



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

6792/21
-202-
Liuene

Ao

Procurador-Geral do Município

Da

PGM

Processo n. 6792/2021

Pregão Eletrônico n. 016/2021

Objeto: *Contratação de empresa especializada em serviço de atualização e modernização da planta genérica de valores.*

Trata-se de impugnação ao Edital interposta pela empresa "Vallenge Consultoria, Projetos e Obras LTDA" conforme fls. 196/199.

Aduz a Impugnante, em síntese, que é contra modalidade de licitação definida pela Administração, em que o critério de julgamento é o "menor preço", em desconformidade com o disposto na Lei nº 8.666/93, pois não trata de um serviço comum de engenharia.

Argumenta ainda que modalidade pregão, tem como critério de julgamento o menor preço, não deverá ser utilizada para serviços de natureza predominante intelectual, os quais requerem individualização ou invocação, podendo apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade.

É o relatório.

Tempestiva a Impugnação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

6792/21
-203
Luizine

No mérito, sem razão à Impugnante, vejamos:


O apontamento impugnado encontra-se ou no âmbito de discricionariedade do administrador ou em perfeita sintonia com os julgados e/ou procedimentos adotados pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Considerando não haver predominância de trabalho intelectual, nem tampouco considerável complexidade técnica de engenharia, inexistente vedação para a modalidade pregão, conforme julgado do E.TCE/SP, anexo.

Ante o exposto o parecer é pela **IMPROCEDÊNCIA** da Impugnação ofertada, mantendo-se incólume o presente edital.

É a manifestação, salvo melhor juízo, submetido à elevada apreciação do Digno Procurador-Geral do Município.

Caçapava, 22 de dezembro de 2021.


Wagner Rodolfo Faria Nogueira
Procurador-Geral do Município

OAB/SP nº 125.486



6792/21
CPIA - 204 -
Luziene

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

24-11-10

CFA

=====
Processo: TC-001016/008/10
Representante: Coplan - Construtora Planalto Ltda.
Signatários: Luiz Raimundo Neves e Maurício Antonio
Neves
Representada: Prefeitura Municipal de Lins
Assunto: Representação visando ao exame prévio
do edital do pregão presencial n. 50/10, tipo menor preço
global, objetivando o registro de preços para a
"contratação futura de empresa para execução de serviços de
recapeamento, manutenção asfáltica e tapa-buracos, conforme
especificações e condições constantes do anexo I" do
edital.
Responsável: Waldemar Sândoli Casadei (Prefeito)
Advogados: Ivan Barbosa Rigolin (OAB/SP n.
64.974); Gina Copola (OAB/SP n. 140.232)
=====

1. RELATÓRIO

1.1 A **COPLAN - CONSTRUTORA PLANALTO LTDA.** interpõe, com fundamento no artigo 113 da Lei n. 8.666/93, representação visando ao exame prévio do edital do pregão presencial n. 50/10, formulado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE LINS.**

Objetiva tal certame registrar preços para a "contratação futura de empresa para execução de serviços de recapeamento, manutenção asfáltica e tapa-buracos, conforme especificações e condições constantes do anexo I" do edital.

1.2 Queixa-se a Representante da ilegalidade da adoção da modalidade pregão para a contratação almejada, haja vista o objeto do certame não ser "serviço comum", tratando-se de uma verdadeira obra de engenharia, especialmente por demandar controle no desenvolvimento e no processo produtivo e pagamento por medições.

1.3 Determinei a paralisação do andamento do certame, nos termos do despacho de fls. 58/61, já ratificado pelo E. Plenário (fls. 133/135).

Nesta oportunidade, a Administração foi instada a também esclarecer a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços e obras de engenharia; a eleição do tipo menor preço global,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

6792/2
-205-
Cópia
Luziene

considerando que o objeto licitado envolve serviços técnicos de natureza diversa; a exigência de atestados para a comprovação da capacidade operacional acompanhados da certidão de acervo técnico (CAT), todos, à primeira vista, em descompasso com a firme jurisprudência desta Corte.

