



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Wanderley Ávila

Processo nº: 1170973
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco
Jurisdicionado: Município de Belo Horizonte
Procurador: Julio de Souza Comparini, OAB/SP 297.284; Gabriel Costa Pinheiro Chagas, OAB/SP 305.149
Ano Referência: 2024

À Secretaria da Segunda Câmara,

Tratam os autos de Denúncia, com pedido liminar, apresentada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco, em face do Pregão Eletrônico DQ-91.029/2024, Processo n. 31.00182707/2024-86, promovido pelo Município de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura – SMOBI, cujo objeto consiste na contratação de “Serviços comuns de engenharia para apoio técnico na supervisão e controle de obras e serviços de manutenção executados pela Diretoria de Obras de Manutenção na Subsecretaria de Zeladoria Urbana no Município de Belo Horizonte [...]”, conforme estabelecido no item 2.1 do Edital anexado à peça n. 10 do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP.

A documentação foi protocolizada sob o n. 9000574100/2024, em 24/05/2024. Após, como medida necessária à admissibilidade do feito, foram promovidas diligências por esta Corte de Contas com intuito de suprir vício apontado no Relatório de Triagem n. 506/2024 (peça n. 6 do SGAP).

Preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 145 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a presente Denúncia foi recebida em 20/06/2024, tendo sido distribuída à minha relatoria em 21/06/2024 (peças n. 13 e 14 do SGAP).

De acordo com o Edital, a sessão do Pregão Presencial estava prevista para o dia 29/05/2024, às 09h. Todavia, a sessão pública foi alterada para o dia 08/07/2024, às 10h, conforme publicação no jornal Estado de Minas Gerais do dia 21/06/2024¹.

Em síntese, o Denunciante alega que a descrição dos serviços constantes no instrumento convocatório não condiz com as características de serviços comuns de engenharia. Assim, entende que o presente certame não poderia ocorrer sob a modalidade pregão. Aponta, ainda, que o edital padece de ilegalidade ao impedir a participação do autor de anteprojeto na licitação, vedação expressa no item 7.2.1. Desse modo, requer a suspensão imediata do certame.

Vieram os autos conclusos.

Passo a analisar cada um dos apontamentos levantados.

I. Da inaplicabilidade do pregão ao objeto do certame

O Denunciante aponta que a modalidade pregão é inaplicável ao presente certame, nos termos do art. 29, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021, visto que o objeto da licitação consiste em serviços técnicos especializados em Engenharia e Arquitetura.

Aponta, ainda, que os itens 2.1.1 e 2.1.2 do instrumento convocatório explicitam a contratação de serviços de supervisão e fiscalização de obras, os quais, à luz do art. 6º, inciso XVIII, alínea “d”, da Lei n. 14.133/2021, são compreendidos como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

Argui, por fim, que a presente licitação deveria ocorrer sob a modalidade concorrência, tendo como critério de julgamento a melhor técnica ou técnica e preço, de acordo com o art. 37, §2º, incisos I e II, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em consulta ao site da Prefeitura de Belo Horizonte², verifico que houve 2 (duas) impugnações ao Edital relativo a utilização da modalidade pregão na presente licitação. Observo, inclusive, que uma das impugnações foi realizada pelo ora Denunciante.

Em resposta às impugnações, a Administração asseverou que a adoção da modalidade pregão foi devidamente justificada e analisada na fase interna do processo licitatório e assim concluiu:

¹ Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/obras-e-infraestrutura/publicacao_jornal_grande-circulacao_91.029-24_pag-smobi-21-06.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

² Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/licitacao/pregao-eletronico-91029-2024>. Acesso em: 24 jun. 2024.

Diante do exposto, tem-se que a configuração como serviço comum de engenharia foi feita pelo departamento competente, já tendo sido analisada a juridicamente a possibilidade de utilização da modalidade pregão, bem como sendo ratificada e estando alinhada com os entendimentos do Tribunal de Contas da União.

As impugnações foram conhecidas, no entanto foi negado provimento a ambas em sua totalidade.

Pois bem.

Em análise ao Edital do Pregão Eletrônico DQ-91.029/2024, verifico que o objeto foi descrito da seguinte forma, *in verbis*:

2. OBJETO

2.1. A presente Licitação tem por objeto a contratação, pelo **MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**, através da **Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura – SMOBI**, Serviços comuns de engenharia para apoio técnico na supervisão e controle de obras e serviços de manutenção executados pela Diretoria de Obras de Manutenção na Subsecretaria de Zeladoria Urbana no Município de Belo Horizonte, dos contratos descritos no **item 2.2 deste Edital**, consoante as seguintes especificações:

- 2.1.1. Supervisão técnica e controle de obras e serviços de manutenção;
- 2.1.2. Apoio técnico à fiscalização de obras e serviço de manutenção;
- 2.1.3. Controle topográfico de obras e serviços de manutenção;
- 2.1.4. Controle tecnológico de obras e serviços de manutenção;
- 2.1.5. Serviços técnicos sob demanda.

