

PROCESSO: TCE-RJ Nº 220.278-7/21
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
INTERESSADO: ALEXANDRA MOREIRA CARVALHO GOMES

REPRESENTAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA TÉCNICA ESPECIALIZADA. IMPRECISÃO DO OBJETO A SER CONTRATADO. POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO INTEGRAL DAS ATIVIDADES DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELO JURISDICIONADO QUE POUCO ACRESCENTARAM AOS ELEMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS. PROBABILIDADE DE EXISTÊNCIA DO DIREITO.

REGISTRO DE PREÇOS QUE NÃO OBRIGA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A CONTRATAR, MAS REALIZA PRÉVIA SELEÇÃO DE LICITANTES, COM POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE AJUSTES A PARTIR DA ATA FORMADA. PERIGO DA DEMORA.

CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, COM DEFERIMENTO DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA, DETERMINANDO AO JURISDICIONADO QUE SE ABSTENHA DE CELEBRAR CONTRATOS COM FUNDAMENTO NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.

COMUNICAÇÃO DO JURISDICIONADO PARA COMPLEMENTAR A INSTRUÇÃO PROCESSUAL E PRESTAR ESCLARECIMENTOS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO.

Trata-se de representação formulada por Alexandra Moreira Carvalho Gomes, Vereadora do Município de Quissamã, por meio da qual narra possíveis irregularidades no Edital de Pregão Presencial para Registro de Preços nº 077/2021 (Processo Administrativo nº 1487/2021) da Prefeitura Municipal de Quissamã, cujo objeto consiste no “Registro de Preço para eventual

*contratação de mão de obra técnica especializada em serviços de apoio aos setores de engenharia e arquitetura, a serem executados na dependência da contratada, conforme especificações constantes do Termo de Referência”, com sessão pública marcada para o dia 28/06/2021, com **PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**.*

Suscintamente, a representante afirma que a Prefeitura pretende realizar a terceirização de mão de obra por meio de contrato com objeto indefinido, aduzindo, em síntese, que:

1 – Não é a primeira vez que a Prefeitura deflagra um processo de contratação desta natureza, sendo que o mesmo objeto já foi rechaçado por esta Corte nos autos das Representações nº 206.524-5/19 e 207.251-7/2019, que foram arquivadas em razão da revogação do certame.

2 – O objeto a ser contratado é impreciso, pois o Termo de Referência contém apenas “*menção genérica a obras e serviços vagamente estimados, sem qualquer detalhamento ou relato de complexidade técnica apta a ensejar o recurso à mão de obra mais bem qualificada do que os servidores públicos integrantes do quadro de pessoal do Município de Quissamã*”.

3 – Ausência de detalhamento em planilha orçamentária dos valores estimados para cada etapa de execução dos “serviços de apoio”, de forma a permitir a elaboração de proposta de preços por parte dos licitantes interessados em participar do certame; aponta que nos anexos do projeto básico, não existem planilhas de cronograma físico financeiro, ou expectativa de cobranças por serviços executados, informando tão somente o custeio dos profissionais (homem-mês).

4 – A licitação em apreço violaria as formas possíveis de acesso aos cargos e empregos públicos, tendo em vista que nos quadros da Prefeitura Municipal de Quissamã existem profissionais concursados no cargo de Engenheiro Civil, Arquiteto e Urbanista, Técnico em Edificações, Desenhista e fiscais de obras, conforme a Lei do Plano de empregos, carreiras e salário da Prefeitura Municipal de Quissamã, assim como a estrutura administrativa a Prefeitura contempla cargos de livre nomeação (comissionados).

Neste ponto, destaca que a Lei Municipal nº 2.037/2021 alterou a estrutura administrativa da Prefeitura e foram criados 847 cargos em comissão, dentre estes, cargos cujas atribuições contemplam o objeto pretendido no presente certame. E afirma:

Além dos 26 (vinte e seis) cargos comissionados criados pela Prefeita reeleita, existem também 19 (dezenove) empregados públicos municipais efetivos ocupantes dos empregos públicos nas seguintes funções e quantidades: 05 (cinco) Engenheiros Civis, 03 (três) Arquitetos e Urbanista, 04 (quatro) Técnicos em Edificações, 01 (um) Desenhista e 06 (seis) fiscais de obras, empregos providos por meio do regular concurso público

5 - As tarefas exclusivas de servidores públicos (tais como a fiscalização de obras e a emissão de notificações) poderão ser delegadas diante da falta de definição sobre quais serviços serão prestados pela Empresa contratada.

6 - Quanto à justificativa para a contratação, argumenta que:

Há ainda a tentativa de justificar a contratação a partir da indicação de "Projetos" a serem executados, tais como a urbanização do Bairro da Ribeira, a Construção de Nova Rodoviária, a rede de esgoto e águas pluviais em Barra do Furado, a recuperação de praças públicas e outros descritos no Projeto Básico, anunciados como ações de governo, mas que se revelam irrealizáveis ao longo de 12 meses, até porque, parte deles necessita da obtenção de licenciamento junto aos órgãos ambientais.

Chama atenção também na descrição dos projetos a serem realizados, obras já concluídas e em fase de execução, como a indicação da ponte na localidade do Machado, obra que já foi realizada e inaugurada. Também consta a ponte do Canto de Santo Antônio que já foi licitada. Ambos os projetos de elaboração e execução foram objeto de contrato nº 180/2018 - Convite - com a empresa EP PROJETOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA., no valor de R\$ 132.000,00.

Em 22/06/2021, foi proferida a seguinte decisão monocrática:

I – DETERMINO que a SSE providencie, preferencialmente por meio eletrônico, a oitiva do **Prefeito Municipal de Quissamã**, franqueando-lhe o prazo de **72 horas** para se manifestar, na forma prevista no art. 84-A, §§ 2º e 4º, do RITCEJ, quanto à irregularidade suscitada pela representante;

II – findo o prazo, com ou sem manifestação do jurisdicionado, encaminhem-se os autos diretamente à **SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO** e, sequencialmente, ao **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, para que ambas as instâncias possam se pronunciar no feito, ainda em fase de cognição sumária, no prazo de **72 horas**, cada uma.

A CAD-MOBILIDADE, em análise inicial, sugere o conhecimento da Representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade exigíveis à espécie. Além disso, no tocante aos esclarecimentos prestados pelo jurisdicionado, indica que não foi possível identificar se o certame foi realizado na data prevista, razão pela qual sugere o deferimento da tutela provisória requerida na peça inicial.

Além disso, indica que os elementos trazidos pelo jurisdicionado não são suficientes para elucidar os questionamentos efetuados na inicial da representação, sugerindo nova comunicação ao interessado, para prestar esclarecimentos adicionais e encaminhar documentos a esta Corte de Contas.

Assim, o corpo instrutivo propõe o seguinte encaminhamento:

1. O **conhecimento** da representação, tendo em vista estarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos nos incisos I a VI do art.9º-A, da Deliberação TCE-RJ nº 266/2016;

2. O **deferimento** da tutela provisória requerida, para fins de suspensão da Tomada de Preços nº 077/2021 da Prefeitura do município de Quissamã, no estado em que se encontra, até o julgamento de mérito desta Representação, devendo o Jurisdicionado se abster de adjudicar o objeto, homologar o resultado ou celebrar o contrato, alertando-o de que o descumprimento da medida poderá acarretar a imposição da multa prevista no artigo 63, inciso IV, da Lei Complementar n.º 63/90, sem prejuízo da aplicação de outras sanções regimentais, inclusive caso venha a ser apurada irregularidade na contratação;

3. A **comunicação** à Chefe do Executivo Municipal de Quissamã Srª Maria de Fátima Pacheco, a ser efetivada nos termos do parágrafo primeiro do art. 26 do Regimento Interno, para que, no prazo a ser fixado pelo Plenário, adote as medidas enumeradas a seguir:

3.1. Comprove a suspensão do procedimento licitatório objeto da Tomada de Preços nº 077/2021;

- 3.2. Manifeste-se objetivamente acerca de todos os questionamentos efetuados na representação, consolidados e enumerados de 1 a 6 na fundamentação da decisão proferida em sessão de 22.06.2021;
- 3.3. Informar se foram oferecidas impugnações administrativas em face do Edital de Tomada de Preços nº 77/2021 e, em caso positivo, encaminhe as referidas impugnações a esta Corte, acompanhadas das respostas da Administração;
- 3.4. Informe o atual estágio do certame, encaminhando documentos comprobatórios;
4. O **sobrestamento** da análise do mérito desta representação em razão das ponderações lançadas nesta instrução;
5. A **expedição de ofício** ao representante, para que tome ciência da decisão.

O Ministério Público Especial acompanha a proposição do corpo instrutivo.

É O RELATÓRIO.

Bem examinados os autos, acompanho a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial.

De início, exerço o juízo de admissibilidade da Representação, que consiste na verificação do preenchimento dos requisitos de admissibilidade aplicáveis ao processo. Neste sentido, considerando o atendimento ao artigo 113, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, bem como ao artigo 58 do RITCERJ e aos artigos 8º e 9º da Deliberação TCERJ nº 266/2016, aplicáveis a esta modalidade de representação, entendo que esta possa ser conhecida.

Neste momento processual, o cerne da controvérsia reside no preenchimento ou não dos requisitos para concessão da tutela provisória requerida pela Representante, ou seja, na verificação se estão presentes a probabilidade de existência do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano (*periculum in mora*), previstos no artigo 84-A do Regimento Interno c/c artigo 300 do Código de Processo Civil.

Relembre-se que o Edital de Pregão Presencial para Registro de Preços nº 077/2021, (Processo Administrativo nº 1487/2021) da Prefeitura Municipal de Quissamã, tem como objeto o “Registro de Preço para eventual contratação de mão de obra técnica especializada em serviços de apoio aos setores de engenharia e arquitetura, a serem executados na dependência da contratada, conforme especificações constantes do Termo de Referência”.

Em análise do edital e do termo de referência, constata-se a baixa especificidade dos serviços a serem executados pelos eventuais contratados, que não demonstram, de forma clara, se a possível contratação se destina a subsidiar a atividade de fiscalização de obras públicas, como autorizado pelo artigo 67 da Lei Federal nº 8.666 de 1993 e que, alegadamente, justifica a contratação, ou busca promover a melhora eficiência nas atividades rotineiras da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo (Protocolo Eletrônico #2391650, fls. 29 e seguintes).

Basta ver, a título de exemplo, que a justificativa para a contratação aponta como premissa *“realizar a prestação de serviços especializados com o intuito de oferecer apoio aos profissionais técnicos da secretaria, complementando as rotinas dos servidores com o objetivo de tornar mais célere as atividades laborais realizadas pelos profissionais desta Administração Pública Municipal, com vistas ao aperfeiçoamento do controle e fiscalização das atribuições vinculadas a esta unidade orçamentária”*.

Além disso, o ente público indica como principal missão da prestação de serviços *“as atividades meio e de apoio operacional sem que haja prejuízo ou sobreposição da execução integral das atividades finalísticas (...) com foco apenas no suporte técnico sem que descaracterize as funções vinculadas aos servidores públicos municipais, tornando, assim, as atividades laborais, eficientes, flexíveis, fáceis, seguras e confiáveis”*.

Contudo, no escopo dos serviços (item 2.1 do termo de referência), a Administração aponta que a finalidade do serviço a ser possivelmente contratado é *“auxiliar o planejamento, elaboração, execução e fiscalização de projetos e obras públicas executadas e supervisionadas pela Administração Pública”*.

Como se vê, não está devidamente delimitado, a partir da leitura do edital e do termo de referência do certame, que atividades serão executadas pela eventual contratada: se será o apoio técnico à fiscalização de obras públicas, como alegado pelo jurisdicionado, sem que haja delegação de funções públicas, ou se a Administração pretende a contratação de mão de obra especializada para auxiliar no aprimoramento da eficiência da Secretaria Municipal responsável pelo registro de preços.

Em tal contexto, **entendo presente a probabilidade do direito alegado pela Representante em sua petição inicial enquanto primeiro requisito para a concessão de tutela provisória**, especialmente, ao se ver que os esclarecimentos prestados pelo jurisdicionado

pouco acrescentam aos elementos já constantes dos autos, eis que lastreados, essencialmente, nas justificativas constantes do termo de referência.

Entendo, igualmente, presente o perigo de dano na hipótese. **Não obstante o registro de preços não obrigue a Administração Pública a contratar com os licitantes cadastrados na ata**, como disposto no artigo 15, § 4º, da Lei Federal nº 8.666 de 1993 e o artigo 16 do Decreto Federal nº 7.892 de 2013, é inegável que a o ente licitante pode vir a contratar com os licitantes cadastrados na ata de registro de preços, razão principal, inclusive, pelo qual a licitação é realizada.

Neste sentido, **compreendo que a tutela provisória deve ser concedida, determinando à Administração Pública que se abstenha de celebrar contratos oriundos da ata de registro de preços que vier a ser confeccionada**, não havendo óbice ao prosseguimento do certame, sem prejuízo da possibilidade de reavaliação da conveniência e oportunidade da concessão da tutela cautelar que ora se defere.

Desta forma, coloco-me **DE ACORDO** com o corpo instrutivo e o Ministério Público Especial. Assim,

VOTO:

I – pelo **CONHECIMENTO** da Representação;

II – pelo **DEFERIMENTO** do pedido de tutela provisória, para que a Prefeitura Municipal de Quissamã se abstenha de celebrar contratos tendo como base a ata de registro de preços resultante do Edital de Pregão Presencial para Registro de Preços nº 077/2021;

III – pela **COMUNICAÇÃO** do atual Prefeito do Município de Quissamã, nos termos regimentais, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, encaminhe os esclarecimentos a seguir discriminados, devidamente comprovados:

- i. Comprove que se absteve de celebrar contratos tendo como base a ata de registro de preços resultante do Edital de Pregão Presencial para Registro de Preços nº 077/2021;

- ii. manifeste-se objetivamente acerca de todos os questionamentos efetuados na representação, consolidados e enumerados de 1 a 6 na fundamentação da decisão proferida em sessão de 22.06.2021;
- iii. informe se foram oferecidas impugnações administrativas em face do Edital de Tomada de Preços nº 77/2021 e, em caso positivo, encaminhe as referidas impugnações a esta Corte, acompanhadas das respostas da Administração;
- iv. informe o atual estágio do certame, encaminhando documentos comprobatórios;

IV – pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Representante para que tome ciência desta decisão.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente