

Processo: 986968
Natureza: Edital de Licitação
Órgão: Prefeitura Municipal de Barão de Cocais
Partes: Armando Verdolin Brandão, Thiago de Abreu Ribeiro, João Albano de Moraes Quintão
Interessados: Décio Geraldo Santos, Saneamento e Construções Ltda. – ME
Apensos: 977695 e 986605, Denúncias
Procuradores: Ailza Maria Marques, OAB/MG 51.252; Bruno Gean Gonçalves Rosa, OAB/MG 167.779; Cláudia Gabriella Moraes da Conceição, OAB/MG 132.582; Geraldo Antônio de Almeida Ângelo, OAB/MG 38.137; Nízia da Silva Rocha, OAB/MG 52.341
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 17/6/2021

EDITAL DE LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM EM VIAS PÚBLICAS. ANULAÇÃO E ROVOGAÇÃO DE CERTAMES. PERDA DO OBJETO. NOVO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. BURLA DO DEVER DE LICITAR. DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO. FUGA AO CONTROLE EXTERNO. INOCORRÊNCIA. REGULARIDADE. EXTINÇÃO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. A anulação ou revogação do certame, com base no poder de autotutela, provoca a perda do objeto do processo, impondo a sua extinção sem julgamento de mérito, com o consequente arquivamento dos autos, nos termos do inciso III do art. 176 c/c o §3º do art. 196 e com o parágrafo único do art. 305, todos do Regimento Interno.
2. Considerando que o “carona” não poderá interferir no certame que precedeu ao registro dos preços, não é razoável atribuir aos gestores do ente aderente a responsabilidade pela escolha da modalidade de licitação no Sistema de Registro de Preços.
3. A regular adesão a ata de registro de preços não pode ser considerada burla ao dever de licitar ou direcionamento da contratação.
4. A ausência de irregularidades no procedimento encaminhado para análise do Tribunal, em cumprimento à determinação emitida por esta Corte em julgamento anterior, enseja a extinção do feito com resolução do mérito e, por conseguinte, o seu arquivamento, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I)** declarar, na preliminar, a extinção sem julgamento de mérito das Denúncias de n^ºs 977.695 e 986.605, nos termos do disposto inciso III do art. 176 c/c o §3º do art. 196 e com o parágrafo único do art. 305, todos do Regimento Interno;

- II) julgar regular o edital do Processo Licitatório n. 99/16, deflagrado pelo Município de Barão de Cocais, que formalizou a adesão à Ata de Registro de Preços n. 19/16 da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves;
- III) declarar a extinção do feito com resolução do mérito e determinar o seu arquivamento, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno;
- IV) determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor desta decisão;
- V) determinar, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de junho de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 17/6/2021

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre o edital do Processo Licitatório nº 99/16, deflagrado pelo Município de Barão de Cocais, que refere-se a adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16 da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, objetivando o registro de preços com vistas à futura e eventual contratação de empresa de engenharia com vistas à prestação de serviços de natureza continuada, mediante o fornecimento de mão de obra e materiais necessários, para reforma/ampliação, conservação e manutenção (preventiva e corretiva) das instalações físicas internas e externas de todas as secretarias do município, bem como para atender convênios, financiamentos do governo estadual e federal e emendas parlamentares, além de serviços de pavimentação e drenagem em vias públicas, imóveis próprios e espaços públicos.

O Tribunal tomou ciência do procedimento de adesão em manifestação da empresa Saneamento e Construções Ltda. – ME nos autos da Denúncia nº 986.605 (fls. 14/16), onde a interessada sustentou que o Sistema de Registro de Preços (SRP) é inadequado para a seleção de fornecedores de serviços de engenharia e que, em realidade, a adesão teria sido realizada para burlar a decisão de suspensão da Concorrência Pública nº 06/16.

Diante dessa manifestação e das informações prestadas pelo atual gestor do Município de Barão de Cocais (fl. 01/13), o então relator da denúncia determinou a autuação da documentação como edital de licitação (fl. 25).

Em decisão monocrática de fls. 29/30v, julgou prejudicado o pedido liminar de suspensão dos serviços já em execução, pois, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica, o poder cautelar desta Corte só poderia ser exercido até a assinatura dos contratos.

Em análise inicial de fls. 42/48, a Unidade Técnica entendeu que a contratação de obras e serviços de engenharia por adesão à ata de registro de preços foi irregular.

