

MEMORANDO

Referente à PREGÃO ELETRÔNICO Nº 230118.02-SRP-DIV

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS PRÉDIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, LOCALIZADOS NA SEDE, DISTRITOS E LOCALIDADES DO MUNICÍPIO DE COREAÚ/CE, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS E INSUMOS DIVERSOS. PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO, PELO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO PELA TABELA DE CUSTOS E INSUMOS DA SEINFRA-CE, TABELA Nº 27.1.

Coreaú-CE, 07 de fevereiro de 2023.

Aos Srs. (as) Ordenadores de Despesas.

ASSUNTO: Fatos ocorridos no **EDITAL DA PREGÃO ELETRÔNICO DE Nº 230118.02-SRP-DIV.**

Prezados Secretários,

Detectamos, a necessidade de algumas adequações, tais quais:

1 - SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, com base em REGISTRO DE PREÇOS, somente quando a finalidade seja de manutenção e conservação de instalações prediais, onde a demanda seja REPETIDA E ROTINEIRA, o que não se coaduna com o caso em tela,

2 - Ausência de especificação de quais serviços serão utilizados por cada uma das secretarias envolvidas, visto que o mesmo objeto é indicado para todas as participantes, conforme informado nos quadros integrantes do Anexo I – Termo de Referência;

3 - Ausência das estimativas das quantidades a serem adquiridas pelos órgãos do certame, dificultando assim a objetividade do objeto licitado;

Registramos ainda que recebemos em 07 de fevereiro de 2023, cuja sessão de disputa de lances já tinha ocorrido, em 06/02/2023, recebemos no setor Representação com Pedido de Cautelar do Tribunal de Contas do Ceará- TCE-CE, via Relatório de Instrução Nº 389/2023 e Processo Nº 03892/2023-3, recomendando a anulação do processo supra, pelos diversos motivos mencionados no documento citado, que vai anexo.

Diante disto, informamos da necessidade de adequação, sugerindo a anulação do presente processo.


Samuel Alves Ximenes
Pregoeiro Oficial



ESPÉCIE: Representação

DOCUMENTO: Relatório de Instrução nº 389/2023

FASE: Acautelatória

PROCESSO Nº: 03892/2023-3

ENTE (S): Município de Coreaú

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal

EXERCÍCIO: 2023

EMENTA: Representação com Pedido de Cautelar. Sistema de Registro de Preços. Edital de Pregão Eletrônico nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos, para “[...] eventual contratação de empresa para serviços de manutenção preventiva e corretiva dos prédios públicos municipais, localizados na sede, distritos e localidades [...], para atender as necessidades das diversas secretarias do município, [...]”. **Valor: R\$ 4.150.000,00.** Pedido acautelatório de Anulação do Certame.

1. INTRODUÇÃO

1 Trata essa instrução de **Representação com pedido de cautelar**, resultante da análise prévia do edital de licitação Pregão Eletrônico nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos, em função da adoção de Sistema de Registro de Preços para eventual “[...] contratação de empresa para serviços de manutenção preventiva e corretiva dos prédios públicos municipais, localizados na sede, distritos e localidades [...], para atender as necessidades das diversas secretarias do município, [...]”, no **valor de R\$ 4.150.000,00**. Conforme dados resumidos no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Dados do Procedimento

MODALIDADE DE LICITAÇÃO:	PREGÃO ELETRÔNICO
EDITAL EM ANÁLISE (nº):	Nº 230118.02-SRP-DIV E SEUS ANEXOS
CONTRATANTE:	MUNICÍPIO DE COREAÚ
ÓRGÃO GERENCIADOR:	SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO URBANO
VALOR (R\$):	4.150.000,00
TIPO DE LICITAÇÃO:	-
RECEBIMENTO (DATA):	06/02/2023

2. OBJETIVO

2 Verificar a adequação do Edital PREGÃO ELETRÔNICO Nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos, às exigências das Leis 10.520/2002 e 8.666/93 e suas alterações, que constituem a legislação básica sobre licitações e contratos, bem como os decretos federais nºs 7892/2013 10.024/2019 e a outros normativos e decisões, e às orientações deste TCE-CE e do Tribunal de Contas da União – TCU acerca do tema, no que se refere ao objeto a ser contratado por meio da utilização de SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

3. DA LEGITIMIDADE PARA REPRESENTAR

3 A Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente – DIENG, no âmbito de suas competências atribuídas por meio da Resolução Administrativa nº 08/2019, alterada pela Resolução Administrativa nº 01/2020, e pela Resolução Administrativa nº 13/2021, possui legitimidade para representar a este TCE/CE quando constatar irregularidades ou ilegalidades praticadas na sua área de atuação, no âmbito da Administração Pública Estadual e/ou Municipal.

