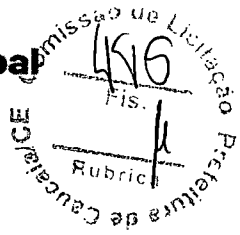




**Secretaria Municipal  
de Infraestrutura**



Ofício nº 312/2023/SEINFRA

Caucaia, 02 de março de 2023.

**Ao Sr. Guthemberg Holanda Bezerra de Souza  
Procurador Geral do Município de Caucaia  
Endereço: Rodovia CE-090 KM 01, nº 1076, Itambé, Caucaia/CE - CEP: 61600-970**

**Assunto: Solicitação da SUSPENSÃO do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2023.02.03.01-SEINFRA.**

Prezado presidente,

Cumprimentando-a cordialmente, vimos, por meio deste, solicitar que seja determinada a imediata **SUSPENSÃO** do certame, na fase em que se encontra, em cumprimento ao Despacho Singular Nº 1445/2023, exarado nos autos do PROCESSO Nº 06638/2023-4, do tomo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, referente a **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2023.02.03.01 - SEINFRA**, cujo objeto é a **Registro de preços para futuros e eventuais serviços de intervenções nos prédios públicos do município de Caucaia, inclusas as tabelas SINAPI e SEINFRA, tabelas sintéticas com desoneração, acrescidas com BDI de 25,92% (vinte e cinco vírgula noventa e dois por cento), considerando o menor preço em função do maior percentual de desconto sobre a tabela referencial de preços, de acordo com o Anexo I – Termo de Referência deste Edital, conforme ter constante no e-mail em anexo.**

Sem mais para o momento, renovamos nossos votos de elevada estima e consideração.

**ANDRE LUIZ DAHER  
VASCONCELOS:74747975349**

**ANDRÉ LUIZ DAHER VASCONCELOS  
Secretário da SEINFRA**





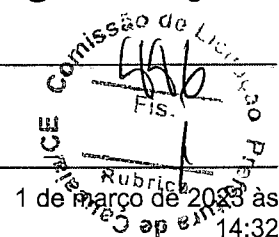
Secretaria Infraestrutura &lt;seinfra@caucaia.ce.gov.br&gt;

**Comunicação Cautelar Processo nº 06638/2023-4**

3 mensagens

**COMUNICAÇÕES ACESSÓRIAS - SSP** <ssp.comunicacoes@tce.ce.gov.br>

Para: seinfra@caucaia.ce.gov.br, ascom@caucaia.ce.gov.br



Prezados,

De ordem do Secretário de Serviços Processuais, encaminho cópia do Despacho Singular nº 1445/2023, lavrado no Processo nº 06638/2023-4, para que seja dado conhecimento à Sua Excelência o(a) Senhor(a) André Luiz Daher Vasconcelos Secretário Municipal de Infraestrutura de Caucaia, bem como ao Senhor Robson Vieira de Moura, Ordenador de Despesas e Subscritor do Edital, acerca da concessão de MEDIDA CAUTELAR, determinando que se **abstenham** de promover qualquer ato que dê continuidade ao Pregão Eletrônico n.º 2023.02.03.01- SEINFRA, em especial, assinar o correspondente contrato, até ulterior decisão desta Corte e se assinada a avença, **suspendam** qualquer repasse dela decorrente, até decisão final deste Tribunal.

Ademais, ressalto que foi assinado prazo, de 30 (trinta) dias úteis, para que adote as providências conclusivas do referido decisório.

As principais peças relacionadas ao presente processo poderão ser visualizadas no endereço eletrônico <https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos>. Informo, igualmente, com base na Resolução Administrativa nº 13/2020, que as providências constantes na decisão em relevo devem ser atendidas, no caso de processos eletrônicos, por meio do peticionamento eletrônico disponível no Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal ou, no caso de processos físicos, diretamente no serviço de protocolo, seja pela protocolização presencial ou por via postal.

Favor, responder este e-mail acusando o recebimento do mesmo.

Atenciosamente,

**Gustavo de Moura Brasil Matos**  
**GERÊNCIA DE COMUNICAÇÕES OFICIAIS**  
**SECRETARIA DE SERVIÇOS PROCESSUAIS**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ - TCE/CE**  
**TEL.: (85) 3488-1663 / 3488-5904 / 3218-1176**

*Atenção: esta mensagem pode conter informação confidencial ou privilegiada, sendo seu sigilo protegido por lei. Se você não for o destinatário ou pessoa autorizada a receber esta mensagem, não pode usar, copiar ou divulgar as informações nela contidas ou tomar qualquer ação baseada nessas informações. Se você recebeu esta mensagem por engano, por favor, avise imediatamente ao remetente, respondendo o e-mail e em seguida apague-a.*

---

**2 anexos** **DESPACHO SINGULAR Nº 14452023.pdf**  
124K



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAUCAIA  
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA



**SISTEMA DE PROTOCOLO - SEINFRA**

C.I.: \_\_\_\_\_

DATA: 02/03/2023 HORÁRIO: 13:11

**ORIGEM:**  
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA

<b>ASSUNTO:</b> Encaminhamento do Despacho Singular nº 1445/2023/TCE, Relatório de Instrução nº 855/2023, referente ao Processo nº 06638/2023-4-TCE para análise.	<b>OBSERVAÇÕES:</b> Ofício nº 124/2023/PGM
<b>AUTORES:</b> Procuradoria Geral do Município de Caucaia - PGM	<b>FAVORECIDOS (S):</b>

DE	PARA	DATA	RESPONSÁVEL
RECEPÇÃO/SEINFRA	GABINETE DO SECRETÁRIO	02/03/2023	
Coab. Secretário	Manuela	03/Mar/23	A



PREFEITURA DE  
**CAUCAIA**

**Procuradoria-Geral  
do Município**

Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA

Fis. 02

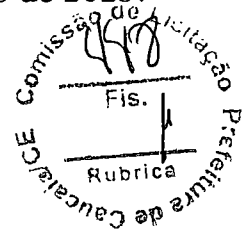
Visto P

Ofício nº 124/2023 - PGM

Caucaia, 02 de março de 2023.

Ao Exmo. Sr.  
**ANDRÉ LUIZ DAHER VASCONCELOS**  
Secretário Municipal de Infraestrutura

Assunto: Processo nº 06638/2023-4



Ao cumprimentá-lo cordialmente, venho por meio deste, encaminhar o Despacho Singular nº 1445/2023, acompanhado do Relatório de Instrução nº 855/2023, exarado no Processo nº 06638/2023-4, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, para que sejam adotadas as providenciais cabíveis.

Na oportunidade, apresento a Vossa Excelência protestos de estima e elevada consideração.

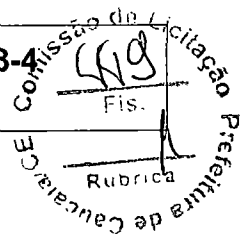
Atenciosamente,

  
**GUTEMBERG HOLANDA BEZERRA DE SOUZA**

Procurador-Geral  
OAB/CE nº 22.991

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

PROCESSO N.º 06638/2023-4



## DESPACHO SINGULAR N.º 1445/2023

1. Cuida-se de **representação**, com pedido de medida cautelar, proposta pela Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente desta Corte, acerca de possíveis irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico n.º 2023.02.03.01 - SEINFRA, lançado pelo Departamento de Gestão de Licitação da Prefeitura Municipal de Caucaia, com repercussão na **Secretaria Municipal de Infraestrutura de Caucaia**, exercício 2023.
2. O objeto do certame em questão é o **“REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTUROS E EVENTUAIS SERVIÇOS DE INTERVENÇÕES NOS PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA, INCLUSAS AS TABELAS SINAPI E SEINFRA, TABELAS SINTÉTICAS COM DESONERAÇÃO, ACRESCIDAS COM BDI DE 25,92% (VINTE E CINCO VÍRGULA NOVENTA E DOIS POR CENTO), CONSIDERANDO O MENOR PREÇO EM FUNÇÃO DO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE A TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS, DE ACORDO COM O ANEXO 1 - TERMO DE REFERÊNCIA DESTA EDITAL”**.
3. Nos termos do Relatório de Instrução n.º 855/2023, o Órgão Instrutivo identificou as seguintes **falhas** no edital em tela:
  - 4.2.1. Da ausência de projeto básico (caracterização, partes gráficas, quantidades e preços) para as obras e serviços de engenharia passíveis de serem demandados a partir da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL;
  - 4.2.2. Da ausência de identificação / justificativa da necessidade de contratação frequente dos 609 itens de serviços da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL;
  - 4.2.3. Da ausência de critérios objetivos de julgamento quanto à QUALIFICAÇÃO TÉCNICA das Participantes;
  - 4.2.4. Da adoção irregular da ferramenta de Sistema de Registro de Preços – SRP para contratação de obras e/ou serviços de engenharia.
4. Do exame empreendido, assim **concluiu** a diretoria competente (Relatório de Instrução n.º 855/2023):

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

84 E ainda, pela concessão de **medida cautelar** visando a suspensão desse Pregão Eletrônico nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos até a discussão do mérito quanto às irregularidades/ilegalidades questionadas (item 4 deste Relatório de Instrução), nos moldes do Art. 21-A da LOTCE.

