

Voto n.º 30.265/2024 - IRF

Denunciante: Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (AEERJ).

Unidade jurisdicionada envolvida: Secretaria Municipal de Ação Comunitária – SEAC- RIO.

Natureza: Denúncia com pedido de tutela provisória de urgência cautelar.

Objeto da Denúncia: Supostas irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico - Registro de Preços PE-RP - SEAC nº 90115/2024.

SUMÁRIO: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. DENÚNCIA. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. PADRONIZAÇÃO. TÉCNICAS DE EXECUÇÃO DOMINADAS PELO MERCADO.

Conhecimento. Indeferimento da tutela. Improcedência. Arquivamento com resolução de mérito.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Denúncia (peça P002), com pedido de tutela de urgência, elaborada pela Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (AEERJ), inscrita no CNPJ sob o nº 42.472.431/0001-09, em face da Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SEAC-RIO) e de seu Secretário Sr. Ricardo Abrão, devido a supostas irregularidades no Pregão Eletrônico PE-RP - SEAC nº 90115/2024, pelo Sistema de Registro de Preços, para “*Serviços de Engenharia para Execução de Manutenções, Reparos e Adequações em Residências de Favelas na Cidade do Rio de Janeiro*”, no âmbito do programa Favela com Dignidade - Projeto Casa Carioca, fase II.

De plano, cabe salientar que a Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (AEERJ) apresentou impugnação ao edital na via administrativa (peça P005), a qual não foi acatada pela Jurisdicionada (peça P006).

Em sua exordial, alega a denunciante que o referido Edital conteria itens que não se adequam às exigências da Lei nº 14.133/2021 e que dificultam a elaboração de proposta de preços. Em síntese, aduz que, apesar de a SEAC ter classificado como serviços comuns de engenharia, o objeto do certame seria composto por serviços de grande complexidade, de execução técnica e específica, cabendo, portanto, a utilização de Concorrência em detrimento ao Pregão.

Nessa linha, a AEERJ aponta que a exigência, constante do edital, de profissional técnico habilitado por órgãos como o CREA e CAU implica a especificidade dos serviços, pois, caso contrário, tal requisito seria dispensável.

Relata, ainda, a existência de diversas disposições no Edital enfatizando a necessidade de mão-de-obra especializada e de conhecimento técnico para realização do serviço. Dentre outros, cita, como exemplos, o item 4.2.6 do Termo de Referência, o qual descreveria serviços de recuperação estrutural, e o item 4.2.10, dispondo acerca de previsão de aumento da carga do sistema de energia. Alega, também, a impossibilidade de utilização de ata de registro de preços, tendo em vista que se tratariam de serviços singulares e impossíveis de padronização.

Desse modo, pleiteou a esta Corte:

[...]

a) Na forma do art. 246 do RITCM seja concedida a tutela provisória, sem oitiva da outra parte, para que o Edital de Concorrência Pública nº 90.115/2024 da SEAC-Rio seja imediatamente suspenso no estado em que se encontrar, até o julgamento de mérito desta Representação e sanados os vícios ora apontados;

b) No mérito, requer o provimento da denúncia para que sejam corrigidas todas as irregularidades apontadas no Edital PE nº90.115/2024 para (i) aplicar a modalidade licitatória da Concorrência, por se tratar de obras e serviços especiais de engenharia; (ii) excluir o Sistema de Registro de Preços (SRP); (iii) assinalar prazo para que o Secretário SEAC-Rio adote as providências necessárias nesse sentido.

Em primeira análise, por meio do Despacho Monocrático nº 30.147/2024 – IRF (peça P012), de minha lavra, antes de decidir acerca da tutela provisória requerida e considerando o direito constitucional ao contraditório, diligenciou-se à Jurisdicionada, na forma do art. 246 §2^o, c/c o art 46-A², ambos do RITCMRio, para que, no prazo de 5 dias úteis, a SEAC-RIO se manifestasse quanto ao teor da denúncia, bem como acerca do andamento do certame, notadamente quanto ao número de participantes em condições de competir com preço abaixo do estimado, se houve disputa de preços efetiva e qual o percentual de desconto obtido no final.

Também instada a se manifestar, a Subcoordenadoria de Análise de Representações e Denúncias SRD/CARP/SGCE (peça P015), entendendo que petição inicial deveria ser recebida

¹ Se o Plenário, o Relator ou o Presidente entender que antes de ser adotada a tutela provisória deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis.

² Os Conselheiros Relatores poderão atuar monocraticamente, nas seguintes hipóteses: I – por despacho, para a solicitação de documentos e informações necessárias ao saneamento do processo, por meio de diligências aos jurisdicionados e outros, a ser submetido ao Plenário, na sessão presencial imediatamente subsequente, excetuada a submissão nos casos de processos de aposentadorias e pensões

como “Denúncia”, e não como “Representação”, tendo em vista o art. 198³ do RITCMRio, analisou a presença dos requisitos de admissibilidade.

