



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais



*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*

Processo: 1072520
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba - CIDES

I- Relatório

Tratam os autos de denúncia formulada pela Freitas e Moraes Construtora Ltda., às fls. 1/15, instruída com os documentos de fls. 16/169, em face do Processo 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.

A denúncia deu entrada no Tribunal em 06/08/2019 (protocolo 06148710/2019), tendo, na mesma data, sido autuada como denúncia e distribuída ao Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Considerando a urgência que a matéria reveste, determinou o relator (fl. 174), nos termos do art. 306, II, do Regimento Interno, a intimação, **com urgência**, por meio eletrônico, do Presidente da Comissão Especial de Licitação e subscritor do edital, Sr. Alexandro de Souza Paiva, e do Presidente do CIDES, Sr. Lindomar Amaro Borges, para que, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, enviasse cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame, de preferência digitalizados – inclusive ata de recebimento de propostas, se houvesse, informando o estágio em que se encontra o procedimento licitatório objeto da denúncia e, ainda, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações da denunciante.

As fls. 177 a 189, o Sr. Lindomar Amaro Borges, presidente do CIDES, apresentou as justificativas necessárias (fl. 177 a 188 – protocolo 6157210/2019) e um Pendrive contendo



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



cópia do processo licitatório CP01/2019 e ofício 56/2019.

Após o exame da documentação enviada, determinou o relator nova intimação ao Prefeito de Indianópolis e Presidente do CIDES, para que fosse enviada, no prazo de 24 horas, cópia dos documentos da fase externa do certame, inclusive da ata de recebimento e abertura dos envelopes uma vez que em consulta ao site não foi localizada notícia sobre o julgamento, homologação e assinatura do contrato.

Tendo em vista a intimação, o CIDES protocolizou o ofício 55/2019 (fl. 207 a 218 protocolo 5437911/2019), incluindo um cartão denominado GlobalCad software interativo e documentos de fls. 219 a 728.

Tendo recebido a documentação, determinou o relator o encaminhamento da documentação a esta unidade técnica para manifestação quanto à matéria afeta à competência da 1ª CFOSE.

II- Manifestação

Tendo em vista a determinação do Conselheiro Relator, passamos a nos manifestar.

II.1- Dos fatos denunciados

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 pode 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 art. 6º e 7º da Lei n. 8.666/93; (IV) vedação à participação de consórcios. Por fim, requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame, alegando o comprometimento da competitividade da licitação.

Dentre os fatos denunciados entendemos afetos à esta unidade técnica os seguintes pontos:

I) incompatibilidade do objeto com o sistema de registro de preços;

(II) quantitativos do edital superestimados, o que pode 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 art. 6º e 7º da Lei n. 8.666/93;

II.2- Preliminar

O presente edital de licitação tem 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.

O objeto por sua natureza se enquadra no conceito de obras de engenharia, conforme se segue:

ORIENTAÇÃO TÉCNICA IBRAOP OT – IBR 002/2009

...

3. DEFINIÇÃO DE OBRA

Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66. Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se:

3.1 - Ampliar: produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista.

3.2 - Construir: consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova.

3.3 - Fabricar: produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de processos industriais ou de manufatura.

3.4.- Recuperar: tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*

retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços.

3.5 - Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.

Em conformidade com a Lei Federal 8666/93 as obras e os serviços de engenharia só podem ser licitadas quando houver projeto básico disponível e planilha de quantitativos e custos unitários, baseados nas composições de preços unitários, conforme se vê:

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.

§ 1o A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 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;

No tocante ao emprego do Sistema de Registro de Preços entende-se que o art. 3º do Decreto 7.892/2013, que estabeleceu o SRP, prevê o cabimento do registro de preços nas seguintes

hipóteses: necessidade de contratações frequentes, aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, atendimento a mais de um órgão ou entidade e, ainda, quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

O SRP é a opção para a Administração quando presente incerteza quanto ao momento da necessidade ou relativa aos quantitativos que serão suficientes para satisfazê-la. Assim, observa-se que o fator imprevisibilidade recai sobre o momento ou sobre as quantidades, mas não sobre o próprio objeto do registro de preços, o qual deverá ter características bem delineadas e simples o suficiente para admitir a clara descrição no instrumento convocatório e atender a diversas demandas futuras.

Considerando que o objetivo do SRP é selecionar objetos simples e padronizados capazes de atender demandas de diversas origens e em períodos de tempo distintos, é que se questionar seu cabimento para obras de engenharia que são objetos complexos, dotados de peculiaridades que as afastam de um modelo genérico ou de um padrão, ou seja, considerando que cada obra exige um projeto básico específico, não é possível realizar licitação por meio de registro de preços, com base no mesmo projeto básico, para atendimento a várias obras, em vários locais diferentes, para vários órgãos, mesmo para os casos em que exista projeto padrão, uma vez que cada projeto depende das peculiaridades locais, como topografia, geotécnica, adensamento urbano e outras interferências que tornam o projeto único.

Nesta linha, o TCU, tradicionalmente, manifesta-se pela impossibilidade de adoção do sistema de registro de preços para obras. Conforme se segue:

“Acórdão – 9.3. determinar à (...) que, com respeito à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), observe o seguinte: 9.3.1. não há amparo legal para adoção desse procedimento para contratação de obras de engenharia; 9.3.2. atente as condições previstas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, caso opte pela utilização do SRP”. (TCU, Acórdão nº 296/2007, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgado em: 06.03.2007.)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



II.3- Incompatibilidade do Objeto com o Sistema de Registro de Preços

O denunciante alega que o Sistema de Registro de Preços não é cabível à presente licitação em face serem bens e serviços de consumo constante e de difícil mensuração.

No presente edital de licitação, observando o disposto na Orientação Técnica OT-IBR-002/2013, o objeto se caracteriza como execução de obra. Conforme se depara do Anexo I do Edital de Licitação, denominado Projeto Básico, serão executadas obras de instalação de postes em concreto de extensão de rede e postes de iluminação ornamental, instalação de rede aérea de média tensão protegida com 13,8 KV, instalação de rede subterrânea de baixa tensão 1K, execução de pontos de iluminação pública novos, além da substituição dos pontos já existentes.

Conforme já comentado anteriormente, o objeto demanda projeto básico e, portanto, previsibilidade. Somente depois de atendida a necessidade de um projeto básico poderia ser feita a licitação.

Em uma análise profunda do Edital de Licitação observa-se que o objeto não preenche às condições previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013, que estabeleceu para cabimento do SRP necessidade de contratações frequentes, aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa, atendimento a mais de um órgão ou entidade e, ainda, quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Assim, entende-se, smj, que o objeto da presente licitação não atende às condições para a adoção do Sistema de Registro de Preços.

II.4- Quantitativos do Edital superestimados

II.4.1- Superestimativa de quantitativos

O denunciante alega que quantitativos do edital foram superestimados e que este fato poderia ocasionar desperdícios e contratações desnecessárias e interferir nas cláusulas e requisitos de habilitação, restringindo o caráter competitivo do certame;

A análise do Edital de Licitação permitiu verificar que não há projetos básicos das obras de expansão a serem realizadas. Às fls. 346 a 350 do processo de licitação, item 13.2 do Edital de Licitação, foi identificada a Planilha Técnica para fornecimento de postes, substituição de

condutores, etc., contendo os diversos serviços a serem executados, os quantitativos, o valor unitário e o valor global.

Observa-se, todavia, que os serviços não foram estimados em confronto aos projetos básicos apresentados pelos municípios associados ao consórcio. Tal fato é comprovado pelo disposto no item 19 às fls. 310 e 311 que prevê que a empresa contratada deverá submeter os projetos elaborados junto à CEMIG, para aprovação.

19. EXECUÇÃO E RECEBIMENTO DAS OBRAS E SERVIÇOS

19.1. Para a execução das obras e serviços, a empresa contratada deverá apresentar os projetos desenvolvidos junto à CEMIG S.A., os quais deverão ser submetidos à análise e aprovação desta, além de preparar e apresentar o dossiê de "Obras Part" à CEMIG S.A.

19.2. Os prazos para execução das obras e serviços serão contados a partir da expedição da Ordem de Serviços pelo município contratante, nos termos e prazos abaixo:



Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba



ITEM	MARCOS DOS PRAZOS DE EXECUÇÃO DA OBRA DE EXTENSÃO/MODIFICAÇÃO	DIAS CORRIDOS
1	Aprovação dos projetos na CEMIG - Total Máximo de Dias	61
1.1	Montagem de dossiê	5
1.2	Coleta e envio das assinaturas dos Dossiês	5
1.3	Análise de projeto pela concessionária de energia	23
1.4	Alterações de projetos exigidos pela concessionária	5
1.5	Reanálise de projeto (devidamente justificada)	23

Assim, os quantitativos são estimados sem observar as reais necessidades dos municípios participantes do Consórcio. Isso leva à conclusão de que os quantitativos podem estar superestimados.

Diante disso, é sustentável que, a partir de uma análise específica de cada caso, seja possível adotar o registro de preços para obras, ainda que não se trate de RDC, desde que apresentem características simples e uniformes nas quais se possa identificar um padrão capaz de atender a diversas demandas.

II.4.2- Restrição à competição

A possibilidade dos quantitativos se encontrarem superestimados nos leva ao exame das exigências de capacitação no edital de licitação, tanto para a Capacitação Técnica Profissional como para Capacitação Técnica Operacional.