Encaminhados os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), emitiu-se parecer pela intimação do atual gestor do Município de Barão de Cocais para que apresentasse esclarecimentos sobre os contratos firmados com base nesse processo de adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16 (fls. 52/53v).

Às fls. 54/54v, o relator determinou a intimação do Senhor Décio Geraldo Santos, então prefeito municipal, para que apresentasse as informações solicitadas pelo *Parquet* de Contas.

Em resposta, foram apresentados os documentos de fls. 62/473.

Em sede de reexame (fls. 476/483v), a Unidade Técnica entendeu que houve descumprimento da determinação de suspender novos procedimentos de licitação iguais ou semelhantes e que o uso da adesão à ata de registro de preços para tal objeto é ilegal. Apontou, ainda, como responsáveis os Senhores Armando Verdolin Brandão, prefeito municipal à época, Igor Rabello Tavares, assessor jurídico, e a Senhora Cleidiane Aparecida dos Santos, então presidente da comissão permanente de licitação.

O Órgão Ministerial, em manifestação preliminar de fls. 486/494v, acompanhou o entendimento da Unidade Técnica e sugeriu o aditamento da denúncia diante dos indícios de burla do dever de licitar, direcionamento da contratação e fuga ao controle externo. Requereu, em vista das irregularidades apuradas, a citação dos Senhores Armando Verdolin Brandão, João Albano de Moraes Quintão, secretário municipal de obras e saneamento à época, e Thiago de Abreu Ribeiro, então secretário municipal de projetos.

Após a citação dos responsáveis mencionados pelo *Parquet* de Contas (fls. 499, 500 e 503), foi apresentada a defesa conjunta de fls. 508/539 e os documentos de fls. 541/991.

Em análise das razões de defesa (peça nº 17), a Unidade Técnica afastou apenas o apontamento de direcionamento da contratação e considerou irregulares: (a) a contratação de obras de engenharia por meio de adesão a ata de registro de preços; (b) o descumprimento de determinação do Tribunal; (c) as contratações originadas desse procedimento; (d) a burla do dever de licitar; (e) a fuga ao controle externo.

Em seguida, o MPC opinou pela procedência das irregularidades relativas à contratação de obras de engenharia por meio de adesão à ata de registro de preços e ao descumprimento de determinação do Tribunal (peça nº 20).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar Processual

Conforme relatado, versam os autos sobre o Processo Licitatório nº 99/16, deflagrado pelo Município de Barão de Cocais, objetivando formalizar a adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16, firmada pela Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves com o Construtora Império Ltda. para o registro de preços com vistas à futura e eventual contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de natureza continuada.

Mencionou-se, ainda, que o Tribunal tomou ciência do presente procedimento de adesão em manifestação da empresa Saneamento e Construções Ltda – ME nos autos da Denúncia nº 986.605 (fls. 14/16).

As Denúncias de nºs 977.695 e 986.605, por sua vez, foram apensadas ao presente edital de licitação tendo em vista que o objeto dos contratos firmados por meio da adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16 são quase idênticos ao das Concorrências Públicas nºs 02/16 e 06/16, licitações analisadas no âmbito das referidas denúncias.

Ocorre que, em 26/05/16, a Concorrência Pública nº 02/16 foi anulada, conforme publicação no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, edição de 26/05/16 (Publicações de Terceiros e Editais de Comarca, p. 6), e, em 24/08/16, a Concorrência Pública nº 06/16 foi revogado, conforme publicação no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, edição de 24/08/16 (Publicações de Terceiros e Editais de Comarca), fl. 406 da Denúncia nº 986.605.

Na jurisprudência deste Tribunal, é uníssono o entendimento de que a anulação ou revogação de procedimento licitatório pela Administração Pública, com base na prerrogativa da autotutela, provoca a perda de objeto da denúncia e torna dispensável o prosseguimento da ação de controle externo, diante da inexistência, no mundo jurídico, de ato a ser controlado.