Na forma do art. 199, *caput*⁴, do RITCMRio, entendeu a Subcoordenadoria pela presença parcial dos requisitos, permanecendo a necessidade de verificação de indício das irregularidades apontadas. Por essas razões, os autos foram encaminhados à 1ª Inspeção Geral de Controle Externo – 1ª IGE para tal análise e, se fosse o caso, para o exame do mérito da Denúncia.

Objetivando atender a esta Corte de Contas, a Secretaria Municipal de Ação Comunitária – SEAC- RIO encaminhou o Ofício n.º COM-OFI-2024/00068 acompanhado de esclarecimentos e documentação correlata, tudo autuado da peça P017 a P027. A 1ª Inspeção Geral de Controle Externo procedeu à análise das informações enviadas, resultando na Instrução de Peça P029. Nesta, diante do material apresentado, a Especializada considerou não estarem presentes indícios de irregularidades, sugerindo o não conhecimento da denúncia e o arquivamento do processo, nos seguintes termos:

1. Trata-se de Denúncia (P002), com pedido de tutela de urgência, formulada pela Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro – AEERJ, a fim de suspender todos os atos do Pregão Eletrônico – Registro de Preços PE-RP – SEAC n.º 90115/2024, bem como a correção das irregularidades apresentadas. Segundo a solicitante, o referido edital conteria itens que não se adequam às exigências da Lei n.º 14.133/2021 e que dificultam a elaboração de proposta de preços. Ou seja, a SEAC entendeu que os serviços de engenharia são comuns, enquanto a AEERJ alega que se tratam de serviços complexos de engenharia, que não seriam contemplados em uma Ata de Registro de Preços.
2. A SGCE encaminhou os autos a esta inspeção (1.ª IGE) para que fosse ultimado o exame de admissibilidade, **notadamente quanto à verificação dos indícios de irregularidades e à presença de interesse público para o conhecimento da Denúncia** (peça P015).

DOS FATOS E ALEGAÇÕES DO REQUERENTE

3. Tendo sido considerados os aspectos mais relevantes, transcreve-se, abaixo, as alegações trazidas à baila pela Denunciante (peça P002):

RESUMO FÁTICO

A SEAC-RIO deflagrou Edital de Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços n.º 90115/2024 (Doc.03), cujo objeto consiste na contratação de empresa para prestação de Serviços de Engenharia para Execução de

³ Art. 198. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal.

⁴ Art. 199 – A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Manutenções, Reparos e Adequações em Residências de Favelas na cidade do Rio de Janeiro, no âmbito do Programa Favela com Dignidade - Projeto Casa Carioca, Fase II, com custo global estimado em R\$ 327.524.138,52 (trezentos e vinte e sete milhões, quinhentos e vinte e quatro mil e cento e trinta e oito reais e cinquenta e dois centavos).

Da análise do referido Edital, a AEERJ reconheceu a existência de irregularidades que não se adequam as exigências legais da Lei 14.133/2021 e que dificultam sobremaneira a elaboração de proposta de preços adequadas e com valores realísticos, em razão das inconsistências que ora se apontam na sequência. Portanto, a manutenção do teor do Edital em comento sem as alterações ora questionadas, acarretará em violação do interesse público e, muito provavelmente, na necessidade de realização de novo certame, ocasionando prejuízos ao Erário.

EDITAL QUE VERSA SOBRE OBRA DE ENGENHARIA E SERVIÇOS COMPLEXOS DE ENGENHARIA. INAPLICABILIDADE DO PREGÃO.

Em detida análise do Edital em referência, verifica-se que a SEAC considerou que natureza do objeto da licitação é de serviço comum de engenharia, a fim de justificar a utilização do pregão. Todavia, cuidam-se de obras e serviços complexos de engenharia, cuja execução é verdadeiramente técnica e específica, sendo certo que a modalidade licitatória apropriada é a concorrência pública.

A) OBRIGATORIEDADE DE ACOMPANHAMENTO ATIVIDADES POR RESPONSÁVEL TÉCNICO.

[...]

Quando a Administração Pública requisita profissional técnico com experiência no ramo e que este seja habilitado no CREA ou CAU, tal fato demonstra nitidamente que o serviço prestado não é comum, pois, do contrário, tal exigência seria dispensada.

A presença de engenheiro civil ou arquiteto experiente corrobora a peculiaridade da execução da obra, não se tratando meramente de um serviço de manutenção. Em verdade, trata-se de algo muito mais elaborado e que depende da elucidação e acompanhamento por responsável técnico gabaritado.

Portanto, é evidente que a presença da atividade intelectual de um engenheiro na execução do serviço acaba por conferir-lhe características singulares, de modo a afastar a natureza ordinária dessas atividades.

B) IMPROPRIEDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA LICITAR SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E OBRAS DE ENGENHARIA.

O pregão é modalidade de licitação prevista na Lei 14.133/2021 para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado do futuro contrato. Estes são, simplesmente, bens e serviços ordinários, comzeinhos, sem peculiaridades ou características técnicas especiais. Infelizmente, contudo, disseminou-se na Administração Pública a prática de contratar serviços especializados de engenharia por meio de pregão, presencial ou eletrônico.