3.1. DO FUNDAMENTO LEGAL DA REPRESENTAÇÃO PROPOSTA

4 A Resolução nº 07, de 04.05.2021, publicada no DOE de 06.05.2021, Art. 6º, inciso II, que trata sobre os gêneros, as categorias e as espécies processuais utilizadas pelo TCE/CE, dispõe sobre essa espécie:

II – **representação**: processo autuado com a finalidade de apurar, em caráter sigiloso, possíveis ilegalidades ou irregularidades praticadas na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do TCE/CE, identificadas e comunicadas por meio das Unidades Técnicas, do Ministério Público Especial que atua junto ao Tribunal, dos Órgãos de Controle Interno, em cumprimento ao § 1º do art.74 da Constituição Federal, da Assembleia Legislativa, das Câmaras Municipais e do Ministério Público Estadual, dos outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica, dos agentes públicos que tiveram conhecimento em virtude do cargo, emprego ou função; ou de qualquer pessoa física ou jurídica quando a irregularidade for na aplicação das normas gerais de licitação e contratação na administração pública; (Grifo nosso)

5 A LOTCE dispõe ainda em seu art. 46 que para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

I - **acompanhar**, pela publicação do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado – DOE/TCE e mediante consulta a sistemas informatizados pela administração estadual ou municipal, ou por outro meio adequado:

[...]

b) os **editais de licitação**, os contratos em geral, os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, [...]; (Grifo nosso)

6 Dessa forma, considerando que possui este órgão técnico competência para fiscalizar atos decorrentes de licitações e contratos relativos a obras e serviços de engenharia da Administração Pública do Estado e Municípios do Ceará, formula a presente Representação, entendendo cumpridos os requisitos necessários à sua admissibilidade, ante este edital de Licitação PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2022.10.31.01 e seus anexos, ora promovido pelo Município de Irauçuba-CE.

4. EXAME TÉCNICO

7 O PREGÃO ELETRÔNICO Nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos, está promovendo o REGISTRO DE PREÇOS para “[...] contratação de empresa para serviços de manutenção preventiva e corretiva dos prédios públicos municipais, localizados na sede, distritos e localidades [...], com fornecimento de materiais e insumos diversos, para atender as necessidades das diversas secretarias do município, pelo **maior percentual de desconto pela tabela de custos e insumos da SEINFRA-CE**, Tabela nº 27.1.”.

8 Por ser o objeto da licitação sobre o qual incidirá descontos para se chegar à proposta vencedora da licitação (Edital-Subitem 42.1 – Fl. 58), entende-se inicialmente pela necessidade de compreender o conteúdo e a amplitude de tal instrumento, e consequentemente a **abrangência genérica** dessa forma de aquisição.

4.1. ENTENDENDO A TABELA DE PREÇOS SEINFRA/CE

9 **Tabela Referencial de Preços** é a ferramenta pela qual a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal define os valores dos insumos e serviços **necessários à formação dos preços de obras e serviços de engenharia**.

10 Implantada desde 2001, pela Portaria Nº.170/SEINFRA, a **Tabela Unificada SEINFRA** é o resultado de um trabalho de uniformização e padronização dos custos unitários de serviços de engenharia relativos às obras de edificação, saneamento, rodovias, portos e ferrovias, no âmbito do Estado do Ceará ¹.

11 É gerenciada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará, e possui mais de 8.000 insumos, que resultam em mais de 4.000 composições de custos de serviços. Os preços integrantes dessa tabela são **referenciais utilizados na composição dos orçamentos básicos para contratação de empreendimentos de obras e serviços de engenharia das administrações do Estado do Ceará e seus Municípios**, que não envolvam recursos oriundos da União. Trazem custos de insumos, serviços, mão de obra e planos de serviços comumente utilizados nas obras públicas, nos mais diversos grupos, tipos e especificidades.

12 É periodicamente atualizada, e a vigente com desoneração do período é a de nº 027.1 ² COM e SEM desoneração (Figuras 1 e 2, a seguir – Itens de serviços).