2.2. Os serviços constantes no objeto abrangem o apoio técnico na supervisão e controle de obras e serviços de manutenção dos contratos, dentre outros, nas seguintes obras e serviços da Diretoria de Obras Manutenção da SUZURB:

[...]

2.3. As especificações do serviço estão contidas no **Anexo I – Termo de Referência da Licitação** e demais documentos que integram este Edital de Licitação.

Observa-se que apesar de constar nos itens 2.1.1 e 2.1.2 os termos “supervisão” e “fiscalização”, a presente licitação busca a contratação de apoio técnico para tais serviços, conforme explicitado no item 2.2.

O Termo de Referência anexo ao instrumento convocatório (peça n. 10 do SGAP) elucida a quem incumbe a responsabilidade pela supervisão e fiscalização das obras, bem como descreve como se daria o apoio técnico, objeto da presente contratação. Vejamos:

3. JUSTIFICATIVA

3.1. A Diretoria de Obras de Manutenção da SUZURB/SMOBI (DIOM-OBI) é a responsável por coordenar, programar e controlar a execução, supervisão e fiscalização das obras e serviços de manutenção de diversas naturezas (tais como pavimentação, drenagem urbana, urbanização, canalizações, contenções, podas e supressões de indivíduos arbóreos, demolições de edificações, obras e serviços emergenciais), sob a responsabilidade da SMOBI, em todo o município de Belo Horizonte. **Tais atividades são desempenhadas por engenheiros e/ou arquitetos, técnicos lotados naquela diretoria. Ocorre que, para o desempenho dessas funções, muitas vezes é necessário que a Administração Pública recorra ao particular para que lhe seja prestado serviço de suporte técnico e administrativo necessário e indispensável à sua atribuição de fiscalizar as obras e serviços afetos a manutenção da cidade, assim como, subsidiá-la com informações necessárias ao cumprimento de suas atribuições, conforme estabelecido no Art. 67 da Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores;**

3.2. Observa-se que a atribuição do controle da execução contratual é inafastável e deve ser exercida com zelo e proficiência. Mas, nem sempre a Administração dispõe de pessoal especializado ou minimamente capacitado para exercer esse controle. No caso sob análise, destaca-se a sazonalidade no volume dos serviços de competência da DIOM-OBI, em razão de, em determinados períodos, sobretudo, no período chuvoso e nas ocorrências imprevistas, há acréscimo substancial de contratações celebradas e/ou execução de serviços já contratados, tornando os sistemas de controle ineficientes. Seja em caso de falta de capacidade técnica, seja em caso de falta de recursos humanos para realizar com eficiência o controle da execução contratual.

3.3. Assim, **a necessidade pública a ser satisfeita por intermédio da contratação almejada é o apoio técnico à fiscalização dos contratos geridos pela Diretoria de Obras de Manutenção da SUZURB/SMOBI, com o objetivo de subsidiar informações e propiciar a tomada de decisões adequadas para o controle da execução contratual, com vistas a assegurar efetividade, eficácia e eficiência. Aqui, vale destacar que não haverá a transferência para a iniciativa privada da fiscalização do objeto, eis que se trata de atividade típica de Estado, do Poder Público.**

3.4. Para tanto, **o apoio e auxílio à fiscalização contemplará atividades materiais como: medições, registros fotográficos, avaliações, exames técnicos, análise de documentos, seja de que natureza forem, acompanhamento pessoal de fases de execução, emissão de relatórios e laudos, entre outros atos de natureza técnica, sempre com vistas a contribuir para com o controle da execução do contrato.**

3.5. Conforme já esclarecido, entende-se que **a contratação aqui almejada é instrumental** para assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, o alcance do interesse público primário. Nesse sentido, a verificação e acompanhamento diuturno dos empreendimentos são essenciais para que os riscos sejam prevenidos, e para que as possíveis irregularidades e intercorrências possam ser ajustadas a contento.

3.6. Assim, considerando que: (i) a pretensa contratação consiste no apoio ou auxílio à fiscalização (controle) da execução contratual; (ii) a fiscalização, na qualidade de função típica do Poder Público, não será objeto de transferência ou delegação para particulares; (iii) o apoio consistirá tão somente no registro material e formal das ocorrências relevantes, atestando e demonstrando como se deu a execução do contrato, produzindo os correspondentes relatórios, laudos, registros fotográficos e demais documentos que possam auxiliar na tomada de decisões pelo Poder Público, resta demonstrado os pressupostos normativos para a concretização desta contratação.

[...]