[...]

Cabe ressaltar que o fato dessa atividade estar vinculada a normas técnicas não é suficiente para caracterizá-la como serviço de natureza comum, pois mesmo serviços de engenharia complexos (como projetos de alta tecnologia, por exemplo) estão sujeitos à diferentes normas técnicas. O que se verifica, com efeito, é que as regras técnicas estabelecem padrões mínimos a serem

seguidos, mas de forma alguma modulam as atividades em sua totalidade, de maneira a considerá-las padronizados ou usuais de mercado, a ponto de se admitir sua licitação pela via do pregão.

Ademais, não obstante a imprecisão da expressão "bens e serviços comuns" disposta na Lei 14.133/2021, artigo 6º, XIII - a doutrina é unânime em vincular o pregão para aquisição de bens e serviços triviais, que são aqueles facilmente encontrados mercado e sem especialização mais complexa, o que, por óbvio, não condiz com o edital ora analisado. A esse respeito, Marçal Justen Filho cita como exemplos de serviços comuns os serviços de manutenção de elevadores ou de limpeza de ar condicionado.

[...]

Mais ainda, o pregão estimula ao máximo a competição entre os licitantes, admitindo a redução de preços ofertados no curso do próprio procedimento por meio de novos lances sucessivos, de forma ilimitada e sem o estabelecimento de regra para rejeição de propostas inexequíveis.

C) INAPLICABILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

A instituição do sistema de registro de preços (SRP) pretende, entre outras finalidades, viabilizar contratações futuras, que, além de serem marcadas pela imprevisibilidade quanto ao momento em que ocorrerá a contratação ou quanto à quantidade que será necessária, são de interesse comum de diversos órgãos.

[...]

Nesses moldes, a instituição de ata de registro de preços se mostra adequada para aqueles objetos que possam ser individualizados por meio de descrição clara e uniforme. Sua aplicação requer a padronização da solução a ser contratada, ou seja, o objeto não poderá sofrer modificações a cada contratação futura que vier a ser celebrada a partir da ata.

Portanto, o procedimento auxiliar de registro de preços é adequado para tudo o que apresentar as mesmas especificações, variando apenas a quantidade. A ideia é que o fornecedor registre o preço de uma unidade, dispondo-se a executar várias delas, de acordo com as demandas da Administração.

[...]

No caso em tela, os serviços de engenharia descritos serão executados em diferentes unidades habitacionais, os quais serão medidos pelas suas quantidades e preços unitários, sem possibilidade que qualquer um seja repetido em outras unidades com a padronização de tipo e quantitativo que a legislação determina.

[...]

Desta forma, conforme elucidado, não há qualquer possibilidade de se realizar uma única ata de registro de preços em função dos serviços a serem realizados nesse contrato. A Ata de registro de preços destina-se única e exclusivamente para serviços que possam ser padronizados, o que não é o caso de qualquer serviço desse contrato.

Ao que tudo indica, a SEAC pretende fazer um contrato "guarda-chuva", vedado pelos órgãos de controle, sob um pseudo contrato de Sistema de Registro de Preços, inadequado para o edital ora impugnado, porque pode vir a ferir os princípios da economicidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa.

DA TUTELA PROVISÓRIA

Ao longo desta Representação foram elencadas irregularidades que demandam a urgente reformulação do Edital e tramitação preferencial, nos termos do artigo 135, VI do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município, especialmente considerando a iminente data de realização do certame.

Assim, é necessária a concessão de tutela provisória sem a oitiva da parte contrária, nos termos dos artigos 246 e 220 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, a fim de que se suspendam todos os atos, no estado em que se encontrarem, referentes ao certame, PE nº 90.115/2024 da SEAC-Rio, enquanto não se decida o mérito da presente demanda e sejam sanados os vícios ora apontados.

DO PEDIDO

Ante as razões expostas e da iminência de violação à Lei 14.133/2021 e em atendimento aos princípios da razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e isonomia e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, requer que esta Corte de Contas receba e acolha os argumentos apontados pela AEERJ a fim de que:

- a) na forma do artigo 246 do RITCM seja concedida a tutela provisória, sem oitiva da outra parte, para que o Edital de Concorrência Pública nº 90.115/2024 da SEAC-Rio seja imediatamente suspenso no estado em que se encontrar, até o julgamento de mérito desta Representação e sanados os vícios ora apontados;
- b) no mérito, requer o provimento da Representação para que sejam corrigidas todas as irregularidades apontadas no Edital PE nº 90.115/2024, para (i) aplicar a modalidade licitatória da concorrência, por se tratar de obras e serviços especiais de engenharia; (ii) excluir os o Sistema de Registro de Preços (SRP); (iii) assinalar prazo para que o Secretário SEAC-Rio adote as providências necessárias nesse sentido.

