

Processo: 1114342
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: ENGESP Construções Eireli
Denunciada: Prefeitura Municipal de Ibitiré
Partes: André Weiss Telles, André Lima Belico e José Antônio de Jesus
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 3/2/2022

DENÚNCIA. REFERENDO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O OBJETO E A MODALIDADE SRP. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. LICITAÇÃO SUSPensa *SINE DIE*. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. DETERMINAÇÃO LIMINAR DE MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. Nos termos do art. 3º do Decreto Federal n. 7.892/2013 e demais normas regulamentares do Sistema de Registro de Preços – SRP, bem como da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, a contratação de obras e serviços complexos de engenharia não pode ser realizada mediante SRP, uma vez que inexistem demandas por itens isolados, sendo indispensável a prévia delimitação dos locais de intervenção e elaboração dos projetos básicos ou executivos.
2. A execução de obras e serviços de engenharia, conforme art. 7º e §§ da Lei n. 8.666/1993, exige a elaboração de seus respectivos projetos básicos, bem como a estimativa dos quantitativos a serem utilizados, em observâncias às previsões dos projetos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade das Notas Taquigráficas, em referendar a decisão monocrática que:

- I) determinou, liminarmente, a manutenção da suspensão do Edital n. 044/2021 – Concorrência Pública n. 001/2021 – Processo Administrativo n. 098/2021, na fase em que se encontrava, e que os responsáveis se abstivessem de praticar qualquer ato tendente a efetivar a contratação em tela, nos termos registrados no Edital em exame, sob pena de multa pessoal e individual no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008;
- II) determinou ainda, na forma prevista no art. 166, § 1º, VI, do RITCMG, a intimação dos Srs. André Weiss Telles, Secretário Municipal de Administração, e José Antônio de Jesus, Presidente da Comissão Permanentes de Licitação, ambos signatários do Edital, e do Sr. André Lima Belico, Secretário Municipal de Obras e Urbanismo e signatário do Termo de Referência, da Prefeitura Municipal de Ibitiré, para que encaminhassem a esta Corte de Contas cópia integral da fase interna do referido processo licitatório, no prazo de 05 (cinco) dias, sob pena de aplicação da multa referida acima, informando-lhes que

toda a documentação requisitada deveria ser protocolizada, exclusivamente, via e-TCE, sendo possível o encaminhamento de quantos arquivos forem necessários, observando-se o limite de 20 MB, por arquivo, conforme parágrafo único, do art. 1º, da Portaria n. 31, de 29/04/2021, da Presidência deste Tribunal;

- III) determinou, também, a intimação do denunciante da decisão, na forma prevista no art. 166, § 1º, VI, do Regimento Interno;
- IV) determinou que, encaminhada a documentação, fosse esta juntada, ou, transcorrido o prazo fixado *in albis*, fossem retornados os autos ao relator;
- V) determinou que, juntada a documentação, os autos fossem encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, para análise da Denúncia e eventuais apontamentos complementares;
- VI) determinou, ato contínuo, que os autos fossem remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, § 3º do RITCMG, após, que fossem conclusos;

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de fevereiro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 3/2/2022

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDUM

Trata-se de decisão monocrática que proferi no processo em epígrafe, nos seguintes termos:

Trata-se de Denúncia oferecida pela empresa ENGESP Construções EIRELI, em face do Edital de Licitação nº 044/2021, Concorrência Pública nº 001/2021, Processo Administrativo nº 098/2021, do tipo Menor Preço, sob o regime de empreitada, por Preço Unitário, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ibirité, cujo objeto consiste na “formação de registro de preço para realização de serviços de drenagem, contenções, pavimentação e serviços complementares em diversos logradouros do município, com fornecimento de material, mão de obra e equipamentos necessários, nas condições de execução descritas, conforme Edital juntado pelo denunciante (peça 2, do SGAP). A entrega da documentação de habilitação e proposta técnica deverá ocorrer até às 10h do dia 18/06/2021, de acordo com o subitem 4.2, do item 4 - Cronograma do Processo de Seleção da Entidade, do Edital.

