



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

2ª CÂMARA

Processo nº 1.095.019 - Denúncia

**Ref.: Ofício nº 14.492/2020 e 14.493/2020 - SEC/2ª
Câmara**

O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES - CIESP, pessoa jurídica de direito público, na forma de Associação Pública, de natureza jurídica autárquica, com sede na Rua Morvan Dias de Figueiredo, nº 11, bairro Centro, Bicas/MG, CEP. 36.600-000, inscrito no CNPJ sob nº 07.356.999/0001-55, através de seu Presidente, Dr. **WELINGTON MARCOS RODRIGUES**, tendo recebido as intimações acima identificadas determinando que fosse encaminhada a esta egrégia Corte de Contas cópia de todo o procedimento licitatório relativo ao Processo nº 021/2020 - Pregão Presencial nº 006/2020, fase interna e externa, bem como apresente informações que julgar pertinentes, vem, através desta, cumprir a determinação e tecer algumas iniciais manifestações que abaixo expõe:

PRELIMINARMENTE - DA CONEXÃO COM O PROCESSO 1.092.539:

Conforme já identificado pelo douto Conselheiro Presidente do Tribunal, há CONEXÃO entre a presente ação e a de nº 1.092.539, que também tem curso nesta Corte de Contas, conforme despacho exarado: *"... determino sua autuação e distribuição por dependência ao Relator do Processo de no 1092539, em razão da conexão da matéria examinada nos referidos autos com a tratada nesta denúncia,*



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

nos termos previstos no caput do art. 305 c/c o art. 117 da norma regimental”.

Assim, apenas com o fito de dar cumprimento ao art. 337, VIII, do Código de Processo Civil, conforme aplicabilidade determinada na parte final do art. 156 do Regimento Interno deste Tribunal, reafirmamos a existência de identidade de pedidos e causa de pedir, ambos referenciados ao mesmo objeto (Processo Licitatório em apreço), devendo a apreciação dar-se em conjunto para evitar prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente.

PRELIMINARMENTE - DA EXTENSÃO DO APROVEITAMENTO DAS MANIFESTAÇÕES INICIAIS DESTA PETIÇÃO AO PROCESSO 1.092.539:

Nas manifestações iniciais referentes ao processo conexo nº 1.092.539 fora suscitado, em sede de preliminar, a ausência de disponibilização da cópia da Denúncia ofertada pela empresa insurgente naquele feito (Selt Engenharia Ltda.), de modo que até a ocasião da remessa de toda a documentação e manifestação requerida, ainda não nos tinha sido franqueado o acesso à petição inaugural, tendo-o sido apenas em ocasião posterior; assim, **requer-se**, como forma de subsidiar a análise por parte do corpo técnico desta nobre Corte de Contas mineira, o aproveitamento e consideração deste petitório à ambos os autos.

DA REMESSA DE CÓPIA INTEGRAL DO PROCESSO:

Conforme determinado pelo nobre Conselheiro Relator, Wanderley Ávila, e inobstante já existir cópia integral do procedimento licitatório no processo conexo, encaminhamos cópia digitalizada de todo o processo administrativo afeto ao objeto da Denúncia em apreciação, por meio da disponibilização de link para acesso à nuvem, por meio do dispositivo do *Google Drive*, que segue abaixo:

Qualquer informação adicional estaremos à disposição para encaminhamento.

O endereço para acesso à digitalização integral é o seguinte:



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

<https://drive.google.com/drive/folders/1CRO0IhQaAhEtC3Pk4Wz9R9U-0oN4KzNv?usp=sharing>

MANIFESTAÇÕES INICIAIS:

- da denúncia ofertada e do pedido de suspensão do processo licitatório -

Este subscritor gostaria de compartilhar, inicialmente, uma manifestação de pensamento acerca do caso em tela, fazendo-o no bojo da liberdade constitucional e institucional que ainda nos é garantida pelo nosso ordenamento jurídico, sem qualquer pretensão de mácula ao sagrado (no sentido de inviolável) direito da parte contrária em buscar Jurisdição, nem tampouco olvidar do controle externo tão necessário aos atos da Administração Pública.

Ocorre que as condutas de algumas empresas no manejo dos instrumentos relacionados aos colendos Tribunais de Contas de nosso país tornaram-se esvaziados da boa-fé que deveria, em verdade, permear intrinsecamente as relações público/privadas. Melhor explico: empresas que vislumbram chances de sagarem-se vencedoras nos procedimentos licitatórios, como a ora Denunciante, defendem a regularidade do processo até o momento do resultado final; não lhes sendo favorável, contudo, invertem completamente o discurso e passam a atacar com veemência o que antes defendiam por regular, e tantas vezes tentam utilizar-se dos Tribunais de Contas para paralisarem processos e atravancarem a já difícil e hercúlea tarefa da Administração em gerir a coisa pública.

Voto de louvor e apreço ao nosso egrégio Tribunal de Contas mineiro, que tem exercido seu constitucional papel com peculiar sensibilidade e sabedoria, analisando particularmente os casos concretos e não se prestando a adotar medidas que paralisam previamente procedimentos indispensáveis à população sem antes proporcionar o contraditório, a oportunidade de manifestação da Administração, no sentido de compor os elementos que serão analisados em sede de controle externo.



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

Expomos este fator em virtude da repulsa à postura de dubiedade afirmativa da empresa, assim como pelo procedimento reprovável que adotou ao encaminhar para cada um dos municípios consorciados uma "correspondência" com ameaças veladas em caso de prosseguimento dos trâmites contratuais derivados do procedimento licitatório em questão, buscando a paralização dos procedimentos por conta própria, já que o TCE não lhe concedeu a liminar pleiteada; conduta esta que rechaçamos e que demonstram o *animus* da empresa.

