



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS



2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

PROCESSO Nº: 1.114.342
NATUREZA: DENÚNCIA
RELATOR: CONS. WANDERLEY ÁVILA
ÓRGÃO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRITÉ
DATA DA AUTUAÇÃO: 10/12/2021

I – INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Denúncia formulada pela empresa ENGESP Construções EIRELI, protocolizada neste Tribunal em 09/12/2021, em face do Edital de Licitação nº 044/2021, Concorrência Pública nº 001/2021, publicado pela Prefeitura Municipal de Ibirité, Processo Administrativo nº 098/2021, do tipo Menor Preço, sob o regime de empreitada por preço unitário. O objeto consiste em Registro de Preço para realização de serviços de engenharia para a execução de obras de drenagem pluvial urbana e serviços complementares, em diversos logradouros do município, com fornecimento de material, mão de obra e equipamentos necessários, conforme Edital juntado pela denunciante (peça 2 – SGAP).

Preenchidos os critérios de admissibilidade, de acordo com o relatório de triagem (peça 3 – SGAP), o processo foi distribuído para a relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, que em despacho encaminhou os autos ao órgão técnico para análise da presente Denúncia (peça 6 – SGAP).

Em sua petição, a Denunciante contesta o Sistema de Registro de Preços – SRP adotado pela Prefeitura para contratar serviços de engenharia referentes à execução de drenagem pluvial urbana e serviços complementares em diversos logradouros do município. Alega que tais serviços não são padronizáveis, o que poderia ser verificado no próprio Termo de Referência que acompanha o edital. Complementa, ainda, que o edital apresenta um vasto rol de serviços que demandam, obrigatoriamente, a elaboração de um projeto básico, representando um obstáculo para a adoção do referido procedimento pela Administração.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS



2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Por fim, requereu a Denunciante ao Tribunal: “Reconhecer a ilegalidade do Edital da Concorrência Pública – SRP nº 044/2021 PAC: 098/2021 da Prefeitura Municipal de Ibitaré/MG, para ser determinada sua republicação em modalidade compatível com a extensão e complexidade do seu objeto devidamente instruída de levantamentos, projetos, planilhas e sondagens específicos e compatíveis permitindo aos licitantes correta elaboração de suas propostas dentro de prazos razoáveis”.

E, ainda: “Determinar a imediata suspensão do Edital nº 044/2021/ PAC: 098/2021 deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ibitaré/MG, no ponto em que se encontrar até o término das análises e julgamento ...” (peça 02 – SGAP).

Em 17/02/2022, o processo foi recebido na 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, que apresenta a análise a seguir.

II – Análise

A Denúncia foi protocolizada nesta Corte de Contas em 09/12/2021, sendo distribuída ao Relator no dia 10/12/2021. O Denunciante pugnou pelo reconhecimento da ilegalidade do Edital, requerendo medida liminar de suspensão do certame, alegando, em síntese, a incompatibilidade do SRP com a natureza do objeto do certame, uma vez que concentra a prestação de serviços de engenharia para execução de obra de drenagem pluvial urbana e serviços complementares.

II.1.1 – ALEGAÇÕES DA DENUNCIANTE

A Denunciante solicita exame prévio no edital nº 044/2021, Processo Administrativo nº 098/2021, nos termos da Lei Orgânica deste Tribunal, e alega que o objeto licitado é incompatível com a “modalidade” escolhida pela Administração – SRP.

Em sua exordial informa que, em 16/07/2021, a Administração Pública Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração, publicou o mencionado edital, estabelecendo a abertura da sessão para 24/08/2021.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS



2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Em virtude de impugnações ao instrumento convocatório o processo permaneceu suspenso e foi republicado em 25/10/2021, com abertura fixada para 29/11/2021.

Posteriormente, em 26/11/2021, a empresa ENGESP Construções EIRELI apresentou sua impugnação ao edital, que até a data da presente Denúncia encontrava-se suspenso.

Alega a Denunciante que a instituição de Ata de Registro de Preços é adequada para objetos que possam ser individualizados por meio de descrição clara e uniforme, sendo que sua aplicação requer a padronização da solução a ser contratada, ou seja, o objeto não poderá sofrer modificações a cada contratação futura que vier a ser celebrada a partir dessa Ata, de acordo com o estabelecido pelo art. 3º do Decreto 7.892/2013, que regulamenta o instituto do SRP.

No caso em tela o objetivo é contratar obras e serviços de engenharia para atender a diversos logradouros do município com implantação de sistemas de drenagem pluvial e serviços complementares, situações compatíveis com obras de engenharia que, por sua natureza, demandam estudo prévio individualizado voltado ao planejamento e ao atendimento das condições específicas para cada serviço desenvolvido na sua totalidade.

Entretanto, o objeto foi fixado de modo genérico, extensivo, abrangente e indefinido, considerando a inespecificidade dos termos “serviços complementares” e “diversos logradouros”, com o agravante de contrariar as prerrogativas expressas do instituto do SRP, conforme dispõe o art.9º do mencionado decreto.