É importante observar que nos procedimentos licitatórios, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância e valor significativo do edital de licitação. Neste caso ficou vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos. No mesmo sentido é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, aqueles mais relevantes e de valor significativo, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

Observa-se no item 8.1.2 as exigências de capacitação técnica no edital de licitação, conforme abaixo:

b) A qualificação técnica da licitante deverá ser demonstrada mediante a comprovação da aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características quantidades e prazos com o objeto desta licitação, devendo os licitantes comprovar disponibilidade de pessoal técnico especializado e a capacitação técnico-profissional e técnico operacional por meio da apresentação de:

b.2) quanto à capacitação técnico-profissional:

b.2.1) a capacitação técnica do(s) profissional(is) será(ão) atestada(s) mediante a apresentação de Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT expedida(s) pela entidade profissional competente da região onde os serviços foram executados, que comprove(m) a execução de obra ou serviço compatível em características



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais



*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*

semelhantes às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto deste Edital, em nome do(s) responsável(is) técnico(s). O(s) profissional(is) deverá(ão) comprovar a execução dos seguintes tipos de serviços:

- Execução da instalação de, pelo menos, 70 (setenta) postes de concreto;
- Execução da instalação de, pelo menos, 1.000m (um mil metros) de rede aérea de distribuição de média tensão protegida 13.8kv;
- Execução da instalação de, pelo menos, 1.000m (um mil metros) de rede de distribuição isolada de baixa tensão 1Kv;
- Execução da instalação de, pelo menos, 500 (quinhentos) pontos de iluminação pública, podendo este ser em posteação existente ou em novas extensões de rede de distribuição;
- Execução da substituição de, pelo menos, 500 (quinhentos) pontos de iluminação existentes, independente da tecnologia adotada, a ser observado neste item o tipo de trabalho realizado na instalação e modificação no serviço de instalação de iluminação pública;
- Execução da instalação de, pelo menos, 20 (vinte) postes de aço e/ou concreto para iluminação ornamental; e
- Execução da instalação de, pelo menos, 200m (duzentos metros) de rede subterrânea em baixa tensão 1kv,

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*

b.3) quanto à capacitação técnico-operacional:

b.3.1) a capacitação técnico-operacional da licitante será comprovada mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado identificada, que comprove(m) a aptidão da licitante para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto deste Edital, de forma que a licitante deverá comprovar a execução dos serviços e os quantitativos mínimos abaixo descritos, os quais se referem às parcelas de maior relevância e valor significativo da obra:

- Execução da instalação de, pelo menos, 70 (setenta) postes de concreto;
- Execução da instalação de, pelo menos, 1.000m (um mil metros) de rede aérea de distribuição de média tensão protegida 13.8kv;
- Execução da instalação de, pelo menos, 1.000m (um mil metros) de rede de distribuição isolada de baixa tensão 1Kv;
- Execução da instalação de, pelo menos, 500 (quinhentos) pontos de iluminação pública, podendo este ser em posteação existente ou em novas extensões de rede de distribuição;
- Execução da substituição de, pelo menos, 500 (quinhentos) pontos de iluminação existentes, independente da tecnologia adotada, a ser observado neste item o tipo de trabalho realizado na instalação e modificação no serviço de instalação de iluminação pública;
- Execução da instalação de, pelo menos, 20 (vinte) postes de aço e/ou concreto para iluminação ornamental; e
- Execução da instalação de, pelo menos, 200m (duzentos metros) de rede subterrânea em baixa tensão 1kv.

Em relação às exigências do edital de licitação, podemos fazer as seguintes 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, abaixo transcrito:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a

...

§ 1o A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Portanto, smj, entende-se que as exigências podem estar superestimadas face à não existência de projetos básicos e, ainda, restringem à competitividade no presente certame.

II.5- ausência de estudos técnicos preliminares para a definição dos quantitativos

O denunciante alega que não consta do edital de licitação estudos preliminares que possibilitassem a definição dos quantitativos de serviços.

Conforme já exposto o objeto se caracteriza como execução de obra. Conforme se depara do Anexo I do Edital de Licitação, denominado Projeto Básico, serão executadas obras de instalação de postes em concreto de extensão de rede e postes de iluminação ornamental, instalação de rede aérea de média tensão protegida com 13,8 KV, instalação de rede subterrânea



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



de baixa tensão 1KV, execução de pontos de iluminação pública novos, além da substituição dos pontos já existentes.

Tendo em vista à caracterização como obra, nos termos do inciso I do §2º do art. 7º da Lei 8666/93, a licitação deve ser precedida de projeto básico. Verificou-se que embora exista um documento, Anexo I, denominado projeto básico, este não preenche os requisitos para caracterizar qualquer projeto para ampliação ou substituição na área de projetos de iluminação ou eletrificação.

Ademais, observa-se que o item 19 prevê ao executante a obrigação de elaborar o projeto básico em afronta ao que prevê o art. 9, abaixo:

Art. 9o Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

Assim, entende-se que além da ausência de projeto básico, o edital ainda prevê que a empresa contratada deverá fazer o projeto básico em total afronta ao que dispõe o art. 7º e 9º da Lei Federal 8666/93.

Da forma como apresentado, o presente edital representa um grande guarda-chuva, podendo encaixar qualquer contrato de ampliação, reforma ou substituição do sistema de energia elétrica nos municípios filiados ao Consórcio.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia*



III- Conclusão

Por todo o exposto, entende-se que o edital de licitação é irregular, podendo este tribunal determinar a suspensão cautelar e a devida correção do mesmo.

Belo Horizonte, 28 de agosto de 2019.

Luiz Henrique Starling Lopes
Analista de Controle Externo – TC 1792-0