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

PROCESSO N.º 06638/2023-4

5. Nesse contexto, **propôs** a Diretoria de Obras (Relatório de Instrução n.º 855/2023):

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

a. **Conhecer** a presente Representação, em razão do atendimento aos pressupostos de admissibilidade, de acordo com o descrito no Item 5 dessa instrução;

b. **Deferir** a presente medida cautelar, determinando a suspensão acautelatória desse certame na fase em que se encontra, em função da caracterização dos pressupostos básicos da **fumaça do bom direito** e o **perigo da demora**, com fulcro no Art. 21-A da LOTCE, considerando a iminência de realização da sessão de abertura da licitação, prevista para o próximo dia 03/03/2023;

c. **Notificar** os Srs. **Andre Luiz Daher Vasconcelos** – Secretário Municipal de infraestrutura e **Robson Vieira de Moura** – Ordenador de Despesas da Secretaria Municipal de Infraestrutura, que subscreve o supracitado edital, sobre a instauração deste processo de Representação com medida cautelar, para que tome as providências cabíveis comunicando em até 30 dias a esse TCE-CE a decisão que vier a ser tomada pelo Município de Caucaia para sanear a situação nessa instrução evidenciada.



6. Vieram-me os autos conclusos.

7. É, em síntese, o que cabe relatar. Passo ao exame da tutela de urgência requestada pela Unidade Técnica.

8. De pronto, consigno que **acompanho as inferências explicitadas pela Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente, contidas no Relatório de Instrução n.º 855/2023, as quais incorporo, desde já, às minhas razões de decidir.**

9. Indo adiante, em relação à **medida cautelar** solicitada pelo Órgão Instrutivo, sou pelo seu **DEFERIMENTO inaldita altera pars**, consoante os fundamentos abaixo delineados, uma vez que presentes os elementos exigidos para tanto, em especial *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

10. A Diretoria de Obras aponta 4 irregularidades no edital impugnado, as quais, em meu sentir, configuram o requisito da **fumaça do bom direito**.

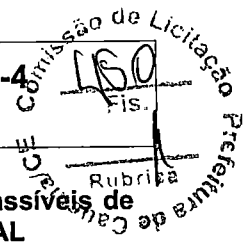
11. Em síntese, as falhas dizem respeito à: **1)** ausência de projeto básico (item 4.2.1); **2)** ausência de identificação/justificativa da necessidade de contratação frequente de 609 itens de serviços (item 4.2.2); **3)** ausência de critérios objetivos de julgamento quanto à qualificação técnica (item 4.2.3); **4)** adoção irregular da ferramenta de Sistema de Registro de Preços – SRP para contratação de obras e/ou serviços de engenharia (item 4.2.4).

12. Quanto ao **primeiro tópico**, faz-se mister transcrever o seguinte trecho do Relatório de Instrução n.º 855/2023:

4.2.1. Da ausência de projeto básico (caracterização, partes gráficas,

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

PROCESSO N.º 06638/2023-4



quantidades e preços) para as obras e serviços de engenharia passíveis de serem demandados a partir da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL

[...]

35 Ora, diante de tais exigências (Termos de recebimento, as built, memorial descritivo, plantas iluminadas, etc) e do rol de serviços descritos (Figura 3, acima), verifica-se a caracterização da **disponibilidade de diversos tipos de intervenções referentes à obras e serviços de engenharia, a serem demandadas futuramente de acordo com a conveniência e oportunidade do Município**, a partir dos 609 itens de serviços integrantes da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL.

36 Nesse contexto, registra-se a **amplitude genérica dessa aquisição**.

37 Embora seja indicado no edital/Termo de referência a contratação de **intervenções nas instalações físicas prediais conforme as necessidades**, verifica-se na supracitada planilha sintética, a inclusão de itens de serviços outros que não trata de intervenções em instalações físicas prediais, tais como os exemplos citados no quadro 2 a seguir, dentre outros.

[...]

38 Ora, a ausência de caracterização dos tipos de obras / serviços referentes às "intervenções" que serão executadas, integram o "objeto" de forma ampla e genérica, **podendo albergar a demanda de diversos tipos de obras / serviços de engenharia, possíveis a partir dos 609 itens de insumos integrantes da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL**.

39 Tais evidências apontam a atuação da Administração municipal no sentido de deixar a sua disposição e conveniência recursos e itens de serviços (insumos, materiais e equipamentos) existentes nas tabelas SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e composições próprias, para que sejam acionados por demandas genéricas, sem atentar para as determinações do Art. 3º, II e III da Lei 10520/2002, diante da ausência de definição clara do objeto a ser executado a partir da disponibilidade de "609 itens de serviços" extraídos dessas tabelas referenciais e composições próprias, **sem a caracterização do que de fato será executado a partir deles**.

[...]

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

49 Conforme entendimento do TCU, ora compartilhado nessa análise, é indevida a utilização de "[...] sistema de registro de preços para a contratação de obras, com o emprego da **ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva"**, com objeto incerto e indefinido, sem a prévia realização dos projetos básico e executivo das intervenções a serem realizadas (TCU-Plenário-Acórdão N° 3143/2020).

50 Nesse cenário, tal situação representa flagrante desatendimento aos Art. 3º, II e III da Lei 10.520/2002, e Arts. 6º, IX, 7º, §§ 2º e 4º da lei 8.666/93 (combinado com o Art.9º, I do Decreto Federal nº 7.892/2013), considerando ainda o art. 3º do mesmo dispositivo, visto estarem ausentes os pressupostos do **julgamento objetivo** e da impossibilidade de aferição da **proposta mais vantajosa para a administração municipal**.

13. No tocante aos **demais tópicos**, destaco os pontos abaixo (Relatório de Instrução n.º 855/2023):



#### 4.2.2. Da ausência de identificação / justificativa da necessidade de contratação frequente dos 609 itens de serviços da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL

[...]

54 Ao licitar os 609 itens de serviços integrantes das tabelas referenciais e composições próprias, **sem caracterizar quais serviços serão consumidos e sem estimar as quantidades necessárias à realização das “intervenções nos prédios e equipamentos do município”**, que não foram padronizados e que serão demandadas de acordo com a necessidade, a administração municipal ignora de forma flagrante a necessidade do julgamento objetivo, e em consequência, o processo de obtenção da proposta mais vantajosa, desatendendo o Art. 2º, do Decreto 10.024/2019 e o Art.3º da Lei 8.666/93.

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

#### 4.2.3. Da ausência de critérios objetivos de julgamento quanto à QUALIFICAÇÃO TÉCNICA das Participantes

[...]

57 Verifica-se diante da exigência da qualificação técnica dos itens 6.5.3 e 6.5.4 a impossibilidade de comprovação de tais exigências, visto que diante do rol de 609 itens de serviços / insumos integrantes da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL (Fis.379/407) (extraídos das tabelas SEINFRA-CE, SINAPI/Caixa e composições próprias), seria necessário que os participantes apresentassem atestados contendo todos os itens da supracitada planilha, visto que nenhum deles foi especificado.

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

59 Tal situação compromete de forma flagrante o atendimento aos pressupostos do Art. 2º do Decreto Federal 10.024/2019, bem como o Art. 3º da Lei 8.666/93, especificamente sobre a **impossibilidade de julgamento objetivo** relativamente à qualificação técnica exigida das participantes.

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

[...]

63 Verifica-se na PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL uma relação de 609 itens que deverão ser associados e que resultarão na execução de obras/serviços de engenharia, sem projeto básico que defina sua utilização futura, como já registrado, em flagrante desatendimento ao Art. 4º I e II do Decreto Federal 10.024/2019 e ao Art. 3º da Lei 8.666/93.

[...]

