

PROCESSO Nº: 1071615
NATUREZA: DENÚNCIA
DENUNCIANTE: Fialho Salles – Fialho, Canabrava, Andrade, Salles Advogados
DENUNCIADA: Prefeitura Municipal de Contagem
REFERÊNCIA: Processo nº 098/2019 - Pregão Eletrônico nº 036/2019 – Edital nº 049/2019
ABERTURA: 25/07/2019
APENSO: 1071625 (Denúncia)

À Secretaria da Primeira Câmara,

Tratam os autos de Denúncias apresentadas por Fialho Salles – Fialho, Canabrava, Andrade, Salles Advogados e Marco Aurélio Moreira Rocha em face de supostas irregularidades no Processo nº 098/2019 – Pregão Eletrônico nº 036/2019 - Edital nº 049/2019, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Contagem, por intermédio da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos – SEMOBS, tendo por objeto o “registro de preços para futura e eventual contratação de empresa ou consórcio de empresas para fornecimento dos equipamentos, elementos de comunicação e serviços para implementação de rede pública inteligente no município de Contagem, sob o conceito de cidade inteligente, em conformidade com os objetivos estratégicos do plano nacional de internet das coisas”, no valor estimado de R\$113.208.228,57 (cento e treze milhões, duzentos e oito mil, duzentos e vinte e oito reais e cinquenta e sete centavos), com pedido liminar de suspensão do certame.

Em uma análise inicial dos autos, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, em seu relatório às fls. 786/796v, considerou procedente, dentre outros apontamentos constantes das denúncias que serão tratados posteriormente, aquele relativo à inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para o objeto licitado, fls. 790v/792.

2.1 Apontamento:

Inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para o objeto licitado.

2.1.1 Alegações do denunciante:

O denunciante alega que o objeto licitado não se enquadra nos casos em que o Sistema de Registro de Preços (SRP) é aplicável, ou seja, naqueles "em que há necessidade de contratações futuras, constantes, que possam ser entregues parceladamente ou, quando, pela natureza do objeto, não for possível a definição prévia do quantitativo a ser demandado pelo Poder Público" (fl. 15, processo piloto).

Ele afirma que o Edital prevê, como objeto, serviços de engenharia "que podem muito bem ter uma definição prévia de quantitativos a serem demandados, prevendo-se as necessidades do Município, não se aplicando sequer a necessidade de contratações futuras".

Na denúncia, fl. 16 e 17 (processo piloto), há citação de uma decisão desta Corte de Contas, em relação ao Processo nº 105.8553, "pela inadequação da adoção do SRP em licitação que envolvia serviços de iluminação pública ainda mais simples e menos complexos do que estes ora licitados pelo Município de Contagem".

No caso, o certame objetivava formar "registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços na área de eletrificação e iluminação pública para executar modificações, manutenções e extensões de rede elétrica e de iluminação pública na área urbana e rural, nos municípios integrantes do Consórcio" e foi suspenso "em razão da ausência de imprevisibilidade da demanda pelos serviços".

Para sustentar sua alegação, o denunciante cita Súmula nº 32 do TCE-SP que, segundo ele, é aplicável ao caso:

"SÚMULA Nº 32 - Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do sistema de registro de preços para contratação de obras e de serviços de engenharia, exceto aqueles considerados como de pequenos reparos."

Por fim, o denunciante ressalta que a ata de registros de preços a ser formada por esse certame, de acordo com a regulamentação do SRP no âmbito municipal, pode ter novas adesões que representem, na sua totalidade, até o dobro do quantitativo de cada item registrado, o que aumenta significativamente o valor contratado. Assim, os prejuízos pelos vícios apontados na denúncia podem ser ainda mais agravados em razão de eventuais adesões que sejam feitas à Ata.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

- Pedido Liminar (fls. 01 a 30, processo piloto)