Quanto à conveniência afirmativa da empresa e o emprego de "dois pesos e duas medidas", estes encontram-se espalhados pelas peças que apresentou durante o procedimento licitatório, como a assertiva dirigida à então concorrente (Selt Engenharia Ltda.), às fls. 547v do processo licitatório:

Tentar, após a realização da sessão pública, questionar os critérios do edital mostra-se conduta manifestamente ilegal e intempestiva, que somente visa a tumultuar o andamento do certame, em prejuízo às demais licitantes, à Administração Pública e à população interessada na prestação dos serviços.

A Denunciante também chancelou a regularidade do procedimento (fls. 547v):

Não há que se falar em questionamento posterior, apenas porque o resultado lhe foi desfavorável. O que a Recorrente faz é ameaçar de forma infundada e velada, sustentando que o órgão licitante teria praticado improbidade administrativa, o que não procede, uma vez que todo o procedimento transcorreu de forma lícita e sem qualquer tipo de nulidade.

Manifestou-se, ainda, acerca da pertinência dos valores licitados (fls. 548):

E, de fato, as propostas finais acabaram ficando próximas ao valor de corte de exequibilidade, demonstrando assim que não houve qualquer prejuízo ao município licitante, mas que o procedimento adotado foi correto, na busca da melhor proposta e em respeito aos contribuintes beneficiados.

E para nada faltar, ainda asseverou acerca do Termo de Referência contido no procedimento, dando cabo de que ele



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

possuía características técnicas, construtivas e elétricas, para cada item da planilha orçamentária:

O edital em seu termo de referência apresenta diversas características técnicas, construtivas e elétricas, para cada item da planilha orçamentária, é dever de todo o licitante a análise criteriosa de todo edital, incluindo os seus anexos, para que assim possa se ter a dimensão de qual produto e quais características mínimas será exigida em determinado certame, não é cabível que a Licitante Englux se utilize de condutas que possam tentar deturpar o entendimento da D. comissão de licitações do CIESP. É dever da mesma apontar o fornecedor/fabricante/modelo que optou por utilizar para compor os seus custos para o referido processo, assim como a maior parte dos demais licitantes o fizeram.

Ao que se denota, estava a própria empresa, agora Denunciante, rechaçando as questões que decidiu abordar como irregulares para fins de tutela junto à Corte de Contas.

De se destacar, ainda, que a sessão do Pregão ocorreu nos dias 15 e 16 de junho, tendo a empresa decidido por intentar a presente Denúncia praticamente três meses após e, mesmo cientificada do julgamento dos recursos e da homologação do certame, pleiteia a "suspensão" do mesmo, num requerimento, no mínimo, desconectado temporalmente.

Tecidas estas introdutórias considerações, num tom quase que de desagravo, avancemos na matéria.

- dos esclarecimentos fundamentados exarados pela Administração no curso do procedimento licitatório -

A Denunciante foi a única empresa a impugnar o instrumento convocatório por ocasião de sua publicação, tendo discorrido basicamente sobre os mesmos pontos que agora aponta na Denúncia.

A impugnação foi conhecida, mas negado o provimento, tendo esta Administração fundamentado ponto a ponto dos elementos questionados.

Compulsando os autos do procedimento administrativo, resta evidenciado o zelo com que o Consórcio tratou cada manifestação das empresas, abordando cada qual e



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

explicitando os fundamentos pelos quais sustentava os mesmos.

Em verdade, todos os assuntos trazidos à apreciação desta Corte de Contas foram objeto de análise no procedimento em apreço; quer por ocasião do Parecer Jurídico; quer pela impugnação ao Edital; quer pela análise dos recursos aviados.

Como se pode notar, ainda que haja qualquer tipo de divergência quanto à diretriz adotada por esta Administração, não há carência de embasamento técnico/jurídico/jurisprudencial/normativo quanto a qualquer ponto objeto de análise.

Assim, a despeito do contido no processado, repisaremos os preceitos defendidos com relação aos assuntos postos em pauta por ambas as denúncias apresentadas, confiantes na especial atenção deste colendo Tribunal na análise do caso concreto, de maneira a refutar a manobra que as Denunciantes buscam para tachar como irregular a modalidade e método de processamento da mesma.

- da modalidade adotada -

Ambas Denunciantes se insurgem contra a modalidade licitatória adotada para o procedimento em questão (Pregão), sob o argumento de que o objeto licitado não poderia ser processado por tal instrumento, já que se revelaria COMPLEXO:

O objeto do Edital corresponde a serviços demasiadamente complexos, o que desnatura a sua classificação como comum, e assim, a modalidade de pregão seria inadequada.

A linha argumentativa é sempre no sentido de destacar a complexidade do objeto licitado e a regra de que a modalidade do Pregão estaria reservada a serviços enquadrados no conceito de "comuns", atribuindo, portanto, que o antônimo de complexo seria comum, e não simples, conforme se destaca mais um trecho de sua petição:



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

Nas contratações públicas de serviços enquadrados como de "engenharia", no qual dependem de análise local e, por isso, não são padronizados, não há como adotar a Lei 10.520/2002, visto que essa modalidade de pregão se destina à aquisição de bens e a contratação de serviços considerados "comuns". E, no caso trata-se de serviços complexos.

