

PARECER PHD nº 208/2024

DENÚNCIA. SUPOSTA OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES NO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO - PE-RP - SEAC Nº 90115/2024. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. DILIGÊNCIA. FALTA DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. NÃO PROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Ingressa nesta Procuradoria o presente processo que trata da análise de Denúncia apresentada pela Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro - AEERJ, na qual são apontadas supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico - Registro de Preços PE-RP - SEAC n.º 90115/2024, cujo objeto é a realização de serviços de Engenharia para Execução de Manutenções, Reparos e Adequações em Residências de Favelas da Cidade do Rio de Janeiro no âmbito do Programa Favela com Dignidade - Projeto Casa Carioca.

A denunciante alega, em síntese (P002), a ocorrência de supostas irregularidades por inadequação do edital às exigências existentes na Lei nº 14.133/2021, uma vez que entende que, por se tratarem de serviços complexos de engenharia, e não de serviços comuns, eles não seriam contemplados por uma Ata de Registro de Preços. Ainda, entendeu a solicitante que as alegações seriam suficientes para demonstrar os requisitos de uma tutela antecipada, razão pela qual solicitou suspensão de todos os atos do citado pregão.

Em primeira análise, por meio do Despacho nº 30.147/2024, o Exmo. Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes (P012) decidiu, considerando o disposto no artigo 246, § 2º, do RITCMRio bem como o direito constitucional ao contraditório, por baixar os autos em diligência para que a Jurisdicionada se manifestasse acerca da Denúncia.

Instada a se manifestar, a Subcoordenadoria de Análise de Representações e Denúncias SRD/CARP/SGCE (P015), além de entender que petição inicial deveria se recebida como “Denúncia”, e não como “Representação”, tendo em vista o art. 198 do RITCMRio, analisou a presença dos requisitos de admissibilidade.

Como previsto pelo art. 199, *caput*, do RITCMRio, entendeu o Corpo Instrutivo pelo seu cumprimento parcial, visto a necessidade de verificação nos autos de indício das irregularidades apontadas. Por essas razões, os autos foram encaminhados à 4ª Inspeção Geral de Controle Externo – 4ª IGE para análise da existência de indício de irregularidade, e se fosse o caso, do mérito da denúncia.

A 1ª IGE (P029), inicialmente, trouxe sua análise dos pontos mais relevantes dos esclarecimentos prestados pela Jurisdicionada (P017 a P027). O corpo técnico esclarece que a simples alegação de complexidade dos serviços de engenharia não afasta por si só a adequação do pregão eletrônico ao caso em tela, devendo o requerente demonstrar as razões pelas quais os serviços não deveriam ser enquadrados como comuns.

Aduz que, com o advento da Lei n.º 14.133/2021, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, fato que, segundo a especializada, a denunciante não logrou êxito em refutar.

Por fim, sugere a especializada o não conhecimento da presente Denúncia por não estar acompanhada dos indícios mínimos de irregularidade exigidos no art. 199, *caput*, do RITCMRio, vez que as alegações contidas na exordial não comprovaram a existência de irregularidades no procedimento licitatório.

É o relatório.

Embora concorde com a análise de mérito empreendida pelo Corpo Técnico, esta Procuradoria entende que a Denúncia em questão deve ser conhecida e, em seu mérito, desprovida por este E. Tribunal.

Conforme reconhece a 1ª IGE, a denunciante encontra-se legitimada para apresentar Denúncia perante esta Corte (art. 198, RITCMRio). Ainda, verifica-se o cumprimento dos requisitos prescritos pelo art. 199, *caput*, do RITCMRio, visto se trata de matéria de competência do Tribunal, de administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, e estar a inicial redigida em linguagem clara e objetiva, além de conter os dados do denunciante.

No entanto, quanto ao indício de irregularidade e ilegalidade apontadas, entendeu o corpo técnico que tais requisitos não teriam sido cumpridos pela denunciante, razão pela qual sugere o não conhecimento da denúncia.