Inicialmente marcada para ocorrer no dia 24/08/2021, a sessão de abertura dos envelopes foi posteriormente modificada para 27/10/2021 e 29/11/2021, em vista de retificações no Edital, encontrando-se, nesta data¹ em situação de suspensão *sine die*, conforme publicação no site da Prefeitura Municipal de Ibirité, correspondente à segunda suspensão efetivada pela Administração, para o mesmo Edital.

A Denúncia foi protocolizada nesta Corte de Contas em 09/12/2021, sendo distribuída a minha relatoria no horário protocolar de 18:39:39, do dia 10/12/2021. O Denunciante pugnou pelo reconhecimento da ilegalidade do Edital, requerendo medida liminar de suspensão do certame, alegando, em síntese, a incompatibilidade da modalidade de registro de preços com a natureza do objeto do certame, uma vez que concentra a prestação de serviços de engenharia para execução de drenagem pluvial urbana e serviços complementares, uma vez que o Termo de Referência apresenta um rol de serviços não padronizáveis, que demandam obrigatoriamente a elaboração de um projeto básico, afastando a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços.

Para fins de apreciação perfunctória do pedido de concessão de medida cautelar de suspensão do certame, ater-me-ei à análise do fato denunciado.

I - Incompatibilidade da modalidade do Sistema de Registro de Preços - Obras e Serviços de Engenharia –art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013

De acordo com o item 24, do último Edital retificado², o valor estimado para a contratação dos serviços totaliza o montante de R\$26.268.674,69 (vinte e seis milhões,

¹ 14/12/2021

² Arquivo disponível no endereço:

https://www.ibirite.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Concorrancia_1_2021_Edital_Retificado?cdLocal=3&arquivo={EC17EB0C-8ACE-CAEC-A1DB-A51AAD802A5C}.pdf&cdLicitacaoArquivo=73381.

duzentos e sessenta e oito mil, seiscentos e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos).

Entretanto, não localizei, na documentação relativa ao certame, nem mesmo no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Ibiturê, informações sobre planilha de quantitativos e custos unitários, apesar de o Termo de Referência mencionar sua existência. Tampouco localizei quaisquer documentos detalhados relativos aos projetos a serem executados pelos contratantes. Consta apenas, no Edital, a menção genérica sobre os serviços a serem contratados, e, na comprovação de aptidão técnico-operacional, prevista no item 5.2, apenas breve sugestão dos serviços a serem executados, pelo teor dos atestados ou certidões exigidos como prova de Aptidão de Desempenho Técnico da Licitante.

Dentre os mencionados serviços, veem-se atividades como projetos, modelos e estudos relativos à drenagem superficial e de água pluvial, modelagem hidrológica, estudos de concepção, hidrológicos e topográficos, etc. que, envolvem obras e serviços complexos, a requerer a elaboração de seus respectivos projetos, sendo incompatíveis com a utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP.

Da análise de decretos regulamentadores do registro de preços (a exemplo, o Decreto nº 7.892/2013, em âmbito federal), bem como das doutrinas mais abalizadas acerca do tema, depreende-se que o sistema de registro de preços é cabível 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.

Assim, a justificativa adotada pelo órgão licitante no item 3 do Edital, para utilização do registro de preços, qual seja, que se “trata de um serviço público essencial, em que as demandas são permanentes e crescentes, as quais a Prefeitura Municipal é responsável, considera-se que se configura como uma forma de prestação de serviços continuados” e que “não é possível estimar as solicitações necessárias de execução, tampouco quais serão os materiais empregados para sanar as deficiências que forem encontradas”, não se adequa às hipóteses admitidas para a contratação de obras e serviços de engenharia.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU acerca da irregular utilização do SRP para a contratação de serviços do gênero, conforme abaixo:

Embora a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) não vede expressamente o uso do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação de obras, é indevida a utilização de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva", com objeto incerto e indefinido, **sem prévia delimitação dos locais em que as**

intervenções serão realizadas e sem prévia elaboração dos projetos básicos das obras a serem executadas³.

O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, **pelo fato de não haver demanda por itens isolados, uma vez que os serviços não podem ser dissociados uns dos outros⁴.**

É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras⁵. (grifei)

Não obstante a incompatibilidade entre a utilização do SRP para contratação de serviços e obras de engenharia no caso concreto, o instrumento convocatório não observou o art. 7º da Lei n.º 8.666/1993, o qual dispõe que:

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.
- [...].