Temos a dizer que a Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade licitatória do Pregão no nosso ordenamento, definiu com clareza seu âmbito de aplicabilidade, nos seguintes termos:

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

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

Tem-se, portanto, com limpidez, que a norma jurídica nada especificou acerca de simplicidade ou complexidade do objeto, mas determinou que o mesmo precisa encontrar no mercado correspondências padronizadas, de maneira que os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no Edital.

Um serviço complexo pode, assim, perfeitamente ser licitado pela modalidade do Pregão, DESDE QUE este serviço tenha nível de padronização mercadológica que permita atingimento dos dois padrões definidos na norma legal (desempenho e qualidade), quanto às suas especificações.

A pergunta que deve ser feita, então, é: OS SERVIÇOS DELINEADOS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO PODEM SER AFERIDOS OBJETIVAMENTE QUANTO ÀS SUAS ESPECIFICAÇÕES MERCADOLÓGICAS?

Se as Denunciantes entenderem que a resposta é negativa (como pressupomos pela sua linha argumentativa), nos perguntamos de pronto se ela consegue realizar um serviço de engenharia de extensão de rede sem observância **ESTRITA** aos padrões e especificações definidas pelas Concessionárias de iluminação pública brasileiras?!



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

Poderia a empresa, num serviço de extensão de rede, exercer papel criativo e estabelecer a solução de acordo com um conceito livre? Ou estaria ela vinculada ao cumprimento de parâmetros e especificações largamente e de forma uníssona definidos e exigidos pelos manuais e normativas internas das Concessionárias de iluminação?

A pergunta é retórica, já que a resposta é óbvia!

O serviço é, sim, complexo; não temos dúvidas! Mas a questão não está em sua complexidade, mas na padronização das soluções disponíveis!

Não se trata de uma obra, onde o profissional arquiteto e/ou engenheiro podem utilizar-se de suas vocações criativas para estabelecerem soluções diversas para o mesmo objeto! Trata-se de um serviço de engenharia cujos padrões de desempenho e de qualidade, assim como as detalhadas especificações encontra-se pormenorizadamente estabelecidas no mercado pelas Concessionárias de iluminação!

Os detalhamentos técnicos seguem padrões bem definidos no objeto em apreço, com a solução detidamente indicada para cada tipo de via e de aplicação, com metodologias especificadas pormenorizadamente frente à cada realidade possível de ser implementada.

Há manuais, normas, especificações de diversos setores que regulam o objeto em apreço no mercado, dotando da característica de COMUM que a lei exige para o enquadramento na modalidade escolhida para este procedimento.

Basta acessar, por exemplo, o portal eletrônico da Concessionária CEMIG para acessar as diversas Normas Técnicas (<https://novoportal.cemig.com.br/atendimento/normas-tecnicas/>) que trazem os padrões e parâmetros aceitáveis para este objeto.

A seguir, colacionamos breve trecho da ND 3.4 da CEMIG, que trata da iluminação pública, apenas a título de exemplificação das parametrizações constantes nos manuais das Concessionárias:

9 MÉTODOS DE CÁLCULOS FOTOMÉTRICOS

9.1 Introdução

Podem ser utilizados na iluminação os seguintes métodos para cálculos dos índices de iluminância:

- 1 - Método do fluxo luminoso;
- 2 - Método ponto a ponto.

Estes dois métodos se aplicam tanto a luminárias quanto a projetores.

9.2 Método do fluxo luminoso (método dos lúmens)

A partir do valor da iluminância E (em lux), indicada para a área a ser iluminada, utiliza-se a seguinte equação:

$$\Phi_T = \frac{E \cdot S}{\eta \cdot U_t}$$

sendo:

- Φ_T = fluxo luminoso total (lm);
- E = iluminância requerida para a área (lux);
- S = área a ser iluminada (m²);
- η = fator de depreciação;
- U_t = coeficiente de utilização.

O valor de η é definido conforme tabela abaixo dependendo do grau de proteção da luminária utilizada:

Grau de proteção	Fator de depreciação (η)
IP-65	0,85
IP-66	0,90

O valor do coeficiente de utilização (U) está relacionado ao fato de que apenas uma parte do fluxo luminoso emitido pelas luminárias é aproveitada. A outra parte não é efetivamente aproveitada na área a ser iluminada. A seguir, são apresentados os valores de U em função da porcentagem de fluxo luminoso que atinge a área a ser iluminada:

- U = 1; Se todo o fluxo luminoso dos projetores se concentra na área a ser iluminada;
- U = 0,75; Se 50% ou mais do fluxo luminoso se concentra na área a ser iluminada;
- U = 0,60; Se 25% a 50% do fluxo luminoso se concentra na área a ser iluminada;
- U = 0,40; Se menos que 25% do fluxo luminoso se concentra na área a ser iluminada.

O número total de luminárias (N) é calculado através da fórmula:

$$N = \frac{\Phi_T}{\Phi_1}$$

sendo:

- N = Número de luminárias;
- Φ_T = fluxo luminoso total (lm);
- Φ_1 = fluxo luminoso de cada lâmpada especificada (lm);

Após o cálculo do número de projetores, os mesmos devem ser localizados de forma a produzir uma iluminância uniforme.

9.3 Método ponto a ponto (método da intensidade luminosa)

Este método se baseia na lei do cosseno. Assim quando um ponto qualquer P é iluminado por uma luminária (ou projetor) a uma altura h do solo e, excetuando-se contribuições de quaisquer outras fontes de luz, tem-se que a iluminância no ponto P será igual à E_p .

$$E_p = \frac{I_\alpha}{h^2} \cdot \cos^3 \alpha \text{ (lux)}$$

Sendo I_α a intensidade luminosa (cd) da luminária em direção ao ponto P, h a altura do solo em metros e α em graus, conforme Figura 32.