RESPOSTA DA JURISDICIONADA

4. O Excelentíssimo Sr. Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes proferiu diligência à jurisdicionada, por meio do Despacho n.º 30.147/2024 (peça P012), para que, no prazo de 5 dias úteis, a SEAC-Rio se manifestasse quanto ao teor da Denúncia.

5. Em atendimento à Decisão Monocrática, a SEAC-Rio apresentou tempestivamente sua manifestação, por meio do Ofício n.º COM-OFI-2024/00068 (peça P017). Transcreve-se a seguir os aspectos mais importantes da resposta à diligência:

[...] Ao abordar a temática dos Serviços Comuns de Engenharia, é fundamental levar em conta as orientações estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações, conforme detalhado a seguir:

"Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta 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. Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Art. 6º. [...]

XXI - [...]

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;"

Vale ressaltar que os serviços objeto desta licitação foram classificados pela área técnica como característicos de engenharia comum, sendo cabível,

portanto, a adoção da exceção prevista no dispositivo grifado acima, havendo, portanto, um critério claro quanto ao tema.

Portanto, pode-se afirmar, objetivamente, que os serviços alvo deste processo licitatório são de tal natureza, envolvendo manutenção, adequação e adaptação de bens imóveis, mantendo as características originais dos mesmos, especificamente das residências que serão beneficiadas pelo projeto.

[...]

Como método de cobrança, optou-se pelo uso da planilha referencial de preços SCO-Rio, composta por itens de serviços padronizados. Esses itens serão empregados para determinar o custo de cada intervenção, independentemente do volume de trabalho realizado, respeitando os limites estabelecidos na documentação técnica preparada.

Em relação à quantidade de participantes aptos a oferecer preços inferiores ao estimado, é importante destacar que, conforme os resultados dos processos de seleção de fornecedores, observou-se uma competição de preços efetiva, resultando em um percentual considerável de desconto ao término de cada lote licitado.

Para concluir, destacamos que o processo licitatório se encontra na fase de homologação do lote 9 e em etapa de avaliação dos proponentes mais bem colocados nos demais lotes (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 10).

Adicionalmente, ressaltamos que, em 26/03/2024, a SEAC-RIO passou por uma mudança de gestão, e é importante salientar que, até tal data, não realizou nenhuma ação relacionada ao objeto da representação em tela.

Diante do exposto, encaminhamos os devidos esclarecimentos que atestam a regularidade do certame em questão, com respaldo na legislação vigente, respeitando os princípios regentes dos atos administrativos, e as manifestações técnicas exaradas pela Equipe de Apoio responsável pela realização do certame.

ANÁLISE DA 1ª IGE

6. Preliminarmente, releva destacar que esta instrução, inicialmente, vai se ater a concluir o exame de admissibilidade desta Denúncia nos moldes solicitados pela Secretaria Geral de Controle Externo-SGCE, notadamente quanto à **verificação dos indícios de irregularidades e à presença de interesse público para o conhecimento da Representação** (peça P015). Somente se presentes esses requisitos, em conjunto, é que se fará exame de mérito.

7. O Processo n.º 040/100691/2024 trata de objeto muito parecido ao do processo em tela. Os argumentos utilizados aplicam-se neste caso, quais sejam:

8. 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 por meio de orientações técnicas e normativas as razões pelas quais os serviços não deveriam ser enquadrados como comuns.

9. Adicionalmente, informa-se 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 desta 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 o não logrou êxito em refutar.

10. Em sentido similar, a OT 02/2009 do IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – define o serviço de engenharia como:

Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o 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 profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

11. Esclarece-se que a definição do IBRAOP orienta boas práticas e interpretações uniformes em todo país. Diante disso, por se revestir de caráter eminentemente técnico, de cunho fundamental, compete ao setor técnico definir a natureza do objeto, enquadrando-o como obra ou serviço de engenharia.

12. Uma vez que a atividade seja classificada como serviço de engenharia, cabe à equipe técnica indicar se esse serviço é comum ou especial, consoante disposto ao art. 6.º, inciso XXI, alíneas “a” e “b”, da Lei n.º 14.133, de 2021:

- 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.

13. Segundo Marçal Justen Filho⁵, *“bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e característica padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio”*.

14. 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, ou seja, não depende da exigência ou dispensabilidade de engenheiros.

15. O que atrai o enquadramento do serviço como comum é o domínio do mercado sobre as técnicas de sua realização, em face da existência de características padronizadas de desempenho e de qualidade.

16. Considerando que a avaliação da natureza comum ou especial do objeto envolve aspectos técnicos dos serviços de engenharia a ser contratada, essa classificação compete ao profissional legalmente habilitado.

17. Isso posto, ressalta-se que no julgamento da impugnação ao PE-RP – SEAC n.º 90115/2024, a jurisdicionada reiterou seu posicionamento no sentido de que o certame em tela trata de serviços comuns de engenharia, conforme peça P006.

⁵ Pregão ' Comentários à Legislação do Pregão comum e Eletrônico, 2ª ed., Dialética, 2003, pg. 30.

18. Ademais, o entendimento aqui esposado encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme o enunciado colacionado:

É cabível a utilização de pregão para contratação de serviço de engenharia que tenham padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Acórdão 2079/2007-Plenário | Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA

“Na aquisição de serviços comuns de engenharia, a Administração deve utilizar obrigatoriamente a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, devendo justificar a inviabilidade dessa forma caso adote o pregão presencial.

Acórdão 505/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

19. Releva destacar que, segundo o edital (subitem 6.1), o regime de execução do objeto se dará pela empreitada por preço unitário. Ou seja, ao demandar os serviços de engenharia a Administração fará a medição com base na planilha referencial de preços de custos do SCO-Rio, cuja apresentação de forma sintética encontra-se no anexo I do Edital de Pregão, que por sua vez é composta por itens de serviços padronizados. Esses itens serão empregados para determinar o custo de cada intervenção, tendo em conta o volume de trabalho realizado correspondente a cada item da planilha do SCO-Rio, aplicado em cada intervenção, respeitando os limites estabelecidos na documentação técnica preparada.

20. Acrescente-se, tendo em vista o solicitado no Despacho n.º 30.147/2024 (peça P012), que em consulta aos relatórios extraídos do Compras.gov.br, houve ampla participação de licitantes, cerca de 20 a cada item, e que os percentuais de desconto obtidos sobre os preços estimados (SCO-Rio) variaram de 10 a 22 % aproximadamente, dependendo do lote licitado (foram 10 lotes).

21. Com relação à inaplicabilidade do sistema de registro de preços para serviços de engenharia, o alegado pela Denunciante não encontra arrimo na Lei n.º 14.133/2021, tendo em conta os dispositivos daquele diploma a seguir transcritos:

CAPÍTULO III DAS DEFINIÇÕES

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

[...]

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

Seção V

Do Sistema de Registro de Preços

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

[...]

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

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

22. Dito isto, não se vislumbra, em relação aos pontos tratados nesta instrução, qualquer irregularidade praticada na condução deste torneio,

23. Sendo assim, entende esta Unidade Técnica que não se sustentam as alegações trazidas à baila pela Denunciante, tendo em conta que seus argumentos não têm o condão de comprovar indício de irregularidade praticada no âmbito do Pregão Eletrônico PE-RP – SEAC n.º 90115/2024 e que, portanto, não logram êxito em preencher requisito fundamental exigido para o conhecimento desta representação.

24. Isso porque, conforme restou comprovado nesta instrução, em sua inicial, a Denunciante não logrou êxito em trazer aos autos elementos hábeis a sustentar suas alegações acerca da inaplicabilidade do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços.

CONCLUSÃO

25. Pelo exposto, sugere-se o não conhecimento da presente Denúncia por não estar acompanhada dos indícios mínimos de irregularidade exigidos no art. 199, caput¹, do RITCMRio, vez que as alegações contidas na exordial não comprovaram a existência de irregularidades no procedimento licitatório.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Diante da conclusão a que se chegou, formula-se a seguinte proposta de encaminhamento:

- não conhecer a presente Denúncia em face da ausência de requisito exigido pelo art. 199, caput⁶, c/c art. 201, parágrafo único⁷, ambos do RITCMRio, notadamente, por considerar que as alegações da Denunciante não lograram êxito em comprovar qualquer irregularidade na condução do procedimento licitatório;
- a tramitação preferencial dos autos, conforme art. 135, inciso V⁸, do RITCMRio;
- cientificar os interessados da decisão final que vier a ser proferida neste processo; e

⁶ Art. 199. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

⁷ Parágrafo único. Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes da Subseção III – Denúncia.

⁸ Art. 135. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os papéis, documentos e processos referentes a:

V – denúncia ou representação que indique a ocorrência de fato grave, a critério do Plenário ou do Presidente;

- arquivamento dos autos, com fulcro no Art. 143, inciso II⁹, c/c o art. 199 §1¹⁰, ambos do RITCMRio;

Instada a se manifestar, a Procuradoria Especial acompanhou parcialmente o entendimento do Corpo Técnico. Em seu Parecer (peça P035), a Procuradoria, em que pese concordar com a análise empreendida, entendeu que a Denúncia em questão deve ser conhecida e, em seu mérito, julgada improcedente por este E. Tribunal, nos seguintes termos:

[...]

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.

⁹ Art. 143. O Tribunal pode determinar o arquivamento do processo nas seguintes situações: I – quando for ordenado o trancamento das contas, na forma prevista no art.174; II – nos casos previstos nos arts. 175, 176, 199, § 1º, 234 e 236; e

¹⁰ § 1º Não será conhecido como denúncia o expediente que não observe os requisitos e formalidades prescritas no caput, devendo o respectivo processo, em regra, ser arquivado após comunicação ao denunciante, podendo o Tribunal, excepcionalmente, dar continuidade à sua tramitação, em caso de relevante interesse público e de materialidade do fato.

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.