Ao contrário do que conclui a 1ª IGE, entende esta Procuradoria que a análise da ilegalidade apontada é **matéria de mérito, e não de admissibilidade**. O objeto da Denúncia – e, portanto, a matéria de mérito a ser solucionada por este Tribunal mediante o seu provimento ou desprovimento – é a ofensa pelo edital em questão à Lei nº 14.133/2021, pelas razões expostas ao longo da peça.

De fato, o Regimento Interno deste E. Tribunal de Contas estabelece que é requisito de admissibilidade das Denúncias e Representações que a peça esteja “acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada” (artigo 199). O que o dispositivo exige, nesse passo, é que a suposta irregularidade apontada em uma Denúncia ou Representação seja acompanhada, sob pena de desconhecimento, de indícios mínimos de sua ocorrência.

O dispositivo, no entanto, não exige que o Tribunal concorde com a existência da irregularidade apontada para que, então, conheça da Representação ou da Denúncia. Caso contrário, a admissibilidade e o mérito do processo se confundiriam. Nesse caso, aliás, não haveria a possibilidade de uma Denúncia ou Representação ser julgada improcedente,

na medida em que a ausência de ilicitude implicaria necessariamente a inadmissibilidade da peça. Entende-se, portanto, que a Denúncia atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no Regimento Interno.

E, de fato, no mérito, a Denúncia não merece prosperar pelas razões apresentadas pelo Corpo Instrutivo. Conforme concluiu o Corpo Técnico, as irregularidades apontadas pela Denunciante são improcedentes.

Primeiramente, quanto à possibilidade de utilização do Pregão para a licitação de serviços comuns de engenharia, cumpre inicialmente destacar as vantagens do referido procedimento licitatório para ambas as partes, em especial para a Administração Pública. Não por outro motivo, entende o E. Tribunal de Contas da União pela sua obrigatoriedade nos casos em que cabível.

Nesse passo, segundo a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 1º, inciso XLI, pregão é definido como a “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns”. No inciso XIII do mesmo artigo, bens e serviços comuns são conceituados como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Como novidade em relação à regulação anterior da matéria pela lei 10.520/2002, a Lei 14.133/2021, por meio de seu artigo 6.º, inciso XXI, alíneas “a” e “b” passou a conceituar e diferenciar de maneira expressa os serviços comuns de engenharia, passíveis de serem submetidos à modalidade do pregão, e os serviços especiais de engenharia, nos seguintes termos:

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

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

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;”

No intuito de examinar se o objeto da presente denúncia se encaixa ou não na qualificação de serviço comum de engenharia, o Corpo Técnico analisou de maneira adequada os questionamentos trazidos pelas denunciantes. Como bem destaca, a simples alegação de complexidade dos serviços, por si só, não descaracteriza a natureza de serviço comum. Com efeito, o caráter comum ou especial do serviço está ligado à presença, ou não, de padronização no mercado e não reside, necessariamente, no grau de complexidade executiva do serviço ou na imposição legal de que a atividade seja exercida por profissionais habilitados.

Sinal da natureza comum dos serviços licitados, além da descrição do objeto contratual no item 4.1 do edital, é o fato, bem destacado pelo Corpo Técnico, de que, na licitação em questão, conforme subitem 6.1, o critério de julgamento é o maior desconto por grupo, “sob regime de empreitada por preço unitário”. Isso significa, conforme menciona a 1ª IGE, que a Administração avaliará as propostas com base em uma planilha referencial composta por itens de serviços padronizados.

Ademais, concorda-se ser improcedente a alegação de que os serviços em questão não poderiam se submeter ao sistema de registros de preço. Não há, conforme destacado pelo Corpo Técnico, qualquer restrição na Lei 14.133/21, em especial em seu artigo 82, § 5º, à submissão do objeto em questão ao SRP.

Dessa forma, considerando estarem presentes os requisitos de admissibilidade da Denúncia previstos no RITCMRio, mas diante da improcedência das razões apresentadas pela Denunciante ao longo da peça, **OPINO PELO CONHECIMENTO** da

DENÚNCIA e por sua improcedência, com posterior arquivamento e a devida ciência da decisão à Denunciante.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 2024.

PEDRO DE HOLLANDA DIONISIO

Procurador