¹ Fonte: <https://www.seinfra.ce.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/> (Acessado em 01/02/2023)

² Fonte: <https://www.seinfra.ce.gov.br/tabela-de-custos/> (Acessado em 01/02/2023)

**Figura 1 – Tabela de Preços – 027.1 - SEINFRA/CE
(Grupos de Serviços)**

Tabela de Custos - Versão 027.1 - ENC. SOCIAIS 83,88%	
Código	Descrição
1	SERVIÇOS PRELIMINARES
2	MOVIMENTO DE TERRA
3	SERVIÇOS AUXILIARES
4	OBRAS DE DRENAGEM
5	ARGAMASSAS
6	FUNDAÇÕES E ESTRUTURAS
7	CONTENÇÕES
8	PAREDES E PAINÉIS
9	ESQUADRIAS E FERRAGENS
10	VIDROS
11	COBERTURA
12	IMPERMEABILIZAÇÃO
13	PROTEÇÃO TÉRMICA
14	REVESTIMENTOS
15	PIÇOS
16	INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS
17	SERVIÇOS OPERACIONAIS
18	INST. ELÉTRICAS, TELEFONIA, LÓGICA, SOM E SISTEMAS DE CONTROLE
19	PINTURA
20	PAVIMENTAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO
21	CONSERVAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO
22	OBRAS PORTUÁRIAS
23	TRANSPORTES PARA OBRAS RODOVIÁRIAS
24	SINALIZAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO
25	URBANIZAÇÃO/PAISAGISMO
26	MUROS E FECHAMENTOS
27	SISTEMA DE AR CONDICIONADO
28	REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL
29	ACESSIBILIDADE À EDIFICAÇÕES E ESPAÇOS
30	SERVIÇOS DIVERSOS

**Figura 2 – Exemplo de Composição do serviço do Grupo
19.1 – PAREDES E FORROS:**

“Caição em duas demãos com supercal” s/ BDI

Tabela de Custos - Versão 027 - ENC. SOCIAIS 112,76%					
C0588 - CAIÇÃO EM DUAS DEMÃOS COM SUPERCAL					
Preço Adotado: 4,9800					
					Unid: M2
Código	Descrição	Unidade	Coefficiente	Preço	Total
MAO DE OBRA					
12395	PINTOR	H	0,2000	23,1700	4,6340
TOTAL MAO DE OBRA					4,6340
MATERIAIS					
12496	SUPERCAL	KG	0,3000	1,1500	0,3450
TOTAL MATERIAIS					0,3450
Total Simples					4,98
Encargos					INCLUSOS
BDI					0,00
TOTAL GERAL					4,98

13 Decisão do Tribunal de Contas da União sobre essas tabelas dispõe que “[...] os **sistemas oficiais de referência da Administração Pública** reproduzem os preços de mercado, e, por **gozarem de presunção de veracidade**, devem ter precedência em relação ao uso de cotações efetuadas diretamente às empresas que atuam no mercado” (Acórdãos 1.923/2016 e 1.000/2017, ambos do Plenário), destacando nesse contexto o exemplo do SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, gerenciado pela CAIXA), que se tornou referência oficial de preços desde a LDO de 2003, de forma que “deve ser considerado referência de preços, e, por conseguinte, deve ter primazia em relação às cotações efetuadas diretamente ao mercado”.

4.2. **ACHADO - DA ADOÇÃO IRREGULAR DA FERRAMENTA DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PELO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE A TABELA SEINFRA-CE SEINFRA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS E / OU SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

14 O PREGÃO ELETRÔNICO (PE) Nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos, está promovendo o Registro de Preços pelo maior percentual de desconto da tabela de custos e insumos da SEINFRA-CE, Tabela nº 27.1.

15 O **VALOR ESTIMADO TOTAL** é de **RS 4.150.000,00**, considerando-se o somatório do detalhamento dos preços / secretaria, conforme mostrado no Quadro 2, a seguir.