Posteriormente, o processo foi redistribuído a este GCS-4 para análise e tomada de providências para o devido encaminhamento (peça P036).

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, esclareço que atuo no feito em substituição ao Exmo. Sr. Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, em decorrência de convocação retomada em 20/02/2024, nos termos do GPA/MEMORANDO - E-0081, de 19/02/2024.

Trata-se de Denúncia (peça P002), com pedido de tutela de urgência, elaborada pela Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (AEERJ), inscrita no CNPJ sob o nº 42.472.431/0001-09, em face de Pregão Eletrônico (PE-RP - SEAC nº 90115/2024) pelo Sistema de Registro de Preços da Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SEAC-RIO) para “*Serviços de Engenharia para Execução de Manutenções, Reparos e Adequações em Residências de Favelas na Cidade do Rio de Janeiro*”, no âmbito do programa Favela com Dignidade - Projeto Casa Carioca, fase II.

1. do Juízo de Admissibilidade

A Subcoordenadoria de Análise de Representações e Denúncias SRD/CARP/SGCE (peça P015) foi instada a analisar a presença dos requisitos de admissibilidade. Além de considerar que petição inicial deveria ser recebida como “Denúncia”, e não como “Representação”, tendo em vista o art. 198¹¹ do RITCMRio, vislumbrou a presença parcial dos requisitos na forma do art. 199, *caput*, do mesmo normativo, permanecendo a necessidade de verificação de indício das irregularidades apontadas, realizada pela 1ª Inspeção Geral de Controle Externo – 1ª IGE.

A Especializada considerou não estarem presentes tais indícios, sugerindo o não conhecimento da Denúncia e o arquivamento do processo. Por seu turno, a Procuradoria Especial entendeu que a análise feita pela IGE acerca da ilegalidade apontada é a própria matéria de mérito, e não de admissibilidade. Assim, em que pese concordar com o exame

¹¹ **Art. 198.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal.

empreendido, apontou que a Denúncia em questão deve ser conhecida e, em seu mérito, julgada improcedente.

De plano, nos termos do art. 198 do RITCMRio, coaduna-se com o entendimento de que a petição inicial deve ser recebida como “Denúncia”, e não como “Representação”.

Já no que tange aos requisitos de admissibilidade, necessário se mostra observar os ditames do art. 199, *caput* e §1º do RITCMRio:

Art. 199 – A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

§ 1º – Não será conhecido como denúncia o expediente que não observe os requisitos e formalidades prescritas no *caput*, devendo o respectivo processo, em regra, ser arquivado após comunicação ao denunciante, podendo o Tribunal, excepcionalmente, dar continuidade à sua tramitação, em caso de relevante interesse público e de materialidade do fato.

De fato, trata-se de matéria de competência do Tribunal, refere-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, está redigida em linguagem clara e objetiva, contém os dados do denunciante e vislumbra possível interesse público a tutelar.

Quanto à divergência entre as propostas de encaminhamento da IGE e da Procuradoria Especial, considera-se que a Especializada já tinha elementos suficientes nos autos os quais propiciaram o aprofundamento de sua análise, demonstrando legislação pertinente, jurisprudência e o entendimento da doutrina acerca da temática tratada, o que, ao meu sentir, ratificam a constatação de que o exame realizado foi da própria suposta irregularidade, consistindo, assim, em matéria de mérito.

Isso posto, considerando ainda o princípio da primazia da resolução de mérito, insculpido no art. 4º¹² da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil), que traz a diretriz de que o julgador deve sempre buscar a decisão de mérito com a consequente solução do conflito, acompanha-se, no presente caso, o entendimento da Procuradoria no sentido de “conhecer” a Denúncia.

2. da Análise do Caso

Depreende-se dos autos que o cerne da questão ora debatida reside na eventual classificação dos serviços de engenharia, objeto do presente certame, como serviços comuns, possibilitando o uso do Pregão como modalidade de licitação.

¹² Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Nesse sentido, de modo a permitir melhor contextualização, cabe trazer as disposições da nova Lei de Licitações – Lei Federal 14.133/2021:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta 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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, **exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.**

Art. 6º. [...]

XXI – [...]

- 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; (grifo nosso)

Oportuno, também, mencionar a definição de “serviço de engenharia” adotada pelo IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, que orienta boas práticas e interpretações uniformes no país, em sua Orientação Técnica OT – IBR 02/2009:

Serviço de Engenharia é **toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado** conforme o 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 profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

De plano, note-se que a própria legislação correlata vislumbra a possibilidade de serviços de engenharia serem comuns ou especiais, sendo que **ambos** necessitam do acompanhamento de profissional habilitado. Tal cognição, portanto, já contribuiria para afastar o argumento da denunciante no sentido de que a simples exigência de responsável técnico constante do Edital implicaria obrigatoriamente a complexidade do serviço e, por consequência, a impossibilidade do uso da modalidade Pregão.