- Alteração Contratual da sociedade de Advogados (fls. 31 a 53, processo piloto) CNPJ (fl. 54, processo piloto)
- Edital Nº 49/2019 (fls. 55 a 99, processo piloto) Termo de Referência (fls. 100 a 128, processo piloto) Cálculo do BDI (fl. 129, processo piloto)
- Cartilha das Cidades (fls. 130 a 193, processo piloto) Catalogo de Cotações (fls. 194 a 198, processo piloto) Encargos Sociais (fl. 199, processo piloto)
- Planilha Orçamentárias de Referência (fls. 200 a 205, processo piloto) Planilha de Cotações (fls. 206 a 209, processo piloto)
- Proposta de fornecimento-Juganu Brighter (fls. 210 a 230, processo piloto)
- Proposta de fornecimento-SELT (fls. 231 a 245, processo piloto) Comunicado da Pregoeira (fl. 246, processo piloto)
- Resposta a questionamento nº 1 (fl. 247, processo piloto)
- Procuração da denunciante processo piloto (fls. 248 e 249, processo piloto) Procuração da denunciante processo apenso (fls. 05 a 07, processo apenso)
- Documento concorrência COPEL nº SGD180103/2018 (fls. 84 a 153, processo apenso)

2.1.3 Período da ocorrência: 11/07/2019 em diante

2.1.4 Análise do apontamento:

O Sistema de Registro de Preços no Município de Contagem é regulamentado pelo Decreto nº 200, de 23 de outubro de 2013. Em seu Art. 3º estão previstas as situações em que o Sistema poderá ser utilizado:

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;
- IV- quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração; ou,
- V - para contratação de bens e serviços de informática, observadas as configurações, especificações e a legislação vigente, desde que fique devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

Parágrafo único. Os preços registrados poderão ser utilizados como referência quando da realização de licitação, para

aquisições e contratações e para os casos, de dispensa e de inexigibilidade, previstos na Lei Federal nº 8.666/93.

Por meio da Consulta nº 732.557 de 11/06/2008, esta Corte de Contas já decidiu pela possibilidade da utilização do SRP para licitar obras e serviços comuns de engenharia, desde que sejam respeitados os requisitos de divisibilidade do objeto, imprevisibilidade da demanda e necessidade rotineira, veja-se **MUNICÍPIO. LICITAÇÃO. I. PREGÃO. REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE DECRETO. POSSIBILIDADE. ADOÇÃO DA MODALIDADE PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. POSSIBILIDADE. II. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE DECRETO. POSSIBILIDADE. INCLUSÃO DA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. POSSIBILIDADE.**

[...]

4. A regulamentação municipal do sistema de registro de preços poderá incluir a execução de obras e serviços comuns de engenharia, desde que satisfeitos os critérios de divisibilidade do objeto, imprevisibilidade da demanda e que esta seja repetida e rotineira para Administração Pública, observados, ainda, os princípios que regem as licitações. Consulta n.º 732.557, Relator: Conselheiro Eduardo Carone. Sessão do dia 11/06/2008. Tribunal Pleno.

O objeto da licitação em análise, além de não se tratar de um serviço comum, conforme fundamentado na análise do Apontamento 2.1, não respeita os demais requisitos exigidos para se enquadrar na possibilidade da utilização do SRP. Não foi cumprida a exigência referente à divisibilidade do objeto, uma vez que não há demanda de itens isolados.

Em análise ao Termo de Referência (fls. 100 a 128, processo piloto), nota-se que há uma aglutinação de serviços distintos que envolvem (i) a troca de luminárias por LED, (ii) a implantação de softwares de videomonitoramento, (iii) a operacionalização da conectividade pública (instalação de pontos de Wi- Fi), (iv) o desenvolvimento de aplicativo para atender às funções demandadas pela Municipalidade e (v) a disponibilização de um veículo para a contratante como apoio à fiscalização. Esses serviços exigem fornecimento de materiais com especificidades distintas, além de mão de obra qualificada e especializada em diferentes áreas. Nesse contexto, essa Unidade Técnica entende que há margem para a divisão do objeto licitado e, por isso, não foram satisfeitos os critérios de divisibilidade do objeto para possibilitar o uso do SRP no caso.