A título exemplificativo, menciono decisões deste Tribunal sobre a matéria que foram prolatadas no ano de 2019, nos autos das Denúncias nºs 1.031.683 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Wanderley Ávila, julgamento em 29/01/19), 1.048.034 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Wanderley Ávila, julgamento em 31/01/19), 1.058.462 (Primeira Câmara, Rel. Cons. Sebastião Helvecio, julgamento em 21/05/19), 1.066.492 (Primeira Câmara, Rel. Cons. Sebastião Helvecio, julgamento em 20/08/19), 1.024.297 (Primeira Câmara, Rel. Cons. Durval Ângelo, julgamento em 26/02/19), 1.041.538 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Gilberto Diniz, julgamento em 21/03/19), 1.054.151 (Primeira Câmara, Rel. Cons. Durval Ângelo, julgamento em 05/02/19), 1.058.434 (Segunda Câmara, Rel. Cons. Gilberto Diniz, julgamento

em 16/05/19) e 1.058.500 (Primeira Câmara, Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro, julgamento em 16/04/19).

Diante do exposto, entendo que as Denúncias de nºs 977.695 e 986.605 devem ser extintas sem julgamento de mérito, nos termos do disposto inciso III do art. 176 c/c o §3º do art. 196 e com o parágrafo único do art. 305, todos do Regimento Interno.

Mérito

Após a análise pormenorizada do Processo Licitatório nº 99/16, a Unidade Técnica, às fls. 42/48, apurou as seguintes falhas:

- a) uso de modalidade de licitação inadequada para obras;
- b) risco de iminente dano ao erário durante sua execução.

O *Parquet* de Contas, na manifestação preliminar de fl. 52/53v, sugeriu a intimação do atual gestor do Município de Barão de Cocais para que apresentasse a documentação referente à execução dos contratos originados da adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16.

Após a juntada dos documentos de fls. 62/473 e considerando as informações já prestadas (fls. 01/13), o Órgão Técnico entendeu que não havia, na execução dos Contratos de nºs 08-014/16, 08-015/16 e 08-016/16, inconformidades que merecessem registro e opinou pela citação dos agentes responsáveis pelo item “a”.

O *Parquet* de Contas, então, aderiu às conclusões do relatório técnico e aditou seus apontamentos para que os agentes fossem citados ainda quanto às seguintes inconformidades (fls. 486/494v):

- c) burla do dever de licitar;
- d) direcionamento da contratação;
- e) fuga ao controle externo.

Realizada a citação dos responsáveis, os Senhores Armando Verdolin Brandão, João Albano de Moraes Quintão e Thiago de Abreu Ribeiro, apresentaram a defesa conjunta de fls. 508/539, a partir da qual a Unidade Técnica, em seu reexame (peça nº 19), entendeu pela persistência das falhas identificadas pelos itens “a”, “c” e “e”.

O Órgão Ministerial, por sua vez, em sua manifestação conclusiva (peça nº 20), opinou pela persistência das falhas descritas nos itens “a”, “b” e “e”.

Dessa forma, em cotejo com o que fora apurado pelos Órgãos Técnico e Ministerial, passo a análise do Processo Licitatório nº 99/16.

A) Uso de modalidade de licitação inadequada para obras

Em petição nos autos da Denúncia nº 986.605, a empresa Saneamento e Construções Ltda – ME, interessada na Concorrência Pública nº 06/16, argumentou que o Sistema de Registro de Preços não poderia ter sido utilizado para futuras contratações de obras de engenharia (fl. 14/23).

A Unidade Técnica, em sua primeira análise (fls. 42/48), concordou com a tese da interessada, porquanto o objeto do certame claramente engloba obras de engenharia, o que tornaria ilegal sua licitação por pregão e macularia os contratos dele oriundos.

O MPC acompanhou esse posicionamento em manifestação preliminar (fls. 52/53v).

Na defesa conjunta de fls. 508/539, os responsáveis alegaram que não há ilegalidade no uso do pregão para aquisição de serviços comuns de engenharia, pois há entendimento pacífico no Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a possibilidade de essa espécie de serviço ser licitada por pregão.

A Unidade Técnica concluiu, em reexame (peça nº 19), pela improcedência das razões de defesa, já que os serviços descritos nos contratos caracterizariam obras de engenharia e não serviços comuns. Sustentou, ainda, que a ilegalidade no pregão realizado pelo Município de Ribeirão das Neves pode ser atribuída aos defendentes.

O *Parquet* de Contas, de modo semelhante, opinou pela procedência dos apontamentos relativos à ilegalidade da contratação de obras e serviços de engenharia por adesão a ata de registro de preços (peça nº 20).