Na verdade, coaduna-se com o entendimento da Especializada de que a avaliação da natureza comum ou especial do objeto no caso concreto cabe à equipe técnica do órgão licitante que, por conhecer exatamente as especificidades técnicas de engenharia de cada item/serviço

inserido no objeto da licitação, é quem, em tese, detém o pleno conhecimento do melhor enquadramento a ser atribuído.

No presente caso, a classificação dos serviços de engenharia constantes do Edital em serviços “comuns” atraiu o uso do Pregão, conduta que, já há bastante tempo, encontra albergue inclusive na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

É cabível a utilização de pregão para contratação de serviço de engenharia que tenham padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. ” Acórdão 2079/2007-Plenário | Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA

“Na aquisição de serviços comuns de engenharia, a Administração deve utilizar obrigatoriamente a modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, devendo justificar a inviabilidade dessa forma caso adote o pregão presencial. Acórdão 505/2018-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

Outro aspecto a ser considerado é que o entendimento da doutrina e da jurisprudência quanto ao tema é no sentido de que o caráter comum ou especial do serviço está ligado à presença, ou não, de padronização no mercado e não se encontra, necessariamente, no grau de complexidade executiva do serviço ou na imposição legal de que a atividade seja exercida por profissionais habilitados.

A visão do renomado autor Marçal Justen Filho¹³ preconiza que “*bem ou serviço comum é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública*”.

E, consoante o entendimento esposado pelo TCU:

“o conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade” (Acórdão nº 1.287/2008 – Plenário / Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

“a complexidade do objeto pretendido não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de bem comum, mas, sim, o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Assim, caso o objeto apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e o mercado domine as técnicas de sua realização, esse deverá ser classificado como bem ou serviço comum e ser utilizada de forma cogente a modalidade do pregão eletrônico” (Acórdão nº 2.806/2014 – 1ª Câmara / Relator: BENJAMIN ZYMLER.)

“18. Primeiramente, há que se ter em mente que “bem ou serviço comum” deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de “comum” não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão

¹³ Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 5ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 37.

bastante, por si só, para retirar a qualificação de “bem ou serviço comum”.

19. Outro aspecto a ser mencionado diz respeito a se especificidades na execução do serviço ou a necessidade de capacitação técnica específica excluiriam a qualificação de “comum”, impedindo o uso do pregão. A meu ver, a resposta é negativa, **pois um “serviço comum” é aquele cujo mercado domina as técnicas de sua realização, de modo a permitir uma oferta segura em face das exigências previstas no edital.**” (Acórdão nº 1.046/2014 – Plenário/ Relator: BENJAMIN ZYMLER) (grifo nosso)

Desse modo, conforme aduzido da Instrução da Especializada (peça P029), pode se afirmar que o *“que atrai o enquadramento do serviço como comum é o domínio do mercado sobre as técnicas de sua realização, em face da existência de características padronizadas de desempenho e de qualidade”*.

Nessa linha, merece ser observado o exemplo de serviço comum trazido pela própria denunciante (peça P002), qual seja, o serviço de manutenção de elevadores. Note-se que, a princípio, parece se tratar de atividade complexa que exige conhecimentos especializados e que, certamente, é realizada por empresas que possuem responsáveis técnicos habilitados.

Ocorre que, pelo fato de o mercado já dominar as técnicas de realização do serviço, com características que não variam muito conforme o fornecedor, é possível considerar a manutenção de elevadores, na maioria dos casos, como serviço comum. Acredita-se que essa mesma cognição pode ser aplicada aos serviços do Edital alegados pela denunciante, tais como, a recuperação estrutural e o serviço de formas e escoramento, ainda mais considerando-se o porte da habitação na qual tais serviços serão realizados.

Não se pode olvidar que o escopo do presente objeto abrange serviços de manutenção e reparo em residências em favelas que se enquadram nos critérios do Programa Territórios Sociais, o qual possui o objetivo de identificar as famílias que estão “invisíveis”, ou seja, aquelas que até o momento não foram inseridas nas ações sócio-assistenciais do município.

Nesse contexto, pode se inferir que se tratam de residências bastante simples e de pequeníssimo porte. Em compasso com as parcelas de maior relevância inseridas no Edital, tais unidades habitacionais receberão, majoritariamente, serviços de revestimento, pintura, impermeabilização, alvenaria e instalação de pontos de luz, tomada e vaso sanitário, os quais, segundo o Termo de Referência (peça P003, pág. 74), possuirão custo médio total de cerca de R\$ 16 mil por unidade.

Com base nesse cenário, tendo em mente o porte das residências, o custo médio esperado e os tipos de serviços a serem realizados, o que se depreende é que, mesmo que fosse considerado o grau de complexidade executiva, ainda assim, parece bastante factível enquadrá-los na categoria de serviços comuns.

No que tange ao aspecto da padronização, importante pontuar que, além de o regime de execução do objeto se dar pela empreitada por preço unitário, a planilha orçamentária é composta integralmente por itens do catálogo SCO-Rio, que possuem, em seu descritivo, parâmetros padronizados de execução. Note-se que os serviços de colocação de um vaso sanitário ou a instalação de um ponto de luz, além da aparente simplicidade envolvida e de estarem objetivamente definidos no Edital, terão procedimentos bastante similares na grande maioria das residências, visto a proximidade de suas características.