Para a sustentação de seu pedido, – a Denunciante traz diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU, além do arcabouço legal, citando, também, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – lei nº 14.133, publicada em 01/04/2021. Tal lei estabelece que a Administração pode contratar obras e serviços de engenharia pelo SRP, desde que o objeto seja padronizado e sem complexidade técnica e operacional (inciso I e II do art. 85), o que não se aplica ao caso em tela.

II.1.2 – ANÁLISE DO APONTAMENTO



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS



2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

É importante registrar que o SRP é um procedimento especial de licitação que se efetiva com a utilização das modalidades de licitações de Concorrência Pública e Pregão. Nesse procedimento, a Administração Pública firma um compromisso, por meio de uma Ata de Registro de Preços, a partir do qual se precisar de determinado produto registrado, o Licitante Vencedor estará obrigado ao seu fornecimento dentro do prazo de validade da mencionada Ata.

Para a análise do fato apontado na peça inicial, esta Unidade Técnica consultou o edital de Concorrência Pública retificado, publicado pela Administração em 25/10/2021, o relatório da medida cautelar emitida pelo Conselheiro Wanderley Ávila e os documentos encaminhados para o TCE pela Prefeitura.

Na justificativa da Administração para a escolha do SRP (item 3 do Termo de Referência, Anexo I do edital) houve a seguinte alegação:

“Por se tratar de um serviço público essencial, em que as demandas são permanentes e crescentes, as quais a Prefeitura Municipal é responsável, considera-se que se configura como uma forma de prestação de serviços continuados. Com isso a contratação que mais amplamente contempla os requisitos necessários ao cumprimento e execução do objeto é a modalidade de SRP através de Ata de Registro de Preço, que atende ao interesse administrativo e público. Tendo em vista que os serviços de adequação das redes de drenagem ocorrem conforme demanda, surgidas a partir de eventos de chuva ou outros não previstos, não é possível estimar as solicitações necessárias de execução, tampouco quais serão os materiais empregados para sanar as deficiências que forem encontradas. Assim posto, motivados e embasados no Princípio da Presunção da Legitimidade do Ato Administrativo e na autonomia da administração em definir em processo próprio quais são considerados seus serviços contínuos justifica-se a motivação e a modalidade”.

Embora o entendimento da Administração seja de que o objeto se configura como uma forma de prestação de “serviços continuados” e se enquadraria no Sistema de Registro de Preços, tal afirmativa não é coerente com a boa técnica de engenharia. Isso porque, obras de drenagem, devido à sua natureza, não podem ser consideradas serviços comuns, pois demandam projetos específicos de acordo com a ocupação urbana, clima e topografia local, devendo-se considerar também outros aspectos, como os ambientais, os econômicos, os sociais etc.

Outro ponto relevante a ser considerado é que a drenagem urbana é um dos componentes do conjunto de obras de infraestrutura, e, via de regra, são obras executadas a partir de um planejamento urbano que atenda às necessidades do município, contrariamente à



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS



2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

afirmação contida na justificativa do gestor: “...os serviços de adequação das redes de drenagem ocorrem conforme demanda, surgidas a partir de eventos de chuva ou outros não previstos, não é possível estimar as solicitações necessárias de execução, tampouco quais serão os materiais empregados para sanar as deficiências que forem encontradas”.

Tais alegações demonstram falta de planejamento e tratamento inadequado para obras essenciais de infraestrutura urbana, isto é, todos os elementos que permitem conforto e segurança para a população, como um adequado sistema viário, fornecimento de energia elétrica, água tratada, esgoto, drenagem pluvial, entre outras prestações de serviços públicos.

É importante registrar que, na medida cautelar emitida pelo Relator, peça 06 do SGAP, houve a análise de todo o conteúdo exposto na exordial, tratando das questões legais para demonstrar a incompatibilidade do procedimento escolhido pela Administração com o objeto a ser contratado, bem como a citação de fundamentos referentes a alguns aspectos operacionais das obras de drenagem, como a necessidade de projetos, modelos e estudos relativos à drenagem superficial e de água pluvial, modelagem hidrológica, estudos de concepção, hidrológicos e topográficos, etc.

A mencionada medida cautelar concluiu pela incompatibilidade entre o SRP e o objeto licitado pela Administração, de acordo com o art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013, constatando a presença do *fumus boni iuris*, em razão da inobservância às normas regulamentares do SRP e da ausência de formalidades procedimentais capazes de comprometer a legalidade do procedimento.

Por ocasião da Denúncia, a Comissão Permanente de Licitação informou a 2ª suspensão *sine die* do procedimento licitatório, a pedido da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo do Município, no Ofício nº 1561/2021, para “alterações técnicas” a serem efetuadas. Assim, não havia caracterização do *periculum in mora* naquele momento. Entretanto, o Conselheiro Relator determinou que mantivessem o certame suspenso e intimou os senhores André Weiss Telles, Secretário Municipal de Administração, José Antônio de Jesus, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e André Lima Belico, Secretário Municipal de Obras e Urbanismo da Prefeitura Municipal de Ibirité, para que, no prazo de cinco dias, encaminhassem



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS



2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

a cópia integral da fase interna do Processo Administrativo nº 098/2021, Edital de Licitação nº 044/2021, Concorrência Pública nº 001/2021, com os projetos e orçamento básico, que não constavam da documentação anexada pelo Denunciante.

Depois de intimados, os Secretários Municipais e o Presidente da Comissão de Licitação enviaram a documentação da fase interna e o comprovante de anulação do certame, acompanhados do ofício 002/2022 de 09/02/2022, peça 17 – SGAP, que informou:

“Esclarecemos que, antes mesmo do recebimento das intimações, a licitação estava suspensa “*sine die*” desde 26 de novembro de 2021, na fase de recebimento dos envelopes de habilitação e proposta, a pedido da Secretaria Municipal de Obras, tendo em vista a necessidade de análise e julgamento da impugnação proposta pela empresa ENGESP, ora denunciante, permanecendo suspensa até a presente data, conforme ato de suspensão e a respectiva publicação realizada no Diário Eletrônico Oficial do Município anexos. Ademais, considerando os apontamentos feitos por essa Corte, no exercício da autotutela, para manutenção dos princípios norteadores da Administração Pública e da Lei que rege a matéria, esta Municipalidade procedeu à anulação do certame, para posterior abertura de outro escoimado dos vícios registrados, consoante documentos anexos”.

Em face do exposto, esta Unidade Técnica conclui que houve a perda do objeto, uma vez que a licitação foi anulada de ofício pelo Prefeito Municipal.

II.1.3 – OBSERVAÇÃO COMPLEMENTAR

Esta Unidade Técnica verificou a relação de serviços contida no orçamento anexado ao edital e concluiu que são serviços específicos de uma **obra de drenagem** que demandam um projeto, com indicação das vias e respectivas extensões onde serão implementados. Só a partir do projeto os serviços poderão ser relacionados em planilha orçamentária com os quantitativos e preços.

Importante registrar que nessa natureza de obra os serviços são inter-relacionados, isto é, determinado tipo de serviço é quantificado a partir de outro, como por exemplo, escavação e reaterro de valas terão volumes de terra próximos.

Como não foi anexado projeto à documentação enviada pela Prefeitura, conclui-se que houve erro técnico na concepção desta licitação quando se optou pelo SRP.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS



2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

É importante registrar que a nova Lei de Licitações – Lei 14.133/2021, em seu artigo 18, preocupou-se em estabelecer, com ainda mais cautela, a fase preparatória de uma licitação, a qual devendo abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, dando ênfase ainda maior à necessidade de se elaborar um estudo técnico preliminar, projetos básicos e executivos, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Para o TCU:

"a falta de projetos antes da realização do certame licitatório deve ser considerada falha extremamente grave, vez que representa a origem de modificações de obras públicas ao longo de sua execução, possibilita fraudes na licitação, bem como aditivos que modificam completamente a obra inicial". (Acórdão nº 2.798/2009)

E, para finalizar, repete-se aqui o acórdão do TCU introduzido na exordial pela Denunciante:

O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, pelo fato de o objeto não se enquadrar em nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 e também porque, na contratação de obras, **não há demanda por itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros.** (TCU, Acórdão nº 980/2018, Plenário – grifo nosso.)

III – CONCLUSÃO

Após análise, esta Unidade Técnica manifesta-se pela procedência da Denúncia. Entretanto, informa que houve a anulação, pela Prefeitura Municipal de Ibitaré, em 07/02/2022, da Concorrência Pública nº 001/2021, Processo Administrativo nº 098/2021, Edital de Licitação nº 044/2021 nº 098/2021, informação publicada no Diário Oficial do Município em 09/02/2022, peça 17 – SGAP, o que ocasiona a perda do objeto do processo em tela.

Conclui-se, ainda, que houve erro técnico na concepção desta licitação, em face da natureza do serviço orçado não se enquadrar em serviços comuns de engenharia pela complexidade de sua execução. Em se tratando de obra de drenagem, seria necessária a elaboração de projeto básico e executivo antes da licitação.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS



2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- O arquivamento do processo, em face da perda do objeto.
- A citação dos responsáveis para informar que, em caso de publicação de novo edital com objeto semelhante ao tratado na Concorrência 001/2021, devem encaminhar a este Tribunal a documentação da fase interna da licitação e o novo edital, em até 5 dias depois de publicado.
- Alertar aos responsáveis sobre a importância do planejamento e estudos técnicos de engenharia para obras de drenagem e a condição precípua da elaboração de projeto básico / executivo, que integram a fase interna de uma licitação, para se obter a finalidade pública esperada.

CFOSE, DFME, 05 de abril de 2022

Adelaide Maria Bittencourt Pinto Coelho
Analista de Controle Externo
TC-2047-5