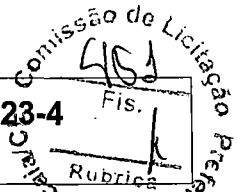
66 Entende-se dessa forma que tal ferramenta **não é aplicável à contratação de obras**, visto que nesse contexto de intervenção, **NÃO HÁ DEMANDAS DE ITENS ISOLADOS**, pois os insumos - material, mão de obra e equipamentos (fornecimentos esses integrantes do OBJETO desse PE nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos, referentes aos 609 de itens integrantes da Tabela Referencial – PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL), não podem ser dissociados uns dos outros, entendendo o TCU pela impossibilidade de contratação desse tipo de serviço por meio de REGISTRO DE PREÇOS.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

PROCESSO N.º 06638/2023-4



67 O Decreto Federal nº 10.024 de 20/09/2019, define em seu Art.3º, VIII, **SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA** como sendo a "atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;". Ademais, em seu Art. 4º, I, o mesmo dispositivo veda a "contratação de obras" por meio da utilização de Pregão na forma eletrônica.

68 Esse caso concreto é um exemplo de REGISTRO DE PREÇOS para contratação de 609 itens isolados, todos extraídos das planilhas de preços referencial da SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS, que serão acionados quando houver demandas do Município.

14. Dos elementos acima expostos, é possível deduzir que as falhas indicadas pela Unidade Técnica são, a princípio, graves pois envolvem irregularidades que, conforme realçou a Diretoria de Obras, encerram **vícios insanáveis** no edital do certame em exame, uma vez que "a falha aqui registrada torna todo o procedimento licitatório irregular, tendo em vista que a ausência de pressupostos legais para sua efetivação contamina todas as etapas que virão a posteriori." (Relatório de Instrução n.º 855/2023).

15. A título exemplificativo, têm-se falhas que evidenciam ausência de projeto básico e sinalizam futuro contrato guarda-chuva, sem justificativa para contratação frequente 609 itens da Planilha Sintética Referencial, com comprometimento do julgamento objetivo quanto à qualificação técnica e uso indevido do Sistema de Registro de Preços.

16. Soma-se aos elementos acima indicados o fato de o dia **03/03/2023** ser o previsto para a abertura das propostas de preços, circunstância a qual **configura o requisito do perigo na demora**.

17. Nesse sentido, endosso as razões trazidas pela Unidade Técnica ao abordar o preenchimento das condições para concessão da tutela de urgência (Relatório de Instrução n.º 855/2023):

#### 5. DO PEDIDO ACAUTELATÓRIO

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

70 Considerando que esse Pregão Eletrônico nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos encontra-se eivado de **vícios insanáveis**, apresentando farto desatendimento aos pressupostos do Art. 1º, 3º, II e III da Lei 10.520/2002, Arts. 3º, 6º, I, IX, 7º, §§ 2º e 45 da lei 8.666/93, Decreto Federal nº 7.892/2013, Decreto Federal nº 10.024/2019 e entendimentos do TCU e desse TCE/CE.

71 Considerando que o certame em questão se encontra em pleno processamento e com abertura das propostas de preços prevista para o **dia 03/03/2023**.

72 Considerando que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e que esse procedimento licitatório não se reveste de forma regular, por estar eivado de vícios insanáveis, e que restaram configurados os princípios da

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

PROCESSO N.º 06638/2023-4



fumaça do bom direito e o perigo da demora, visto a sessão pública para recebimento dos documentos de habilitação e propostas, marcados para o dia 03/03/2023 próximo.

73 Considerando que a adoção de **registro de preços para contratação de 609 itens de serviços/materiais/mão-de-obra/equipamentos**, todos extraídos das planilhas de preços referenciais da SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS, que por não poderem ser demandados isoladamente deverão ser associados e transformados em itens de obras e/ou serviços de engenharia quando houver demandas do Município, **sem projeto básico e cronogramas de execução das intervenções a serem executadas e dos serviços que serão prestados**, resulta no total desatendimento ao que preconiza os Arts. 3º, 6º, I, IX, 7º, §§ 2º e 45 da lei 8.666/93, Decretos Federais nº 7.892/2013 e 10.024/2019, e entendimentos do TCU e desse TCE/CE.

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

75 Considerando que o critério de escolha da vencedora "embutido" na justificativa genérica da aquisição (Termo de Referência - Item 3.1 - Fls.319/320), e baseado no PERCENTUAL DE DESCONTO, **caracteriza uma disputa pelos 609 itens extraídos das tabelas SEINFRA-CE, SINAPI/Caixa e Composições Próprias**, tornando o processo **genérico e confuso**.

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

77 Considerando que é amplo o rol de insumos que podem ser empregados, e que, nessas condições, esse PE nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos encontra-se em desacordo com os pressupostos legais e dos normativos atinentes à matéria.

78 Considerando a iniciativa do Município de Caucaia que no ano de 2022 já havia contratado de forma irregular, obras e serviços de engenharia no montante de R\$ 34,3 milhões por meio de Sistema de Registro de Preços - SRP, objeto de inspeção in loco e tratado no âmbito do Processo Nº 26.104/2022-1, ora em tramitação nesse TCE/CE.

79 Considerando a necessidade de atuação nessa fase do processo, visto que um contrato futuramente firmado a partir dessa aquisição, sem projeto básico contendo a caracterização de quais obras e/ou serviços de engenharia seriam efetivamente demandados, transformar-se-ia em uma espécie de **CONTRATO "GUARDA-CHUVA"** oculto em uma ata de registro de preços, podendo ser acionado a partir da conveniência do Município.

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

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

PROCESSO N.º 06638/2023-4

Comissão de Licitação  
452  
Fls.  
Rubrica  
de  
Pretoria

18. Com efeito, em vista de todo o exposto e considerando o exame instrutivo manifesto-me nos seguintes termos:

1) **conhecer** a presente representação, posto que preenchidos os pressupostos de admissibilidade;

2) **afastar**, no caso concreto, a aplicação presente no trecho "com a prévia oitiva da autoridade" do art. 21-A da LOTCE, conforme me autoriza a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup> e a jurisprudência desta Corte<sup>2</sup>;

3) **conceder a medida cautelar** requestada *in alita altera pars*, para fins de **determinar**, ao Município de Caucaia, por meio do Sr. **Andre Luiz Daher Vasconcelos** (Secretário Municipal de Infraestrutura) e do Sr. **Robson Vieira de Moura** (Ordenador da Despesa e Subscritor do Edital do Pregão Eletrônico n.º 2023.02.03.01 - SEINFRA), que:

3.1) se **abstenham** de promover qualquer ato que dê continuidade ao Pregão Eletrônico n.º 2023.02.03.01 - SEINFRA, em especial, assinar o correspondente contrato, até ulterior decisão desta Corte;

3.2) se assinada a avença, **suspendam** qualquer repasse dela decorrente, até decisão final deste Tribunal;

4) **fixo** o prazo comum de **30 (trinta) dias** para que os interessados indicados no item 3 se manifestem acerca do contido nos autos;

5) **sejam notificados** todos os interessados acerca desta decisão.

À Secretaria de Serviços Processuais para que providencie as notificações necessárias, **com a urgência que o caso requer**, e adote as demais medidas cabíveis.

Fortaleza, 01 de março de 2023.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*

**RELATOR**

1 "O TRIBUNAL DE CONTAS, NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES, PODE APRECIAR A CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS E DOS ATOS DO PODER PÚBLICO."

2 "Considerando, ademais, que esta egrégia Corte de Contas, quando do julgamento do Processo n.º 4.535/2011-6, entendeu que a oitiva prévia de autoridade jurisdicionada não obsta a concessão de Medida Liminar, uma vez que o art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, inserido pela Lei n.º 14.485/2011, acabou instituindo um obstáculo para que as competências previstas no art. 71 da Constituição Federal sejam exercidas de modo pleno;" (Despacho Singular n.º 1259/2014, Cons. Rei. Alexandre Figueiredo, Processo n.º 00392/2014-0).



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

**ESPÉCIE:** Representação

**DOCUMENTO:** Relatório de Instrução nº 855/2023

**FASE:** Acautelatória

**PROCESSO Nº:** 06638/2023-4

**ENTE (S):** Município de Caucaia

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal

**EXERCÍCIO:** 2023



**EMENTA:** Representação com Pedido de Cautelar. Sistema de Registro de Preços. Edital de Pregão Eletrônico nº 2023.02.03.014-SEINFRA e seus anexos, para contratação de “[...] futuros e eventuais serviços de intervenções nos prédios e equipamentos do Município, [...]”. **Valor: R\$ 18.749.104,71.** Pedido acautelatório de Anulação do Certame.

## 1. INTRODUÇÃO

1 Trata essa instrução de Representação com pedido de cautelar, resultante da análise prévia de edital Pregão Eletrônico Nº 2023.02.03.014-SEINFRA e seus anexos, em função da adoção de Sistema de Registro de Preços para contratação de empresa pelo **maior percentual de desconto sobre a “TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS”**, tendo sido considerada nesse certame a **PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL** (Anexo VI-Fls.379/407), cujos itens de serviços foram extraídos das TABELAS SEINFRA/CE e SINAPI/Caixa (ambas desoneradas), e de COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS, para execução de “futuros e eventuais serviços de intervenções nos prédios e equipamentos públicos de Município de Caucaia, [...]”, no **valor de R\$ 18.749.104,71**, conforme dados resumidos no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Dados do Procedimento

<b>MODALIDADE DE LICITAÇÃO:</b>	PREGÃO ELETRÔNICO
<b>EDITAL EM ANÁLISE (nº):</b>	Nº 2023.02.03.014-SEINFRA E SEUS ANEXOS
<b>CONTRATANTE:</b>	MUNICÍPIO DE CAUCAIA
<b>ÓRGÃO GERENCIADOR:</b>	PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
<b>VALOR (R\$):</b>	18.749.104,71
<b>TIPO DE LICITAÇÃO:</b>	MENOR PREÇO, AQUI REPRESENTADO PELO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO SOB AS TABELAS DE PREÇOS
<b>RECEBIMENTO (DATA):</b>	03/03/2023

## 2. OBJETIVO

2 Verificar a adequação do Edital PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2023.02.03.014-SEINFRA e seus anexos, às exigências das Leis 10.520/2002 e 8.666/93 e suas alterações, que constituem a legislação básica sobre licitações e contratos, bem como os decretos federais Nºs 7.892/2013 10.024/2019, a outros normativos e decisões, e às orientações desse TCE-CE e do Tribunal de



Contas da União – TCU acerca do tema, no que se refere ao objeto a ser contratado por meio da utilização de SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

### 3. DA LEGITIMIDADE PARA REPRESENTAR

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

#### 3.1. DO FUNDAMENTO LEGAL DA REPRESENTAÇÃO PROPOSTA

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

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

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

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

[...]

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

6 Dessa forma, considerando que possui este órgão técnico competência para fiscalizar atos decorrentes de licitações e contratos relativos a obras e serviços de engenharia da Administração Pública do Estado e Municípios do Ceará, formula a presente Representação, entendendo cumpridos os requisitos necessários à sua admissibilidade, ante este edital de Licitação PREGÃO



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

ELETRÔNICO Nº 2023.02.03.014-SEINFRA e seus anexos, ora promovido pelo Município de Caucaia-CE.

#### 4. EXAME TÉCNICO

7 O PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2023.02.03.014-SEINFRA e seus anexos, está promovendo o REGISTRO DE PREÇOS para contratação de empresa para execução de “[...] serviços de intervenções nos prédios e equipamentos do Município de Caucaia [...], considerando “o menor preço em função do maior percentual de desconto sobre a **TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS**”, referindo-se à **PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL** (Anexo VI-Fls.379/407), cujos itens de serviços foram extraídos das TABELAS SEINFRA/CE e SINAPI/Caixa (ambas desoneradas), e de COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS do Município de Caucaia.(CPU) para estimativa do custo total do serviço <sup>1</sup>.

8 Por ser a fonte dos insumos de onde foram extraídos os custos dos serviços, sobre o qual incidirão descontos para se chegar à proposta vencedora da licitação (Edital-Item 1.1.-Fl.273), entende-se inicialmente pela necessidade de compreender o conteúdo e a amplitude desse instrumento – TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS, e conseqüentemente a **abrangência genérica** dessa forma de aquisição.

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

4.1. ENTENDENDO AS TABELAS REFERENCIAIS DE PREÇOS SEINFRA/CE E SINAPI/CAIXA

10 Implantada desde 2001, pela Portaria Nº.170/SEINFRA, a **Tabela Unificada SEINFRA** é o resultado de um trabalho de uniformização e padronização dos custos unitários de serviços de engenharia relativos às obras de edificação, saneamento, rodovias, portos e ferrovias, no âmbito do Estado do Ceará <sup>2</sup>.

11 É gerenciada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará, e possui mais de 7.000 insumos, que resultam em mais de 4.000 composições de custos de serviços. Os preços integrantes dessa tabela são **referenciais utilizados na composição dos orçamentos básicos para contratação de empreendimentos de obras e serviços de engenharia das**

<sup>1</sup> **COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO** – É o detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida (Art. 2º, II do Decreto Federal nº 7983/2013).

<sup>2</sup> Fonte: <https://www.seinfra.ce.gov.br/ acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/> (Acessado em 22/02/2023)

administrações do Estado do Ceará e seus Municípios, que não envolvam recursos oriundos da União. Trazem custos de insumos, serviços, mão de obra e planos de serviços comumente utilizados nas obras públicas, nos mais diversos grupos, tipos e especificidades.

12 Na tabela estão indicados preços referentes a Serviços Preliminares, Movimentação de Terra, Serviços Auxiliares, Obras de Drenagem, Argamassas, Fundações e Estruturas, Contenções, Paredes e Painéis, Esquadrias e Ferragens, Vidros, Cobertura, Impermeabilização, Proteção Térmica, Revestimentos, Pisos, Instalações Hidráulicas, Serviços Operacionais, Instalações Elétricas, Telefonia, Lógica, Som e Sistemas de Controle, Pintura, Pavimentação do Sistema Viário, Conservação do Sistema Viário, Obras Portuárias, dentre outros. Dessa forma, são apresentados os valores atualizados de cimento, argamassas, aço para armadura, louças e metais, ferragens, serviços de mão de obra, até aluguel de máquinas e equipamentos <sup>3</sup>.

13 É periodicamente atualizada, e a vigente com desoneração do período é a de nº 027.1 <sup>4</sup> COM e SEM desoneração (Figuras 1 e 2, a seguir – Itens de serviços).

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

Tabela de Custos - Grupo 027.1 - ENG. SOCIAIS - 2023	
COD	Descrição
1	SERVICOS PRELIMINARES
2	Movimento de Terra
3	SERVICOS AUXILIARES
4	OBRAS DE DRENAGEM
5	ARGAMASSAS
6	FUNDAÇÕES E ESTRUTURAS
7	CONTENÇÕES
8	PAREDES E PAINÉIS
9	ESQUADRIAS E FERRAGENS
10	VIDROS
11	COBERTURA
12	IMPERMEABILIZAÇÃO
13	PROTEÇÃO TÉRMICA
14	REVESTIMENTOS
15	PISOS
16	INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS
17	SERVICOS OPERACIONAIS
18	INST. ELÉTRICAS, TELEFONIA, LÓGICA, SOM E SISTEMAS DE CONTROLE
19	PINTURA
20	PAVIMENTAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO
21	CONSERVAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO
22	OBRAS PORTUÁRIAS
23	TRANSPORTES PARA OBRAS RODOVIÁRIAS
24	URBANIZAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO
25	URBANIZAÇÃO PARAGISMO
26	MURO E FECHAMENTOS
27	SISTEMA DE AR CONDICIONADO
28	REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL
29	ACESSIBILIDADE À EDIFICAÇÕES E ESPAÇOS
30	SERVICOS GERAIS

<sup>3</sup> Fonte: <https://www.seinfra.ce.gov.br/2014/05/06/tabela-de-custos/#:~:text=Esta%2C%20popularmente%20conhecida%20como%20Tabela,nos%20certames%20licitat%C3%B3rios%2C%20a%C3%A9m%20de> (Acessado em 22/02/2023)

<sup>4</sup> Fonte: <https://www.seinfra.ce.gov.br/tabela-de-custos/> (Acessado em 22/02/2023)



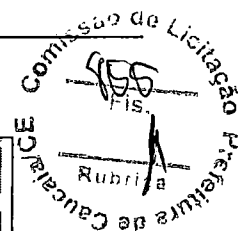
TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

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

“Caiacão em duas demãos com supercal” s/ BDI

Tabela de Custos - Versão B27 - ENC. SOCIAIS 112,76%					
C0588 - CAIACÃO EM DUAS DEMAOS COM SUPERCAL					
Preço Adotado: 4,9800					Unid: M2
Código	Descrição	Unidade	Coefficiente	Preço	Total
MAO DE OBRA					
12395	PINTOR	H	0,2000	23,1700	4,6340
TOTAL MAO DE OBRA					4,6340
MATERIAIS					
12496	SUPERCAL	KG	0,3000	1,1500	0,3450
TOTAL MATERIAIS					0,3450
Total Simples					4,98
Encargos					INCLUSOS
BDI					0,00
TOTAL GERAL					4,98



14 O **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)** é a ferramenta pela qual a Administração Pública Federal (ou demais Administrações que estejam manuseando verba federal) define os valores dos insumos e serviços necessários às obras e serviços de engenharia.

