

**Excelentíssimo Senhor, Doutor Conselheiro Substituto do Gabinete da 4º Relatoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**

PROCESSO Nº: 15408/2020

RELATOR: Conselheiro Substituto ADAUTON LINHARES DA SILVA da RELATORIA

ASSUNTO: EXPEDIENTE - CONTROLE CONCOMITANTE\_LICITAÇÕES/CONTRATOS

DO PROCESSO DO SICAP-LCO Nº: 2032100730/2020, OBJETIVANDO A

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA, SOB DEMANDA, PRESTAR SERVIÇOS DE REPAROS DE MANUTENÇÃO PREDIAL COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS E MÃO-DE-OBRA

**DANIEL ALENCAR BARDAL**, brasileiro, casado, servidor público, inscrito no CPF N. 837.240.871-87, vem a presença de Vossa Excelência com o devido acatamento, apresentar os esclarecimentos acerca da **INFORMAÇÃO Nº 219/2020-CAENG**, o que o faz nos seguintes termos:

### **Preliminar**

Inicialmente cumpre esclarecer que o ora peticionário foi notificado na condição de presidente da Comissão de Licitação, no entanto, conforme Portaria/Unitins/n. 067/2020/GABREITOR, de 16 de março de 2020, publicada no Diário Oficial do Estado n. 5568, de 23 de março de 2020, doc. Anexo, o ora peticionário não mais possui tal responsabilidade, e também não era o responsável à época dos fatos.

Dessa forma, solicito a exclusão de Daniel Alencar Bardal como responsável perante o referido processo, haja vista sua ilegitimidade passiva

### **Mérito**

Quanto aos esclarecimentos solicitados, apresentamos o que segue:

1. O referido processo tem por escopo a Contratação de Empresa para Prestar **Serviços de Reparos de Manutenção Predial**, e tal processo visa atender demandas eventuais inerentes às edificações que abrigam as atividades da Universidade Estadual do Tocantins. Ademais, o intuito do processo é atender pequenas demandas como instalações



de pontos elétricos, hidráulicos, pequenos reparos e manutenções, e não a construção de novas unidades.

Portanto, a exigência de projetos de engenharia não se aplica a esta situação, o qual é exigido quando a administração pretende realizar uma obra (Súmula do TCU, nº 261), não sendo necessário quando se trata de serviços de manutenção predial, os quais são serviços comuns, com aquisição de materiais comuns.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) é no sentido da “vedação de contratar obras e a permissão de contratar serviços comuns de engenharia mediante pregão”, caracterizando estes últimos, serviços de engenharia, como aquelas atividades em que “emprego de mão de obra e equipamentos prepondera sobre a aplicação técnica” (Acórdão 2079/2007 – Plenário; e Acórdão 2312/2012 – Plenário).

Andou assim, o TCU, na mesma linha da doutrina de Jorge Ulisses Jacoby<sup>1</sup>, que propugna que o serviço de engenharia pode ser considerado comum observando as condicionantes: “as características, quantidades e qualidades forem passíveis de especificações usuais no mercado”; “mesmo que exija profissional registrado no CREA para execução, a atuação desse não assume relevância em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço”.

2. Em consonância com o item 1, acima, por se tratar de processo de Contratação de Empresa para Prestar Serviços de Reparos de Manutenção Predial que visa atender pequenas manutenções e pequenos reparos, não existem de fato Memorial Descritivo e Cronograma, em virtude da não aplicabilidade, uma vez que estes são utilizados para planejar a construção de obras, o que não ocorre no presente caso, em que serão feitos alguns reparos a depender da necessidade institucional, conforme justificativa nos autos (fls. 175 a 179):

*(...) uma vez que os serviços objetos desse processo serão solicitados de acordo com a necessidade institucional, considerando as instabilidades climáticas e a depreciação natural dos imóveis. De acordo com a NBR 15.575/2013 cada sistema construtivo (estrutura, cobertura, instalação hidráulicas e etc.) possui um período temporal pelo qual seu desempenho atende aos requisitos de desempenho esperado, sendo a partir de um determinado momento necessário a ocorrência de reformas ou até mesmo a troca dos mesmos.(...)*

---

<sup>1</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 371



Deste modo, no que tange ao planejamento da contratação, o Decreto Federal nº 10.024, prevê o que segue:

#### **Orientações gerais**

Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

- I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;
- II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;
- III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
- IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e
- V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Quanto à instrução dos autos, o art. 8º do respectivo decreto, consigna:

#### **Documentação**

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

- I - estudo técnico preliminar, quando necessário;
- II - termo de referência;
- III - planilha estimativa de despesa;
- IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;
- V - autorização de abertura da licitação;
- VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos;
- VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX - parecer jurídico;
- (...)