3.13. Os serviços referenciados neste Termo de Referência, dadas as suas características, pautadas em especificações usuais de mercado e detentoras de padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos neste Termo de Referência, enquadram-se no conceito de serviços comuns de engenharia, conforme definido na alínea “a” do inciso XXI, do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, uma vez que trata-se de atividade desempenhada por arquiteto, engenheiro ou técnico especializado objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, que importe em utilidade para a Administração, mas não constitua obra, ou seja, não gera inovação ou alteração substancial do ambiente ou bem imóvel. (grifo nosso)

Logo, depreende-se que a supervisão, controle ou fiscalização das obras e serviços da Diretoria de Obras Manutenção da Subsecretaria de Zeladoria Urbana no Município de Belo Horizonte não ficarão sob responsabilidade da contratada. Conforme exposto pela Administração, apenas o apoio técnico à fiscalização é objeto do certame.

A partir do exposto pela Administração no tópico “Justificativas”, não visualizo, a princípio, caráter intelectual nos serviços almejados com a presente contratação. A descrição realizada no item 3.4, em análise perfunctória, aparenta estar em consonância com o conceito de serviço comum de engenharia, nos termos do art. 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

Por fim, registro que não há indicação clara do Denunciante acerca de qual serviço específico, contido no objeto do certame, seria de cunho intelectual ou não estaria abarcado em serviços comuns de engenharia. Expõe apenas que “o objeto licitado (se não por inteiro, em sua maior e mais relevante parcela) consiste em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual” sem indicar quais serviços possuem tal natureza.

Dessa forma, em sede de juízo perfunctório, não vislumbro indícios de ilegalidade na adoção da modalidade pregão na presente licitação.

II. Da ilegalidade em se vedar a participação do autor do anteprojeto ou do projeto executivo

Em síntese, o Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco insurge contra o disposto no item 7.2.1 do Edital. Entende que a vedação contida no item mencionado não impede a participação do projetista na condição de consultor, fiscal ou supervisor da obra, visto que não teria qualquer conflito de interesse por parte do projetista.

Alega, ainda, que ao impedir que o projetista atue na condição de consultor da própria Administração, a ampla competição do certame estaria em risco, haja vista a restrição excessiva.

Pois bem.

O Edital do Pregão Eletrônico DQ-91.029/2024 dispõe no tópico 7 acerca das condições de participação no certame e estabelece:

7. CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

[...]

7.2. Não poderão disputar esta licitação ou participar da execução do contrato, direta ou indiretamente:

7.2.1. o autor do anteprojeto, do Termo de Referência ou do projeto executivo;

A Lei n. 14.133/2021 assim dispõe em seu artigo art. 14:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

Percebe-se que a Administração transcreveu o dispositivo normativo, adaptando-se ao presente caso. Desse modo, não há que se falar em ilegalidade na vedação, visto que encontra respaldo legal na norma pertinente, qual seja, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nesse sentido, não identifiquei risco potencial à competitividade da licitação relativa à cláusula editalícia. Entendo, portanto, que neste momento não há razões para reconhecer procedência no presente apontamento para fins de suspensão do certame.

Assim, entendo não subsistir o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, elementos essenciais para que seja concedida a medida liminar de suspensão, motivo pelo qual **indefiro o pedido para a concessão de medida cautelar**.

Todavia, cumpre ressaltar que o referido indeferimento não impede que este Tribunal dê continuidade à instrução do feito e apure de forma mais profícua as irregularidades elencadas nos pedidos iniciais, sendo possível que, após a adoção de novas medidas apuratórias, eventuais responsáveis venham a ser penalizados ou mesmo que, diante da superveniência de fatos e provas, novos pedidos cautelares sejam porventura renovados.

Intimem-se o Sr. Leandro César Pereira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura; a Sra. Flávia Cândido Borges e o Sr. Mauro Lúcio Ribeiro da Silva, subscritores do Termo de Referência; o Sr. Guilherme Botelho Silva, Pregoeiro; o Denunciante e seus procuradores acerca da decisão, na forma do art. 245, II e §2º, I e IV, da Resolução n. 24/2023 (Regimento Interno).

Ademais, determino, aos Responsáveis, que encaminhem, no prazo de 5 (cinco) dias, o inteiro teor das fases interna e externa do Pregão Eletrônico DQ-91.029/2024, Processo n. 31.00182707/2024-86, bem como as justificativas em face dos apontamentos da presente Denúncia, caso queiram, cuja petição deverá ser-lhes franqueada (peça n. 1 do SGAP), sem prejuízo de eventual abertura do contraditório no momento oportuno.

Em seguida, cumprida as diligências, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia para análise da Denúncia e formulação de eventuais apontamentos complementares.

Ato contínuo, sejam os autos remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação preliminar, nos termos do art. 66, §2º, do RITCEMG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Wanderley Ávila

Por fim, retornem-me os autos conclusos.

Belo Horizonte, 25 de junho de 2024.

Conselheiro Wanderley Ávila

Relator

(assinado eletronicamente)