15 A Caixa Econômica Federal – CAIXA atua juntamente com o IBGE, sendo responsável por toda base técnica de engenharia, pelo processamento de dados e publicação dos relatórios de preços e custos, enquanto o IBGE atua na realização da pesquisa de preço, tratamento dos dados, formação e divulgação dos índices integrantes do SINAPI.

16 Os Relatórios de Insumos e Composições do SINAPI estão disponíveis **por Unidade da Federação**. Os relatórios abrangem insumos (materiais, mão de obra e equipamentos) e composições, que representam os serviços mais frequentes na construção civil. Os preços para insumos consideram custos com os Encargos Sociais Desonerado e Não Desonerado, cujo percentual adotado consta no cabeçalho de cada relatório <sup>5</sup>.

17 Decisão do Tribunal de Contas da União sobre essas tabelas dispõe que “[...] os **sistemas oficiais de referência da Administração Pública** reproduzem os preços de mercado, e, por **gozarem de presunção de veracidade**, devem ter precedência em relação ao uso de cotações efetuadas diretamente às empresas que atuam no mercado” (Acórdãos 1.923/2016 e 1.000/2017,

<sup>5</sup> <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/sinapi/referencias-precos-insumos/Paginas/default.aspx> (Acessado em 22/02/2023)





ambos do Plenário), destacando nesse contexto o exemplo do SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, gerenciado pela CAIXA), que se tornou referência oficial de preços desde a LDO de 2003, de forma que “deve ser considerado referência de preços, e, por conseguinte, deve ter primazia em relação às cotações efetuadas diretamente ao mercado”.

4.2. ACHADO - DA ADOÇÃO IRREGULAR DA FERRAMENTA DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PELO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE ITENS DAS TABELAS SEINFRA/CE, SINAPI/CAIXA E COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS (CPU), PARA EXECUÇÃO DE OBRAS E / OU SERVIÇOS DE ENGENHARIA

18 O PREGÃO ELETRÔNICO (PE) Nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos, está promovendo o Registro de Preços pelo maior percentual de desconto aplicado sobre a TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS (Edital-Item1.1-Fls273/274), referindo-se à PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL (Anexo VI-Fls.379/407), cujos itens de serviços foram extraídos das tabelas de custos e insumos da SEINFRA-CE (Tabela 027.1) e SINAPI-Caixa (novembro/2022), bem como de COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS elaboradas pelo Município (CPU) (Termo de Referência-Item2.1-Fl.318).

19 O VALOR MÁXIMO GLOBAL é de RS 18.749.104,71 (Termo de Referência-Item 6.-Fl.320).

20 Os “futuros e eventuais serviços de intervenções nos prédios e equipamentos do Município” serão “solicitados” pela Secretaria de Infraestrutura do Município (Termo de Referência-Item 1-Fl.318).

21 Conforme dispõe o edital (Fl.271) e o Termo de Referência (Item2.1-Fl.318) o preço final da contratação por meio da utilização desse tipo de ferramenta – SRP, será o resultante do **maior desconto dado sobre as composições dos serviços relacionados na TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS**, entendida nesse contexto como sendo a **PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL** (Anexo VI – Fls.379/407).

22 A supracitada PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL é composta por 609 itens de serviços identificados como sendo das tabelas referenciais SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e “CPU” (Código/Referência).

23 Diante da ausência de identificação da sigla “CPU”, adota-se o entendimento de que se trata de “composição própria”, ou seja, trata-se do custo unitário de serviços (descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos)



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

necessários à execução de uma unidade de medida, estimado pelo próprio Município, cujas fontes de preços não foram identificadas.

24 Dessa forma e nesse contexto, entende-se que tal aquisição tem como objetivo a operacionalização, via Registro de Preços, da execução de um objeto não especificado, **amplo e genérico**, demandado a partir da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL composta por 609 composições de serviços, e informado como sendo “intervenções nas instalações físicas prediais” para atender as **necessidades dos órgãos e entidades da Prefeitura de Caucaia** (Anexo I – Termo de Referência-Item 3.1.1-Fl.319).

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

**4.2.1. Da ausência de projeto básico (caracterização, partes gráficas, quantidades e preços) para as obras e serviços de engenharia passíveis de serem demandados a partir da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL**

26 O Termo de Referência em sua justificativa da contratação (Itens 3.1.1 a 3.1.7-Fls.319/320) aborda como sendo **intervenções nas instalações físicas prediais conforme as necessidades** dos órgãos e entidades locais, o fornecimento de serviços, materiais e equipamentos relacionados na PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL composta por 609 itens de serviços, provenientes da SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e composições próprias (Item 3.1.1).

27 Segue registrando que o serviço a ser contratado “[...] englobará um conjunto de ações, revisões, operações preventivas e corretivas cujo objetivo final será intervenções das instalações físicas prediais em perfeito estado de conservação.” (Item 3.1.2).

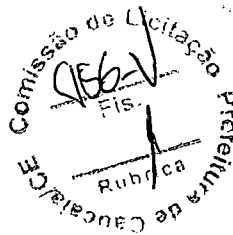
28 Justifica que tendo em vista a “[...] premência de intervenções estruturais nas referidas edificações, **faz-se relevante a execução de serviços de engenharia**, a partir da elaboração de estudos levando-se em consideração, caso a caso, as potencialidades e problemas de infraestrutura pré-existentes. Os serviços de engenharia nas instalações físicas prediais dos equipamentos públicos do Município, incluindo as **instalações elétricas, instalações hidrossanitárias, as subestações dos imóveis próprios ou locados por esta, as torres, mastros de transmissão de dados**, asseguram o uso contínuo e a segurança física dos seus usuários.” (Item 3.1.3-Grifo nosso).

29 Registra ainda a “**conveniência administrativa**” do uso do sistema de registro de preços em função da “impossibilidade da definição prévia do exato quantitativo” (Item 3.1.4).



30 A seguir, relaciona os serviços que poderão ser demandados a partir dos itens integrantes da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL, conforme mostrados na Figura 3, abaixo (Termo de Referência-Item7-Fl.321).

Figura 3 – Descrição dos Serviços (Termo de Referência-Fl.321)



<p>7.1.1. <del>Serviços de engenharia</del>, recuperação e/ou reposição da rede elétrica completa (fios, cabos, tubulações, eletrodutos, quadros elétricos, subestação e seus acessórios, inclusive conserto de bombas, etc.);</p> <p>7.1.2. <del>Serviços de engenharia</del>; recuperação e/ou reposição das instalações hidráulicas e sanitárias em geral, inclusive vedação e limpeza de caixas d'água e cisternas, e esgotamento de fossas sépticas e sumidouros, exceto tratamento de águas servidas;</p> <p>7.1.3. Recuperação, reposição preventiva e/ou corretiva das fiações e cabearmentos dos equipamentos de telefonia, dados e som, em redes estruturadas ou não, e de imagem, inclusive passagem, identificação e crimpagem de cabos;</p> <p>7.1.4. <del>Serviços de impermeabilizações</del>;</p> <p>7.1.5. Serviços de serralherias, de marcenarias, divisórias e demais peças de madeiras ou metálicas;</p> <p>7.1.6. <del>Modificação, reparação e/ou reposição das instalações civis prediais</del>;</p> <p>7.1.7. <del>Serviços de alvenaria, revestimento e pavimentação em geral</del>;</p> <p>7.1.8. Serviços de pintura em geral;</p> <p>7.1.9. <del>Serviços de estrutura metálica</del> (pintura, reaperto de parafusos, troca de componentes físicos, limpeza, desoxidação, aplicação de produtos antiferrugem/antioxidante nas estruturas metálicas e etc.);</p> <p>7.1.10. <del>Serviços de engenharia e recuperação e/ou reposição das estruturas das torres de transmissão de dados</del>, bem como das instalações elétricas/lógica, serviços de pintura das estruturas das torres de transmissão de dados;</p> <p>7.1.11. <del>Serviços de engenharia e recuperação e/ou reposição das subestações</del>;</p> <p>7.1.12. <del>Serviços de engenharia e recuperação e/ou reposição</del>, e correção dos componentes do Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas - SPDA;</p> <p>7.1.13. Serviços de jardinagem: exclusivamente podas de árvores e limpeza de terrenos dos prédios;</p> <p>7.1.14. <del>Serviços de engenharia</del> recuperação e/ou reposição nas instalações de prevenção e combate a incêndio, inclusive hidrantes e mangueiras de incêndio;</p>
---

31 Determina que “As demandas dos **serviços de engenharia e intervenção predial** deverão ser encaminhadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, que, por sua vez, terá como função de acompanhar toda a execução do CONTRATO, inclusive emitir o **Termo de Recebimento Provisório e Definitivo dos serviços efetivamente executados**; [...]” (Termo de Referência-Item 9.1.-Fl.321-Grifo nosso).