Além disso, o objeto da licitação envolve serviço de iluminação pública que é de caráter essencial e não pode sofrer descontinuidade, sobretudo, pela sua importância para a segurança da população. Por isso, não pode ser enquadrado como caso de

repetida e rotineira contratação, mas sim como serviço contínuo. Este Tribunal de Contas já decidiu nesse sentido, no julgamento do Processo nº 959038, em 23 de abril de 2019.

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. Denúncia nº 959038, Relator: Conselheiro Hamilton Coelho. Sessão do dia 23/04/2019.

O próprio Edital afirma que o objeto se trata de serviço de natureza continuada. Transcreve-se o item

6.16.1 do Edital, fl. 61 (processo piloto):

6.16.1 Por tratar-se de serviço de natureza continuada, os prazos aqui referidos poderão ser prorrogados até 60 (sessenta) meses, em conformidade como disposto no Art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e suas posteriores alterações.

Em análise ao Anexo III do Edital (Planilha de Quantidades e Preços - fls. 507 a 511, processo piloto), é possível perceber itens previstos que confirmam a impossibilidade de se atribuir ao objeto a necessidade de recontração frequente, que justificaria o uso do SRP. O veículo popular 1.0, com ar condicionado e gasolina (item 41 da planilha), que será remunerado mensalmente por toda a vigência do contrato (12 meses), é um exemplo de serviço contratado que apresenta continuidade e é incompatível com a forma de contratação escolhida no caso. Por esse mesmo motivo, é incompatível, também, a contratação por SRP de softwares para telegestão (item 30) e para vídeo análise (item 35), do sistema de gerenciamento de vídeo (item 33), bem como da equipe de técnicos prevista para suporte do videomonitoramento municipal (item 32). Há, ainda, previsão de serviços a serem executados uma única vez, como é o caso do desenvolvimento e operacionalização de aplicativo (item 38) e do fornecimento e instalação de videowall para o centro de controle operacional (item 36).

Por fim, o objeto da licitação envolve serviços que não apresentam o requisito de imprevisibilidade da demanda. A modernização do sistema de iluminação pública demanda estudos e projetos que contradizem a ideia de imprevisibilidade dos serviços. Além disso, a Administração tem conhecimento acerca de seu parque, inclusive do número de pontos de iluminação, descrito no item 3.7.1 do Termo de Referência (fl. 105, processo piloto) e, embora possam existir variações de quantitativo, a ideia de incerteza que motiva o uso de SRP não está presente.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que o objeto não se enquadra nas hipóteses previstas para a adoção do Registro de Preços e conclui pela procedência desse apontamento.

Ademais, o Parecer Jurídico nº 63/2019, exarado pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos do Município, no qual é analisada a conformidade da minuta do edital em tela, fls. 458/475, aponta a ausência de motivação para a utilização do sistema de registro de preços no certame em tela, nos seguintes termos:

Nota-se que no termo de referência o Ordenador de Despesa atesta que o objeto a ser adquirido trata-se de objeto comum de modo a permitir a aquisição através de pregão eletrônico, porém mostra-se ausente a motivação para adoção do Sistema de Registro de Preços.

A Nota Técnica de fls. 477/479, subscrita pelo Subsecretário de Obras e pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, por sua vez, busca esclarecer e corrigir as pendências apontadas pela Procuradoria Municipal, assinalando o seguinte:

O Sistema de Registro de Preços está sendo adotado para o presente certame visto que não é possível precisar as quantidades necessárias para a futura e eventual prestação de serviços e encontra-se em conformidade com os incisos I, II, III e IV do artigo 3º do Decreto Municipal nº 200/2013.

Nesse ponto, em consonância com a Unidade Técnica deste Tribunal, entendo que a justificativa não é pertinente.

Isso porque, diferentemente do alegado, considero ser previsível o quantitativo licitado.

E ainda, a ata de registro de preços tem validade limitada a 1 (um) ano, nos termos da legislação vigente e previsão editalícia, enquanto no presente caso trata-se de prestação de serviço contínuo, que não se exaure nesse período.