Observa-se que nos autos constam os documentos exigidos para a realização do Pregão, conforme exposto nos arts. 8º e 14 do Decreto, restando atendidos os elementos necessários.

3. No tocante à fundamentação do valor total, está embasada no quadro do item “3 – ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES” constante no Estudo Técnico Preliminar que acompanha o Termo de Referência, vejamos:

*“Em relação ao valor total adotado, considerando que o processo anterior constou de valor total de R\$ 360.000,00 e que tal quantitativo fora planejado anteriormente à incorporação do Câmpus Universitário de Paraíso, da incorporação da estrutura e das atividades da antiga Fundação Radiodifusão Educativa e da implantação do Curso de Medicina em*



*Augustinópolis-TO, fatos que elevaram consideravelmente a necessidade de manutenção predial, chegou-se ao valor total de R\$ 1.300.000,00 para a contemplação das atividades de manutenção predial nas edificações da UNITINS.”*

Ressalte-se que no mesmo item foi colacionado quadro relacionando os possíveis serviços e valores estimados utilizados para se chegar ao valor total, sendo que estes se tratam de demandas eventuais, que podem vir a ocorrer. Ademais, segue anexo o Estudo Técnico Preliminar constante nos autos do procedimento licitatório (fls. 17/20), que corrobora com o exposto.

4. O Estudo Técnico Preliminar anexado aos autos consiste na justificativa elaborada por equipe técnica com a aprovação do Gestor da Pasta. Tal documento, conforme mencionado acima, através quadro do item “3 – ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES” buscou-se demonstrar os quantitativos estimados para o processo.

5. O processo em questão está atrelado à Planilha SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil). Cabe ressaltar que tal planilha é divulgada mensalmente, de modo a fazer o alinhamento dos preços praticados em cada Estado. A planilha é constituída de diversos serviços da Construção Civil, que atendem perfeitamente as necessidades de manutenção predial da UNITINS. Logo, esclarece-se que a Planilha Orçamentária quando da execução dos serviços em questão, será sempre a versão mais recente da Planilha SINAPI referente ao Estado do Tocantins.

Oportunamente, reforça-se o exposto no DESPACHO/UNITINS/PROAF/DIR.ADM/C.C/Nº202/2020, colacionado à fl. 165 do processo, vejamos:

*“Para efeito de comprovação dos preços praticados no mercado, foi anexada aos autos a tabela SINAPI – Palmas TO 09/2020. O SINAPI é indicado como fonte oficial de referência de preços de insumos e de custos de composições de serviços e índices da Construção Civil no Brasil. Os preços de insumos e composições são coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em âmbito nacional, após a compilação dos dados são disponibilizados pela Caixa Econômica Federal – CEF, regulamentado pelo parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 7.983/2013. Assim, os relatórios de Insumos e Composições são disponibilizados periodicamente, no site da CEF e do IBGE, por Unidade de Federação, abrangendo insumos de materiais, mão de obra, equipamentos e composições, que representam os serviços mais frequentes na construção civil, segundo as definições técnicas de engenharia da CEF. **Estes são elaborados com os preços medianos apurados no mercado fonte da pesquisa, conforme***



***Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014 do Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão, alterada pela Instrução Normativa nº 07, de 29 de agosto de 2014, que regulamenta os procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preços, que diz:***

*Art. 2º A pesquisa de preços será realizada com a utilização dos seguintes parâmetros:*

*§2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preço, desde de que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderando os valores inexequíveis e excessivamente elevados.*

*Dessa maneira, considerando a ampla pesquisa para formação da planilha SINAP, não houve a necessidade de realizar o procedimento de cotação diretamente com os fornecedores do mercado local para os serviços visados neste certame. Além disso, salienta-se que os serviços serão prestados sob demanda desta Instituição de Ensino Superior – IES, sendo que cada serviço terá caráter único, sem a possibilidade de prever quais os materiais e seus quantitativos para a realização do mesmo.”*

6. Informamos que esta Instituição de Ensino possui em seu orçamento a disposição do recurso em questão para a execução dos serviços de manutenção a serem contratados com base no Sistema Nacional de Pesquisa e de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI.

Além do mais entendemos que esse formato de certame licitatório é o ideal e o mais vantajoso para a administração pública, uma vez que o vencedor é aquele que ofertar o maior percentual de desconto sobre os preços da tabela SINAPI, tendo como referência o valor total estimado da contratação descrita no estudo técnico preliminar anexo ao processo, ou seja, o vencedor será aquele que apresentar maior desconto, reduzindo os valores para esta Instituição. Ressaltamos ainda que a modalidade Registro de Preços foi escolhida justamente por possibilitar a contratação eventual dos serviços.