32 Exige que “Os orçamentos, em sua integralidade, deverão ser detalhados, fundamentados em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados que expressem a composição de todos os seus custos unitários, [...]” (Termo de Referência-Item 9.2-Fl.322).

33 Descreve as condições de recebimento dos serviços, provisória e definitivamente, e ainda, exige além da medição, memorial descritivo, planta iluminada (layout ou “As built”), identificando onde os serviços foram executados e relatórios fotográficos, e “laudo de inspeção de pintura” para os “serviços de estruturas metálicas” (Termo de Referência-Itens 10.2, 10.3 e 10.4-Fl.324).



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

Comissão de Licitação  
Fis.  
Rubrica

34 Define como uma das obrigações a ser atendida pela futura Contratada, uma “Sala técnica com equipe de técnicos e engenheiros capacitados para atenderem às exigências e serviços objeto do contrato.” (Termo de Referência-Item 13.1.3-Fl.327-Grifo nosso), bem como “[...] Engenheiro Civil, Engenheiro Eletricista, Técnico de nível médio e Encarregado de turma, devidamente reconhecidos pelo CREA, inclusive para cálculos necessários ao bom funcionamento das intervenções.” (Termo de Referência-Item 16.2-Fl.331-Grifo nosso).

35 Ora, diante de tais exigências (Termos de recebimento, as built, memorial descritivo, plantas iluminadas, etc) e do rol de serviços descritos (Figura 3, acima), verifica-se a caracterização da disponibilidade de diversos tipos de intervenções referentes à obras e serviços de engenharia, a serem demandadas futuramente de acordo com a conveniência e oportunidade do Município, a partir dos 609 itens de serviços integrantes da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL.

36 Nesse contexto, registra-se a amplitude genérica dessa aquisição.

37 Embora seja indicado no edital/Termo de referência a contratação de intervenções nas instalações físicas prediais conforme as necessidades, verifica-se na supracitada planilha sintética, a inclusão de itens de serviços outros que não trata de intervenções em instalações físicas prediais, tais como os exemplos citados no quadro 2 a seguir, dentre outros.

Quadro 2 – Exemplos de Itens de serviços não relacionados às “intervenções prediais”

ITEM Nº	SERVIÇOS	NA PLANILHA SINTÉTICA (FL.)
67	ASSENTAMENTO DE GUIA (MEIO-FIO) EM CONCRETO PRE-FABRICADO	382
69,70,71	ATERRO MANUAL E MECANIZADO DE VALA	382
86 a 91	CABO DE COBRA FLEXÍVEL, ANTI-CHAMA-FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	382/383
123/124	CARGA MANUAL DE ENTULHO EM CAMINHÃO BASCULANTE	384
146 a 148	CONCRETAGEM DE BLOCOS DE COROAMENTO, PILARES, VIGAS E LAJES	386
174 a 204	DEMOLIÇÃO DE ALVENARIAS, CALHAS, COBOGÓS, ESTRUTURA DE MADEIRA, E METÁLICA, FORROS, LAJES, PAVIMENTOS, PILARES E VIGAS, DENTRE OUTROS	387/388
215	ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS DE ENGENHARIA	388
235	ESCADA DE CONCRETO ARMADO MOLDADA IN LOCO	389
235 a 243	ESCAVAÇÃO MANUAL E MECÂNICA	389/390
247	EXECUÇÃO DE ALMOXARIFADO EM CANTEIRO DE OBRA	390
248 a 252	EXECUÇÃO DE PASSEIO (CALÇADA) OU PISO DE CONCRETO	390
253	EXECUÇÃO DE PÁTIO/ESTACIONAMENTO	390



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

254 a 259	FABRICAÇÃO DE FORMAS PARA LAJES, PILARES E VIGAS	390/391
274 e 278	FORROS DE GESSO E PVC	391
289 a 293	IMPERMEABILIZAÇÃO COM MANTA ASFÁLTICA	392
338 a 340	LAJES PRE-FABRICADAS	395

38 Ora, a ausência de caracterização dos tipos de obras / serviços referentes às “intervensões” que serão executadas, integram o “objeto” de forma ampla e genérica, **podendo albergar a demanda de diversos tipos de obras / serviços de engenharia, possíveis a partir dos 609 itens de insumos integrantes da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL.**

39 Tais evidências apontam a atuação da Administração municipal no sentido de deixar a sua disposição e conveniência recursos e itens de serviços (insumos, materiais e equipamentos) existentes nas tabelas SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e composições próprias, para que sejam acionados por demandas genéricas, sem atentar para as determinações do Art. 3º, II e III da Lei 10520/2002, diante da ausência de definição clara do objeto a ser executado a partir da disponibilidade de “609 itens de serviços” extraídos dessas tabelas referenciais e composições próprias, **sem a caracterização do que de fato será executado a partir deles.**

40 E ainda, nesse cenário evidencia-se a desconformidade ao Art. 3º, VIII e 4º, I e III do Decreto Federal 10.024/2019, bem como os Arts. 6º, IX e 7º, §2º, I da Lei 8.666/93.

41 Conforme exigência do item 13 –OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA (Termo de Referência-Fls.327/330), a Contratada estará sujeita a uma série de obrigações, inclusive as de “reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o os serviços de engenharia, [...], em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções” (subitem13.19), e ainda, emitir Anotação de Responsabilidade Técnica – ART (Subitem 27.13), **acerca de demandas de obras / serviços desconhecidos a serem demandados futuramente.**

42 As intervenções porventura demandadas citadas de forma genérica (Termo de Referência –Item 7.-Fl.3210-Figura 3 dessa instrução) integram portanto, um rol de possíveis obras e/ou serviços de engenharia, e como tal, possuem complexidade, **pressupostos técnicos e características próprias**, de forma que a contratação de tais empreendimentos **exigem fundamentalmente a elaboração de PROJETO BÁSICO**, com elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para o seu dimensionamento, baseado nas indicações de estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica do serviço e o adequado tratamento do impacto ambiental, e que também possibilite a avaliação do seu custo e a definição dos métodos e do prazo de sua execução, nos moldes do Art.6º, IX da Lei 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

Comissão de Licitação  
Rubrica

43 É, portanto, um serviço que envolve planejamento, coordenação, fiscalização e controle, **além da responsabilidade técnica de um profissional habilitado** diante de possíveis erros ou danos, nos moldes da Resolução CONFEA n° 1025 de 30/10/2009, alterada pela Resolução CONFEA n° 1.092 DE 19/09/2017.

44 Sobre o tema, definiu a Orientação Técnica OT-IBR 002/2009 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas – IBRAOP, que um Serviço de Engenharia é toda atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme disposto na Lei Federal n° 5.194/66, tais como: **consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar**, ou ainda, **demolir**. Incluem-se nesta definição as atividades referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de **projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento** (Arts. 6º, II e 13 da Lei 8.666/93).

45 A futura Contratada deverá assumir obrigações advindas de Termo Contratual, **sobre um objeto não definido quando da licitação**, identificando-se genericamente somente como “intervenções nos prédios e equipamentos”, e que poderá ser demandado na vigência desse instrumento (Edital-Item 1.1-FI.273).

46 Dessa forma, evidencia-se a determinação editalícia de que o Registro de Preços ora implementado por meio desse Pregão Eletrônico n° 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos, **objetiva a execução de obras e serviços de engenharia**, caracterizados pelas exigências acima relacionadas, tratando da contratação indireta de serviços técnicos especializados (Edital-Item 6.5-RELATIVA À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA-Fls.285/288), claramente definidos nas determinações integrantes da Lei 5194/66, e nas atribuições das Resoluções CONFEA-CREA n° 1010 de 22/08/2005 e 1073 de 19/04/2016.

47 Verifica-se que esse Pregão Eletrônico n° 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos está sendo **publicado sem caracterização do objeto a ser executado**, promovido sem apresentação de projeto básico – partes gráficas (plantas), orçamento básico, especificações técnicas e cronogramas físico-financeiros das diversas intervenções que o Município carece e que podem ser demandados a partir dos 609 itens da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL, integrantes da tabela de preços SEINFRA-CE, SINAPI/Caixa e de composições próprias – “CPU”, de forma genérica e sem quaisquer especificidades técnicas devidamente definidas e integradas ao ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA (Fls. 318/343).