Como se pôde observar, o tema do presente tópico é a legalidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16 pelo Município de Barão de Cocais, razão pela qual a legalidade do pregão que lhe originou é pertinente, Pregão Presencial nº 22/16 promovido pelo Município de Ribeirão das Neves.

Sobre o Sistema de Registro de Preços (SRP), anota-se, em linhas gerais, que se caracteriza por um conjunto de procedimentos para registro formal de preços, objetivando contratações futuras pela Administração Pública (art. 3º do Decreto Estadual nº 46.311/13). Foi criado pelo art. 15 da Lei nº 8.666/93 e é recomendável, entre outras situações, para órgãos e entidades que realizem compras frequentes de determinado bem (ou serviço) ou quando não se saiba previamente a quantidade necessária desses insumos.

Seu trâmite não difere em muito dos demais certames.

Realiza-se um procedimento licitatório para selecionar os fornecedores, podendo, a depender da adequação do seu objeto ao conceito de bem ou serviço comum, optar-se entre as modalidades concorrência pública ou pregão.

Porém, no momento usualmente reservado à adjudicação, o “órgão gerenciador” convoca os vencedores da licitação para assinar a ata de registro de preços, instrumento que será usado de referência para as eventuais futuras contratações.

No caso em análise, a controvérsia está no fato de o pregão que antecedeu o registro da ata tratar de serviços de engenharia, objeto que seria, em tese, incompatível tanto com o conceito de serviço comum, como com a vocação do SRP.

Conforme leciona Ariane Sherman Moraes Vieira¹:

[...] De fato, verifica-se, pelo menos em leitura inicial do problema, a inadequação da licitação para Registro de Preços em face aos serviços mencionados [serviços de engenharia], uma vez que o procedimento do registro estaria vocacionado à obtenção de produtos/serviços padronizados, conforme critérios de mercado.

À época da publicação desse artigo, a referida autora enfatizou uma tendência do Tribunal de Contas da União (TCU) a considerar a licitação de serviços de engenharia para Registro de Preços prática incompatível com a legislação vigente, muito embora, pessoalmente, defendesse sua viabilidade. Conforme argumentou, “[...] tais serviços, por si só, não são

¹ FORTINI, Cristiana (Coord.). *Registro de Preços*: análise da Lei nº 8.666/93, do Decreto Federal nº 7.892/13 e de outros atos normativos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 92.

necessariamente complexos, podendo, pelo menos em tese, ter seus padrões de desempenho e qualidade definidos conforme especificações usualmente encontradas no mercado”.

Em decisões mais recentes, o TCU vem apresentando um posicionamento mais flexível sobre a questão:

[...]

15. Sob o aspecto da modalidade de contratação, esta Corte de Contas, recentemente, por meio do Acórdão 1540/2014-TCU-Plenário, em processo de Solicitação do Congresso Nacional que tratou, dentre outras questões, da utilização do pregão em obras de simples execução, se manifestou no sentido de que “não se aplica a modalidade pregão à contratação de **obras de engenharia**, locações imobiliárias e alienações, **sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia** (Súmula TCU 257/2010)”. (...) (Acórdão nº 3.605/14 de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, julgado em sessão do Plenário do dia 09/12/14) (Grifo nosso)

No bojo do precedente citado pelo TCU, Acórdão nº 1.540/14, entendeu-se que os serviços de engenharia poderiam ser licitados pela modalidade pregão desde que sua uniformidade e padronização permitissem caracterizá-los nos termos do inciso II do art. 6º da Lei nº 8.666/93, ou seja, como “(...) demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”.

Essa distinção entre “obras” e “serviços comuns de engenharia” se fez necessária porque o regulamento federal à época, Decreto nº 5.450/05, vedava expressamente o uso do pregão eletrônico para contratação de obras de engenharia.

Dessa forma, acompanhando a ressalva feita pela citada autora, o TCU passou a permitir a contratação dos chamados “serviços comuns de engenharia” com base em Registro de Preços “quando a finalidade for a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira” (Acórdão nº 3.605/14).

Quanto ao tema, é indispensável salientar, ainda, que a nova lei de licitações, Lei nº 14.133/21, consagrou tal classificação ao definir, na alínea *a* do inciso XXI do seu art. 6º, os serviços comuns de engenharia como “todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens”.