§ 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;
- [...].

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Dada a ausência dos projetos pertinentes às obras a serem executadas, percebe-se que a Administração não apenas deixou de disponibilizar os projetos para consulta dos interessados em participar do processo licitatório, como, também, não demonstrou que os quantitativos e preços estimados do certame foram orçados em atenção às previsões reais dos projetos básicos ou executivos.

Por todo o exposto, em razão da estipulação de prazos restritivos ao início da execução dos serviços, em ofensa ao art. 3º, §1º, I, da Lei n.º 8.666/1993, e da incompatibilidade entre a modalidade licitatória adotada e o objeto licitado pela Administração, art. 3º do

³ Acórdão 1767/2021-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER. Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 367 de 16/08/2021.

⁴ Acórdão 1238/2019-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER. Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 267 de 17/06/2019.

⁵ Acórdão 1381/2018-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES. Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 224 de 09/07/2018.

Decreto Federal n.º 7.892/2013, bem como a ausência de projetos básicos relativos às intervenções urbanísticas e de pavimentação a serem executadas, contrariando o art. 7º, I, §2º, I, e §4º, da mesma Lei, entendo restar configurado indícios de irregularidades capazes de evidenciar a presença do *fumus boni iuris*, em razão da inobservância às normas regulamentares do SRP e ausência de formalidades procedimentais capazes de comprometer a legalidade do procedimento.

Quanto ao elemento caracterizador do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, *periculum in mora*, presente no art. 300 do CPC/2015, destaco que conforme “Comunicado de Suspensão” publicado no site⁶ da Prefeitura Municipal de Ibirité, a Comissão Permanente de Licitação informa a 2ª suspensão *SINE DIE* do procedimento licitatório, a pedido da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo do Município, no Ofício n.º 1561/2021, para “alterações técnicas” a serem efetuadas, o que possibilita a retomada da licitação a qualquer momento, e sua continuidade, sem a tutela cautelar desta Corte, o que pode trazer prejuízos à municipalidade e ofensa às normas licitatórias.

Em face do exposto, no exercício da competência prevista no art. 197, caput e §§1º e 2º c/c o art. 264 e 267, do Regimento Interno deste Tribunal, **determino**, *inaudita altera parte, ad referendum* da Segunda Câmara, a intimação, na forma prevista no art. 166, § 1º, VI, do mesmo diploma legal, **com a urgência que o caso requer**, do Sr. André Weiss Telles, Secretário Municipal de Administração, do Sr. José Antônio de Jesus, Presidente da Comissão Permanentes de Licitação, ambos signatários do Edital, e do Sr. André Lima Belico, Secretário Municipal de Obras e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Ibirité e signatário do Termo de Referência, para que **MANTENHAM O CERTAME SUSPENSO**, na fase em que se encontra, e se abstenham de praticar qualquer ato tendente a efetivar a contratação em tela, nos termos registrados no Edital em exame, sob pena de multa pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), a teor do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n.º 102/2008.

Os intimados devem, ainda, encaminhar cópia integral da fase interna do Processo Administrativo n.º 098/2021, Edital de Licitação n.º 044/2021, Concorrência Pública n.º 001/2021, **no prazo de 05 (cinco) dias, sob pena de aplicação da multa pessoal referida acima.**

Informe-se que toda a documentação requisitada deverá ser protocolizada, exclusivamente, via e-TCE, sendo possível o encaminhamento de quantos arquivos forem necessários, observando-se o limite de 20 MB, por arquivo, conforme parágrafo único, do art. 1º, da Portaria n.º 31, de 29/04/2021, da Presidência deste Tribunal.

Na forma prevista no art. 166, §1º, VI, do RITCEMG, intime-se o denunciante desta decisão.

Encaminhada a documentação, junte-se, ou transcorrido o prazo fixado in albis, retornem-me os autos.

Juntada a documentação, encaminhem-se os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, para análise da Denúncia e eventuais apontamentos complementares.

⁶ <https://www.ibirite.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/cp-1-2021/10667>

Ato contínuo, sejam os autos remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para manifestação preliminar, nos termos do art. 61, §3º do RITCMG.

Após, conclusos.

Em face do exposto, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do § 1º do art. 264 do Regimento Interno, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDADA A DECISÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *

kl/fg

