



ESPÉCIE: Representação do TCE, com Pedido de Medida Cautelar

DOCUMENTO: Certificado Nº 0006/2021

FASE: Inicial

PROCESSO Nº: 01409/2021-5

ENTE(S): Município de Aiuaba/CE

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura de Aiuaba/CE, Secretaria de Educação e Cultura de Aiuaba e Comissão Permanente de Licitação de Aiuaba

ENTIDADE(S) PRIVADA(S) OU PESSOA(S) FÍSICA(S):

RESPONSÁVEL(EIS)/INTERESSADO(S): Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente - DIENG

EXERCÍCIO(S): 2021

EMENTA: Representação do TCE, com pedido de medida cautelar, acerca de ilegalidade insanável nos termos do Edital da Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC, para contratação da prestação de serviços de engenharia para atender as demandas da Secretaria de Educação e Cultura do Município de Aiuaba/CE, lançada em 21/01/2021. Admissibilidade da representação. Diferimento da medida cautelar. Notificação dos envolvidos.

1. OBJETO

1. Trata-se de **Representação do TCE**, com pedido de medida cautelar, formulada pela Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente - DIENG, da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, acerca da ilegalidade no certame **TOMADA DE PREÇOS Nº 2021.01.21.001-SEDUC**, publicado pela **Secretaria de Educação e Cultura do Município de Aiuaba/CE**, cujo objeto consiste na **CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA**, lançada em 21/01/2021 e com data de abertura prevista para o dia 05/02/2021, conforme publicação no sítio eletrônico **PORTAL DE LICITAÇÕES DOS MUNICÍPIOS** do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

2. COMPETÊNCIA

2. O servidor desta Corte de Contas, lotado na Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente, ao final assinado, mediante consultas aos sítios eletrônicos da Administração Estadual (Portal da Transparência, sites de entidades, Sistema Integrado de Gestão da SOP - Sigsop e Diário Oficial do Estado - DOE), observou a existência da **Tomada de**

Preços nº 2020.01.21.001-SEDUC da Secretaria de Educação e Cultura do Município de Aiuaba/CE. Após análises desses documentos, **restou evidenciado que os termos do edital do certame não se harmonizavam com a legislação regedora da matéria.**

3. Neste sentido, o art. 1º, inc. VII, da Lei nº. 12.509/95 estabelece ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará a competência para **representar** ao poder competente sobre irregularidades/ilegalidades, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Secretário de Estado, ou de Município, ou autoridades de nível hierárquico equivalente. Desta forma, entende-se cabível, em conformidade com esse dispositivo legal, a espécie processual **Representação do TCE** para os presentes autos.

4. Destaca-se, ainda, a atribuição conferida ao Tribunal de Contas do Estado no desempenho de suas funções, consoante termos do art. 46 da Lei nº 12.509/1995, *in verbis*:

Art. 46. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir a apreciação e o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resultem receita ou despesa praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:

[...]

b) os editais de licitação, os contratos em geral, os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, bem como os atos referidos no Art. 44 desta Lei;

5. E, adicionalmente, **as obrigações funcionais atribuídas aos servidores deste Tribunal**, constantes dos incisos I e II do art. 93 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (LOTCE), *ipsis litteris*:

Art. 93 - São **obrigações do servidor** que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas do Estado:

I - manter, no desempenho de suas tarefas, atitudes de independência, serenidade e imparcialidade;

II - **representar à chefia imediata** contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades.
[Destaques nossos]

6. Assim, entende-se estar presente a competência deste servidor em **REPRESENTAR**, junto ao TCE/CE, a **Tomada de Preços nº 2020.01.21.001-SEDUC** da Secretaria de Educação e Cultura do Município de Aiuaba/CE.

3. ESCOPO DESTA INSTRUÇÃO

7. O servidor, ao final assinado, em observância às suas obrigações de manter atitudes de **independência, serenidade e imparcialidade**, inc. I do art. 93 da Lei nº 12.509/95, delimitou o escopo desta instrução processual às seguintes questões referentes à **Tomada de Preços nº 2020.01.21.001-SEDUC** da Secretaria de Educação e Cultura do Município de Aiuaíba/CE:

- a. verificar a legalidade dos termos editalícios, e;
- b. se for o caso, proposta de encaminhamento saneadora.