O parágrafo único do art. 29 da nova lei de licitações dispõe que essa espécie de serviço de engenharia pode ser objeto de pregão:

Art. 29. (...)

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, **exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.** (grifo nosso)

Em realidade, a nova legislação foi além do entendimento apresentado pelo TCU, pois incluiu expressamente até mesmo obras entre os objetos possíveis para o SRP, conforme art. 85 desta lei:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Portanto, atualmente, parece não haver nenhuma incompatibilidade prévia do SRP com obras ou serviços de engenharia, sendo apenas exigido pela legislação que esses procedimentos sejam adotados quando haja necessidade permanente ou frequente da Administração Pública e quando exista projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional.

Contudo, algo que ainda se poderia questionar, uma vez que o Município de Ribeirão das Neves optou pelo pregão, é se o objeto do registro pode ser enquadrado como “serviço comum de engenharia”.

Compulsando os autos, observa-se que o Pregão Presencial nº 22/16 tinha por objeto “Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços, de natureza continuada, mediante o fornecimento de mão de obra e materiais necessários, para **reforma/ampliação, conservação e manutenção (preventiva e corretiva)** das instalações físicas internas e externas de todas as secretarias do município e atender convênios, financiamentos do governo estadual e federal e emendas parlamentares e **serviços de pavimentação e drenagem** em vias públicas, imóveis próprios e espaços públicos do município de Ribeirão da Neves” (fl. 126 do Anexo I) (grifo nosso).

Apesar da abrangência da descrição, afere-se que pelo menos parte dos serviços licitados, “reforma/ampliação” ou “serviços de pavimentação e drenagem”, poderiam resultar em contratos de obras ou serviços de engenharia.

Isso fica evidente ao se analisar o objeto dos contratos firmados pelo Município de Barão de Cocais (fl. 47v) em decorrência da adesão à ata do Município de Ribeirão Preto. Com efeito, deu-se origem a três contratos distintos, Contratos de nºs 08-014/16, 08-015/16 e 08-016/16, cujos objetos eram “Serviços de pavimentação e drenagem pluvial”, para os dois primeiros, e “execução de serviço de engenharia relacionados à reconstituição asfáltica (tapa buraco)”, para o último.

Perceba-se que os serviços de pavimentação e drenagem pluvial, por implicarem expansão/ampliação do sistema viário do município, caracterizam obra nos termos da Lei nº 14.133/21, de modo que demandam a confecção de um projeto razoavelmente complexo que, muito embora ainda permita o uso do SRP, extrapola a padronização exigida para os serviços comuns de engenharia.

Por outro lado, como os serviços de reconstituição asfáltica apenas preservam as características originais dos bens (manutenção das vias instaladas), enquadram-se facilmente no conceito trazido pela alínea *a* do inciso XXI do seu art. 6º da Lei nº 14.133/21.

Observa-se, assim, que, de fato, houve vício em parte do objeto do Pregão Presencial nº 22/16, o que está explícito no objeto dos Contratos nºs 08-014/16 e 08-015/16.

No que concerne à responsabilidade por essas irregularidades, entretanto, impõe-se considerar algumas particularidades da figura do “órgão não participante” no SRP.

Existem três figuras distintas para os entes envolvidos no SRP: o gerenciador, o participante e o não participante (ou “carona”).

Ao gerenciador, compete, entre outras atribuições, definir os objetos que farão parte do registro de preços, consolidar as informações relativas à estimativa total de consumo e promover o procedimento licitatório (incisos II, V e X do art. 5º Decreto Estadual nº

46.311/13 e art. 6º do Decreto Municipal nº 90/13²). Ao órgão participante, por outro lado, compete analisar sua expectativa de consumo, manifestar interesse em participar do procedimento, indicar o gerenciador do contrato e sugerir itens e condições para o registro (art. 7º do Decreto Estadual nº 46.311/13 e art. 7º do Decreto Municipal nº 90/13).

Já o não participante ou “carona”, é definido como o órgão que adere à ata de registro de preços após a conclusão do procedimento e com as anuências do gerenciador e do fornecedor (art. 22 do Decreto Municipal nº 90/13). Por conta do momento em que manifesta seu interesse, não poderá interferir no planejamento dos quantitativos registrados, representando esses valores, inclusive, limites legais à sua adesão.