16 As “futuras e eventuais contratações” a serem demandadas pelas secretarias não foram identificadas, conforme verificado nas informações do item **5-DOS VALORES ESTIMADOS** (Anexo I – Termo de Referência – Fl.74), mostrados no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2 – Valores dos Serviços que poderão ser eventualmente demandados pelas secretarias municipais

ITEM	UNIDADE ADMINISTRATIVA	VALOR TOTAL DA VERBA (RS)
1	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	1.500.000,00
	SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	400.000,00
	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO URBANO	800.000,00
	SECRETARIA DE CULTURA	100.000,00
	SECRETARIA DE ESPORTES	300.000,00
2	SECRETARIA DE SAÚDE	600.000,00
3	SECRETARIA DE AGRICULTURA E PECUÁRIA	50.000,00
4	SECRETARIA DE GESTÃO E FINANÇAS	300.000,00
5	SECRETARIA DE TRANSPORTES	100.000,00
	TOTAL	4.150.000,00

17 Conforme pode ser constatado o preço da contratação por meio da utilização desse tipo de ferramenta – SRP, será o resultante do maior desconto dado sobre a tabela referencial SEINFRA nº 27.1 (Edital – Subitem 4.21 – Fl.58), que pretende ser operacionalizada para executar um objeto não especificado, amplo e genérico, para atender as diversas **necessidades de manutenção preventiva e corretiva** advindas dessas secretarias municipais, englobando os prédios públicos municipais localizados na sede, distritos e localidades, conforme lista integrante do item 4-DEMONSTRATIVO DOS PRÉDIOS PÚBLICOS (Anexo I – Termo de Referência – Fls.72/74).

18 Nesse cenário, destacam-se as desconformidades evidenciadas a seguir.

4.2.1. Da ausência de projeto básico (partes gráficas, quantidades e preços) para as obras e serviços de engenharia passíveis de serem demandados pelas secretarias municipais

19 O edital em seu objeto (Item 1 - Fl.55) aborda como sendo **serviços de manutenção preventiva e corretiva** dos prédios públicos municipais, com fornecimento de materiais e insumos diversos, para **atender as necessidades das diversas secretarias do município** (Anexo I – Termo de Referência - Fl.72).

20 Registra-se nesse contexto a amplitude genérica dessa contratação, visto que, indica-se no edital serviços de **manutenção preventiva e corretiva de prédios públicos** que poderão ser demandados pelas Secretarias.

21 No entanto, verifica-se no ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA a referência à **‘Manutenção da malha viária urbana da sede e dos distritos em calçamento em pedra tosca’** como objeto da Secretaria de Infraestrutura (Subitem 4.3 - Fl.73).

22 Quanto às outras secretarias, sequer se tem qualquer tipo de informação sobre o que poderá ser executado no âmbito do escopo de **“manutenção preventiva e corretiva”**.

23 Ora, a ausência de caracterização dos tipos de obras / serviços de manutenção que serão executadas nos prédios públicos, integrantes do “objeto” de forma ampla e genérica, poderá albergar a demanda de diversos tipos de intervenções, possíveis a partir das centenas de itens de insumos integrantes da tabela SEINFRA-CE.

24 Tais evidências apontam a atuação da Administração municipal no sentido de deixar a sua disposição recursos e itens de serviços (insumos, materiais e equipamentos) existentes na tabela SEINFRA, para que sejam acionados por demandas genéricas, sem atentar para as

determinações do Art. 3º, II e III da Lei 10520/2002, Art. 3º e 4º do Decreto Federal 10.024/2019, bem como os Arts. 6º, IX e 7º, §2º da Lei 8.666/93.

25 Conforme exigência do item 7 – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA (Anexo I - Termo de Referência), a Contratada estará sujeita a uma série de obrigações, inclusive as de “reparar, corrigir, remover ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções” (subitem “c”), e ainda, emitir Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, acerca de demandas de obras / serviços desconhecidos, e sem quaisquer indicativos de seus custos.

26 De forma incoerente, determina o Anexo I – Termo de Referência, em seu item 8-DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE, que o Município deverá “promover ampla pesquisa de mercado, de forma a comprovar que os preços registrados permanecem compatíveis com os praticados no mercado” (Subitem d).

27 Ora, o objeto do edital se refere à uma tabela referencial de preços unitários de centenas de insumos, sobre os quais incidirão descontos que darão vitória aquela proponente que apresentar o maior deles, tornando tal **obrigação – promover ampla pesquisa de mercado, desconforme e descabida.**

28 As intervenções porventura demandadas (Anexo I – Termo de Referência – Fls.70/80) integram portanto, um rol de possíveis obras e/ou serviços de engenharia, e como tal, possuem complexidade, pressupostos técnicos e características próprias, de forma que a contratação de tais empreendimentos **exigem fundamentalmente a elaboração de PROJETO BÁSICO**, com elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para o seu dimensionamento, baseado nas indicações de estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica do serviço e o adequado tratamento do impacto ambiental, e que também possibilite a avaliação do seu custo e a definição dos métodos e do prazo de sua execução, nos moldes do Art.6º, IX da Lei 8.666/93.

29 É, portanto, um serviço que envolve planejamento, coordenação, fiscalização e controle, **além da responsabilidade técnica de um profissional habilitado** diante de possíveis erros ou danos, nos moldes da Resolução CONFEA nº 1025 de 30/10/2009, alterada pela Resolução CONFEA nº 1.092 DE 19/09/2017.

30 Sobre o tema, definiu a Orientação Técnica OT–IBR 002/2009 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas – IBRAOP, que um Serviço de Engenharia é toda atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme disposto na Lei Federal nº

5.194/66, tais como: **consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar**, ou ainda, **demolir**. Incluem-se nesta definição as atividades referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de **projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento** (Arts. 6º, II e 13 da Lei 8.666/93).

31 A futura Contratada deverá assumir obrigações advindas do Termo Contratual, **sobre um objeto não definido quando da licitação**, e que deverá ser demandado na vigência desse instrumento (Edital – Item 9 – Fl.65).

32 Dessa forma, evidencia-se a determinação editalícia de que o Registro de Preços ora implementado por meio desse Pregão Eletrônico nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos, objetiva a execução de obras e serviços de engenharia, caracterizados pelas exigências acima relacionadas, tratando da contratação indireta de serviços técnicos especializados (Edital-Item 5.1.1.4 – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA-Fls. 61/62), claramente definidos nas determinações integrantes da Lei 5194/66, e nas atribuições das Resoluções CONFEA-CREA nº 1010 de 22/08/2005 e 1073 de 19/04/2016.

33 Sendo assim, verifica-se que esse Pregão Eletrônico nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos está sendo publicado sem caracterização do objeto a ser executado, promovido sem apresentação de projeto básico – partes gráficas (plantas), orçamento básico, especificações técnicas e cronogramas físico-financeiros das diversas intervenções que o Município carece, utilizando para isso as centenas de itens de serviços integrantes da tabela de preços SEINFRA-CE, de forma genérica e sem quaisquer especificidades técnicas devidamente definidas e integradas ao ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA (Fls. 70/80, anexado a essa instrução).

34 Ou seja, essa licitação como lançada, **não apresenta PROJETO BÁSICO**, estando ausente o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, e sem previsão de quantidades.

35 Nesse cenário, tal situação representa flagrante desatendimento aos Art. 3º, II e III da Lei 10.520/2002, e Arts. 6º, IX, 7º, §§ 2º e 4º da lei 8.666/93 (combinado com o Art.9º, I do Decreto Federal nº 7.892/2013), considerando ainda o art. 3º do mesmo dispositivo, visto estarem

ausentes os pressupostos do **juízo objetivo** e da impossibilidade de aferição da **proposta** mais vantajosa para a administração municipal.

4.2.2. Da ausência de especificação e estimativa das quantidades dos serviços a serem demandados da tabela de preços SEINFRA-CE pelas secretarias municipais

36 Esse Pregão Eletrônico nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos está promovendo o registro de preços da tabela referencial dinâmicas SEINFRA/CE, acrescida de BDI.

37 Ao se verificar a regulamentação federal relativa aos SISTEMAS DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) - Decreto Nº 7892/2013 constata-se que restaram não atendidos os seguintes dispositivos integrantes do Art. 9º, quase sejam:

- a. **Ausência de especificação** de quais serviços serão utilizados por cada uma das secretarias envolvidas, visto que o mesmo objeto é indicado para todas as participantes, conforme informado nos quadros integrantes do Anexo I – Termo de Referência (Item 4 - Fls.72/74);
- b. **Ausência das estimativas das quantidades** a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes; e,
- c. **Ausência das estimativas das quantidades** a serem adquiridas por órgãos não participantes.

Decreto Federal Nº 7892/2013

[...]

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e **contemplará, no mínimo:**

I - a **especificação** ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - **estimativa de quantidades** a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - **estimativa de quantidades** a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões; (...)

38 Além do descumprimento do normativo, ao licitar toda a tabela SEINFRA (com mais de 4.000 tipos de composições de serviços) **sem caracterizar quais serviços da tabela serão consumidos e sem estimar as quantidades de cada uma das composições necessárias** à realização dos SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DOS PRÉDIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, que não foram padronizados e **que serão demandadas de acordo com a necessidade das secretarias municipais beneficiadas**, a administração municipal ignora de forma flagrante a necessidade do juízo objetivo, e em consequência, o

processo de obtenção da proposta mais vantajosa, desatendendo o Art. 1º, parágrafo único da Lei 10520/2002, e o Art.3º da Lei 8.666/93.

39 A ausência de dados, informações, e desconhecimento do que será demandado definindo as intervenções futuras, e as conseqüentes incertezas, farão com que, em tese, as empresas participantes não apresentem o melhor preço devido aos altos riscos envolvidos, em claro desatendimento ao art. 3º da Lei 8.666/93.

40 Outro ponto merece atenção nesse cenário. Ao analisar a necessidade de atendimento pelas participantes da determinação contida no item 5.1.1.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA do edital (Fl.61), restaram não passíveis de respostas objetivas as seguintes questões (Figuras 3 e 4, abaixo):

- a. No rol de centenas de itens de serviços da tabela SEINFRA-CE, quais deles serão considerados pela comissão julgadora da licitação como os que atendem o item 5.1.1.4.2 – “Comprovação [...] na execução de serviços de características técnicas similares às do objeto da presente licitação, cuja parcela de maior relevância técnica tenha sido: a) Manutenção Predial.” (Figura 3). Ou,
- b. Ou seja, no rol de centenas de itens de serviços / insumos da tabela SEINFRA-CE seria necessário que os participantes apresentassem atestados contendo todos os itens das Tabelas, visto que nenhum deles foi especificado.

Figura 3 – Qualificação Técnica Exigida (Edital – Fl.62)

5.1.1.4.2. Comprovação da Capacidade Técnico-Operacional da licitante, a ser feita por intermédio de atestado (s) ou certidão (es) fornecido (s) por pessoa (s) jurídica (s) de direito Público ou privado, em que figurem o nome da licitante na condição de "contratada", na execução de serviços de características técnicas similares as do objeto da presente licitação, cuja parcela de maior relevância técnica tenha sido: a) Manutenção Predial.
--

41 Observa-se nesse contexto, a impossibilidade do exercício da **objetividade** ante um objeto onde estão flagrantemente ausentes os pressupostos básicos previstos em lei, ou seja, o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, de forma a assegurar a viabilidade técnica, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (Art. 6º, IX da Lei 8.666/93). E ainda, sem estimativa de quaisquer quantidades.

42 Tal situação compromete de forma flagrante o atendimento aos pressupostos do Art. 3º da Lei 8.666/93, especificamente sobre a **impossibilidade de julgamento objetivo** relativamente à qualificação técnica exigida das participantes.

4.2.3. Da adoção irregular da ferramenta de Sistema de Registro de Preços – SRP para contratação de obras e/ou serviços de engenharia

43 O objeto licitado refere-se à execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos prédios públicos municipais, cuja vencedora será aquela empresa que apresentar o maior percentual de desconto sobre a tabela de custos da **SEINFRA-CE** (Edital-Subitem 4.21-Fl.58), e que está sendo promovido via Registro de Preços.

44 Considerando a definição contida no Art. 6º, I da Lei 8.666/93, **OBRA** é “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”.

45 Considerando-se essa definição legal e a licitação ora em análise, lançada de forma genérica e sem indicação de quais tipos de intervenções serão realizadas (que deverão ser demandadas a partir das centenas de itens da tabela Seinfra-CE), entende-se que ficarão à disposição das diversas secretarias do Município os mais diversos tipos de obras e serviços de engenharia.

46 Sobre o tema, esse TCE/CE já se manifestou, decidindo que os serviços relacionados à área de engenharia, em regra, são impróprios para o Registro de Preços, e que **não há amparo legal para adoção de SRP para contratação de obras públicas.**

TCE/CE - Resolução nº 1.329/2013 (Processo Nº 04.393/2012-8)

[...]

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ, por unanimidade de votos, determinar: A) O arquivamento dos presentes autos; B) Acatar a sugestão do d. Representante do Parquet Especial, no sentido de que os entes jurisdicionados desta Corte de Contas sejam cientificados de que, consoante Informativo nº 117 do TCU:

01) O Sistema de Registros de Preços é adequado àquelas compras e serviços mais simples e rotineiros, ou seja, que podem ser individualizados por meio de descrição simplificada e sucinta, sem complexidades;

02) **Os serviços relacionados à área de engenharia**, em regra, são impróprios para o Sistema de Registro de Preços;

03) **Não há amparo legal para adoção do SRP para contratação de obras de engenharia.**

(Grifo nosso).

47 Da mesma forma, externou o TCU entendimento sobre o tema, decidindo que é **possível contratar SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA**, com base em REGISTRO DE PREÇOS, somente quando a finalidade seja de manutenção e conservação de instalações prediais, onde a demanda seja **REPETIDA E ROTINEIRA**, condições estas **NÃO DEMONSTRADAS NESSA AQUISIÇÃO.**

48 Entende-se dessa forma que tal ferramenta **não é aplicável à contratação de obras**, visto que nesse contexto de intervenção, **NÃO HÁ DEMANDAS DE ITENS ISOLADOS**, pois os insumos - material, mão de obra e equipamentos (fornecimentos esses integrantes do OBJETO desse PE nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos referentes às centenas de itens integrantes dessa Tabela Referencial), não podem ser dissociados uns dos outros, entendendo o TCU pela impossibilidade de contratação desse tipo de serviço por meio de REGISTRO DE PREÇOS.

TCU-Plenário-Acórdão N° 3.605/2014

É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a **manutenção e a conservação de instalações prediais**, em que a **demanda pelo objeto é repetida e rotineira**. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. (Grifo nosso)

TCU-Plenário-Acórdão N° 980/2018

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. (Grifo nosso).

49 O Decreto Federal nº 10.024 de 20/09/2019 ³, define em seu Art.3º, VIII, **SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA** como sendo a “atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;”.

50 Ademais, em seu Art. 4º, I, o mesmo dispositivo veda a “contratação de obras” por meio da utilização de Pregão na forma eletrônica.

51 Esse caso concreto é um exemplo de REGISTRO DE PREÇOS para contratação de centenas de itens isolados, todos integrantes da planilha de preços referencial da SEINFRA/CE, que **por não poderem ser demandados isoladamente deverão ser associados e transformados em itens de obras e serviços de engenharia**, quando houver demandas das secretarias municipais participantes.

5. DO PEDIDO ACAUTELATÓRIO

³ “Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal”

52 Considerando a competência constitucional do exercício de controle externo por parte desse TCE/CE, conforme Arts. 68, 69 e 77 da Constituição Estadual e as atribuições amparadas pelos Arts. 1º, II e 46, I, “b” da LOTCE;

53 Considerando que esse Pregão Eletrônico nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos encontra-se eivado de **vícios insanáveis**, apresentando farto desatendimento aos pressupostos do Art. 1º, 3º, II e III da Lei 10.520/2002, Arts. 3º, 6º, I, IX, 7º, §§ 2º e 45 da lei 8.666/93, Decreto Federal nº 7.892/2013, Decreto Federal nº 10.024/2019 e entendimentos do TCU e desse TCE/CE.

54 Considerando que o certame em questão se encontra em pleno processamento e com abertura das propostas de preços prevista para o **dia 06/02/2023**.

55 Considerando que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e que esse procedimento licitatório não se reveste de forma regular, por estar eivado de vícios insanáveis.

56 Considerando que restaram configurados os princípios da **fumaca do bom direito** e o **perigo da demora**, visto a sessão pública para recebimento dos documentos de habilitação e propostas, marcados para o dia 06/02/2023 próximo.

57 Considerando que a adoção de **registro de preços para contratação de centenas de itens**, todos integrantes da planilha de preços referenciais da SEINFRA/CE, que por não poderem ser demandados isoladamente deverão ser associados e transformados em itens de obras e/ou serviços de engenharia quando houver demandas das secretarias municipais, **sem quantidades estimadas, composição detalhada e cronogramas de execução das intervenções a serem executadas e dos serviços que serão prestados**, resulta no total desatendimento ao que preconiza os Arts. 3º, 6º, I, IX, 7º, §§ 2º e 45 da lei 8.666/93, Decretos Federais nº 7.892/2013 e 10.024/2019, e entendimentos do TCU e desse TCE/CE.