8. A técnica aplicada é a análise de legalidade dos documentos acostados aos autos.

4. O FATO ENSEJADOR DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

9. A Tomada de Preços em comento tem como fundamento a “*Lei nº 8.666/93, de 21.06.93, e suas alterações e demais legislação pertinentes*”, conforme especificado em seu Edital (doc. seq. 2).

10. Como é sabido, o **Projeto Básico** é a peça **PRINCIPAL**, para não dizer o pilar, a base, e a raiz, de toda e qualquer licitação. Vale ressaltar o significado do verbete adjetivo “**básico**” contido no Dicionário Aurélio: “1. *Que serve de base; basilar*; 2. *Que entra na base*; 3. **FUNDAMENTAL, PRINCIPAL, ESSENCIAL**” [Destaque nosso]. Assim, em momento de infeliz escolha, o legislador optou pelo verbete “básico”, que é mais utilizado no sentido de inicial e simples.

11. Porém, ressalta-se que o mesmo legislador se redimiu dessa infeliz escolha, quando estabeleceu, de forma completa, atual e magistral, a sua definição encerrada no inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)

IX - Projeto básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequada, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [Destaque nosso]

12. Diante desta definição, entende-se que não há margem para afastar o entendimento de que o **Projeto Básico é a peça PRINCIPAL, FUNDAMENTAL e ESSENCIAL** de qualquer licitação.

13. Tanto o é que, no artigo seguinte (7º) da Lei 8.666/93, o legislador especifica um detalhado regramento a ser observado, obrigatoriamente, quando da realização da licitação, *verbo ad verbum*:

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

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

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

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

I - **houver projeto básico aprovado** pela autoridade competente e **disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório**;

II - **existir orçamento detalhado em planilhas** que expressem a composição de todo os custos unitários;

III - **houver previsão de recursos orçamentários** que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas ao exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

(...)

§ 4º. **É vedada**, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços **sem previsão de quantidades** ou cujos os quantitativos não correspondem às **previsões reais do projeto básico** ou executivo.

(...)

§ 6º. A **infringência do disposto** neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem deles tenha dado causa. [Destaques nosso]

14. Além deste detalhamento, registre-se a **obrigatoriedade da existência do projeto básico** quando da realização de licitação, consoante previsão contida no inc. I do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 40. O **edital conterá** no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
(...)

§ 2º. Constituem **anexos do edital**, dele fazendo parte integrante:

- I - **projeto básico** e/ou executivo, com todas as partes, desenhos, especificações e outros complementos;
- II - **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários**; [Destaques nosso]

15. Feitas estas considerações acerca do projeto básico, passa-se a analisar os termos editalícios do processo licitatório *in comento*. De pronto, destaca-se a **inexistência do respectivo projeto básico e do seu orçamento estimado de quantitativos** dos serviços a serem contratados, e, conseqüentemente, **indefinição do objeto em licitação**, ensejando, pois, a nulidade do procedimento, conforme disposto no § 6º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

16. O outro ponto a ser destacado refere-se ao **tipo de licitação** eleito, ou seja, **menor preço**.

17. Neste sentido, evidencia-se o objeto em licitação: para contratação da prestação de **serviços de engenharia** para atender as demandas da Secretaria de Educação e Cultura do Município de Aiuaba/CE, quais sejam: elaboração de estudos preliminares; anteprojetos; projetos básicos; projetos executivos; estudo de viabilidades técnica; acompanhamento e fiscalização e medição de obras e serviços; elaboração de orçamentos e especificações de obras; e elaboração de laudos e pareceres técnicos, conforme consta das especificações do Edital. Nota-se, pois, que se refere à aglutinação de serviços de engenharia de **naturezas predominantemente intelectuais e complexas – elaboração de projetos, estudos e emissões de laudos e pareceres**.

18. A contratação de **serviços eminentemente intelectual e complexo** não se coaduna com o tipo de licitação *menor preço*, e sim, com os tipos de licitação *melhor técnica* ou *técnica e preços*, em observância ao disposto no art. 46 da Lei nº 8.666/93:

Art. 46. Os tipos de licitação *melhor técnica* ou *técnica e preço* serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente **intelectual**, em especial elaboração de **projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva** em geral e, em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior. [Desaques nosso]

19. Assim, em conclusão, entende-se, indubitavelmente, que os termos do edital da Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC não há harmonia com a Lei nº 8.666/93: (i) **ausência de projeto básico e orçamento estimado de quantitativos dos serviços**, ensejando a **indefinição do objeto em licitação**, afrontando os artigos 6º, 7º e 40, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93; (ii) o tipo de licitação eleito de *menor preço* **não se coaduna com a natureza predominantemente intelectual do objeto a ser contratado**, em desacordo com o disposto no art. 46 da multicitada Lei.

5. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA

20. Em virtude da urgência que o caso requer, conforme art. 15, § 5º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, passa-se imediatamente a manifestar-se sobre o **pedido cautelar**, especificamente quanto a presença dos seus dois pressupostos básicos: *fumus boni juris* e *periculum in mora*.

5.1. Da fumaça do bom direito

21. Consoante demonstrado anteriormente, evidencia-se que, na Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC do Município de Aiuaba/CE, a **ausência de projeto básico e orçamento estimado de quantitativos dos serviços**, ensejando, por consequência, a **indefinição do objeto em licitação**, em afronta aos artigos 6º, 7º e 40, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, bem como o tipo de licitação eleito de *menor preço* não se coaduna com a

natureza predominantemente intelectual e complexa do objeto a ser contratado, em desacordo com o disposto no art. 46 da multicitada Lei.

22. Assim, entende-se que, por ilegalidade de vício de origem, a Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC do Município de Aiuaíba/CE teria que ser anulado, no termos dos artigos 7º, § 6º, e 49 da Lei nº 8.666/93, restando, pois, atendido ao requisito da fumaça do bom direito.

5.2. Do perigo da demora

23. Considerando a previsão de abertura da Tomada de Preços em comento para a data de 05/02/2021, inquestionavelmente, resta demonstrado o requisito do perigo da demora.

6. CONCLUSÃO

24. Considerando a competência constitucional do exercício de controle externo por parte do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, conforme art. 69 da Constituição Estadual e as atribuições amparadas pelos arts. 1º, II, 46, e 96, II, da Lei Estadual nº 12.509/1995;

Considerando que a Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC do Município de Aiuaíba/CE não estabeleceu projeto básico e nem orçamento estimado de quantitativos dos serviços;

Considerando que o tipo de licitação *menor preço* não harmoniza com a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual e complexa; e

Considerando que a previsão de abertura da Tomada de Preços nº 2020.08.28.001.F para a data de 05/02/2021.

25. *Ex positis*, a Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto no inciso IV, do

§2º, do art. 91 do Regimento Interno, **ressalta que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião da unidade técnica sobre a matéria, a qual CONCLUI que a Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC não se reveste de forma regular**, pois eivado de ilegalidade de vício de origem, afronta os artigos 6º, 7º e 40, § 2º, incisos I e II, e 46 da Lei nº 8.666/93, restando configurados os pressupostos do *fumus boni juris* e *periculum in mora* para concessão de medida cautelar, conforme exposto na presente instrução.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. No ensejo, submete ao juízo deliberatório do Relator competente, sugerindo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados, que:

a. a **ADMISSIBILIDADE** da presente Representação diante do preenchimento dos requisitos exigidos no art. 1º, inc. VII, da Lei nº 12.509/95;

b. o **DEFERIMENTO** da medida cautelar inaudita altera pars prevista no art. 21-A da LOTCE e no art. 16 do Regimento Interno desta Corte, determinando à Prefeitura de Aiuaba/CE, na pessoa de seu titular Sr. **RAMILSON ARAÚJO MORAES**, à Secretaria de Educação e Cultura, na pessoa do Ordenador de Despesas Sr. **JONH WEYLLY SAMPAIO ALMADA**, à Comissão Permanente de Licitação, na pessoa de seu Presidente Sr. **JOÃO PAULO CARDOSO SILVA**, e à Assessoria Jurídica, Sr. **ANTÔNIO LIUDE ELIAS DA SILVA**, responsável pelo Parecer Técnico, a suspensão do procedimento licitatório Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC na fase em que se encontra, tendo em vista a caracterização dos pressupostos básicos da Fumaça do Bom Direito e do Perigo da Demora;

c. **ASSINAR PRAZO**, nos termos do inciso IV do art. 15 do Regimento Interno deste Tribunal, para que os responsáveis pelos procedimentos da Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC da Prefeitura de Aiuaba/CE, Srs. **RAMILSON ARAÚJO MORAES**, Prefeito, **JONH WEYLLY SAMPAIO ALMADA**, Secretário de Educação

e Cultura, **JOÃO PAULO CARDOSO SILVA**, Presidente da Comissão de Licitação, e **ANTÔNIO LIUDE ELIAS DA SILVA**, Assessor Jurídico, prestem os necessários esclarecimentos sobre a matéria abordada na presente Representação e neste certificado para fins de análise conclusiva de mérito por este Tribunal; e

d. seja autorizada desde já, caso não seja possível a comprovação da comunicação aos aludidos responsáveis pelas modalidades indicadas nos incisos I e II, do art. 20-C, da Lei nº 12.509/1995, alterada pela Lei nº 17.209, de 15 de maio de 2020, com base nos princípios da ciência e da economia processual, a adoção, no que couber, das formas de comunicação utilizadas no processo civil, observado o disposto no regimento interno, conforme autorizado pelo parágrafo 2º, do mencionado artigo.