Note-se que, enquanto a atuação do participante fica restrita ao planejamento dos quantitativos a serem licitados, apenas informando ao gerenciador sua demanda estimada, o “carona” precisa se resignar ao que foi licitado, não tendo qualquer influência sobre o certame precedente.

Pois bem, tendo em vista que a irregularidade configurada refere-se à escolha inadequada da modalidade de licitação e que o Município de Barão de Cocais atuou como “carona”, não me parece razoável atribuir aos gestores desse ente a responsabilidade por um ato que, por força do próprio procedimento do SRP, jamais lhes caberia.

Nesse ponto, saliente-se que, pela análise dos anexos deste processo, além de os gestores da adesão terem realizado visita técnica em Ribeirão das Neves (fls. 04/29 do Anexo I) e demonstrado a vantajosidade dos valores em relação a tabela de preços da SETOP (fls. 32 e 59/112), juntaram parecer jurídico da Procuradoria-Geral de Município de Ribeirão das Neves endossando a viabilidade do uso do pregão para o Processo Administrativo nº 65/16 (Pregão Presencial nº 22/16) com base na Súmula nº 257 do TCU (fl. 213 do Anexo II e fls. 1/2 do Anexo III).

Ou seja, para os fins da adesão, havia uma manifestação da assessoria jurídica assegurando a licitude do pregão justamente por todo o objeto do certame constituir “serviço comum de engenharia”.

Logo, embora discorde desse parecer, pois havia obras não enquadráveis no conceito de serviço comum entre os objetos licitados, fica evidente que os responsáveis dispunham de elementos razoáveis para entender que o pregão presencial realizado pelo Município de Ribeirão das Neves era lícito.

Assim, por todo o exposto, considerando a regularidade do Processo Licitatório nº 99/16 e não sendo possível atribuir aos Senhores Armando Verdolin Brandão, João Albano de Moraes Quintão e Thiago de Abreu Ribeiro a responsabilidade pelo vício constatado no Pregão Presencial nº 22/16, promovido pelo Município de Ribeirão das Neves, entendo pela improcedência do apontamento.

B) Risco de dano ao erário durante a execução dos contratos

Em sua primeira análise (fls. 42/48), a Unidade Técnica concluiu que a inadequação técnica do pregão para obras de engenharia (devido à falta de projetos, de orçamentos, de

² Disponível em: https://www.baraodecocais.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Decreto_90_2013?cdLocal=5&arquivo={ABD5CBDB-ADC8-DC44-EDDC-CA65DECEB5B5}.pdf. Acessado em 18/05/21.

planejamento e de cronograma) representaria risco de iminente dano ao erário durante sua execução.

O Órgão Ministerial, por sua vez, reconhecendo a possível deficiência no acompanhamento da execução dos contratos firmados, sugeriu a intimação do atual gestor do Município de Barão de Cocais para que apresentasse a documentação referente à execução dos contratos originados da adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16 (fls. 52/53v).

Após a juntada dos documentos de fls. 62/473 e considerando as informações já prestadas (fls. 01/13), o Órgão Técnico entendeu que a análise da execução dos Contratos de nºs 08-014/16, 08-015/16 e 08-016/16 não revelou inconformidades que merecessem registro (fls. 476/483v).

Em análise preliminar (fls. 486/494v), o MPC aderiu às conclusões do relatório técnico.

Os Senhores Armando Verdolin Brandão, João Albano de Moraes Quintão e Thiago de Abreu Ribeiro alegaram que foram atendidos todos os requisitos legais e que a vantajosidade da contratação ficou demonstrada.

Já em sua análise conclusiva (peça nº 20), o *Parquet* de Contas opinou pela subsistência do apontamento relativo à inadequação técnica do pregão para obras de engenharia, devido à falta de projetos, de orçamentos, de planejamento e de cronograma. Para sustentar esse ponto, apresentou notícia de janeiro de 2017 em que moradores reclamam da demora na conclusão da obra e em que engenheiros da secretaria de obras alegam que houve problemas com o projeto (peça nº 21).

Na notícia em questão, o engenheiro da prefeitura alegou que o atraso na obra se deveu a um vazamento na rede de esgoto causado pelas máquinas usadas. O acidente teria relação, ainda, com a falta de profundidade do encanamento e demandou uma readequação do projeto das obras.

Sobre esses eventos, compete esclarecer que a notícia apresentada pelo *Parquet* de Contas, publicada em 20/01/17, narra fatos que precederam os documentos apresentados em diligência deste processo (os documentos requeridos foram protocolados nesta Corte em 17/02/17, fl. 62).

