia) e sejam certificadas no instituto.

Diante disso, esta Unidade Técnica verificou que o objeto se encontra objetivamente definido pelos Projetos e Especificações elaborados por empresa de engenharia contratada anteriormente e anexados ao Edital. Por tratar-se meramente da execução dos serviços previstos nesses documentos e, tendo em vista a completude do Termo de Referência referente ao objeto do certame, conclui-se que não há irregularidade na opção da Administração de utilizar esta modalidade para o procedimento licitatório em questão.

Este entendimento tem fundamento na Súmula n. 257/2010 do Tribunal de Contas da União, que prevê a possibilidade de contratação de serviços comuns de engenharia por pregão. Veja-se Enunciado do dispositivo:

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002.

A Lei 10.520/2002, por sua vez, traz o conceito de serviços comuns no parágrafo único do seu Art. 1º, transcrito a seguir:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Por fim, conforme já relatado pelos gestores às fls. 183 e 184, é importante esclarecer que a Denunciante desfigurou a Orientação Técnica deste Tribunal relativa à Iluminação Pública 2015), ao omitir o trecho em que prevê ser dispensável a concorrência para expansão e efficientização, nos casos em que os Municípios apresentem os seus projetos por meio de empresas devidamente cadastradas junto à concessionária local (fl. 24 da Cartilha).

[...]

O *Parquet* Especial, às fls. 212/213, em consonância com a Unidade Técnica, também entendeu que a modalidade escolhida pela Administração foi adequada, considerando que são licitados apenas serviços comuns de engenharia. Destacou, ainda, que não verificou “[...] outros vícios no procedimento licitatório pelos documentos trazidos aos autos”. Opinou, assim, pela improcedência dos apontamentos da denúncia e o seu consequente arquivamento, a teor do disposto no art. 176, IV, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em apreciação do pedido de medida cautelar, às fls. 201/201v, entendi que o objeto do certame, da forma que foi descrito e justificado, enquadrou-se nas hipóteses de serviço comum, notadamente do exame do termo de referência, às fls. 53/61, e da minuta contratual, às fls. 157/171. Ademais, consoante anexo G do termo de referência, fls. 93/149, constatei que a Administração disponibilizou estudos, projetos de implantação e orçamentos, como alegado nos esclarecimentos, ou seja, embora a execução dos serviços de engenharia de infraestrutura no seguimento de iluminação pública detenha complexidade, suas características se demonstraram padronizadas, justificadas e disponíveis no mercado. Assim, restou à empresa contratada apenas a execução dos serviços.

Desse modo, ausente indícios de prejuízo ao interesse público com a continuidade do pleito, indeferi o pleito cautelar para que o certame tivesse o seu regular processamento, nos seguintes termos:

[...]

Sobre a modalidade de licitação adotada no caso, o art. 1º da Lei n. 10.520/2002 estabelece:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (Grifei)

Com efeito, bens e serviços comuns são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não.¹

Nesse diapasão, após examinar as peculiaridades da contratação, em especial o termo de referência, às fls. 53/61, e a minuta contratual, às fls. 157/171, verifiquei que o objeto do certame, da forma que foi descrito e justificado, se enquadra nas hipóteses de serviço comum. Ademais, consoante anexo G do termo de referência, fls. 93/149, verifiquei que a Administração disponibilizou estudos, projetos de implantação e orçamentos, como alegado nos esclarecimentos, ou seja, a empresa contratada teria apenas que executar os serviços.

Sendo assim, embora a execução dos serviços de engenharia de infraestrutura no seguimento de iluminação pública detenha complexidade, suas características demonstraram-se padronizadas, justificadas e disponíveis no mercado.

Na doutrina, colhe-se o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr², no sentido de que:

A jurisprudência que reduz o *comum* ao *simples* é equivocada. *Comum* é algo que se faz com frequência, de maneira usual, rotineiramente. É possível que se faça com frequência algo complexo. Se o complexo é realizado com frequência ele passa a ser, além de complexo, comum. As ideias de *complexo* e *comum* não são excludentes. Isso significa que o objeto, ainda que guarde complexidade técnica, pode ser qualificado como comum e ser licitado por meio de pregão.

Portanto, nesse juízo inicial, considerando as particularidades do caso e tendo em vista o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU³, no sentido de que é possível a contratação de serviços comuns de engenharia pela modalidade pregão, reputo inexistente a plausibilidade do direito invocada.

[...]

Por fim, corroborando essa tese, consoante ata da sessão acostada às fls. 188/189, vislumbrei que, de fato, o certame obteve razoável competitividade, uma vez que contabilizou a participação de 7 (sete) empresas do ramo. Quanto à economicidade, verifiquei, ainda, que o valor total registrado nos lotes foi menor que o valor total estimado na fase interna do certame.

Ante o exposto, à míngua de demonstração de efetivo prejuízo à competitividade do certame e ao erário, entendo que a adoção da modalidade pregão, no caso concreto, foi regular e, com base nos argumentos elencados, proponho que o apontamento de irregularidade da denúncia seja julgado improcedente, na esteira das manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho, na esteira das manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, que seja julgado improcedente o apontamento de irregularidade da denúncia formulado em face do Pregão Presencial n. 94/2019, deflagrado pela Prefeitura de Lagoa Santa, por entender que a modalidade pregão foi compatível com objeto do certame, pois, embora a execução dos serviços de engenharia de infraestrutura no seguimento de iluminação pública detenha complexidade, suas características demonstraram-se, *in casu*, padronizadas,

¹Denúncia n. 932826, Rel. Conselheiro Wanderley Ávila, Segunda Câmara, sessão de 14/9/2017.

²Niebuhr, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 53.

³A jurisprudência do Tribunal de Contas da União foi assentada com a edição da Súmula n. 257/2010, cujo teor é o seguinte: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei n. 10.520/2002”.

justificadas e disponíveis, tendo em vista que a Administração disponibilizou estudos, projetos de implantação e orçamentos – elaborados por empresa de engenharia contratada anteriormente –, de modo que coube à empresa contratada apenas a execução dos referidos serviços.

Intimem-se os gestores e a denunciante pelo DOC e o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** julgar improcedente o apontamento de irregularidade da denúncia formulado em face do Pregão Presencial n. 94/2019, deflagrado pela Prefeitura de Lagoa Santa, por entender que a modalidade pregão foi compatível com objeto do certame, pois, embora a execução dos serviços de engenharia de infraestrutura no seguimento de iluminação pública detenha complexidade, suas características demonstraram-se, no caso, padronizadas, justificadas e disponíveis, tendo em vista que a Administração disponibilizou estudos, projetos de implantação e orçamentos – elaborados por empresa de engenharia contratada anteriormente –, de modo que coube à empresa contratada apenas a execução dos referidos serviços; **II)** determinar, a intimação dos gestores e da denunciante pelo DOC e do Ministério Público de Contas, na forma regimental; **III)** determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

kl

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