1.4 A Administração aduz, em defesa (fls. 63/70), que as obras e serviços de engenharia ora licitados têm amparo da Lei n. 10.520/02 porque *"não há nada mais corriqueiro e comum em engenharia do que recapeamento e manutenção asfáltica, e tapa-buracos, e, portanto, é ponto pacífico que o objeto da licitação pretendida é comum, sem grande complexidade de especificação ou execução"*; por sinal, o TCU já decidiu mais de vez que tanto obras quanto serviços de engenharia comuns podem ser licitados por pregão; este também é o ensinamento de JAIR EDUARDO SANTANA¹.

Já o fato de se adotar o sistema de registro de preços para obras de engenharia é bastante corriqueiro, tanto assim que já foi realizado pelas Prefeituras Municipais de Bastos, Buritama e Votuporanga, sem contestações ou impugnações.

Também é correto o tipo menor preço global eleito porque *"não envolve serviço técnico algum, mas, sim, obra e serviços comuns, que não envolvem grande complexidade, nem detalhamento, sendo que o objeto está objetivamente definido no edital, por meio de especificações usuais no mercado, e sem maiores dificuldades ou estudos"*.

Por fim, argumenta que a exigência de atestado de capacidade operacional acompanhado da certidão de acervo técnico está em estrita conformidade com a súmula n. 23 deste Tribunal, sendo também admitida pelo TCU.

Informa, por derradeiro, não ter havido impugnações no âmbito da Administração.

1.5 A Assessoria Técnica, sob a ótica da engenharia (fls. 118/119), entende que o edital deve ser retificado tão somente no que diz respeito à exigência de que os atestados de qualificação operacional se façam acompanhar da certidão de acervo técnico.

Já sob o aspecto jurídico (fls. 120/123), conclui pela improcedência da representação, a despeito de haver necessidade de retificação do edital. É que, considerando a natureza do objeto licitado, admite a adoção do pregão e do sistema de registro de preços, advertindo, no entanto, que o critério *"menor preço global"* é restritivo em relação à

¹ *Pregão Presencial e Eletrônico*. 2ª ed. Fórum, pp. 92/97.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

6792/2
-206-
Liuere

ampla competitividade, em razão da diversidade dos itens licitados: a) serviços de recapeamento com remoção de pavimento; b) serviços de recapeamento sem remoção de pavimento, com fresagem; c) serviços de recapeamento sem remoção de pavimento e d) manutenção asfáltica e tapa-buracos - serviços pontuais. Condena, ademais, a previsão de apresentação de atestados de qualificação operacional, acompanhadas da CAT.

A Chefia da Assessoria Técnica (fls. 124/125) também admite licitação por meio de pregão, por atribuir ao objeto licitado *"características singelas e compatíveis com a natureza comum reclamada pelo ordenamento de regência"*; mas crê que as demais questões levantadas não foram devidamente solucionadas pela Prefeitura. Deveras, a despeito de o sistema de registro de preços já ter sido admitido em julgados anteriores, como ocorreu no processo TC-64/001/10, os serviços, no caso concreto, não podem ser qualificados de *"pequena monta ou de pequenos reparos"* (valor estimado da contratação R\$12.241.721,55), não sendo admissível, pois, a utilização do sistema de registro de preços.

Acresce que o *"critério de julgamento eleito (menor preço global) e a forma constante e contínua da sua execução desabilitam a sistemática adotada que tem como característica primordial o registro de preços unitários e individualizados, o que me parece se aplicar ao caso, diante do tipo de execução prevista (empreitada por preço unitário) que reclama o pagamento à contratada por medição futura vinculada à processo produtivo específico"*.

Condena, por fim, a exigência de atestados de capacidade operacional acompanhadas da CAT, consoante jurisprudência pacífica desta Corte.

Nestes termos, a despeito de a impugnação ser improcedente, crê que *"o edital em análise não pode seguir adiante, porquanto permeado de vícios insanáveis que reclamam sua anulação"*.

1.6 Para a digna SDG (fls. 126/128), diante da natureza do objeto licitado —*"não vai além do simples e rotineiro recapeamento asfáltico (tapa-buracos)"*— cabe admitir tanto licitação na modalidade pregão quanto a adoção do sistema de registro de preços, também não havendo reparo em relação ao tipo de julgamento eleito (menor preço global), já que não se trata de compras, mas de serviços de recapeamento, quem sugere a realização de forma integral. Condena, no entanto, a exigência de atestados de comprovação de qualificação técnico-operacional,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CÓPIA
67922
-207-
Liuene

acompanhada da respectiva CAT, a exemplo do decidido nos autos do TC-202/013/10, na sessão plenária de 07-04-10.

2. VOTO

2.1 A Administração, pretendendo realizar licitação para registrar preços visando à contratação futura de empresa para execução de serviços de recapeamento, manutenção asfáltica e tapa-buracos², inseriu no edital prescrições que, de fato, devem ser revistas.

² Transcrição parcial do anexo "Obra: Custo de Serviços de Recapeamento asfáltico CBUQ e Manutenção Asfáltica de Tapa Buraco" (fl. 47).

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS
1	SERVIÇOS DE RECAPEAMENTO COM REMOÇÃO DE PAVIMENTO - TOTAL DE 3.000,00 M ²
	Demolição de pavimento asfáltico, inclusive capa e carga
	Transporte de material bota fora
	Regularização e compactação de subleito até 20 cm
	Escavação e carga e transporte material de 1ª categoria
	Base em solo cimento 6% mistura em pista compc. 100% PN
	Pintura impermeabilizante com cm 30
	Imprimadura ligante com RR-2C ou 1C
	Transporte local com caminhão basc. 6m ³ Rod pavimentada
	Capa de rolamento com CBUQ compactada (espessura 3 cm)
2	SERVIÇOS DE RECAPEAMENTO SEM REMOÇÃO DE PAVIMENTO - COM FRESAGEM (sic) TOTAL DE 15.000,00 M ²
	Limpeza e regularização de pavimento existente
	Imprimadura ligante com RR-2C ou 1C
	Fresagem contínua de pavimento
	Transporte material bota fora dmt = 10km
	Transporte local com caminhão basc. 6m ³ Rod pavimentada
	Capa de rolamento com CBUQ compactada (esp 3 cm)
3	SERVIÇOS DE RECAPEAMENTO SEM REMOÇÃO DE PAVIMENTO - TOTAL DE 500.000,00 M ²
	Limpeza e regularização de pavimento existente
	Imprimadura ligante com RR-2C ou 1C
	Transporte local com caminhão basc 6m ³ Rod pavimentada
	Capa de rolamento com CBUQ compactada (esp 3 cm)
4	MANUTENÇÃO ASFÁLTICA E TAPA BURACOS - SERVIÇOS PONTUAIS
	Demolição de pavimento asfáltico, inclusive capa e carga
	Transporte de material bota fora
	Regularização e compactação de subleito até 20 cm
	Escavação e carga e transporte material de 1ª categoria
	Base de solo brita 50% de brita
	Pintura impermeabilizante com cm 30
	Imprimadura ligante com RR-2C ou 1C
	Transporte local com caminhão basc. 6m ³ Rod pavimentada
	Capa de rolamento com CBUQ compactada (espessura 3 cm)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

6392/2
-208
CÓPIA
Luis

2.2 No que diz respeito aos serviços de recapeamento sem remoção de pavimento, com e sem fresagem, e de manutenção asfáltica e tapa-buracos, especificados nos itens 2, 3 e 4 da tabela de custos (v. nota de rodapé n. 2), com os órgãos técnicos, também eu considero possível a utilização do pregão e do registro de preços, pois os serviços pretendidos nada têm de excepcional, nem de invulgar complexidade. São serviços de engenharia comuns, definidos em parâmetros claros, precisos, rotineiros para as empresas do ramo.

Também não identifico, nesta hipótese, motivo de censura ao critério de julgamento eleito, o do menor preço global. Ainda que se possa vislumbrar, para o caso concreto, a possibilidade de adoção de outras soluções cabíveis, tal qual o "menor preço por item", não há razão para determinar antecipadamente, por via de medida excepcional, alterações nas regras do edital. É que se considerarmos que uma das características marcantes do ato administrativo é justamente a realização de um determinado interesse público e que, por isso, presume-se legítimo, não é cabível fulminar a escolha do administrador em sede de exame prévio de edital, medida de caráter excepcional do controle prévio dos atos da administração, que tem por finalidade expurgar exigências editalícias flagrantemente ilegais, que restrinjam, desmotivadamente, o universo de licitantes ou prejudiquem a formulação de propostas.

Isto não significa que os atos porventura praticados pelo administrador, nos exatos moldes ora anunciados, não deverão ser submetidos ao controle da legalidade, por ocasião do regular exame dos termos contratuais. É que somente nestes termos poder-se-á aquilatar os resultados da opção do administrador, no que diz respeito à garantia da ampla competitividade, somado ao cotejo entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado.

2.3 Mesma sorte não têm os serviços de recapeamento com remoção de pavimento (item 1 da nota de rodapé n. 2), por conta de peculiaridades que não autorizam a mesma conclusão.

Aqui os serviços visados superam o simples recapeamento ou reforço por superposição de camada, porque há previsão de construção de *base em solo cimento* e



CÓPIA

6792/21
-209-
Luzine

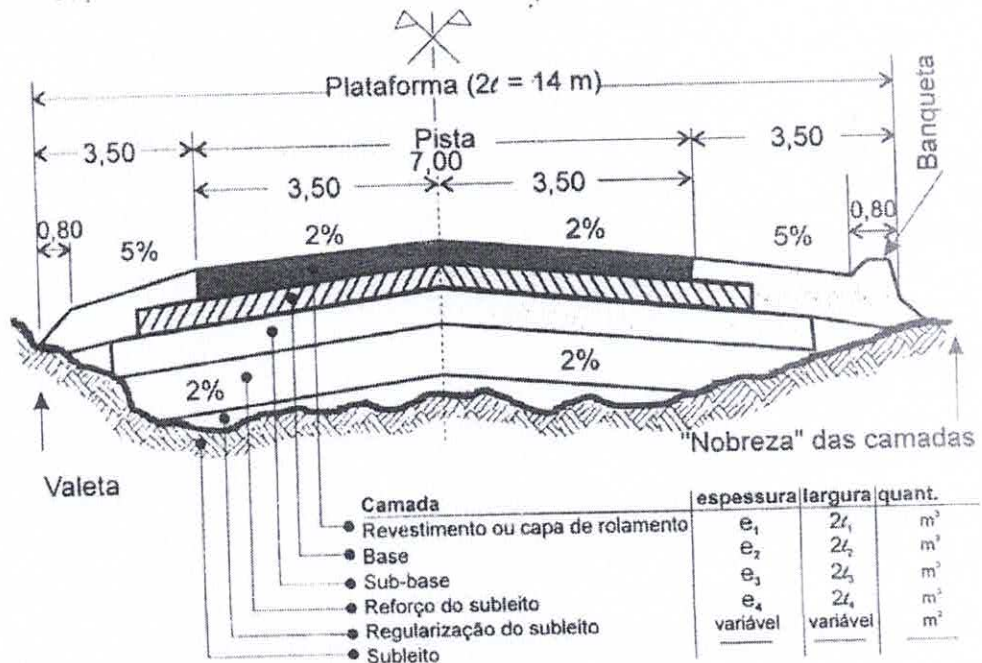
regularização e compactação de subleito³. Portanto, são serviços de recuperação até o subleito, a indicar verdadeira reconstrução total do pavimento.

Para tanto, a Administração, por certo, cuidou de bem inventariar e analisar os locais e ruas carecedores de recuperação, as características do tráfego que suporta e sobretudo do terreno, e, a partir daí, definir a solução adequada para cada um, quer seja para restabelecer as condições do projeto original do pavimento, ou para adotar técnica diversa, mais condizente com a situação da via.

Ora, se de um lado, independentemente da solução adotada, forem bem caracterizados e quantificados os serviços definidos no projeto, não vejo, em tese, óbice à utilização da modalidade licitatória pregão; mas, pelas mesmas razões, ou seja, por existir prévio diagnóstico dos locais que necessitam de intervenções, não há como acolher pretensão de contratar os serviços descritos por meio do sistema de registro de preços, nos moldes ora formatados.

É que a natureza dos serviços visados — que não se amoldam às hipóteses de pequenos reparos e baixa complexidade, tampouco à eventualidade e simplicidade — os

³ Seção Transversal Típica de um Pavimento Flexível



Fonte: Senço, W. Manual de Técnicas de Pavimentação. São Paulo: Editora Pini, 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

0792/21
-210-
CÓPIA
Ferreira

tornam incompatíveis com o figurino do sistema de registro de preços.