Nesse sentido há que se ressaltar o estabelecido no edital em comento:

6.15. O prazo de execução dos serviços e da vigência do contrato é de **12 (doze) meses**, contados da data da emissão da primeira ordem de serviços que autorizar o início das atividades.

6.16. O prazo contratual poderá ser prorrogado conforme o estabelecido nos artigos 57 e 65 da Lei 8666/93 de 21 de junho de 1993 e suas alterações posteriores, através de termo aditivo.

6.16.1 Por tratar-se de serviço de natureza continuada, os prazos aqui referidos poderão ser prorrogados até 60 (sessenta) meses, em conformidade com o disposto no Art. 57, inciso II, as Lei nº 8666/93 e suas posteriores alterações.

(...)

16.15. A Ata de Registro de Preços terá vigência de 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura.

Consta também do texto editalício:

17.8. Para atender a seus interesses, o Município de Contagem poderá alterar quantitativos, sem que isto implique alteração dos preços unitários ofertados, obedecidos os limites estabelecidos no §1º do art. 65, da Lei Federal número 8666/93.

Ora, se o instrumento convocatório prevê a prorrogação do prazo contratual mediante aditamento, não há que se falar em ausência de estimativa em relação ao quantitativo a ser contratado.

O termo aditivo não pode ser firmado sem que haja um quantitativo pré-estabelecido.

Somente durante a vigência da ata de registro de preços poderiam ser feitas contratações subsequentes, de acordo com a necessidade da Administração.

Após o término da sua validade, não seria mais possível a ocorrência de tais contratações eventuais.

Nessa esteira, entendo ser incompatível a adoção do “sistema de registro de preços” com a prestação de serviços continuados.

Assim, considerando a plausibilidade da alegação da denunciante de que seria inadequada a utilização do sistema de registro de preços na licitação em tela, haja vista ser possível a definição prévia do quantitativo demandado pelo Poder Público, bem como a incompatibilidade do prazo de validade da ata de registro de

preços com a prestação de serviços continuados, entendo por atendido o requisito da probabilidade do direito, bem como caracterizado o perigo de dano consubstanciado na possibilidade de assinatura de contratos com base na Ata de Registro de Preços. Presentes, portanto, os pressupostos necessários à concessão da cautelar pleiteada pelas denunciantes.

Desta feita, com fulcro na competência prevista no *caput* e §2º do artigo 197 c/c artigo 267 do Regimento Interno deste Tribunal, determino, *ad referendum* do colegiado competente, a **suspensão do Pregão Eletrônico nº 036/2019 – Processo nº 098/2019 – Edital nº 049/2019**, na fase em que encontra, devendo os responsáveis se absterem de praticar qualquer ato tendente a efetivar a contratação.

Intimem-se o Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos de Contagem e subscritor do edital relativo ao certame em tela, **Sr. João Batista dos Mares Guia**, bem como a Pregoeira e Presidente da Comissão de Registro de Preços, **Sra. Marta de Souza Freitas Cássio**, na forma prevista no art. 166, §1º, VI e VII do diploma regimental, para que, **no prazo de 05 (cinco) dias**, comprovem a suspensão do Pregão Eletrônico nº 036/2019 – Processo nº 098/2019 – Edital nº 049/2019, encaminhando **cópia da sua publicação**.

E, havendo eventual revogação/anulação do referido procedimento licitatório, o fato deverá ser comunicado imediatamente a este Tribunal, fazendo-se menção aos presentes autos.

Advirtam-se os responsáveis de que **o não cumprimento dessas determinações poderá ensejar a aplicação de multa individual no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais)**.

Dê-se ciência desta decisão aos denunciantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Conselheiro José Alves Viana



Cumprida a determinação ou vencido o prazo concedido, retornem os autos conclusos.

Por fim, junte-se aos autos o documento 5438511/2019 apresentado pelo Município de Contagem.

Tribunal de Contas, em 19/08/2019.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA
Relator