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, 26 de janeiro de 2021.

Assina(m) digitalmente este documento:

José Oscar Feitosa Andrade
Analista de Controle Externo
Mat. 0032-8

Visto:

Harisson Marques Cardoso
Diretor de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente
Mat. 1135-6

ANEXOS

- 1 – Edital TP 2021.01.21.001-SEDUC Aiuaba
- 2 – Anexo I Edital TP 2021.01.21.001-SEDUC Aiuaba
- 3 – Anexo II Edital TP 2021.01.21.001-SEDUC Aiuaba
- 4 – Publicação Edital TP 2021.01.21.001-SEDUC Aiuaba
- 5 – Portal Licitações TCE Edital TP 2021.01.21.001-SEDUC Aiuaba





PROCESSO Nº 01409/2021-5
DESPACHO SINGULAR Nº 00579/2021

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, interposta pela Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente da SECEX, em face de supostas irregularidades na Tomada de Preços nº. 2021.01.21.001-SEDUC, promovida pela Secretaria de Educação e Cultura do município de Aiuaba, a qual foi lançada em 21/01/21 e com data de abertura prevista para 05/02/21, na qual objetiva a contratação de serviços de engenharia civil.

Segundo a Unidade Técnica, após consulta ao Portal da Transparência dos Municípios, sites de entidades, Sistema Integrado de Gestão da SOP - Sigsop e Diário Oficial do Estado - DOE, identificou que o procedimento licitatório estava desacompanhado do projeto básico e do seu orçamento estimado de quantitativos dos serviços a serem contratados e, conseqüentemente, indefinição do objeto em licitação, ensejando, pois, a nulidade do procedimento, conforme disposto no § 6º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

Ademais, outro aspecto que abordou foi a respeito do tipo de licitação escolhido, que foi o de menor preço.

Segundo os técnicos, o certame visa à contratação de serviços de engenharia, notadamente, elaboração de estudos preliminares; anteprojetos; projetos básicos; projetos executivos; estudo de viabilidade técnica; acompanhamento e fiscalização e medição de obras e serviços; elaboração de orçamentos e especificações de obras; e elaboração de laudos e pareceres técnicos, conforme consta das especificações do Edital, os quais possuem natureza intelectual e complexa e que o melhor tipo a ser escolhido seria o de melhor técnica e preço, em observância ao art. 46, da Lei de Licitações.

Nesse contexto a Unidade Competente requer que seja deferida medida cautelar inarbitra altera pars, determinando à prefeitura de Aiuaba, à Secretaria de Educação e Cultura, à Comissão Permanente de Licitação e à Assessoria Jurídica, a suspensão do procedimento licitatório Tomada de Preços nº 2021.01.21.001-SEDUC, na fase em que se encontra, tendo em vista a caracterização dos pressupostos básicos da Fumação do Bom Direito e do Perigo da Demora.

Por questão de prudência e com esteio no poder de cautela assegurado aos Tribunais de Contas pelo Supremo Tribunal Federal (MS 26547/DF e MS 24.510/DF), antes de proferir decisão acerca da liminar pleiteada, determino a fixação do prazo de 05 (cinco) dias úteis para que o Sr. Raimilson Araújo Moraes (Prefeito), Sr. Jonh Weyllly Sampaio Almada (Secretário de Educação e Cultura), João Paulo Cardoso Silva (Presidente da CPL) e Sr. Antônio Liude Elias da Silva (responsável pelo parecer técnico), se pronunciem acerca dos fatos objeto da presente Representação, bem como do Certificado nº. 0006/2021, e ainda, apresentem:

À Secretaria, para realizar os expedientes necessários, encaminhando aos responsáveis cópia da Representação e do presente Despacho.

Fortaleza, 27 de janeiro de 2021.

Assina(m) este documento:

Manassés Pedrosa Cavalcante - RELATOR