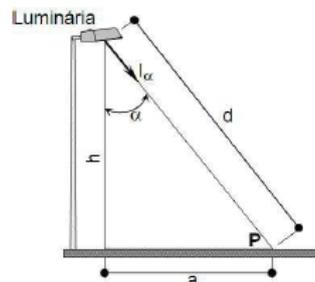


Figura 32 - Iluminância E no ponto P qualquer

9.4 Cálculo fotométrico para iluminação pública

O nível de iluminância para uma via pública pode ser calculado utilizando-se as curvas características fornecidas pelos fabricantes das luminárias e os métodos apresentados anteriormente.

A fórmula a seguir apresenta a metodologia utilizada para o cálculo do nível de iluminância E para uma luminária qualquer:

$$E = \frac{v \cdot FI \cdot Fc \cdot \eta}{1000} \quad (1)$$

sendo:

- E = Nível de iluminância inicial da pista (lux);
- v = Iluminância para 1.000 lúmens da lâmpada (valor fornecido pelo fabricante da luminária);
- FI = Fluxo luminoso total das lâmpadas utilizadas, por luminária;
- Fc = Fator de correção da altura de montagem;
- η = Fator de depreciação;

onde:

$$Fc = \frac{(h_1)^2}{(h_2)^2} \quad (2)$$

sendo:

h_1 = Altura das montagens apresentada na tabela utilizada;

h_2 = Altura da montagem real do projeto.

O valor da uniformidade (U) auxilia o projetista a realizar um projeto eficiente. A Tabela 11 apresenta os valores de uniformidade em função do tipo de via que está sendo iluminada.

O fator de uniformidade U é dado pela fórmula a seguir:

$$U = \frac{E_{MIN}}{E_{MED}} \quad (3)$$

A iluminância média (E_{med}) é dada pela média aritmética das iluminâncias consideradas. Ela é calculada pela fórmula a seguir:

$$E_{med} = \frac{(E_1 + E_2 + E_3 + \dots + E_n)}{n} = \sum_{x=1}^x E_n \quad (4)$$

Onde E_{MIN} é a iluminância mínima em um plano especificado.

9.5 Exemplo prático de cálculo de iluminância

O exemplo 1 a seguir apresenta um caso típico de iluminação pública de uma via pública:

Dados do projeto:

- Posteação unilateral, poste concreto conicidade reduzida (RC), 12 altura livre;
- Luminária para lâmpada VS 250 W-Tubular, IP-66;
- Fluxo luminoso de 33.200 lm;
- Largura da pista de rolamento de 10 metros;
- Vão de 35 metros

A planilha já foi fornecida para altura de montagem igual a 12 metros, então a equação (2) para o fator de conversão será:

$$F_C = \frac{(12)^2}{(12)^2} = 1$$

Utilizando a equação (1) e a planilha abaixo com os valores de iluminância para 1.000 lúmens, fornecido pelo fabricante, tem-se respectivamente nos pontos (0/0 m) e (17,5/10,0 m):

Y	Iluminância para 1.000 lm para duas luminárias – Lâmpada VS 250 T										
10,0	0,58	0,46	0,46	0,58	0,69	0,81	0,69	0,58	0,46	0,46	0,58
7,5	0,81	0,81	0,92	0,92	1,04	1,04	1,04	0,92	0,92	0,81	0,81
5,0	1,27	1,27	1,38	1,27	1,27	1,15	1,27	1,27	1,38	1,27	1,27
2,5	1,38	1,38	1,5	1,15	1,04	1,04	1,04	1,15	1,5	1,38	1,38
0,0	1,15	1,04	0,92	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,92	1,04	1,15
m	0,0	3,5	7,0	10,5	14	17,5	21,0	24,5	28,0	31,5	35,0

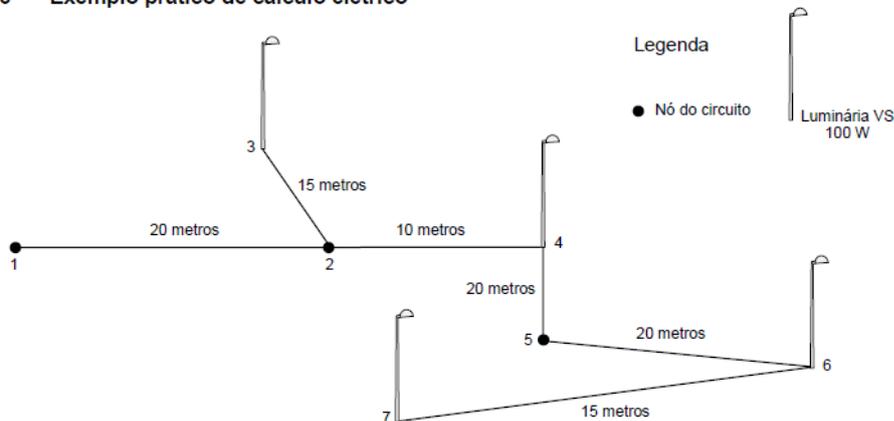
$$E_{(\text{Ponto } 0/0)} = \frac{(1,15) \cdot (33.200) \cdot (1) \cdot (0,9)}{1000} = 34,36 \text{ lux}$$

$$E_{(\text{Ponto } 17,5/10,0)} = \frac{(0,81) \cdot (33.200) \cdot (1) \cdot (0,9)}{1000} = 24,2 \text{ lux}$$

$$E_{\text{MED}} = \frac{(34,36 + 41,23 + 37,95 + \dots + E_{55})}{55} = 29,37 \text{ lux}$$

$$U = \frac{(20,62)}{(29,37)} = 0,70$$

9.6 Exemplo prático de cálculo elétrico



Há, ainda, tabelas diversas contendo características técnicas de lâmpadas, reatores, cabos, caixas de inspeção, eletrodutos... assim como os critérios básicos para a iluminação de vias públicas:

Tabela 8 - Critérios básicos para iluminação pública para vias

Tipo de localidade	Características	Vias de trânsito rápido (80 km/h) e arterial (60 km/h)						Vias coletora e central (40 km/h)						Via local (30 km/h)	
		Pista de Rolamento (metros)						Pista de Rolamento (metros)						Pista de Rolamento (metros)	
		≤12	12-16	18-20	20-26	≤8	8-12	12-16	16-20	20-26	≤10	> 10			
A > 100.000 ⁽¹⁾	Disposição			BA	BF		U		BA		BF			U	
	Luminária			VP			VP		VP				VP		
	Braço				Pesado			Médio		Pesado			Curto	Médio	
	Lâmpada				250		100		150		250			100	
B De 50.000 a 100.000	Disposição	U		BA	BF		U		BA		BF			U	
	Luminária			VP			VP		VP				VP		
	Braço				Pesado		Curto		Médio		Pesado		Curto	Médio	
	Lâmpada				250		100		150		150			100	
C De 10.000 a 50.000	Disposição	U		BA	BF		U		BA		BF			U	
	Luminária			VP			VP		VP				VP		
	Braço				Pesado		Curto		Médio		Pesado		Curto	Médio	
	Lâmpada				150		100		100		150			100	
D De 6.000 a 10.000	Disposição	U		BA	BF		U		BF					U	
	Luminária			VP					VP					VP	
	Braço				Médio		Curto		Médio				Curto		
	Lâmpada				150				100					100	
E De 2.000 a 6.000	Disposição	U		BA			U		BA					U	
	Luminária			VP					VP					VP	
	Braço				Médio		Curto		Médio				Curto		
	Lâmpada				100				100					100	
F < 2.000	Disposição	U					U							U	
	Luminária								VP					VP	
	Braço				Curto		Curto						Curto		
	Lâmpada				100				100					100	

Assim, ainda que o serviço em foco seja tipificado como **complexo** (e o é!), os padrões de desempenho e de qualidade são conhecidos, dominados e oferecidos amplamente no mercado. Desta maneira, **a complexidade do objeto não impede a definição objetiva do que é posto em disputa.** Logo, o objeto, no nosso entendimento, caracteriza-se como um serviço comum, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei n. 10.520/2002 (acima transcrito).

Eis as manifestações da Corte de Contas da União:

5. Não obstante a indicação legislativa, a matéria continuaria controversa no âmbito da Administração Federal e desta Corte de Contas, talvez em razão da longa e sedimentada prática de contratação de bens e serviços de TI por licitação do tipo técnica e preço. E, também, da confusão que ainda hoje se faz quanto ao que se entende por 'bens e serviços comuns', no sentido de que seriam o oposto de 'bens e serviços complexos', de maneira que, os bens e serviços de TI, por serem muitas vezes considerados "complexos" (portanto não seriam comuns) não poderiam ser contratados por pregão.

6. Ocorre que 'bem e serviço comum' não é o oposto de 'bem e serviço complexo'. Bens e serviços comuns, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei 10.520/02, são aqueles cujos padrões de



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Isto é, são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, **não importando se tais características são complexas, ou não.**¹

O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? **Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.** A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns.²

Outros Tribunais de Contas se manifestam de forma idêntica quanto ao tema, mas extraímos um excerto da Corte de Contas do Estado de Pernambuco, dada didática que facilita nossa demonstração quanto ao caso concreto sobre o qual nos debruçamos, vejamos:

TCE-PE Acórdão 540/2011-P: (a) Para que um objeto possa ser caracterizado como comum para fins do pregão, há de observar, cumulativamente, as seguintes premissas:

(a.1) **que a técnica envolvida em seu fornecimento, produção ou execução seja conhecida e dominada pelo específico mercado de ofertantes, seja o objeto simples ou complexo**

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Plenário. Acórdão n. 237/2009. Relator: Min. Benjamin Zymler. Manifestação do Exmo. Sr. Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. DOU de 06/03/2009

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Plenário. Acórdão n. 313/2004 – Plenário. Relator: Min. Benjamim Zymler. DOU de 07/04/2004.



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

tecnologicamente, com ou sem especificidades técnicas, feito ou não sobre encomenda;

(a.2) que as suas especificações, definidas em edital, por si só viabilizem o julgamento objetivo das propostas consoante o critério do menor preço;

(a.3) que a estrutura procedimental do pregão, mais sumária e célere do que a prevista para as demais modalidades licitatórias, não seja fator comprometedor da segurança e certeza na avaliação das suas características primordiais.

Com um mínimo de franqueza, podemos determinar com segurança que todos estes itens encontram-se atendidos na licitação em questão, de maneira que opiniões divergentes podem até existir (o que é mais que natural), mas impraticável taxar de desarrazoada a decisão desta Administração quanto à modalidade escolhida, posto que sob qualquer aspecto, encontra consonâncias com as exigências de enquadramento estabelecidas pelos órgãos de controle externo.

- da adoção do sistema de registro de preços -

Outro ponto comumente debatido pelas Denunciante refere-se à adoção do sistema de registro de preços para o objeto em disputa, sendo que ambas destacam julgado recente da nobre Corte de Contas mineira em assunto análogo.

Há aspectos a serem destacados preliminarmente:

A cooperação interfederativa é matéria de arcabouço constitucional, insculpida tanto no parágrafo único do art. 23, quanto no art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Um dos instrumentos de consolidação do federalismo cooperativo estampado nos dispositivos citados acima são os Consórcios Públicos, cujo marco legal encontra-se consolidado na Lei Federal nº 11.107/2005.

Este dispositivo de cooperação promoveu alteração na legislação de licitações (Lei 8.666/1993) para inserir a possibilidade do que denominamos de "licitações



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

compartilhadas”, em que, nos termos do § 1º, do art. 112 da Lei Geral de Licitações, é possível aos Consórcios realizarem licitações com o conjunto de seus entes consorciados e cujas relações jurídicas daí derivadas são estabelecidas autonomamente por cada ente diretamente, vejamos:

Art. 112.....

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

É uma situação *sui generis* a dos Consórcios Públicos, portanto, que podem desencadear procedimento a partir de demandas estimadas de seus entes, agregando-as de forma a ganhar relevante escala e obter, por conseguinte, melhor preço de mercado.

Dito isto, temos que o sistema de registro de preços é metodologia empregada geralmente diante de **demandas padronizadas**, e o objeto em tela, no nosso entendimento, se enquadra perfeitamente ao caso; e explicamos o porquê deste nosso entendimento:

- 1) Cada município tem suas realidades situacionais e particularidades diversas, como a quantidade de recursos financeiros disponíveis para extensão de rede ou efficientização do seu parque luminotécnico; CONTUDO, ao optarem por **ampliar** ou **modificar** seu parque de iluminação pública, sempre adotará uma das soluções PADRONIZADAS estabelecidas nos 52 itens componentes do Edital;
- 2) Ao se registrar os preços de forma conjunta, ganha-se sobremaneira escala, especialmente diante dos pequenos municípios que englobam este Consócio;
- 3) Após registrados os preços das soluções POSSÍVEIS, cada município, ao decidir pela ampliação ou modificação de seu parque luminotécnico, de acordo com suas possibilidades (especialmente financeiras),



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

demandará deste Registro a solução correspondente à necessidade indicada no correspondente Projeto;

- 4) Obviamente, um município não utilizará, NECESSARIAMENTE, todos os 52 itens cujos preços foram registrados, mas todas as possíveis configurações para atendimento ao seu específico Projeto se encontrarão à sua disposição na respectiva ATA, bastando "pescar" aquelas que lhe foram tecnicamente indicadas e cujos quantitativos foram colacionados ao Edital.

Esta engenharia representa um ganho extraordinário de gestão, tempo, eficiência e preço!

Como as soluções são padronizadas e TODAS, sem exceção, devem atender às especificações e conformidades definidas pela Concessionária de energia, o emprego do Registro de Preços, diante da incerteza quanto à disponibilidade de recursos financeiros para sua implementação ou não por cada municípios, revela-se exatamente na metodologia indicada.

Temos, ainda, substancial produção jurisprudencial acerca da possibilidade de uso do Sistema de Registro de Preços nestes casos, vejamos:

9. Outra questão relevante, suscitada nos autos, diz respeito à possível incompatibilidade entre o regime de contratação eleito - sistema de registro de preços - e seu objeto. Esse é um assunto que realmente demanda alguma reflexão, uma vez que os serviços contratados incluem tanto atividades típicas de reforma de prédios, tais como demolição, alvenaria, instalações sanitárias, quanto aquelas associadas à mera readequação de ambientes, como: remanejamento de divisórias, pontos de energia e dutos de ar condicionado, instalação de carpetes, mobiliário e persianas.

10. Observo, porém, que é relativamente comum que a Administração contrate os serviços de remanejamento de divisórias, móveis, estações de trabalho, forros, pisos e iluminação por meio de registro de preços, tendo este Tribunal



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

se deparado algumas vezes com esse tipo de situação sem cogitar a existência de irregularidades, a exemplo dos Acórdãos 959/2012 e 1.339/2012, ambos do Plenário.

11. Ocorre que, como assinalado pela unidade técnica, o objeto da licitação não se caracteriza exclusivamente como execução de obra, embora seja admitida a realização de reformas de agências, sem ampliações. A maior demanda prevista é de serviços de readequação de ambientes, sendo que as obras, quando necessárias, são apenas de natureza pontual e complementar.

12. Como, no caso concreto, os serviços de reforma previstos, além de materialmente pouco relevantes, estão decompostos em atividades mais simples, típicas de intervenções isoladas, que podem ser objetivamente definidas, conforme especificações usuais no mercado, e possuem natureza padronizável e pouco complexa, entendo não haver óbice ao emprego do sistema de registro de preços na sua contratação. (TCU - Acórdão nº 3419/2013 - Plenário)

-----/ /-----

13. (...) Também no intuito de padronizar as contratações, os subsistemas construtivos que envolvessem alta variabilidade quantitativa, a depender do local de execução, foram incluídos à parte na planilha; constam como itens individuais da ata. (...)

36. A novidade no caso concreto é que a modelagem da licitação foi engenhosamente concebida, de maneira a possibilitar, sim, uma padronização de propostas para as creches. Todos os componentes do objeto que pudessem variar relevantemente de um terreno para outro foram expurgados da obra em si, transmutando-se em itens individuais na ata licitada. (...)

40. Se foi demonstrado, nesta situação específica, a viabilidade de se padronizar uma obra (em verdade, se padronizar um anteprojeto), de modo que diversos adquirentes,



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

em diferentes localidades, possam se certificar que se trata de uma proposta vantajosa, em outros casos - pelo menos em tese - esse fim igualmente pode ser atendido. Reconheço, de novo, que a matéria ainda será esmerilhada pela própria evolução jurisprudencial deste Tribunal. Pelo menos com relação ao caso concreto, todavia, não identifiquei uma ilegalidade direta e inequívoca a justificar a anulação das presentes licitações por ausência de previsão legal. (TCU - Acórdão nº 2.600/2013 do Plenário)

-----/ /-----

Enunciado

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 obras. (...)

Sumário:

1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros. (TCU - Acórdão nº 1381/2018 - Plenário).

A regulação Federal acerca do Sistema de Registro de Preços, concatenada no Decreto nº 7.892/2013, assim estabelece quanto à aplicabilidade do instituto:

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;



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

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.

Tanto a extensão de rede quanto à efficientização do parque luminotécnico estão sendo licitados para uma dezena de municípios consorciados (inciso III), na forma de licitação compartilhada (§ 1º, do art. 112, da Lei 8.66/93), onde estes municípios possuem a demanda concreta pelos serviços, mas não detêm recursos financeiros para atendimento integral em aporte único, adotando como estratégia para o atendimento paulatino da demanda exatamente a concretização parcelada do objeto (inciso II), e, por fim, diante da execução parcelada do objeto, a depender de evento futuro e incerto para as administrações municipais (incertezas financeiras diante da crise atual), a definição previa de quantitativo certo a ser demandado afrontaria a cautela administrativa exigida neste cenário caótico que enfrentamos nacionalmente (inciso IV).

Tem-se, portanto, NO CASO CONCRETO, por regular a adoção do Sistema de Registro de Preços como solução que melhor atende ao interesse público!

- da alegada ausência de Projeto Básico -

Mais um ponto que fora devidamente abordado no processo, mas que volta à carga a Denunciante, é a alegada "inexistência de Projeto Básico":

A existência de Projeto Básico propriamente dito é condição necessária para a licitação de obras e serviços públicos pela Administração Pública, e **a inobservância desse requisito gera nulidade dos atos praticados na licitação e de contratos dela advindos**. Daí ressaí a necessidade de adequar o respectivo Edital elaborado



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

Contudo, é cediço que o Projeto Básico, com esta nomenclatura específica, é documento afeto às modalidades licitatórias estabelecidas na Lei Geral de Licitações.

Já no caso dos pregões, a Lei Federal nº 10.520/02 não definiu projetos nem mesmo o termo de referência, estabeleceu-se, contudo, a utilização do Termo de Referência através do Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, que regulava a matéria naquele âmbito.

Como se depreende, o Edital possui em seu Anexo VII o documento exigido; não Projeto Básico, posto que a modalidade é outra.

Neste documento, em atendimento à legislação correlata e a partir da leitura dos dispositivos aplicáveis, encontram-se as especificações técnica do objeto licitado por meio da modalidade de licitação Pregão, ao qual, inclusive, repita-se, a própria Denunciante se manifestou pela sua regularidade, às fls. 509 do procedimento licitatório, revejamos:

O edital em seu termo de referência apresenta diversas características técnicas, construtivas e elétricas, para cada item da planilha orçamentária, é dever de todo o licitante a análise criteriosa de todo edital, incluindo os seus anexos, para que assim possa se ter a dimensão de qual produto e quais características mínimas será exigida em determinado certame, não é cabível que a Licitante Engelux se utilize de condutas que possam tentar deturpar o entendimento da D. comissão de licitações do CIESP. É dever da mesma apontar o fornecedor/fabricante/modelo que optou por utilizar para compor os seus custos para o referido processo, assim como a maior parte dos demais licitantes o fizeram.

E ainda às fls. 621v, consta outra manifestação da Denunciante nos seguintes termos:

O edital é claro nas especificações técnicas solicitadas dos dispositivos. Como, por exemplo, saber se os preços ofertados não foram praticados através de luminárias que não atendam aos requisitos mínimos exigidos no termo de referência?

Desta forma, reputamos pela plena regularidade do Termo de Referência contido no Processo Licitatório em



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

análise; inclusive tendo permitido a escorreita formulação de propostas pelas OITO empresas participantes do certame.

- da alegação de carência de indicações normativas aplicáveis, como NBR e INMETRO -

Ponto também abordado dentro do processo licitatório diz respeito à alegação, por parte da Denunciante, de que estaria o processo eivado de irregularidade uma vez que o mesmo não traria indicação de normativas oriundas da ABNT e INMETRO, nos seguintes termos gerais:

Estranha também percorremos todo o edital sem sequer encontrarmos qualquer citação à norma ABNT NBR 5101:2018, norma esta que estabelece os requisitos mínimos para iluminação de via públicas, propiciando segurança ao deslocamento de pedestres bem como ao tráfego e de veículos (vide NBR5101 anexa). Ora, se esta é a Norma geral que primeiro deve ser seguida para se definir os níveis corretos de iluminância e uniformidade da iluminação pública, não poderia o CIESP simplesmente omitir esta exigência em Edital de tal vultuosidade.

A insurgência exposta não carece de muita dilação, isso porquanto as certificações e registros do INMETRO e o atendimento das normas técnicas brasileiras expedidas pela ABNT não se constituem em uma faculdade das empresas fabricantes ou importadoras das luminárias e nem das empresas prestadoras de serviços de engenharia, mas sim de ato **COMPULSÓRIO**, condição indispensável para a comercialização do produto em questão e para a execução dos serviços afetos.

Com relação ao INMETRO, é o que se extrai de toda a normativa contida na Portaria nº 20, de 15 de fevereiro de 2017, utilizada como base argumentativa pela empresa impugnante, vejamos:

Art. 1º Aprovar o Regulamento Técnico da Qualidade para Luminárias para Iluminação Pública Viária, inserto no Anexo I desta Portaria, que estabelece os requisitos, **de cumprimento obrigatório**, referentes ao desempenho e segurança do produto, disponível em <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>.

...



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

Art. 2º Os fornecedores de luminárias para iluminação pública viária **deverão** atender ao disposto no Regulamento ora aprovado.

...

Art. 3º Toda luminária para iluminação pública viária, abrangida pelo Regulamento ora aprovado, deverá ser fabricada, importada, distribuída e comercializada, de forma a não oferecer riscos que comprometam a segurança do consumidor, independentemente do atendimento integral aos requisitos estabelecidos neste Regulamento.

...

Art. 6º As luminárias para iluminação pública viária fabricadas, importadas, distribuídas e comercializadas em território nacional, a título gratuito ou oneroso, **deverão ser submetidas, compulsoriamente,** à avaliação da conformidade, por meio do mecanismo de certificação, observado o prazo estabelecido no art. 15 desta Portaria.

...

Art. 12 ...

§ 1º **Todas** as unidades de luminárias para iluminação pública viária fabricadas, importadas, distribuídas e comercializadas em território nacional **deverão ser seguras e atender, integralmente, ao Regulamento ora aprovado.**

A certificação/registro, portanto, é condição inafastável para a distribuição e comercialização destes itens.

Com relação às demais normas, igualmente, **o Edital não padece de irregularidade caso não indique o arcabouço normativo a que as empresas participantes estão compulsoriamente submetidas pelas regras dos órgãos de controle. Seria como exigir a indicação da totalidade do acervo jurídico/normativo acerca de determinada atividade.** O Edital, por exemplo, não expressa de forma específica a



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

necessidade de observância das Normas Regulamentadoras 7 e 9 - NR's 7 e 9, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, que tratam do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e da Avaliação e Controle das Exposições Ocupacionais a Agentes Físicos, Químicos e Biológicos; obviamente, contudo, a empresa está sujeita à tais normativas, independentemente de previsão editalícia, já que tais atos são de observância compulsória.

Assim, não restam presentes quaisquer elementos que sustentem a tentativa da Denunciante em desconstruir o procedimento, apenas pelo fato de não ter se sagado vitoriosa do mesmo.

- das fundamentações contidas no procedimento licitatório -

A empresa Denunciante (Ultra Energia Ltda.) manifestou-se no processo em inúmeras ocasiões: impugnando o Edital; recorrendo da classificação de suas concorrentes; contra-arrazoando os recursos que lhe foram direcionados (três contrarrazões!) e ainda inovando com a apresentação de um "Manifesto Administrativo". Todos os documentos e insurgências foram devidamente apreciados, respondidos e fundamentados por esta Administração, conforme facilmente se comprova nas **fls. 109 a 122 e 639 a 686** do processo licitatório cuja cópia fora disponibilizada à este egrégio Tribunal de Contas e cujo conteúdo requer-se seja encampado também como manifestação acerca dos pontos contidos na Denúncia.

DA PRESTAÇÃO DE OUTROS ESCLARECIMENTOS:

Por fim, esperamos que a ilustríssima e competente área técnica deste respeitável Tribunal de Contas se debruce com profundidade sobre os argumentos aqui estampados e estabelecidos, de maneira a extrair a realidade fática do caso concreto que lhes é apresentado, preservando-se da tentativa de indução que as empresas utilizam para desvirtuar a realidade do objeto licitado, na tentativa de revestir-lhe de uma falsa singularidade.



Consórcio Intermunicipal de Especialidades

Bicas - Chiador - Descoberto - Guarará - Mar de Espanha - Maripá de Minas
Pequeri - Rochedo de Minas - São João Nepomuceno - Senador Cortes - Varginha

Inclusive, fica o convite para que a eventual execução do objeto possa ser monitorada e acompanhada por este órgão de Controle, até como forma de estudo de caso, pois temos a mais absoluta convicção de que a forma pela qual se processou esta licitação é indutora de relevante ganho de eficiência e eficácia para a Administração Pública (especialmente municipal), e que além da economia financeira, uma substancial melhora qualitativa dos produtos e serviços ofertados foi alcançada com este procedimento.

Para tanto, colocamos toda equipe do Consórcio à disposição para construção de mecanismos que permitam tal monitoramento e colabore com o acompanhamento, ainda que *in loco*, por parte desta Corte de Contas.

Estaremos à disposição para esclarecimentos, documentos ou dados adicionais que se façam necessários ao trabalho de análise destes autos.

Na esperança de cumprimento do requisitado, aguarda, deste Tribunal, os andamentos vindouros.

Bicas/MG, 28 de setembro de 2020.

Rômulo Hastenreiter Rocha

OAB/MG 99.590

Na qualidade de Procurador do Consórcio Intermunicipal de Especialidades - CIESP, conforme instrumento protocolado por meio do e-TCE

Para

Tribunal de Contas de Minas Gerais

2ª CÂMARA - Relator - Conselheiro Wanderley Ávila

Av. Raja Gabaglia, nº 1.315 - Luxemburgo

Belo Horizonte - Minas Gerais

CEP: 30.380-435