Nesse sentido, o Sistema de Registro de Preços- SRP está previsto na Lei 8.666/93, art. 15, inciso II:

Art.15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) II - ser processadas através de sistema de registro de preços;



Ao disciplinar a previsão genérica contida na Lei de Licitações, o Decreto Estadual nº 6.081/2020 conceitua o sistema de registro de preços da seguinte forma:

Art. 2. Para os fins deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços: o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à aquisição de bens, à contratação de serviços, inclusive de locação, para contratações futuras;

O sistema de registro de preços possibilita que a Administração Pública registre, junto a(s) determinada(s) empresa(s), quais preços serão praticados caso ela resolva contratar certo serviço ou adquirir certo bem, consignando os preços obtidos no procedimento licitatório na ata de registro de preços.

O Decreto nº 6.081/2020, em seu art. 3º, expõe situações que ensejam a adoção do sistema de registro de preços:

Art. 3º O sistema de registro de preços pode ser adotado quando:

I - Pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II – For conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

(...)

IV – Pela natureza do objeto, quando não for possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração Pública.

Portanto, em linhas gerais, a legitimidade quanto ao cabimento do registro de preços depende da constatação de que (i) os serviços de engenharia pretendidos são de baixa complexidade, padronizáveis, passíveis de ser objetivamente definidos no edital segundo especificações usuais de mercado (e replicados nas convocações que se fizerem a partir da ata) e, ainda, de que (ii) não é possível definir, desde logo, o momento e/ou quantitativos efetivamente necessários, sendo o registro de preços, motivadamente, a solução mais eficiente.

Assim, observa-se que o procedimento licitatório *in casu* versa sobre contratação de empresa, sob demanda, para prestar serviços de reparos de manutenção predial com fornecimento de materiais e mão-de-obra, deste modo, a contratação da empresa decorrerá da necessidade da prestação do serviço, conforme demonstrado na justificativa constante no Termo de Referência, vejamos:

*“Por tratar-se muitas vezes de demandas imprevisíveis e que na maioria das vezes influencia diretamente no atendimento aos alunos, aulas e execução*



*de serviços administrativos, é benéfico para a administração à contratação de empresa, sob demanda, para prestar serviços de reparos de manutenção predial com fornecimento de materiais e mão-de-obra na forma estabelecida pelas planilhas do SINAPI, demandadas pelos serviços de manutenção predial por um sistema de demanda, onde a prestação do serviço é realizada dentro de uma previsão orçamentária já existente, mas sua concretização irá suceder-se apenas no surgimento da demanda, evitando assim: a compra de itens desnecessários, a acumulação em estoque, atraso na compra de materiais (e conseqüente atraso na execução de serviços) e problemas logísticos relacionados ao armazenamento dos itens adquiridos.”*

Ademais, em 2010 o TCU editou a Súmula 257, cujo teor reproduz-se abaixo:

Súmula 257/TCU: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.

E mais recentemente decidiu o TCU:

Acórdão nº 1381/2018 – Plenário

Enunciado

É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras.

(...)

Sumário:

1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.

7. Ressaltamos que o procedimento licitatório foi encaminhado à Procuradoria Geral do Estado após o parecer jurídico emitido por esta Instituição e que conforme o PARECER “SPA” Nº 112/2020 emitido pela Subprocuradoria Administrativa e ratificado pela Subprocuradoria de Consultoria Especial da PGE, entendeu pela possibilidade jurídica do prosseguimento do feito, o qual foi devidamente aprovado através do DESPACHO “SCE/GAB/DIGITAL” Nº 408/2020 pelo Procurador Geral do Estado.



8. Por fim, conforme a PORTARIA/UNITINS/Nº067/2020/ GABREITOR, de 16 de março de 2020, publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins- DOE/TO nº 5.568 (cópia em anexo), informamos que a presidente da Comissão Permanente de Licitação desta Instituição é a servidora LARISSA SUYENNE TAVARES SALES, e que o servidor DANIEL ALENCAR BARDAL não atua junto à Comissão de licitação.

Dessa forma, diante de todo o exposto, entendemos esclarecidos os pontos mencionados no Informação nº 219/2020 da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG, pugnando pela exclusão de Daniel Alencar Bardal como responsável e a continuidade do certame e legalidade do processo consubstanciado no Edital do Pregão Eletrônico nº 016/2020, elaborado pela Universidade Estadual do Tocantins – Unitins.

*Assinatura eletrônica*  
**DANIEL ALENCAR BARDAL**  
**CPF 837.240.871-87**