Ao analisar a documentação sobre a execução dos contratos, a Unidade Técnica afirmou que eles não revelaram inconformidades que merecessem registro, mas sublinhou, ainda assim, que não haveria necessidade de requerer os documentos suplementares, porquanto este complemento só seria útil na hipótese de realização de inspeção local para confrontá-los com o que foi efetivamente executado.

Importa frisar que, tendo por base apenas a notícia apresentada, não se pode concluir pela deficiência na execução das obras, pois, conforme sustentado pela Unidade Técnica, seria necessário um confronto do projeto utilizado pela empresa com os serviços efetivamente realizados, mediante inspeção local, para que a deficiência técnica ficasse evidente.

Não obstante, percebe-se que o que foi apresentado não permite apontar um responsável pelo acidente. Na notícia, por exemplo, não fica claro se a profundidade da rede de esgoto existente foi desconsiderada pelo projeto ou se no momento da execução houve imperícia dos funcionários da construtora.

Desse modo, não sendo possível atribuir os eventos narrados a deficiências nos documentos pertinentes ao Processo Licitatório nº 99/16, entendo ser o caso de considerar improcedente o apontamento, acompanhando a manifestação técnica quanto a essa questão.

C) Descumprimento de determinação do Tribunal, burla do dever de licitar, fuga ao controle e direcionamento da contratação

Em análise preliminar (fls. 486/494v), o MPC aditou os apontamentos para incluir o descumprimento de determinação, a burla do dever de licitar, a fuga ao controle e o direcionamento da contratação.

Sustentou, para tanto, que os gestores do Município de Barão de Cocais incorreram nessas irregularidades quando, sem comunicar esta Corte, buscaram contratar serviços semelhantes aos da concorrência pública suspensa na Denúncia nº 986.605 mediante a adesão a ata de registro de preços ilegal.

Os responsáveis alegaram em defesa conjunta que o descumprimento da determinação do Tribunal, bem como a fuga ao controle, supostamente evidenciados pelo *Parquet* de Contas na intempestividade da revogação da concorrência pública suspensa, não podem ser atribuídas aos defendentes, porque a competência para a publicação desses atos era da comissão de licitações e porque não há semelhança entre os objetos desses procedimentos licitatórios (fls. 508/539). Argumentaram, ainda, que a adesão a ata de registro de preços não caracteriza burla ao dever de licitar ou direcionamento, visto que foram atendidos todos os requisitos legais e que a sua vantajosidade ficou demonstrada.

Em reexame (peça nº 19), a Unidade Técnica concluiu pela improcedência das razões de defesa para o descumprimento da determinação desta Corte e para a fuga ao controle, pois entendeu que, em função da similaridade entre os objetos das concorrências públicas suspensas e os contratos originados da adesão, o Processo Licitatório nº 99/16, de fato, representou descumprimento da determinação proferida na Denúncia nº 986.605.

Contudo, acolheu as alegações de defesa sobre o direcionamento da licitação para a Construtora Império, uma vez que o município foi diligente ao avaliar a vantajosidade dos preços e a qualidade dos serviços prestados em Ribeirão das Neves.

Na análise conclusiva do Órgão Ministerial (peça nº 20), opinou-se pelo acolhimento das alegações de defesa relativas à burla do dever de licitar e ao direcionamento da contratação. Manifestou-se, porém, pela procedência do apontamento relativo à fuga ao controle externo. Neste último ponto, o *Parquet* sustentou que o Senhor Armando Verdolin Brandão cometeu a infração por deixar de tomar providências para informar o Tribunal de Contas do Processo Licitatório nº 99/16.

Primeiramente, sobre a burla do dever de licitar e direcionamento da contratação, deve-se aludir às conclusões do item A.

Como se pôde observar, todos os apontamentos aditados pelo *Parquet* de Contas possuem origem, direta ou indiretamente, em um único ato do Município de Barão de Cocais, qual seja, a adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16 firmada pela Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves com o Construtora Império Ltda.

Sobre o tema, conforme já explicitado, a adesão à Ata de Registro de Preços promovida por outro município é uma via consagrada em nosso ordenamento jurídico e está disponível aos gestores assim como estão disponíveis os procedimentos licitatórios e as contratações diretas.

Disso se intui que, respeitados os limites e requisitos legais previstos para o procedimento de adesão, não há sentido em se falar em burla do dever de licitar ou direcionamento simplesmente porque fora encontrado vício no procedimento licitatório que deu origem à ata. Da mesma forma que ao “carona” não se pode atribuir um vício que ocorreu em fase da qual não pode tomar parte, consoante dito no item A, é inconcebível imputar descumprimento do

dever de licitar ao agente que se valeu de uma via autorizada pelas normas do ordenamento para contratação de serviços necessários ao atendimento das necessidades e interesses dos cidadãos.

Insiste-se, se os requisitos legais foram atendidos e não há evidência de ciência da falha precedente, as condutas dos agentes do Município de Barão de Cocais não desrespeitaram os princípios da legalidade e da impessoalidade.

Em reforço a essas considerações, relembra-se que, nos termos da nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, o SRP também pode ser usado para a contratação de obras, o que significa que, caso o órgão gerenciador houvesse optado pela modalidade Concorrência Pública, nenhum vício poderia ter sido atribuído as contratações aqui analisadas.

Assim, entendo que não procedem os apontamentos relativos à burla do dever de licitar e ao direcionamento da contratação.

Quanto ao descumprimento de determinação do Tribunal e à fuga ao controle, nota-se que, em sessão do dia 12/07/16, a Primeira Câmara confirmou decisão monocrática, na Denúncia nº 986.605, com a seguinte determinação:

[...]

Na oportunidade, determino sejam os interessados informados de que, caso a Administração opte por revogar ou anular o certame em análise, nos termos do art. 49 da Lei n. 8.666/93, promovendo a elaboração de novo edital com objeto idêntico ou similar ao ora analisado, devem remeter cópia do novo edital a este Tribunal de Contas para exame, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas após a sua publicação, juntamente com cópia da publicação da revogação ou anulação do certame em tela (o ofício de encaminhamento deverá fazer referência ao número deste processo e ao nome do Relator).

A decisão que suspendeu a Concorrência Pública nº 06/16 constatou, ainda, como irregular a ausência de parcelamento do objeto, a cláusula que veda a participação de consórcios e o superdimensionamento da espessura do asfalto no projeto (fl. 243/245v da Denúncia nº 986.605).

Em ofício de 25/08/16 (fls. 404/46 da Denúncia nº 986.605), posterior à abertura do Processo Licitatório nº 99/16 em 15/07/16 (fl. 03 do Anexo I), comunicou-se a este Tribunal a publicação da decisão de revogação da Concorrência Pública nº 06/16.

Por essa diferença de datas e tendo em vista que o processo de adesão teve objeto similar à concorrência pública suspensa na Denúncia nº 986.605, o *Parquet* de Contas concluiu que o responsável pelo Processo Licitatório nº 99/16 incorreu em descumprimento de determinação desta Corte.

Cumpre, todavia, sublinhar a distinção entre o não encaminhamento de edital de nova licitação e o que se observa no presente processo.

Conforme já repetido, no caso da adesão, o gestor se depara com uma licitação aperfeiçoada, ou seja, suas fases de planejamento e de concorrência encontram-se concluídas. Assim, apesar de a adesão demandar uma formalização, nesse processo não há, propriamente, a confecção de novo edital que pudesse ser encaminhado, nos termos da determinação.

Logo, da perspectiva dos gestores, há certa razoabilidade em assumir que, como as fases pertinentes às irregularidades denunciadas estavam aperfeiçoadas, não existiria, em tese, possibilidade de repetição das falhas.

Corroborando a boa-fé dos gestores, afere-se que a decisão de revogar a Concorrência Pública nº 06/16, em 24/08/16, de fato, foi comunicada dentro das 48 (quarenta e oito) horas estabelecidas na determinação, protocolada em 25/08/16 (fls. 404/46 da Denúncia nº 986.605).

Portanto, considerando que no processo de adesão não há, literalmente, confecção de novo edital e que a revogação foi comunicada tempestivamente, entendo que não houve descumprimento de determinação deste Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, julgo regular o edital do Processo Licitatório nº 99/16 deflagrado pelo Município de Barão de Cocais, que formalizou adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/16 da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, e determino a extinção do feito com resolução do mérito e seu arquivamento, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno.

Intimem-se os responsáveis acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *