

Processo n°: 1168133
Natureza: Denúncia
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Nova Lima
Denunciante: Decorbel Revestimentos Ltda.

PARECER

RELATÓRIO

1. Denúncia sobre supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº 08/2024 – Registro de Preços, promovido pela Prefeitura Municipal de Nova Lima, para futura e eventual contratação de empresa especializada para manutenção, reparos preventivos e corretivos, instalações diversas, adequação, recuperação e modernização de imóveis públicos. Foi pedida a suspensão cautelar da licitação.

2. Em síntese, foram apontadas as seguintes irregularidades no edital:

- a) vedação de participação de empresas em consórcio;
- b) escolha do sistema de registro de preços;
- c) ausência de planilha de encargos sociais;
- d) cerceamento de participação para optantes pelo regime previdenciário de não desoneração da folha;
- e) defasagem de preços na planilha orçamentária.

3. A denúncia foi autuada neste Tribunal de Contas em 13/05/2024.

4. O Relator determinou a **intimação** do Sr. Marcelo Henriques Pinto (Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos e subscritor do edital) e da Sr.^a Karla Márcia Barbosa (Pregoeira), para apresentação de esclarecimentos e documentos relativos à denúncia (peça 6).

5. Foi apresentada manifestação (peça 10).

6. Em decisão monocrática, o Relator **indeferiu o pleito de**

suspensão liminar do certame e encaminhou os autos à unidade técnica para elaboração de exame inicial (peça 12).

7. A unidade técnica manifestou-se pela improcedência das irregularidades denunciadas (peça 21).

8. Em seguida, os autos vieram ao Ministério Público de Contas.

FUNDAMENTAÇÃO

Vedação de participação de empresas em consórcio

9. A denunciante alegou que o item 3.1.1 do edital vedou a participação de empresas em consórcio.

3.1.1 – Não será admitida a participação de empresas em consórcio, nos termos do artigo 15 da Lei nº 14.133/2021.

10. A unidade técnica informou que a administração justificou a não participação de empresas em consórcio no item 3.1.1.1 do edital. Assim, concluiu que a vedação contida no item 3.1.1 do edital foi justificada de acordo com o disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

3.1.1.1 – O objeto licitado encontra-se na seara dos serviços comuns de engenharia. Portanto, não se verifica complexidade que justifique a permissão da participação de empresas organizadas em consórcio, sobretudo porque há um número considerável no mercado de empresas aptas a, isoladamente, prestar tais serviços.

Sob o viés técnico, a participação de consórcios pode dificultar a coordenação e a garantia da qualidade dos serviços, uma vez que diferentes empresas podem ter abordagens e métodos distintos.

Além disso, ao vedar a participação de consórcio, é possível estabelecer claramente a responsabilidade da empresa contratada pela execução dos serviços. Em casos de problemas ou falhas, é mais fácil identificar a empresa responsável e aplicar medidas corretivas ou penalidades, se necessário. Isso garante maior segurança jurídica e agilidade na solução de eventuais impasses. Quando à vantajosidade econômica, a admissão do

pacto consorcial pode viabilizar a coligação de empresas que antes seriam adversárias naturais, restringindo-se, assim, o número de potenciais licitantes e, conseqüentemente, a própria competitividade do certame, o que, por fim, acaba dificultando sobremaneira, senão impossibilitando, a contratação da proposta mais vantajosa possível para a Administração Pública.

Nesse sentido, merece nota o alerta de Carvalhosa (2004, p. 393), segundo o qual o instituto da associação consorcial pode ser convertido em eficiente ferramenta “(...) de cartelização de atividades setoriais. Diferentemente dos monopólios individuais – trustes – o consórcio pode objetivar a constituição de um monopólio coletivo. Este se constitui pela regulamentação associativa da conduta mercadológica das empresas até então concorrentes” (MODESTO 4 CARVALHOSA. Comentários à Lei de Sociedades Anônimas, 4º vol., t. II, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003).

Logo, a vedação à organização de empresas em consórcio além de não prejudicar a competitividade, a bem da verdade se mostra benéfica ao caso.

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas (...)

11. Sobre a participação ou não de empresas reunidas em consórcio nas licitações, este Tribunal decidiu:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. RESTRIÇÃO TERRITORIAL E DIVERGÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DA QUILOMETRAGEM. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO

1. É restritiva a cláusula editalícia que veda a participação de empresas em processo de falência, concordata ou recuperação judicial ou extrajudicial, sem oportunizar a apresentação de um Plano de Recuperação, aprovado no juízo competente, ou avaliar outros requisitos de habilitação econômico-financeira, que porventura garanta aos licitantes, nessa condição, o cumprimento das obrigações.

2. A limitação geográfica inserida pela Administração em instrumento convocatório, desde que se mostre razoável e pertinente ao objeto do certame, não caracteriza ofensa à competitividade.

3. A possibilidade ou não de participação de empresas reunidas em consórcio em procedimento licitatório constitui escolha discricionária do órgão licitante, nos

termos do art. 33, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/1993, a ser avaliada frente à complexidade e vultuosidade financeira da contratação, de modo a perquirir a ampliação da competitividade e eficiência da contratação.

4. Não sendo a licitação de grande vulto e alta complexidade, a vedação para a participação de empresas reunidas em consórcio está implícita na natureza do objeto. (grifo nosso)

(Denúncia nº 1107652, Segunda Câmara, Sessão de 27/06/2023, Relator Conselheiro Wanderley Ávila)

12. Tendo em vista que o objeto da licitação não é de alta complexidade e que a administração justificou no edital a não participação de empresas em consórcio, o Ministério Público de Contas opina pela improcedência da irregularidade.

Escolha do sistema de registro de preços

13. A denunciante alegou que a escolha do sistema de registro de preços foi equivocada porque o procedimento auxiliar da licitação não deve ser aplicado a serviços de engenharia complexos, uma vez que a planilha orçamentária constante do processo licitatório inclui itens relacionados a obras de engenharia, como fundações, contenções e estruturas metálicas, que são processos construtivos e não simples serviços de engenharia.

14. A unidade técnica entendeu que a Lei nº 14.133/2021 admitiu de forma clara e objetiva o uso do sistema de registro de preços para a finalidade pretendida pela administração, inclusive as obras e serviços de engenharia. Eis os artigos citados:

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

(...)

XLV – sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:



(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

15. Tendo em vista que os citados dispositivos autorizam expressamente o uso do sistema de registro de preços para a contratação de bens, serviços, incluindo obras e serviços de engenharia e condicionam sua utilização ao cumprimento de requisitos como a padronização do projeto, sem complexidade técnica ou operacional e à necessidade contínua ou frequente do serviço, o Ministério Público de Contas opina pela improcedência da irregularidade.

Ausência de planilha de encargos sociais

16. A denunciante alegou que a planilha de composição dos encargos sociais não constou do edital de licitação, comprometendo a transparência e a regularidade do certame.

17. A unidade técnica informou que a referida planilha está disponível no sítio eletrônico da licitante (<https://novalima.mg.gov.br/empresas/licitacao/12637>) e a reproduziu no relatório.

18. Assim, o Ministério Público de Contas opina pela improcedência da irregularidade.

Cerceamento de participação para optantes pelo regime previdenciário de não desoneração da folha

19. A denunciante alegou que o edital da licitação, ao utilizar tabelas desoneradas para a elaboração das propostas, inviabilizou a formulação de propostas por parte das empresas que optaram pelo regime previdenciário de não desoneração da folha de pagamento.

20. A unidade técnica entendeu que a Administração fundamentou sua opção pela desoneração fundamentada em critérios de eficiência, competitividade e segundo a legislação e jurisprudência pertinente, em especial, o Acórdão TCU nº 2293/2013 – Plenário, de relatoria do Ministro Waldir Campelo.

“Os orçamentos de obras e serviços de engenharia devem considerar a desoneração instituída pela Lei 12844/2013, que possibilita a redução de custos previdenciários das empresas de construção civil. Caracteriza sobrepreço a fixação de valores em contrato que desconsidere a dedução”.

21. Tendo em vista que a jurisprudência do TCU reconhece a desoneração da folha de pagamento como uma prática essencial nos orçamentos de obras e serviços de engenharia, particularmente no contexto das licitações e contratos na construção civil, o Ministério Público de Contas opina pela improcedência da irregularidade.

Defasagem de preços na planilha orçamentária

22. A denunciante alegou que os preços constantes da planilha orçamentária estão defasados, mas não apresentou evidências concretas de desatualização ou irregularidades nas planilhas utilizadas.

23. A unidade técnica verificou que foram utilizadas as planilhas mais recentes disponíveis no momento do processo licitatório. Além disso, como o critério de julgamento adotado pela administração foi o de maior desconto sobre a tabela vigente no momento da execução dos serviços ou obras, entendeu que qualquer eventual defasagem teria impacto prático minimizado.

24. Assim, o Ministério Público de Contas opina pela improcedência da irregularidade.

CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela improcedência das irregularidades denunciadas e, conseqüentemente, pelo arquivamento dos autos.

Belo Horizonte, 31 de outubro de 2024.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais