



PARECER Nº:	MPTC/810/2018
PROCESSO Nº:	@LCC 17/00734757
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Caçador
RESPONSÁVEL:	Saulo Sperotto
INTERESSADOS:	Antonio Carlos Castilho Prefeitura Municipal de Caçador Diretoria de Controle de Licitações e Contratações - DLC Claudio Favero Junior Alencar Mendes
ASSUNTO:	REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE SALAS COMPOSTAS POR BLOCOS HABITACIONAIS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
RELATOR:	José Nei Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DLC/COSE/DIV1

Número Unificado MPC: 2.2/2018.872

Trata-se de Edital de Licitação, referente ao Pregão Presencial n. 84/2017 da Prefeitura Municipal de Caçador, objetivando o “registro de preço para futura e eventual aquisição e instalação de salas compostas por blocos habitacionais, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação” (fl. 3).

Após a manifestação deste órgão ministerial, por meio do Parecer n. MPTC/159/2018 (fls. 134-136), no sentido de sugerir a audiência do responsável em face das irregularidades verificadas e a ratificação da medida cautelar de sustação do certame sob análise, o Relator exarou o Despacho n. GAC/JNA-67/2018 (fls. 137-138), determinando à área técnica a audiência do responsável nos termos sugeridos previamente.

O responsável foi devidamente notificado dos termos do *decisum* mencionado por meio do ofício de fl. 139, com a confirmação eletrônica e o respectivo Aviso de Recebimento juntados às fls. 140-141. Em seguida, apresentou suas alegações de defesa (fls. 143-159).



Após efetuar a devida análise das justificativas apresentadas pelo responsável, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações elaborou o Relatório n. DLC-200/2018 (fls. 160-166) sugerindo, em sua conclusão, a determinação da anulação do procedimento licitatório objeto do presente exame, nos seguintes termos (fls. 165-166):

3.1. DETERMINAR, com fundamento no art. 8º, II, da IN TC-0021/2015, ao Sr. Saulo Sperotto, Prefeito Municipal de Caçador e subscritor do Edital, que adote providências visando à **ANULAÇÃO** do procedimento licitatório do Edital de Pregão Presencial n. 084/2017, com fundamento no art. 49, caput, da Lei n. 8.666/93, observando o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do referido dispositivo legal, e encaminhe ao Tribunal de Contas cópia do ato de anulação e de sua publicação, no prazo de 30 (trinta) dias, em face das irregularidades listadas a seguir:

3.1.1. Projeto básico incompleto, contrariando o art. 6º, IX c/c § 2º do art. 7º da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.1 do presente Relatório);

3.1.2. Utilização indevida de pregão visando registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia, em afronta ao art. 7º, § 2º e 4º da Lei Federal n. 8.666/1993, combinados com os artigos 1º e 3º do Decreto n. 7.892/2013 (item 2.2 do presente Relatório);

3.1.3. Orçamento básico deficiente, contrariando o art. 6º, IX c/c § 2º do art. 7º da Lei Federal n. 8.666/1993 (item 2.3 do presente Relatório);

3.1.4. Ausência de critério de aceitabilidade de preços máximos unitários, em afronta ao art. 40 da Lei Federal nº 8.666/1993, combinados com o art. 3º, I da Lei Federal nº 10.520/2002 e com a Súmula 259/2010 do TCU (item 2.4 do presente Relatório);

3.1.5. Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), em desacordo com o art. 1º da Lei Federal n. 6.496/77 c/c art. 2º e art. 3º e seu parágrafo único da resolução Confea 1.025/2009 (item 2.5 do presente Relatório).

3.2. DAR CIÊNCIA da Decisão à Prefeitura Municipal de Caçador, à Assessoria Jurídica e ao Controle Interno do Município.

Em seguida, voltaram os autos conclusos a este órgão ministerial para manifestação.

Note-se que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente em questão está inserida entre as atribuições dessa Corte de Contas, consoante os dispositivos constitucionais, legais e normativos vigentes (arts. 70 e 71, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; arts. 58 e 59, inciso IV, da Constituição do Estado de Santa Catarina; art. 1º, inciso V, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000; e art. 8º c/c o art. 6º da Resolução n. TC-06/2001).



Passa-se, assim, à análise das restrições apontadas pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações.