2.4 No mais, como exposto nas manifestações dos órgãos técnicos, não há como anuir com exigência que estabelece demonstração da capacidade operacional por meio de atestados acompanhados de certidões de acervo técnico - CAT.

Recordo, a respeito, decisão deste Plenário nos autos TC-025061/026/08, de minha relatoria, em sessão de 30-04-08:

Mas, de outra sorte, justamente por se tratar da verificação da capacidade operacional da empresa licitante, reitero⁴ que não se há de admitir, nesta oportunidade, exigência de que os atestados venham acompanhados das respectivas CATs (certidões de acervos técnicos). Deveras. Ainda que não se desconheça que o acervo técnico de uma pessoa jurídica varia em função da alteração do acervo técnico do seu quadro de profissionais e consultores, a CAT é documento de caráter personalíssimo que se presta a comprovar exclusivamente a capacitação técnico-profissional; ou seja, de que a empresa conta, na data prevista para a entrega das propostas, com profissional detentor de atestados de responsabilidade técnica pertinentes. Já segundo o exato teor do artigo 30, II, § 1º, da Lei n. 8.666/93, consoante comando cristalizado na súmula n. 24 desta Corte, a comprovação da aptidão operacional (empresa) há de ser feita exclusivamente por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas de direito público ou privado devidamente registrados nas entidades profissionais competentes. Nada mais.

2.5 Concluo, então, que todos os serviços referentes aos quatro itens do anexo transcrito na nota de rodapé n. 2 deste voto podem ser licitados pela modalidade pregão.

No entanto, apenas os itens 2, 3 e 4 autorizam a utilização do sistema de registro de preços. O item 1 deve ser direcionado à contratação dos serviços específicos que a Administração tem em perspectiva.

⁴ Na esteira de voto de minha autoria (TC-044559/026/07), acolhido por este Plenário em sessão de 20-02-08, segundo o qual: "não se pode solicitar Certidão de Acervo Técnico em sede de demonstração de capacidade técnico-operacional, porquanto 'tal certidão tem por objeto a comprovação da experiência do profissional de engenharia e não da pessoa jurídica à qual o mesmo presta serviços'".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CÓPIA
6792/21
-211-
Liuere

2.6 Nestes termos, restrito exclusivamente às questões suscitadas, julgo improcedente a representação formulada pela COPLAN - CONSTRUTORA PLANALTO LTDA., mas determino à Administração que, querendo dar seguimento ao certame, adote todas as medidas corretivas indicadas no corpo deste voto, também promovendo cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do edital.

Em seguida, deverá ser cumprido o artigo 21, § 4º, da Lei de Licitações.

Sala das Sessões, 24 de novembro de 2010.

CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA
CONSELHEIRO

Em que pese a divergência da Unidade de Engenharia, oportuno atentarmos que, sob o aspecto jurídico, a doutrina majoritária não faz diferenciação entre obras e serviços de engenharia para fins da adoção da modalidade licitatória pregão, apenas ressaltando a necessidade do objeto se enquadrar no conceito de bens e serviços comuns.

Socorrendo-nos, Joel de Menezes Niebuhr¹, nos ensina que:

“Sem embargo, percebe-se que a Lei nº 10.520/2002 condiciona o uso da modalidade pregão somente aos bens e serviços comuns, sem excluir espécies de serviços e contratações. Quer dizer que a lei não exclui, de antemão, a utilização do pregão para a contratação de obra e serviço de engenharia. Se houvesse obra ou serviço de engenharia de natureza comum, simples, sem maiores especificidades, em princípio, seria permitida a adoção do pregão.” (g.n).

Consolidando a questão, o TCU editou a Súmula nº 257/2010 que disciplina: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.”

Com análise ampla na caracterização de bens e serviços comuns, Vera Scarpinella² defende que:

“Bens e serviços comuns com metodologia de produção e execução conhecida no mercado, sejam eles com ou sem

1 Niebuhr, Joel de Menezes – Pregão Presencial e Eletrônico. Curitiba. Zênite, 2005 – p. 17.

2 Scarpinella, Vera – Licitação na modalidade de pregão – 1.ed – São Paulo. Malheiros, 2003 – p. 81

6792/21
213
CÓPIA
Benjamin

complexidade tecnológica, feitos ou não sob encomenda também devem ser incluídos no conceito de bens e serviços comuns adotados pela legislação. Assim, bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, poderá ser adquiridos por pregão. A técnica envolvida deve ser conhecida no mercado o objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital a ponto de viabilizar o pregão. (g.n)

Ainda, conceituando bem comum, destacamos trechos do voto prolatado pelo Exmo. Ministro Relator do TCU Dr. Benjamim Zymler, no acórdão nº 1615/2008:

“27. Considerando que o objeto fez referência a serviço de engenharia, verifica-se que a definição legal não se revela bastante para se aferir o grau de complexidade dos serviços pretendidos pelo certame, razão pela qual trazemos entendimento jurisprudencial desta Corte, constante do Acórdão nº 313/2004 - Plenário, a saber:

“bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais de mercado[...] o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente

6792/21
-214-
Cópia
Júriem

baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá propostas técnicas. Caso essas condições sejam atendidas, o pregão poderá ser utilizado."

28. Em acréscimo, cita-se entendimento do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, acerca da qualificação dos serviços de engenharia como simples ou complexo, conforme transcrito a seguir: "b) serviço de engenharia, pode ser considerado como comum, quando:

b.1) as características, quantidades e qualidade forem passíveis de "especificações usuais de mercado";

b.2) mesmo que exija profissional registrado no CREA para execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custos, complexidade e responsabilidade no conjunto do serviço.

c) em sendo comum, o serviço de engenharia poderá ser licitado por pregão, sendo a forma eletrônica ou presencial."

29. Deste modo, verifica-se que a tipificação como "comum" depende, substancialmente, das características do objeto, o qual deve se revestir de especificações usuais de mercado, de forma a permitir a avaliação das propostas dos

licitantes com base, unicamente, nos preços.” (g.n)

CÓPIA
6792/2
-215
Luz

Do aparato doutrinário e jurisprudencial que trata a matéria, podemos destacar que, no pregão o que se sobrepõe é o fator preço em detrimento do fator técnico, restando indubitado que não é possível o uso da modalidade licitatória pregão quando para a execução do objeto licitado há de se aferir também proposta técnica, e não apenas o valor do serviço.

O que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência.

No caso em comento, conforme declaração de lavra de engenheiros da Municipalidade (**doc. 01**) os assentamentos se pisos intertravado para reparo de calçadas são de natureza simples, que não demandam acompanhamento nem ao menos de profissional de engenharia, bem como, não há necessidade de qualquer memoriais descrito para a execução dos serviços. O objeto restringe somente à reparo de calçadas que sofrem intervenção da Prefeitura.

Com o devido respeito, totalmente viável no caso concreto, a opção pela modalidade pregão, uma vez que, **o objeto em disputa, não demanda a elaboração de projetos e estudos, bem como, profissional técnico para a prestação dos serviços, circunstâncias estas que corroboram a qualificação do objeto como singelo ou comum.**

Embora o conceito de bens e serviços comuns pode ensejar alguma discussão, para facilitar o enquadramento do caso concreto, baseando-nos em entendimentos doutrinários e jurisprudências, podemos caracterizar “comum” com aquele bem

padronizável no mercado, com possibilidade de substituição de uns por outros, com o mesmo padrão de eficiência e qualidade, tornando, portanto, possível priorizar o fator preço. Ora Excelência, sobejamente é o caso em comento!

O objeto licitado é composto por serviços facilmente comparáveis entre si, que podem ser satisfatoriamente prestados por empresas da construção civil, tratando-se de serviços padronizáveis e normalmente disponíveis no mercado próprio.

Repise-se, o fornecimento e o assentamento de piso pode ser efetivado por qualquer empresa do setor inexistindo qualquer peculiaridade e especificidade direcionada única e exclusivamente para o Município de Praia Grande.

Ora Excelência, conforme elementos do certame, atrelada à declaração técnica ora apresentada, bem como, entendimentos jurisprudenciais e doutrinários quanto a matéria, com o devido respeito, quanto à inadequação da modalidade licitatória eleita, não há razões que impeçam a adoção do Pregão para os serviços de fornecimento e assentamento de piso intertravado de concreto.

CÓPIA

6/9/21

-216-

Revisão