Já com relação à aplicabilidade do sistema de registro de preços para o presente caso concreto, constata-se que encontra amparo na própria Lei de Licitações nº 14.133/2021, consoante dispositivos transcritos abaixo:

CAPÍTULO III
DAS DEFINIÇÕES

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

[...]

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

Seção V

Do Sistema de Registro de Preços

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

[...]

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

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

Quanto ao tema, o TCU sustenta o mesmo entendimento:

“(…) 11. Ocorre que, como assinalado pela unidade técnica, o objeto da licitação não se caracteriza exclusivamente como execução de obra, embora seja admitida a realização de reformas de agências, sem ampliações. A maior demanda prevista é de serviços de readequação de ambientes, sendo que as obras, quando necessárias, são apenas de natureza pontual e complementar.

Como no caso concreto, **os serviços de reforma previstos, além de materialmente pouco relevantes, estão decompostos em atividades mais simples, típicas de intervenções isoladas, que podem ser objetivamente definidas, conforme especificações usuais no mercado, e possuem natureza padronizável e pouco complexa, entendendo não haver óbice ao**

emprego do sistema de registro de preços na sua contratação. (TCU, Acórdão nº 3.419/2013 - Plenário, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO) (grifo nosso)

Por derradeiro, é necessário que se registre que, com o advento da Lei n.º 14.133/2021, a concorrência e o Pregão passaram a seguir o mesmo rito procedimental comum a que se refere o art. 17¹⁴ dessa Lei. Além do tipo de objeto permitido, as principais distinções entre as modalidades se encontram no prazo de apresentação de propostas e no critério de julgamento. Tais diferenças, decorrentes da escolha da modalidade supostamente equivocada, segundo a denunciante, poderiam afetar a formulação das propostas no presente caso.

Nesse sentido, considerando o solicitado no Despacho nº 30.147/2024 - IRF (peça P012), cabe trazer a observação da IGE que:

“...em consulta aos relatórios extraídos do *Compras.gov.br*, houve ampla participação de licitantes, cerca de 20 a cada item, e que os percentuais de desconto obtidos sobre os preços estimados (SCO-Rio) variaram de 10 a 22 % aproximadamente, dependendo do lote licitado (foram 10 lotes).” (grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que houve competição efetiva e obtenção de descontos consideráveis, não havendo mácula aos princípios do Interesse Público e da Competitividade. Desse modo, considera-se que a denunciante não logrou êxito em trazer aos autos elementos hábeis a justificar sua argumentação acerca da inaplicabilidade do Pregão Eletrônico e do sistema de registro de preços. Em que pese a simples alegação de complexidade dos serviços, não se demonstrou por meio de orientações técnicas e normativos as razões pelas quais os serviços não deveriam ser enquadrados como comuns.

3. da Tutela Provisória

Com base no exposto acima, a análise acerca de eventual concessão de tutela provisória se torna praticamente despicienda. De qualquer sorte, registre-se que os elementos trazidos aos autos não demonstram o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requisitos previstos no art. 300, *caput*, do Novo Código de Processo Civil (NCPC)¹⁵ c/c o art. 246, do Regimento Interno desta Corte, para a medida cautelar.

¹⁴ Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

[...]

¹⁵ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

4. Conclusão

Destarte, em parcial consonância com o Corpo Técnico e em concordância com a douta Procuradoria, **voto:**

1. pelo **indeferimento da Tutela Provisória** requerida, por não configurar os requisitos do art. 300 do CPC c/c art. 246¹⁶ do RITCMRio;
2. pelo **Conhecimento** da Denúncia, nos termos do art. 199, *caput*¹⁷ do RITCMRio;
3. no mérito, por sua **Improcedência**; e
4. pelo **Arquivamento com resolução de mérito** do processo em epígrafe, com fundamento no art. 219, inciso I¹⁸, do RITCMRio; e

Comunique-se à denunciante e à Jurisdicionada acerca da presente decisão.

Rio de Janeiro, de de 2024.

Igor dos Reis Fernandes
Conselheiro-Substituto

¹⁶ Art. 246. O Plenário, o Relator e o Presidente, no caso de impossibilidade do Relator, poderão, de ofício ou mediante provocação, nos termos do Novo Código de Processo Civil, aplicado no que couber, conceder tutela provisória, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, fazendo indicação expressa dos dispositivos observados nos termos do art. 220.

¹⁷ Art. 199. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

¹⁴ Art. 201. [...] Parágrafo único. Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes da Subseção III – Denúncia.

¹⁸ Art. 219 - Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal: I – arquivará o processo, ou apensará às contas correspondentes, se útil à apreciação destas, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, recomendando a adoção de providências para aprimoramento de procedimentos e/ou oportunidades de melhoria de desempenho; [...]