1. Análise das irregularidades

1.1. Projeto básico incompleto, contrariando o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/93

Notificado para apresentar alegações de defesa acerca da incompletude do projeto básico do Pregão Presencial n. 84/2017, o responsável afirmou (fl. 146) que, em se tratando de aquisição de bens, não haveria que se falar na existência de projeto básico conforme disposto na Lei de Licitações, uma vez que “evidentemente está se buscando a aquisição de um bem pronto, [...] salas compostas por blocos habitacionais”, não se enquadrando em obras de engenharia.

Após transcrever (fls. 146-147) a definição de obra, compra e projeto básico contidos no art. 6º, incisos I, III e IX, da Lei de Licitações, bem como o disposto no art. 7º, § 2º, inciso I, da referida Lei, o responsável defendeu (fl. 147) ser evidente que o projeto básico será elaborado “apenas e tão somente quando se trata de obra”, não sendo aplicado “na aquisição de bem, por absoluta impossibilidade de meio”, alegando a inexistência de qualquer irregularidade *in casu*.

Argumentou (fl. 147) que, caso coubesse a elaboração de projeto básico nos termos em que referido pela área técnica, não seria possível o preenchimento dos requisitos do art. 6º, inciso IX, da Lei de Licitações. Amparou tal assertiva em trecho de decisão proferida por essa Corte de Contas (fl. 148), sublinhando, no trecho em que se faz referência à Súmula n. 261 do TCU, o seguinte excerto: “em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado”.

Na sequência, argumentou (fl. 148) que diante da inexistência da possibilidade de se desenvolver um projeto básico, seria inviável cogitar de projeto básico incompleto como irregularidade, considerando que seria suficiente o Termo de Referência de fls. 18-20,



demonstrando que o objeto sob exame não se configuraria como obras e serviços de engenharia, o que tornaria dispensável o projeto básico.

Em que pesem as justificativas apresentadas pelo responsável, entendo que elas não demonstram a regularidade da situação verificada pela área técnica.

De início já se verifica a falta de plausibilidade nas alegações apresentadas. A tese apresentada pelo responsável, no sentido de que tratar-se-ia de procedimento licitatório voltado para a mera aquisição de bens, não se sustenta. Não se afigura razoável cogitar da obtenção de módulos sem que haja a necessária e correspondente prestação de serviço técnico – para sua organização, junção e instalação – o qual, inapelavelmente caracterizará a condução de uma obra. Nesta senda, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações trouxe as seguintes considerações (fl. 162):

No entanto, considerando que o objeto do edital é a aquisição e **instalação** de salas compostas por blocos habitacionais, não há como não ser caracterizada uma obra. Obra de construção civil é, dentre outros, a construção, demolição, reforma e ampliação de edificações. No caso em tela, apesar do método construtivo ser diferenciado (construção modular), será executada a construção de escolas no Município.

Ainda, há necessidade de Anotação de Responsabilidade Técnica para a instalação das salas, uma vez que é preciso um profissional de engenharia para analisar condições executivas como estabilidade, conexões, amarrações, norma de segurança etc., o que remete à necessidade de se tratar de uma obra ou serviço de engenharia para fins de enquadramentos legais em termos licitatórios.

A instalação das salas modulares faz parte de uma das etapas da obra da escola e, portanto, deve ser projetada para a sua correta execução. O próprio folder da empresa Polibox (Anexo A), vencedora do certame em questão, indica o “estudo de viabilidade” e o “projeto de arquitetura” como etapas da construção modular.

A escola, independentemente da forma de construção, precisa seguir o Código de Obras do Município, obter um alvará de construção, ser aprovada pela Vigilância Sanitária, ser aprovada pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e, por fim, obter um “habite-se”. Todas essas aprovações são típicas de uma obra e somente podem ser obtidas mediante a apresentação de um projeto. Além disso, as empresas que trabalham com blocos habitacionais precisam saber se seus padrões se adaptam ao que o município deseja. Por vezes, a empresa pode não possuir os tamanhos exatos para a metragem pretendida, devendo ofertar uma área maior para atender ao projeto, o que implica elevação de custos, por exemplo, afetando a elaboração das propostas.

Por fim, as informações contidas no Termo de Referência não são suficientes para caracterizar a obra e somente podem ser obtidas com a



devida elaboração do projeto básico. Por exemplo: Qual será a disposição das salas de aula? Como será feita a ligação com os sistemas elétrico e hidrossanitário? Onde a edificação será posicionada no terreno? Quais as dimensões de cada sala? Quais os carregamentos que serão passados para o dimensionamento das fundações?

Dessa forma, a irregularidade não foi sanada.

Compreende-se, portanto, que não prospera a suposta diferenciação significativa entre a aquisição de bens e a prestação de serviços. O efetivo grau de especificidade do objeto não exige o licitante de observar as regras que cercam o processo licitatório, funcionando, na verdade, mais como elemento balizador da modalidade de licitação a ser utilizada.

Relativamente à obrigatoriedade de elaboração de Termo de Referência e de Projeto Básico, Joel de Menezes Niebuhr¹ ensina que:

O inciso III do artigo 3º da Lei nº 10.520/02 prescreve que dos autos do procedimento relativo à fase preparatória do pregão deve constar orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens e serviços a serem licitados. No mesmo passo, a alínea “a” do inciso III do artigo 8º do Decreto Federal nº 3.555/00 determina à autoridade competente a definição do “objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado”. Essas normas, a respeito da necessidade da elaboração de orçamento junto com o edital, não encerram novidades, uma vez que a Lei nº 8.666/93 também a exige para as demais modalidades, consoante o inciso II do §2º do seu artigo 7º, o caput do seu artigo 14 e o inciso II do §2º do seu artigo 40.

O orçamento daquilo que se está licitando é fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.

O orçamento dos bens e serviços licitados também é indispensável para realizar a previsão orçamentária. A propósito, a exigência de previsão orçamentária decorre da Lei nº 8.666/93 (cuja aplicação é supletiva), mais precisamente do inciso III do §2º do seu artigo 7º, cujo texto revela que “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”. Também o *caput* do artigo 14 da Lei nº 8.666/93 determina que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento” (grifei).

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 101.



Ora, dos fatos referidos e constatados pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, outra conclusão não é possível que não a afronta ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos 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**, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (grifei).

Relativamente à matéria em tela, Jorge Ulisses Jacoby

Fernandes² comenta:

Entre as boas inovações trazidas pela Lei nº 8.666/93, que disciplinou no âmbito da Administração Pública o tema licitações e contratos, está a obrigatoriedade do projeto básico para a contratação de qualquer obra ou serviço. Conquanto ainda continuem alguns a sustentar que essa exigência só cabe para as contratações na área de engenharia, a interpretação literal indica, de forma clara, que esse requisito foi pontualmente estabelecido pelo legislador pátrio de modo amplo.

Efetivamente o art. 7º, notadamente no § 2º, inciso I, da Lei em epígrafe, coloca a necessidade da prévia elaboração do projeto básico, estabelecendo que somente poderão ser licitados os serviços e as obras depois de atendida essa exigência.

1. Conceito

² FERNANDES, J. U. Jacoby. *Vade-Mécum de Licitações e Contratos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 156-158.



Projeto básico para obras e serviços corresponde ao detalhamento do objeto de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo órgão licitante e, com precisão, as circunstâncias e modo de realização.

Nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, o “projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou o complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”. Desse conceito extrai-se o que servir para cada serviço ou obra a ser realizada de acordo com a sua natureza.

A transparência exigida do Poder Público pela sociedade sepultou definitivamente a hipótese de se licitar um serviço em que o possível candidato sequer soubesse exatamente o que é pretendido, ou como realizar, num verdadeiro contrato aleatório no qual só se compraz o licitante em conluio com um agente da Administração.

O novo diploma exige, em acatamento ao princípio fundamental que adota – o princípio da isonomia – que todos os candidatos à contratação saibam com precisão os limites a que ficarão sujeitos se contratarem com o poder público. (...)

Acresce ainda que em face de lei em referência o projeto básico é o elemento obrigatório a ser anexado ao edital de licitação, dele fazendo parte integrante, nos termos do art. 40, 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

2. Vantagens do projeto básico

Excluindo-se do exame aqueles Órgãos que insistem na conhecida declaração de que “o meu caso é diferente” ou “essa legislação não se aplica a este caso” – e sempre se encontrarão os administradores que tentam fugir ao império da lei – o que se tem notado é que a realização do projeto básico tem favorecido muito a Administração, no sentido de evitar a contratação de “serviços sem provisão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondem as previsões”, tal como expressamente veda o art. 7º, 4º, do mesmo diploma.

Como integra a convocação para licitar, o projeto básico auxilia o futuro contratado na definição da equipe que vai trabalhar e dos recursos a empregar. [...]

Reiteradamente se tem notícias, dos que buscarem o cumprimento desses comandos normativos, o quanto melhorou a Prestação dos serviços, além do expresso reconhecimento de que se está pondo fim ao empirismo no serviço público, para abrir a senda definitiva do trabalho técnico e do planejamento. [...]

Como se vê, em breves linhas, a precisa definição do objeto que se coloca no projeto básico, aliado a um treinamento introdutório, recomendável quando há contato entre os servidores e o pessoal do contratado, pode funcionar para o aperfeiçoamento da Administração Pública. [...]

3. Obrigatoriedade

A interpretação abona a lógica que pretende, a partir de exata definição do objeto a ser contratado, ampliar a competitividade e a transparência.

Por essa razão, em pelo menos duas oportunidades o Tribunal de Contas da União já perfilhou esse entendimento, consagrando a obrigatoriedade de projeto básico nas licitações.



No primeiro caso, pela ausência de projeto básico anulou a licitação, já em fase de contratação, ordenando a elaboração de novo edital para a aquisição de rede de computadores, com o projeto básico, renovando-se todo o certame licitatório. Pela ausência de elemento essencial, o vício foi considerado insanável. (Proc. nº 006.031/1994-3).

No segundo e mais recente caso, uma concorrência promovida pelo Departamento de Transportes Rodoviário, com o objetivo de selecionar empresa para explorar, sob o regime de permissão, o serviço de transporte rodoviário nacional e internacional de passageiros, um dos licitantes inconformados com falhas no processo licitatório, utilizando-se do direito de representar contra irregularidades nos editais ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 113, 1º, da Lei nº 8.666/93, buscou o TCU, com competência e mestria, decidiu, nos termos do voto condutor, de lavra do eminente ministro Carlos Átila, determinar ao órgão envolvido que promovesse a anulação de concorrência ante a inexistência do projeto básico (Decisão nº 405/1995-TCU-plenário).

4. Conclusão

Assim como para as compras é essencial a adequada caracterização do objeto, para obras e serviços é indispensável o detalhamento do que a Administração busca do contratado, e esse nível de precisão do objeto do futuro contrato é alcançado pelo que a Lei nº 8.666/93, numa translação de sentido, cognominou de projeto básico.

A adoção desse instrumento só traz reflexos positivos na medida em que se constitui um orientador para os licitantes, amplia a transparência e fortalece o trabalho técnico desenvolvido (grifei).

Conforme se observa, a doutrina é farta ao corroborar a necessidade e obrigatoriedade dos documentos que não foram elaborados e apresentados pelo responsável. Inclusive, diante de tudo quanto exaustivamente exposto até aqui, constata-se que as singelas justificativas apresentadas não se revelam suficientes para afastar a irregularidade.

Desse modo, entendo que permanece a restrição inicialmente apontada pela área técnica, o que enseja a sugestão de anulação do procedimento licitatório sob exame, consoante será referido na conclusão deste parecer.

1.2. Utilização indevida de pregão visando ao registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia, em afronta ao art. 7º, §§ 2º e 4º, da Lei n. 8.666/93, c/c os arts. 1º e 3º do Decreto n. 7.892/13

Diante da utilização indevida de pregão para o registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia, em suas alegações de defesa o responsável apontou (fl. 149) suposta ausência de



correlação entre a tipificação utilizada para o apontamento da irregularidade e o assunto. Nesse sentido, argumentou que o procedimento licitatório conduzido tratava de *aquisição de bens*, ao passo que o art. 7º, § 2º, guarda relação com *obras e serviços*.

Após citar o art. 4º da Lei n. 8.666/93 e os arts. 1º e 3º do Decreto n. 7.892/13 (fls. 149-150), o responsável destacou (fl. 150) que a presente licitação “se enquadra perfeitamente nas regras do pregão”.

Em seguida, trouxe à lume um estudo detalhado sobre a questão da aplicabilidade da modalidade do pregão para contratação de obras e serviços de engenharia (fls. 150-154). Do excerto colacionado extraem-se os destaques efetuados pelo responsável, no sentido de que se trata de um dos temas mais polêmicos acerca dessa modalidade de licitação e de que não haveria “nenhuma razão objetiva para que serviço de engenharia não possa ser licitado por pregão”, uma vez que tal modalidade já teria se revelado um avanço em termos de confiabilidade, universalidade e igualdade entre competidores.

Salientou (fl. 154) que o relatório técnico insistiu na tese de que a aquisição pretendida visa à fabricação e instalação de módulos para constituição de uma unidade escolar, o que seria contrário à realidade, uma vez que o objeto “pretende a aquisição de salas completas, já contendo suficientemente os itens descritos no objeto do edital” (fl. 155).

Aduziu que, considerando-se que “as Cortes máximas” e o TCU já admitem o Registro de Preços em obras e serviços de engenharia, por serem considerados comuns, seria “absolutamente crível que a modalidade escolhida pelo gestor para adquirir módulos completos esteja em consonância com as normas legais”. Argumentou, ainda, que não haveria qualquer irregularidade na utilização do Sistema de Registro de Preços, uma vez que se traduziria em economia na utilização, facilidade na execução, redução de impactos ambientais e acessibilidade.

Note-se que a presente irregularidade está diretamente ligada àquela analisada no item anterior. Conforme visto, restou consignado que não procede a justificativa de que o objetivo do



procedimento era a aquisição de bens, mas a execução de obra/serviços de engenharia, uma vez que a construção modular, apesar de ostentar técnica construtiva diferenciada, demanda tais atividades para sua consecução regular e segura.

Acrescenta-se, ainda, que, ao contrário do que afirma o responsável, a jurisprudência e doutrina pátrias somente aceitam a modalidade do pregão para obras e serviços de engenharia *comuns*, e não para toda e qualquer obra e serviço de engenharia. Ademais, o sistema de registro de preços é incompatível com a execução de obras, tudo a denotar a completa impropriedade de escolha da modalidade do pregão e do sistema de registro de preços para a condução de obras e serviços de engenharia *não comuns*.

Neste contexto, não merece reparos o entendimento inicial da Diretoria de Controle de Licitações e Contratações no Relatório n. DLC-470/2017 (fls. 88-89):

O art. 6º, incisos I e II da Lei Federal n. 8.666/1993 trata da diferença entre serviços e obra de engenharia, trazendo as seguintes definições:

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

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Verifica-se que o objeto do edital em análise se refere à contratação de obras e serviços de engenharia especializados que visam a fabricação e instalação de módulos para constituir uma unidade escolar. Assim, não se trata de uma simples aquisição ou da execução de serviços comuns, como quer fazer entender o Edital. Portanto, utilizar a modalidade Pregão para contratar obra e serviço de engenharia desta envergadura caracteriza infração ao art. 1º da Lei Federal n. 10.520/2002, que estabelece em quais situações esta modalidade pode ser utilizada:

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.

Já o Sistema de Registro de Preços está previsto no art. 15, inciso II, da Lei Federal n. 8.666/1993, como procedimento a ser utilizado preferencialmente para as compras (aquisição de bens) efetuadas pela Administração Pública. Tal dispositivo está atualmente regulamentado



pelo Decreto n. 7.892/2013, o qual, no seu art. 3º, possibilitou-o nas seguintes hipóteses:

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 amais 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.

Assim, os itens relativos à obra não possuem o amparo legal para serem contratados por este Sistema. Isso porque, para contratação de obras, a Lei Federal n. 8.666/1993 traz uma série de procedimentos incompatíveis com o Registro de Preços, como, por exemplo: a previsão de recursos orçamentários, as particularidades da obra em relação ao local de sua execução (terreno, transporte, mão-de-obra) e custos e projetos detalhados.

Nesse entendimento, o TCU, em seu Acórdão 296/2007 - 2ª Câmara, determinou à Companhia de Eletricidade do Acre que, com respeito à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), observasse a falta de amparo legal para adoção desse procedimento para contratação de obras de engenharia.

Conclui-se que o Pregão Presencial n. 067/2017, cujo objeto é a contratação de obras e serviços de engenharia, pelo Sistema de Registro de Preços é ilegal, afrontando o art. 7º, § 2º e 4º da Lei Federal n. 8.666/1993, combinados com os artigos 1º e 3º do Decreto n. 7.892/2013.

Nessa medida, e considerando, também, tudo quanto exposto no item 1.1 deste parecer, entendo que não assiste razão ao responsável, restando a irregularidade nos exatos moldes em que fora apontada pela área técnica, ensejando a sugestão de anulação do procedimento licitatório sob exame, consoante será referido na conclusão deste parecer.

1.3. Orçamento básico deficiente, contrariando o art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, da Lei n. 8.666/93

Acerca do orçamento básico deficiente, o responsável, em suas alegações de defesa, asseverou (fl. 155) que a capitulação descrita para apontar o presente item como irregular não merece prosperar.

Argumentou (fl. 156) que o item 2.1 do Relatório n. DLC-524/2017 se refere à ausência de orçamento detalhado sem apontar como



deveria ser realizado tal elemento, justamente em função de se tratar de aquisição de peças prontas, ao passo que no orçamento estão descritos os valores unitários de cada sala modular.

Aduziu (fl. 156) que o apontamento se refere a orçamento deficiente, sendo que as regras se referem às obras e serviços de engenharia, “descaracterizando novamente a necessidade do componente”. Saliu que, conforme disposto no Edital objurgado, os serviços que envolviam obras teriam ficado a cargo do próprio Município de Caçador. Completou informando que o valor estimado da contratação foi calculado com base nos valores praticados pelo mercado em objetos similares, aferidos mediante orçamento sintético.

Novamente, deve-se atentar para o fato de que a restrição sob análise deriva diretamente das anteriores já examinadas.

Considerando-se que não prospera a justificativa central do responsável, restando amplamente caracterizada a necessária execução de obras e serviços de engenharia para montagem dos módulos, a ausência de orçamento básico detalhado expresso em planilhas compromete a regularidade do ato praticado. Ademais, consoante disposto no relatório técnico final (fl. 163):

O argumento não pode ser acolhido, pois o objeto desse edital não pode ser caracterizado com uma simples aquisição de peças, devendo ser especificado no orçamento os preços dos materiais e da mão de obra. Ainda, conforme a Foto 1, obtida no *site* da empresa Polibox <www.polibox.ind.br/apresentacao>, **observa-se que as salas modulares não são entregues prontas, ou seja, há a possibilidade de um detalhamento do orçamento apresentado** (grifei).

Imperioso que se atente para o conteúdo do Prejulgado n. 810 dessa Corte de Contas:

A realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia depende da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim como de orçamento detalhado, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, admitindo-se a elaboração do projeto executivo (projeto final) concomitantemente à execução da obra, desde que autorizado pela Administração.

Assim, considerando que, conforme delineado pela área técnica à fl. 115, “não há orçamento detalhado dos serviços a serem executados, mas tão somente o preço global de cada sala de aula, sem



detalhar, por exemplo, o custo unitário de cada bloco habitacional e a sua montagem”, entendo que não assiste razão ao responsável, restando a irregularidade nos exatos moldes em que fora apontada pela Diretoria de Controle da Administração Estadual, ensejando a sugestão de anulação do procedimento licitatório sob exame, consoante será referido na conclusão deste parecer.

1.4. Ausência de critério de aceitabilidade de preços máximos unitários, em afronta ao art. 40 da Lei n. 8.666/93, c/c o art. 3º, inciso I, da Lei n. 10.520/02, e com a Súmula n. 259 do Tribunal de Contas da União

No que se refere ao presente apontamento, em sua resposta o responsável afirmou (fl. 156) que a fundamentação utilizada merece ser revista. Após transcrever (fls. 156-157) o art. 40, inciso X, da Lei n. 8.666/93, e o art. 3º, inciso I, da Lei n. 10.520/02, alegou que aquele trata “de uma faculdade de estampar no edital o valor máximo a ser aceito”, sendo que “nas disposições da Lei do pregão, não há alusão a preço, quando se fala em aceitação das propostas”.

Nesse sentido, ponderou (fl. 157) que entender diversamente seria “interpretar além do que o legislador quis dizer”, argumentando que independentemente do que determina a Súmula n. 259 do TCU, em função de não se tratar de obras e serviços de engenharia, a exigência de estampar no edital o critério de aceitabilidade de preços máximos unitários estaria perfeitamente atendida, uma vez demonstrada nos orçamentos e planilhas.

Mais uma vez, levando-se em consideração que a restrição sob análise está diretamente subordinada ao escopo do que fora observado no primeiro item deste parecer, os argumentos apresentados pelo responsável não têm o condão de justificar a ausência de critérios de aceitabilidade de preços máximos unitários, importando em desobediência ao disposto nos textos legais adotados como parâmetro, bem como em descompasso com o previsto na Súmula 259 do Tribunal de Contas da União.



Portanto, entendo que não assiste razão ao responsável, restando a irregularidade nos exatos moldes em que fora apontada pela área técnica, ensejando a sugestão de anulação do procedimento licitatório sob exame, consoante será referido na conclusão deste parecer.

1.5. Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), em desacordo com o art. 1º da Lei n. 6.496/77, c/c os arts. 2º e 3º, parágrafo único, da Resolução CONFEA n. 1025/2009

Finalmente, com relação à última irregularidade apontada no Pregão Presencial n. 84/2017, em suas alegações de defesa o responsável apresentou as seguintes justificativas (fls. 158-159):

Com relação a este item, o apontamento se refere à ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica, exigida por lógica da vencedora.

Tanto é verdade que consta do Edital às fls. 28:

6. Obrigações da contratada:

São obrigações da CONTRATADA, sem prejuízo das já constantes no Edital e Anexos:

(...)

6.8 Recolher taxas referentes a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART (CREA/SC);

Assim não há mácula a configurar a manutenção da suspensão do processo, e sim prejuízo administrativo, especialmente quando se verifica a necessidade de aquisição do objeto, facilitando a abertura de novas salas de aula, sem as burocracias normais de uma construção, decorrente da realização de obras de engenharia, que neste caso se mostram arrastadas.

Como exemplo deste tipo de aquisição, eis os editais do Governo de Goiás, no Estado do Mato Grosso e no Estado de Santa Catarina e do Governo Federal, através dos Institutos Federais e do próprio Ministério da Educação, todos realizados através da Modalidade de Licitação sob a égide da Lei 10.520/2002.

Isto posto, considerando que o gestor praticou seus atos em estrito cumprimento ao dever legal e a inexistência de prejuízo ao Erário, requer o recebimento desta peça, requerendo-se ao digno Conselheiro Relator o reexame da matéria discutida e, conseqüentemente, a reconsideração da decisão proferida, reformando-a, a fim de que se declarem hígidos os atos praticados, tendo em vista se tratar de processo licitatório regular. (grifos do original)

Em que pesem as justificativas trazidas à baila pelo responsável, não têm elas o condão de afastar a restrição anotada, uma vez que, consoante mencionado pela Diretoria de Controle da Administração Estadual (fl. 165), as alegações apresentadas referem-se à



ART de execução da obra, ao passo que a irregularidade se cinge à ausência da ART de projeto.

Assim sendo, entendo que não assiste razão ao responsável, restando a irregularidade nos exatos moldes em que fora apontada pela área técnica, ensejando a sugestão de anulação do procedimento licitatório sob exame, consoante será referido abaixo.

2. Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

2.1. pela **IRREGULARIDADE**, com fundamento no art. 8º, inciso II, da Instrução Normativa n. TC-0021/2015, do Edital do Pregão Presencial n. 84/2017, lançado pela Prefeitura Municipal de Caçador com vistas “registro de preço para futura e eventual aquisição e instalação de salas compostas por blocos habitacionais, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação”, em face das irregularidades elencadas nos itens 3.1.1 a 3.1.5 da conclusão do Relatório n. DLC-200/2018 (fl. 166);

2.2. pela **DETERMINAÇÃO** à Prefeitura Municipal de Caçador para que adote providências visando à **ANULAÇÃO** do Edital do Pregão Presencial n. 84/2017, em face das restrições descritas nos itens 3.1.1 a 3.1.5 da conclusão do Relatório n. DLC-200/2018 (fl. 166), com fulcro no art. 49 da Lei n. 8.666/93, c/c o art. 8º, inciso II, da Instrução Normativa n. TC-0021/2015;

Florianópolis, 18 de maio de 2018.

Cibelly Farias Caleffi
Procuradora