



| | |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCESSO Nº: | @LCC 17/00734757 |
| UNIDADE GESTORA: | Prefeitura Municipal de Caçador |
| RESPONSÁVEL: | Sr. Saulo Sperotto |
| INTERESSADOS: | Prefeitura Municipal de Caçador 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: | Julio Garcia |
| UNIDADE TÉCNICA: | Divisão 3 - DLC/COSE/DIV3 |
| RELATÓRIO Nº: | DLC - 470/2017 |

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da análise do Edital de Pregão Presencial n. 084/2017 (fls. 3 a 47), lançado pelo Município de Caçador, cujo objeto é o “registro de preços para futura e eventual aquisição e instalação de salas compostas por blocos habitacionais, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação”, encaminhado a este Tribunal para exame preliminar, em cumprimento à Resolução n. TC-06/2001, nos termos da Instrução Normativa n. TC-21/2015.

A licitação será através do Sistema Registro de Preços, com valor total estimado do edital de R\$ 6.563.288,47 e com abertura de sessão prevista para dia 14/11/2017 às 14:10 h.

Em 02/10/2017 foi autuado neste Tribunal o Processo @LCC 17/00645738, cujo assunto era a análise do Pregão Presencial n. 067/2017 lançado também pelo Município de Caçador com objeto semelhante ao atual pregão: registro de preços para aquisição de “salas modulares”, nomenclatura utilizada na época para se referir às “salas compostas por blocos habitacionais”. Afora a terminologia utilizada e algumas minúcias, tais como o aumento do prazo de entrega para 30 dias e a exclusão das exigências de qualificação econômica e financeira, não houve alteração no conteúdo do edital. Neste Processo houve a Decisão Singular n. COE/GSS-329/2017 deferindo a medida cautelar para sustar o Edital de Pregão Presencial n. 067/2017 após caracterização do *periculum in mora* e preenchimento do requisito do *fumus boni juris* em face das irregularidades verificadas.

No dia 05/10/2017, após a comunicação da medida cautelar, o Sr. Saulo Sperotto (Prefeito Municipal) decidiu anular o processo licitatório, gerando a perda do objeto daquele Processo nesta Corte de Contas. Menos de um mês após a anulação, no dia 30/10/2017, o Prefeito Municipal lança o Edital de Pregão Presencial n. 084/2017, contendo os mesmos vícios já indicados por esse Tribunal.



Assim, o presente processo foi autuado para análise do Edital de Pregão Presencial n. 084/2017, requerendo, novamente, a sustação cautelar.

Ainda, de acordo com o art. 22 da Resolução n. TC-09/2002, entende-se pelo apensamento dos presentes autos (@LCC 17/00734757) ao Processo @LCC 17/00645738 em face da conexão entre as matérias.

2. ANÁLISE

2.1. PROJETO BÁSICO INCOMPLETO

Sobre o projeto básico, a Lei Federal n. 8.666/1993 estabelece, em seu art. 7º:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º **As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**

- I - **houver projeto básico** aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- III - 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;
- IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso. (Grifou-se)

Da mesma forma estabelece o Prejulgado 810 deste Tribunal, conforme segue:

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.

O Manual do Tribunal de Contas da União, denominado “Licitações e contratos: orientações básicas”, também informa que o projeto básico é peça imprescindível para a execução de obra ou prestação de serviços, como demonstrado a seguir:

O **projeto básico**, além de ser **peça imprescindível para execução de obra ou prestação de serviços**, é o documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Deve permitir ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração, a que estará sujeito. (Grifou-se)



Neste sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 375/2005 - Primeira Câmara:

Nos procedimentos licitatórios que patrocinar observe, rigorosamente, o disposto nos arts. 7º, I (adoção de projeto básico). 21, § 4º (divulgação de alteração de edital); e 38, caput (definição do objeto licitado de forma clara e sucinta e numeração das páginas dos processos licitatórios), todos da Lei n.º 8.666/1993, e alterações posteriores.

Acórdão 771/2005 - Segunda Câmara

Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.

Acórdão 717/2005 - Plenário

Abstenha-se de licitar obra ou serviço sem a prévia aprovação de projeto básico, que defina as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, em atendimento às exigências do art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.

Acórdão 628/2005 - Segunda Câmara

Licite a contratação de obras e serviços observando as exigências do art. 7º da Lei 8.666/1993, descrevendo, no projeto básico, adequadamente o objeto deles: inciso IX do art. 6º da mesma Lei, e a contratação das compras com as exigências do art. 14 daquela Lei, descrevendo, também, adequadamente o objeto delas.

Consta, também, no art. 6º da Lei Federal n. 8.666/1993, a definição de Projeto Básico, transcrito a seguir:

[...] 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; (Grifou-se)

No caso em apreço, consta no Anexo I do Edital de Pregão Presencial n. 084/2017 o Termo de Referência do objeto (fls. 18 a 30). Entretanto, tais informações não são suficientes para caracterizar a obra em questão.



A Orientação Técnica n. 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), elenca as especialidades e os conteúdos técnicos necessários por tipologia de obra. Para Obras de Edificações é preciso ter, por exemplo, projeto arquitetônico (desenhos de situação, plantas baixa e de cobertura, cortes e elevações, etc.), projeto de fundações, projeto estrutural, projeto de instalações hidráulicas, elétricas, telefônicas, prevenção de incêndio, entre outros.

Assim, conclui-se que o Termo de Referência é apenas um dos elementos necessários à caracterização dos serviços e, portanto, o processo licitatório possui projeto básico incompleto, o que configura uma irregularidade, face aos fundamentos aqui apresentados.

2.2. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE PREGÃO COM SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

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 a mais 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.

2.3. OUTRAS QUESTÕES

Existem ainda outras questões que também podem configurar a irregularidade do edital, mas que, em função do apertado tempo para análise, serão analisadas oportunamente, tais como:

- Ausência de critério de aceitabilidade de preços máximos unitários;
- Ausência de orçamento detalhado;
- Exigência de qualificação técnica subjetiva.

2.4. DA CAUTELAR

No que tange ao requerimento de medida cautelar para sustação do edital, consoante no art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 29 da Instrução Normativa TC n. 21/2015, em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao



erário ou a direito dos licitantes, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento fundamentado do órgão de controle, ou por iniciativa própria, o Relator, sem a prévia manifestação do fiscalizado, interessado, ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determinará, através de despacho singular, à autoridade competente a sustação do procedimento licitatório até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados: a existência, no presente edital, de projeto básico incompleto, bem como de uso indevido de pregão visando o Registro de Preços para obras e serviços de engenharia. Frisa-se que é a segunda vez que este Edital foi lançado pelo Município de Caçador, apesar das irregularidades apontadas no Processo @LCC 17/00645738 que gerou a sustação cautelar do Edital de Pregão Presencial n. 067/2017.

Ainda, a abertura do referido certame está prevista para 14/11/2017, sendo necessária a sustação cautelar para evitar a homologação e/ou a contratação do objeto com essas possíveis irregularidades.

3. CONCLUSÃO

Considerando que foram analisados alguns aspectos técnicos jurídicos e de engenharia do Edital de Pregão Presencial n. 084/2017, publicado pela Prefeitura Municipal de Caçador.

Considerando que o Edital de Pregão Presencial n. 067/2017, cujo objeto é semelhante ao edital em tela, foi assunto do Processo @LCC 17/00645738 e gerou sustação cautelar pelas mesmas possíveis irregularidades apontadas neste Relatório.

Considerando o disposto no art. 22 da Resolução n. TC-09/2002 que possibilita o apensamento dos presentes autos ao Processo @LCC 17/00645738, para análise em conjunto e em confronto por ser tratar do mesmo Edital e haver coincidências entre as matérias.

Considerando que a presente licitação trata da Ata de Registro de Preços para eventual contratação de empresa para fornecimento e instalação de edificações modulares para unidade escolar.

Considerando que o processo licitatório possui projeto básico incompleto.

Considerando que foi utilizado indevidamente de pregão visando registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia.



Considerando que a abertura da sessão pública está prevista para o dia 14/11/2017.

Considerando a necessidade de concessão de medida cautelar para sustar o andamento do certame até que a análise integral do Edital seja realizada.

Considerando que não se trata de análise exaustiva, uma vez que restam outras questões a serem analisadas.

Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. CONHECER o presente Relatório que, por força da Instrução Normativa n. TC-21/2015, analisou preliminarmente sob os aspectos técnicos de engenharia e jurídicos o Edital de Pregão Presencial n. 084/2017, lançado pelo Município de Caçador, cujo objeto é o registro de preços para futura e eventual aquisição e instalação de salas compostas por blocos habitacionais, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, com base nos ditames legais da Lei Federal n. 8.666/1993;

3.2. DETERMINAR à Secretaria Geral deste Tribunal o apensamento dos presentes autos ao Processo @LCC 17/00645738, em atendimento ao disposto no art. 22 da Resolução n. TC-09/2002 em face da conexão entre as matérias.

3.3. DETERMINAR CAUTELARMENTE, ao Sr. Saulo Sperotto, Prefeito Municipal de Caçador e subscritor do Edital, inscrito no CPF n. 561.293.009-72, com base no art. 29 da Instrução Normativa n. TC-21/2015 c/c o art. 114-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a **SUSTAÇÃO** do Edital de Pregão Presencial n. 084/2017 (abertura em 14/11/2017, às 14h10min), até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades listas a seguir:

3.3.1. Projeto básico incompleto, contrariando o art. 6º, IX c/c § 2º do art. 7º da Lei Federal n. 8.666/1993.

3.3.2. 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.

3.4. Após a Decisão, determinar o retorno dos autos à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações – DLC, para análise complementar.



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

É o Relatório.

Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, em 07 de novembro de 2017.

RENATA LIGOCKI PEDRO
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RODRIGO DUARTE SILVA
Chefe da Divisão

FLÁVIA LETÍCIA FERNANDES BAESSO MARTINS
Diretora