

**AO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

- 2ª CÂMARA -

Processo nº 1.092.539 - Denúncia (piloto)

Apenso: 1.095.019

Denunciantes: SELT Engenharia Ltda.; Ultra Engenharia Ltda.

Jurisdicionado: Consórcio Intermunicipal de Especialidades

**Ref.: Ofícios nº 18.534/2021; 18.535/2021; 18.536/2021 e
19.773/2021 - SEC/2ª Câmara.**

DIEGO KAIZER; MOISÉS FERREIRA DE ALMEIDA; MÔNICA LOUREIRO MULLER PESSOA e WELINGTON MARCOS RODRIGUES, todos qualificados no processo em apreço e considerando a citação encampada nos Ofícios retro mencionados para apresentação de defesa acerca dos apontamentos contidos nas Denúncias epigrafadas, e, especialmente, quanto às análises realizadas pela Unidade Técnica e ao parecer preliminar emitido pelo Ministério Público junto do Tribunal de Contas, respectivamente, peças 35 e 49, e 51, dos autos, vêm à presença dos nobres Conselheiros, por meio desta petição, tecer as manifestações cabíveis relacionadas aos aludidos Relatórios e apresentar sua defesa, conforme se segue:

**DO ALEGADO DESCUMPRIMENTO QUANTO À REMESSA DE DOCUMENTAÇÃO
RELATIVA AO PROCESSO:**

Destacamos, preliminarmente, que Conforme determinado pelo nobre Conselheiro Relator, o Consórcio procedeu com o devido encaminhamento dos documentos relacionados ao PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO em questão, que conforme pode ser constatado no *link* de acesso anteriormente remetido, encontram-se disponíveis, acessíveis e retratam o processado desde sua página inicial.

A confusão, pelo que este Procurador pode notar após as derradeiras manifestações do órgão técnico, talvez esteja na interpretação do Consórcio ao proceder o atendimento da determinação do nobre Conselheiro, pois este ateu-se ao PROCESSO estritamente falando, e é fato que ao PROCESSO, em si, não fora juntado o estudo que levou à caracterização/especificação de cada item posto em disputa.

Este estudo/projeto, entretanto, foi realizado no nascedouro da demanda (entes consorciados), mas ao instrumentalizar o procedimento, o Consórcio apenas explicitou as características, dados técnicos e detalhamentos necessários à perfeita identificação de cada item e especificação, conforme pode ser observado no Termo de Referência (fls. 03 a 19-verso do Procedimento Licitatório).

Ao encaminhar a fase interna e externa do procedimento, cuja integralidade dos documentos está devidamente autuada e numerada (conforme acesso pelo link disponibilizado em petições anteriores), o Consórcio e seus servidores deram ESTRITO cumprimento ao que lhes fora solicitado, sem qualquer omissão ou má fé no cumprimento dos despachos anteriormente exarados. Antes, pelo contrário, procederam com o acesso à íntegra do que encontra-se PROCESSUALMENTE existente no procedimento em apreço.

Reiteramos que as partes envolvidas cumpriram o requerido ao enviar a integralidade do PROCEDIMENTO LICITATÓRIO (fase interna e externa), mas não se ativeram ao fato de que o que a área técnica estava a buscar (o Projeto embrionário de onde nasceram as especificações técnicas dos itens licitados) não estava compondo o conjunto de documentos apensados aos autos licitatórios.

Destacamos, ademais, que o Consórcio cumpre exemplarmente a Lei de Acesso à Informação, mantendo seu *site* atualizado com informações atualizadas em tempo real, inclusive, com

disponibilização da íntegra documental através do sistema de nuvem (google drive).

Quanto ao Projeto embrionário que culminou nas especificações dos itens postos em disputa, nos comprometemos a solicitar do ente consorciado que o gerou e proceder a disponibilização do mesmo, assim como o fizemos com os 3 cadernos que compuseram os estudos técnicos, de viabilidade econômico-financeira, ambiental, jurídico etc. que remetemos anteriormente para compor a análise do setor técnico; é fato, contudo, que tal documento não integrou o procedimento administrativo, motivo pelo qual, não constou nas remessas passadas, que se limitaram a encaminhar, repita-se, o procedimento administrativo autuado.

MANIFESTAÇÕES INICIAIS:

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

Inobstante já termos consignado este tópico na manifestação inicial do Processo 1.095.019, como houve o apensamento dos autos e o Piloto ficou sendo o de nº 1.092.539, este subscritor faz questão de reiterar este ponto, no sentido 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.

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 *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 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.

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.

- 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:

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?!

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://novoportalcemig.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:

ND-3.4



9.1

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.

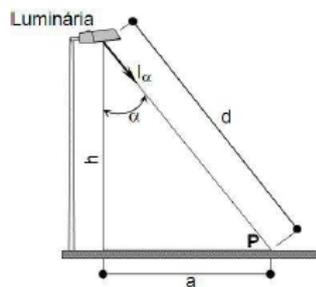


Figura 32 - Iluminância E no ponto P qualquer

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:

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

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

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

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

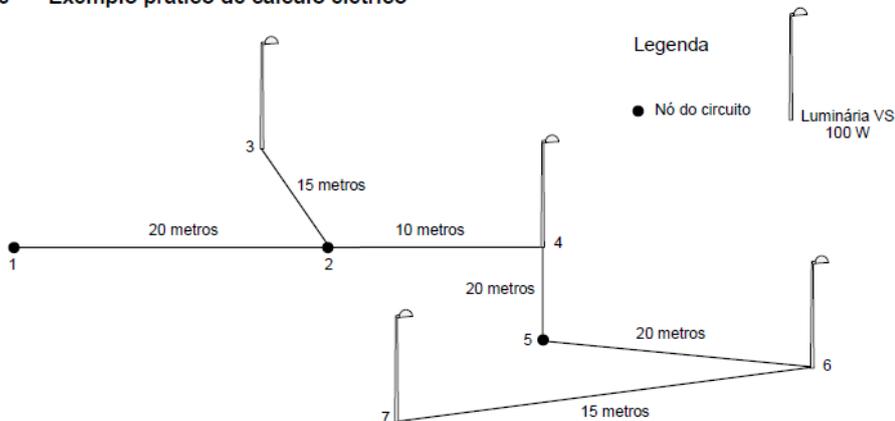
$$E_{\text{(Ponto 0/0)}} = \frac{(1,15) \cdot (33.200) \cdot (1) \cdot (0,9)}{1000} = 34,36 \text{ lux}$$

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

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

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

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	16-20	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
	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			Médio		Pesado		Curto		Médio		Pesado	Curto
	Lâmpada			150		250		100		150		250	100
C De 10.000 a 50.000	Disposição	U		BA	BF	U		BA		BF		U	
	Luminária			VP		VP				VP			VP
	Braço			Médio		Pesado		Curto		Médio		Pesado	Curto
	Lâmpada			150		250		100		150		250	100
D De 6.000 a 10.000	Disposição	U		BA	BF	U		BA		BF		U	
	Luminária			VP		VP				VP			VP
	Braço			Médio		Pesado		Curto		Médio		Pesado	Curto
	Lâmpada			150		250		100		150		250	100
E De 2.000 a 6.000	Disposição	U		BA	BF	U		BA		BF		U	
	Luminária			VP		VP				VP			VP
	Braço			Curto		Médio		Curto		Médio		Pesado	Curto
	Lâmpada			100		150		100		150		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 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 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

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. Benjamin Zymler. DOU de 07/04/2004.

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 Denunciantes 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 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
consoantes. (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), 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 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, 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 identifico 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;

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! Fato este, inclusive, sido reconhecido nas manifestações da respeitável área Técnica desta Corte de Contas.

- 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

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

Inobstante, conforme explicitado no primeiro tópico desta manifestação, nos comprometemos em requisitar do ente consorciado em cuja demanda nasceu, o acesso ao Projeto que culminou nas especificações técnicas colacionadas ao Edital de Licitação ora analisado e proceder com a disponibilização de acesso ao mesmo por esta Corte.

- 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>.

...

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 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; contrarrazoando 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.

- do alegado dano ao erário -

A área técnica, em sua manifestação, sugere a "possível" ocorrência de dano ao erário pela desclassificação da proposta apresentada pela empresa Denunciante (Selt Engenharia); contudo, tal alegação não se sustenta.

É fato que o Consórcio seguiu estritamente os dispositivos legais afetos à identificação de inexequibilidade das propostas, conforme bem fundamentado nos documentos licitatórios.

E no caso concreto, nem se trata de valores ofertados próximos dos limites estabelecidos legalmente, mas sim de uma discrepância que beira a irrisoriedade da proposta frente aos valores apurados pelo mercado e também apresentados pelas demais empresas participantes.

Vejam, nobres Conselheiros, que pelos quadros demonstrativos montados pela própria área técnica desta Corte, estamos falando de uma proposta de quase a METADE do valor tipo por "MANIFESTAMENTE INEXEQUÍVEL" pela dicção legal.

Ademais, não há que se falar em DANO quando há balizada e fundamentada demonstração dos valores praticados pelo mercado, conforme ampla e profunda pesquisa constante nos autos do procedimento licitatório, sendo os valores adjudicados dentro dos mais escorreito padrão mercadológico!

- dos pedidos -

Diante de tudo o que se apresenta, pugnamos pelo indeferimento dos pedidos constantes na denúncia, assim como pelo não acolhimento das manifestações de irregularidade

apontados pela área técnica, posto que todos esclarecidos no bojo destes autos.

Termos em que pede deferimento!

Bicas/MG, 10 de dezembro de 2021.

Rômulo Hastenreiter Rocha
OAB/MG 99.590