58 Considerando que **a falha aqui registrada torna todo o procedimento licitatório irregular**, tendo em vista que a ausência de pressupostos legais para sua efetivação **contamina todas as etapas que virão a posteriori**.

59 Considerando que o critério de escolha da vencedora “embutido” na justificativa genérica da aquisição (Termo de Referência - Item 3 – Fl.72) que se baseia no PERCENTUAL DE DESCONTO, caracteriza uma disputa por itens da tabela SEINFRA-CE, tornando o processo **genérico e confuso**.

60 Considerando que a utilização desses tipos de parâmetros, com critérios de julgamento pouco claros, impossibilitando a avaliação da formação dos descontos aplicados, atenta flagrantemente contra o julgamento objetivo da compatibilidade dos itens de obras / serviços, a aferição das especificidades técnicas e de desempenho, e a demonstração de que tal aquisição de fato será o mais vantajoso para a Administração, nos moldes dos Arts. 3º, 15º, I e 45 da Lei 8.666/93.

61 Considerando que é amplo o rol de insumos que podem ser empregados.

62 Considerando que, nessas condições, esse PE nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos encontra-se em desacordo com os pressupostos do artigo 6º da Lei 8.666/1993 e dos normativos atinentes à matéria.

63 Considerando que um contrato futuramente firmado a partir dessa aquisição, sem a definição de quais obras e/ou serviços de engenharia seriam efetivamente demandados, transformar-se-ia em uma espécie de **CONTRATO “GUARDA-CHUVA”** oculto em uma ata de registro de preços.

64 Entende-se nesse contexto, que restaram configurados os pressupostos da **fumaça do bom direito** e o **perigo da demora**, e que baseado nas irregularidades evidenciadas no item 4 dessa instrução, ensejam a **ANULACÃO** desse novo procedimento.

65 E que se faz imprescindível a pronta intervenção desta Corte de Contas para corrigir a irregularidade identificada, no sentido de **suspender o certame sob exame, na fase em que se encontra.**

66 Relevando-se que o conhecimento de tal ilegalidade justifica a urgência demandada e a pronta intervenção desta Corte de Contas, considerando que uma ação preventiva nesse sentido tem o condão de evitar que futuras licitações e, por conseguinte, contratações, sejam realizadas pelo Município de Coreaú-Ce, contendo as falhas acima detectadas.

6. CONCLUSÃO

67 Diante do exposto nos itens “4” e “5” dessa instrução, CONCLUI-SE pela **admissibilidade** da presente representação, uma vez que esse processo tem a finalidade de impedir que as irregularidades evidenciadas nesse procedimento sejam levadas a termo, no pleno exercício do Art. 46, I da LOTCE.

68 E ainda, pela concessão de **medida cautelar** visando a suspensão desse Pregão Eletrônico nº 230118.02-SRP-DIV e seus anexos até a discussão do mérito quanto as

irregularidades/ilegalidades questionadas (item 4 deste Relatório de Instrução), nos moldes do Art. 21-A da LOTCE.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69 No ensejo, submete-se ao juízo do Relator competente, sugerindo-se:

- a. **Conhecer** a presente Representação, em razão do atendimento aos pressupostos de admissibilidade, de acordo com o descrito no Item 5 dessa instrução;
- b. **Deferir** a presente medida cautelar, determinando a suspensão acautelatória desse certame na fase em que se encontra, em função da caracterização dos pressupostos básicos da **fumaça do bom direito** e o **perigo da demora**, com fulcro no Art. 21-A da LOTCE, considerando a iminência de realização da sessão de abertura da licitação, prevista para o próximo dia 06/02/2023;
- c. **Notificar** o Sr. **Francisco Ximenes Albuquerque Neto** – Ordenador de Despesas da Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, que subscreve o supracitado edital, sobre a instauração deste processo de Representação com medida cautelar, para que tome as providências cabíveis comunicando em até 30 dias a esse TCE-CE a decisão que vier a ser tomada pelo Município de Irauçuba para sanear a situação nessa instrução evidenciada.

Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 03 de fevereiro de 2023.

Assina (m) digitalmente este documento:

Wanda Gomes de Oliveira Murta
Analista de Controle Externo
Mat. 1672-2

Visto:

Nikael de Carvalho Almeida
Diretor de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente
Mat. 1607-1