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

49 Conforme entendimento do TCU, ora compartilhado nessa análise, é indevida a utilização de "[...] sistema de registro de preços para a contratação de obras, com o emprego da **ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda-chuva"**, com objeto incerto e indefinido, sem a prévia realização dos projetos básico e executivo das intervenções a serem realizadas (TCU-Plenário-Acórdão N° 3143/2020).

50 Nesse cenário, tal situação representa flagrante desatendimento aos Art. 3º, II e III da Lei 10.520/2002, e Arts. 6º, IX, 7º, §§ 2º e 4º da lei 8.666/93 (combinado com o Art.9º, I do Decreto Federal nº 7.892/2013), considerando ainda o art. 3º do mesmo dispositivo, visto estarem ausentes os pressupostos do **juízo objetivo** e da impossibilidade de aferição da **proposta mais vantajosa para a administração municipal**.

#### **4.2.2. Da ausência de identificação / justificativa da necessidade de contratação frequente dos 609 itens de serviços da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL**

51 Esse Pregão Eletrônico nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos está promovendo o registro de preços de 609 itens de serviços integrantes das tabelas referenciais dinâmicas SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e composições próprias, acrescidas de BDI.

52 Ao se verificar a regulamentação federal relativa aos SISTEMAS DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) - Decreto N° 7892/2013 constata-se que restou não atendido o seguinte dispositivo integrante do Art. 3º, I, qual seja:

- a. **I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver contratações frequentes** – Diante da ausência de caracterização do objeto a ser executado, não há como evidenciar que os 609 itens da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL (Fis.379/407) se caracterizam pela necessidade frequente de contratação.

#### **Decreto Federal N° 7892/2013**

[...]

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;**

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

Comissão de Licitação  
FIS.

53 Ao se verificar a regulamentação federal relativa à utilização da MODALIDADE PREGÃO, NA FORMA ELETRÔNICA, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os **serviços comuns de engenharia** - Decreto Nº 10.024/2019 constata-se a desconformidade do certame com as determinações legais listadas a seguir.

- a. Art.3º, XI, I – Ausência de identificação dos elementos que embasaram a avaliação dos custos, bem como a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução – O objeto contratual é uma lista de 609 itens extraídos das tabelas referenciais e composições próprias, **que integram o edital sem identificação dos custos dos serviços** de “intervenções nos prédios e equipamentos do município”, visto que os mesmos somente serão conhecidos futuramente.

**Decreto 10.024/2019:**

[...]

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

[...]

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

54 Ao licitar os 609 itens de serviços integrantes das tabelas referenciais e composições próprias, **sem caracterizar quais serviços serão consumidos e sem estimar as quantidades necessárias à realização das “intervenções nos prédios e equipamentos do município”**, que não foram padronizados e que serão demandadas de acordo com a necessidade, a administração municipal ignora de forma flagrante a necessidade do julgamento objetivo, e em consequência, o processo de obtenção da proposta mais vantajosa, desatendendo o Art. 2º, do Decreto 10.024/2019 e o Art.3º da Lei 8.666/93.

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





#### 4.2.3. Da ausência de critérios objetivos de julgamento quanto à QUALIFICAÇÃO TÉCNICA das Participantes

56 Outro ponto merece atenção nesse cenário. Ao analisar a necessidade de atendimento pelas participantes da determinação contida no item 6.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (Fls.285/286), restaram não passíveis de respostas objetivas as seguintes questões:

- a. No rol de 609 itens de serviços extraídos das tabelas SEINFRA-CE e SINAPI/Caixa e composições próprias, quais deles serão considerados pela comissão julgadora da licitação como os que atendem o item 6.5.3 – **Capacidade Técnico-Operacional**: “Comprovação [...] atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, [...] cujas parcelas mais relevantes são: a) [...], b) [...], c) [...], d) [...]”. Ver itens da Figura 4 abaixo.

Figura 4 – Capacidade Técnico-Operacional (Edital – Fl.286)

- |  |
|--|
| <p>a) EXECUÇÃO DE CERÂMICA ESMALTADA RETIFICADA C/ ARG. PRÉ-FABRICADA ACIMA DE 30x30cm, EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 1900 M<sup>2</sup>;</p> <p>b) EXECUÇÃO DE TELHAMENTO COM TELHA CERÂMICA, EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 3700 M<sup>2</sup>;</p> <p>c) EXECUÇÃO DE PISO INDUSTRIAL NATURAL ESP. = 12mm EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 1050 M<sup>2</sup>;</p> <p>d) EXECUÇÃO DE ALVENARIA DE VEDAÇÃO DE BLOCOS CERÂMICOS FURADOS DE 9X14X19 CM, EM QUANTIDADE NÃO INFERIOR A 1300 M<sup>2</sup>.</p> |
|--|

- b. No rol de 609 itens de serviços extraídos das tabelas SEINFRA-CE e SINAPI/Caixa e composições próprias, quais deles serão considerados pela comissão julgadora da licitação como os que atendem o item 6.5.4 – **Capacidade Técnico-Profissional**: “Comprovação [...] de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço já concluído, de características semelhantes às do objeto do edital [...] cujas parcelas mais relevantes são: a) [...], b) [...], c) [...], d) [...]”. Ver itens da Figura 5 abaixo.

Figura 5 – Capacidade Técnico-Profissional (Edital – Fl.286)

- |  |
|--|
| <p>a) EXECUÇÃO DE CERÂMICA ESMALTADA RETIFICADA C/ ARG. PRÉ-FABRICADA;</p> <p>b) EXECUÇÃO DE TELHAMENTO COM TELHA CERÂMICA;</p> <p>c) EXECUÇÃO DE PISO INDUSTRIAL NATURAL ESP. = 12mm;</p> <p>d) EXECUÇÃO DE ALVENARIA DE VEDAÇÃO DE BLOCOS CERÂMICOS FURADOS.</p> |
|--|

57 Verifica-se diante da exigência da qualificação técnica dos itens 6.5.3 e 6.5.4 a impossibilidade de comprovação de tais exigências, visto que diante do rol de 609 itens de serviços / insumos integrantes da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL (Fls.379/407) (extraídos das tabelas SEINFRA-CE, SINAPI/Caixa e composições próprias), seria necessário



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

que os participantes apresentassem atestados contendo todos os itens da supracitada Planilha visto que nenhum deles foi especificado.

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

59 Tal situação compromete de forma flagrante o atendimento aos pressupostos do Art. 2º do Decreto Federal 10.024/2019, bem como o Art. 3º da Lei 8.666/93, especificamente sobre a **impossibilidade de julgamento objetivo** relativamente à qualificação técnica exigida das participantes.

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

60 O objeto licitado refere-se à execução futura de “serviços de intervenções nos prédios e equipamentos do Município” cuja vencedora será aquela empresa que apresentar o maior percentual de desconto sobre a TABELA REFERENCIAL DE PREÇOS (Edital-Item 1.1.-Fl.273), anexada ao edital como PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL (Fls.379/407), contendo 609 itens de serviços/insumos extraídos das tabelas de custos da SEINFRA-CE, SINAPI/Caixa e composições próprias.

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

62 Considerando-se essa definição legal e a licitação ora em análise, lançada de forma genérica e sem indicação de quais tipos de intervenções serão realizadas (que deverão ser demandadas a partir dos 609 itens de insumos/serviços integrantes da PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL), entende-se que **ficarão à disposição e conveniência do Município, diversos tipos de obras e serviços de engenharia**.

63 Verifica-se na PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL uma relação de 609 itens que deverão ser associados e que resultarão na execução de obras/serviços de engenharia, sem projeto básico que defina sua utilização futura, como já registrado, em flagrante desatendimento ao Art. 4º I e II do Decreto Federal 10.024/2019 e ao Art. 3º da Lei 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

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



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

[...]

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

- 01) O Sistema de Registros de Preços é adequado àquelas compras e serviços mais **simples e rotineiros**, ou seja, que podem ser individualizados por meio de descrição simplificada e sucinta, sem complexidades;
  - 02) Os serviços relacionados à área de engenharia, em regra, são impróprios para o Sistema de Registro de Preços;
  - 03) **Não há amparo legal para adoção do SRP para contratação de obras de engenharia.**
- (Grifo nosso).

TCE/CE – Resolução nº 2883/2016 (Processo nº 03598/2016-5)

[...]

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade, DETERMINAR [...] que:

- a) PROMOVA A NULIDADE do [...], com Ata de Registro de Preços, por não se revestir de forma regular, em face da ausência de amparo legal para contratação de obras por meio dessa modalidade licitatória;
- b) OBSERVE os estritos termos da Lei nº 8.666/1993 em futuras licitações envolvendo obras de engenharia; e,
- c) ABSTENHA de adotar o Sistema de Registro de Preços para obras de engenharia”, [...].

TCE/CE – Resolução nº 06882/2016 (Processo nº 05499/2018-5)

[...]

RESOLVE o Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará [...]:

- a) À [...] que proceda à ANULAÇÃO da Concorrência Pública [...] e dos demais atos dela decorrentes, tais como Atas de Registro de Preços, contratos e ordens de serviço já formalizadas, em cumprimento ao art. 49 da LOTCE, face à ausência de amparo legal de contratação de obra pelo Sistema de Registro de Preços;
- b) À [...] que se abstenha de realizar futuras licitações para contratação de obra pelo Sistema de Registro de Preços, face à ausência de amparo legal, e, no ensejo, cientifique-as que esta Corte de Contas adotará como referência em suas fiscalizações as definições constantes na OT-IBR 002/2009 do IBRAOP;
- c) [...].

65 Da mesma forma, externou o TCU entendimento sobre o tema, decidindo que é possível contratar SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA com base em REGISTRO DE PREÇOS, somente quando a finalidade seja de **MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE INSTALAÇÕES PREDIAIS, ONDE A DEMANDA SEJA REPETIDA E ROTINEIRA**, condições estas **NÃO DEMONSTRADAS NESSA AQUISIÇÃO.**



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

Comissão de Licitação  
Fis. 11/01

66 Entende-se dessa forma que tal ferramenta **não é aplicável à contratação de obras**, visto que nesse contexto de intervenção, **NÃO HÁ DEMANDAS DE ITENS ISOLADOS**, pois, os insumos - material, mão de obra e equipamentos (fornecimentos esses integrantes do OBJETO desse PE nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos, referentes aos 609 de itens integrantes da Tabela Referencial – PLANILHA SINTÉTICA REFERENCIAL), não podem ser dissociados uns dos outros, entendendo o TCU pela impossibilidade de contratação desse tipo de serviço por meio de REGISTRO DE PREÇOS.

#### TCU-Plenário-Acórdão Nº 3.605/2014

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

#### TCU-Plenário-Acórdão Nº 495/2018

[...]

9.3.1. realização de licitação por meio do sistema de registro de preços para execução de obras e serviços de engenharia - hipótese não prevista no art. 3º do Decreto 7892/2013 - que **somente podem ser licitados quando houver projeto básico aprovado e orçamento detalhado que expressem a composição de todos os seus custos unitários, as especificações completas dos bens e serviços a serem adquiridos e a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, conforme o consumo e utilização prováveis**, nos termos dos arts. 15, §7º, incisos I e II; 7º, incisos I e II e §§1º, 2º e 4º; e 8º da Lei 8666/93; o disposto no art. 9º, incisos I, II, IV e V, do Decreto 7892/2013, bem como o entendimento do Tribunal exarado no Acórdão 1078/2017-Plenário; (Grifo nosso).

#### TCU-Plenário-Acórdão Nº 980/2018

O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, pelo fato de o objeto não se enquadrar em nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 e também porque, **na contratação de obras, não há demanda por itens isolados**, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. (Grifo nosso).

67 O Decreto Federal nº 10.024 de 20/09/2019 <sup>6</sup>, define em seu Art.3º, VIII, **SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA** como sendo a “atividade ou conjunto de atividades que necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante

<sup>6</sup> “Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal”



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

Esse caso concreto é um exemplo de REGISTRO DE PREÇOS para contratação de 609 itens isolados, todos extraídos das planilhas de preços referencial da SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS, que serão acionados quando houver demandas do Município.

## 5. DO PEDIDO ACAUTELATÓRIO

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

70 Considerando que esse Pregão Eletrônico nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos encontra-se eivado de **vícios insanáveis**, apresentando farto desatendimento aos pressupostos do Art. 1º, 3º, II e III da Lei 10.520/2002, Arts. 3º, 6º, I, IX, 7º, §§ 2º e 45 da lei 8.666/93, Decreto Federal nº 7.892/2013, Decreto Federal nº 10.024/2019 e entendimentos do TCU e desse TCE/CE.

71 Considerando que o certame em questão se encontra em pleno processamento e com abertura das propostas de preços prevista para o **dia 03/03/2023**.

72 Considerando que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e que esse procedimento licitatório não se reveste de forma regular, por estar eivado de vícios insanáveis, e que restaram configurados os princípios da **fumaça do bom direito** e o **perigo da demora**, visto a sessão pública para recebimento dos documentos de habilitação e propostas, marcados para o dia 03/03/2023 próximo.

73 Considerando que a adoção de **registro de preços para contratação de 609 itens de serviços/materiais/mão-de-obra/equipamentos**, todos extraídos das planilhas de preços referenciais da SEINFRA/CE, SINAPI/Caixa e COMPOSIÇÕES PRÓPRIAS, que por não poderem ser demandados isoladamente deverão ser associados e transformados em itens de obras e/ou serviços de engenharia quando houver demandas do Município, **sem projeto básico e cronogramas de execução das intervenções a serem executadas e dos serviços que serão prestados**, resulta no total desatendimento ao que preconiza os Arts. 3º, 6º, I, IX, 7º, §§ 2º e 45 da lei 8.666/93, Decretos Federais nº 7.892/2013 e 10.024/2019, e entendimentos do TCU e desse TCE/CE.



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

Comissão de Licitação  
FIS.

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

75 Considerando que o critério de escolha da vencedora “embutido” na justificativa genérica da aquisição (Termo de Referência - Item 3.1 – Fls.319/320), e baseado no PERCENTUAL DE DESCONTO, caracteriza uma disputa pelos 609 itens extraídos das tabelas SEINFRA-CE, SINAPI/Caixa e Composições Próprias, tornando o processo genérico e confuso.

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

77 Considerando que é amplo o rol de insumos que podem ser empregados, e que, nessas condições, esse PE nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos encontra-se em desacordo com os pressupostos legais e dos normativos atinentes à matéria.

78 Considerando a iniciativa do Município de Caucaia que no ano de 2022 já havia contratado de forma irregular, obras e serviços de engenharia no montante de R\$ 34,3 milhões por meio de Sistema de Registro de Preços - SRP, objeto de inspeção *in loco* e tratado no âmbito do Processo Nº 26.104/2022-1, ora em tramitação nesse TCE/CE.

79 Considerando a necessidade de atuação nessa fase do processo, visto que um contrato futuramente firmado a partir dessa aquisição, sem projeto básico contendo a caracterização de quais obras e/ou serviços de engenharia seriam efetivamente demandados, transformar-se-ia em uma espécie de CONTRATO “GUARDA-CHUVA” oculto em uma ata de registro de preços, podendo ser acionado a partir da conveniência do Município.

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

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



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

## 6. CONCLUSÃO

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

84 E ainda, pela concessão de **medida cautelar** visando a suspensão desse Pregão Eletrônico nº 2023.02.03.01-SEINFRA e seus anexos até a discussão do mérito quanto às irregularidades/ilegalidades questionadas (item 4 deste Relatório de Instrução), nos moldes do Art. 21-A da LOTCE.

## 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a. **Conhecer** a presente Representação, em razão do atendimento aos pressupostos de admissibilidade, de acordo com o descrito no Item 5 dessa instrução;
- b. **Deferir** a presente medida cautelar, determinando a suspensão acautelatória desse certame na fase em que se encontra, em função da caracterização dos pressupostos básicos da **fumaça do bom direito** e o **perigo da demora**, com fulcro no Art. 21-A da LOTCE, considerando a iminência de realização da sessão de abertura da licitação, prevista para o próximo dia 03/03/2023;
- c. **Notificar** os Srs. **Andre Luiz Daher Vasconcelos** – Secretário Municipal de infraestrutura e **Robson Vieira de Moura** – Ordenador de Despesas da Secretaria Municipal de Infraestrutura, que subscreve o supracitado edital, sobre a instauração deste processo de Representação com medida cautelar, para que tome as providências cabíveis comunicando em até 30 dias a esse TCE-CE a decisão que vier a ser tomada pelo Município de Caucaia para sanear a situação nessa instrução evidenciada.

Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 28 de fevereiro de 2023.

**Assina (m) digitalmente este documento:**



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS  
DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

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

Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA

Fis \_\_\_\_\_

Visto \_\_\_\_\_

Visto:

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

