

### DECISÃO MONOCRÁTICA

Art. 131-A do Regimento Interno

**PROCESSO:** TCE-RJ 225.361-3/20  
**ORIGEM:** PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA  
**NATUREZA:** REPRESENTAÇÃO  
**INTERESSADO:** OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL – BARRA MANSA/RJ

Trata-se de Representação formulada pela pessoa jurídica Observatório Social do Brasil – Barra Mansa/RJ, organização não governamental sem fins econômicos, em face de supostas irregularidades contidas no Edital de Concorrência nº 002/2020, deflagrado pela Prefeitura do Município de Barra Mansa, cujo objeto é a “*contratação de empresa especializada para obra de recomposição e pavimentação asfáltica em diversas vias do Município*”, no valor estimado de R\$ 3.492.056,92 (três milhões, quatrocentos e noventa e dois mil cinquenta e seis reais e noventa e dois centavos).

A Representação foi protocolada nesta Corte no dia 02.09.20 e a licitação designada para o dia 08.09.20<sup>1</sup>.

O Representante suscitou que o Edital contém os seguintes vícios, requerendo que este Tribunal “*além de analisar o processo para aferir as inconsistências e divergências pontuadas, tome providências em caráter cautelar para evitar danos ao erário*”:

(i) Ausência de informação sobre o Projeto Básico, o que viola o art. 40, §2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

(ii) O item 9.5 dispõe que a licitante vencedora “fica obrigada a aceitar nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que fizerem no fornecimento dos serviços a serem prestados, até 50% (cinquenta por cento) do valor global do contrato”, o que viola o art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93;

(iii) O item 12.3 dispõe que “qualquer pagamento devido à CONTRATADA somente será efetuado mediante comprovação o Município de quitação com as obrigações decorrentes do

<sup>1</sup> Disponível em: <https://portaltransparencia.barramansa.rj.gov.br/licitacoes/lista-de-licitacoes/?wpdmc=concorrenca-publica>. Acesso em 03.09.20.

subitem 10.5., vencidas até o mês anterior ao pagamento, inclusive ISS e IPTU”, entretanto, aponta que não há correlação entre o citado dispositivo e o item 10.5 do Edital (10.5. Executado o contrato, o objeto será recebido provisoriamente pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 dias da comunicação escrita do contratado”);

(iv) O item 15.1, que trata das disposições gerais, dispõe: “Adiar a abertura das propostas da presente Licitação, dela dando conhecimento aos interessados”. Questiona o Representante quais seriam os motivos do possível adiamento;

(v) O item 15.8 dispõe: “O resultado desta CONCORRÊNCIA será afixado, após decisão do Ilmo Sr. Secretário de Educação, no Portal da Transparência da Prefeitura de Barra Mansa”, no entanto, não há qualquer relação entre o Secretário de Educação e objeto licitado;

(vi) Há divergência entre as previsões do item 1 do Termo de Referência (bica corrida compactada) e o material a ser utilizado previsto na planilha orçamentária (escória de aciaria);

(vii) O Termo de Referência tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviço completo de pavimentação asfáltica de logradouros que não possuem esse tipo de pavimentação. Alega que serão realizados os serviços de fresagem de pavimentação asfáltica, entretanto, esse tipo de serviço só poderia ser realizado onde já existe pavimentação;

(viii) Não há justificativa para se realizar a base de agregado siderúrgico e a regularização e compactação de subleito de solo, uma vez que após a fresagem existe uma base de asfalto pronta;

(ix) O item 3.1 do Termo de Referência informa que algumas vias passarão por intervenções na rede de drenagem, entretanto o serviço não consta das planilhas orçamentárias;

(x) O item 4 do Termo de Referência especifica materiais que deverão ser fornecidos pela Contratada (tubo de concreto armado, caixa de ralo e poços de visitas), porém não há referência desses materiais nas planilhas orçamentárias;

(xi) Divergência entre os prazos da obra informados no item 9 do Termo de Referência e no cronograma físico-financeiro;

(xii) No Anexo XIII (Memorial Descritivo) são descritos serviços que não constam da planilha orçamentária;

(xiii) Também no Anexo XIII é informado que o laudo técnico de controle tecnológico do Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ deverá ser entregue antes da última medição, entretanto, pondera que a apresentação do referido laudo deveria se dar em cada etapa dos serviços realizados, “trazendo eficiência e celeridade na execução de uma possível irregularidade”;

(xiv) Não há informação sobre o descarte dos materiais escavados, inservíveis. Pondera que, de acordo com os arts. 3º e 10 da Resolução CONAMA nº 307/02, é imprescindível que se tenha um aterro licenciado pelos órgãos ambientais para um descarte seguro dos materiais.

Em decisão monocrática proferida em 03.09.20, determinei o sobrestamento da análise da tutela provisória requerida por entender que, inicialmente, deveriam o Jurisdicionado e o Corpo Instrutivo do Tribunal se manifestar quanto às irregularidades arguidas. Outrossim, foi determinado ao Representante a regularização da sua representação processual. Eis o teor do dispositivo da decisão:

Isto posto, em sede de cognição sumária, com fundamento no poder geral de cautela e no que dispõe o art. 84-A do Regimento Interno desta Corte:

**DECIDO:**

- 1 – Pelo **SOBRESTAMENTO** da análise da tutela provisória pleiteada;
- 2 – Pela **DETERMINAÇÃO À SSE** para que providencie, por meio eletrônico, com fulcro no art. 84-A, §4º c/c art. 26 do Regimento Interno desta Corte, a oitiva do Jurisdicionado, Prefeito do Município de Barra Mansa, franqueando-lhe o prazo de 3 (três) dias, na forma do previsto no art. 84-A, §3º, do Regimento Interno:
  - 2.1 – Para se manifestar quanto às alegações do Representante;
  - 2.2 – Para que informe se foi(ram) interposta(s) impugnação(ões) administrativa(s) em face do Edital, e, em caso positivo, encaminhar a(s) cópia(s) da(s) impugnação(ões) e da(s) respectiva(s) decisão(ões);
  - 2.3 – Para que informe o atual estágio do certame;
- 3 – Independentemente do fim do prazo fixado no item 2, pela **REMESSA À SGE**, com vistas à sua distribuição à Coordenadoria competente, para manifestação, especialmente sobre as supostas irregularidades de ordem estritamente técnica deduzidas na inicial, retornando os autos imediatamente ao meu Gabinete para análise da cautelar postulada;
- 4 – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Representante, informando-o acerca da decisão prolatada, bem como do dever de regularização de sua representação processual, no prazo de 3 (três) dias, sob pena de não conhecimento da Representação.

Em atendimento à decisão, o Representante apresentou os elementos autuados sob os documentos TCE-RJ 22.800-2/20 e 22.804-8/20, contendo documentação pertinente à regularidade

da sua representação processual, notadamente: Ata da Assembleia Geral de Constituição da Organização Social, Ata de Retificação da Ata de Constituição, Estatuto Social e documentos de identificação do Presidente da Organização, Sr. José Marciano de Oliveira.

O Jurisdicionado, por seu turno, se manifestou por meio do documento TCE-RJ nº 22.999-9/20, alegando que *“apesar do Observatório Social não ter se dirigido à Administração Pública, especificamente no setor de compras e licitações, a tempo e modo, a solicitação foi atendida acreditando no valor que aquele órgão de Controle Social possui. Assim, encaminhamos cópia do Ofício enviado ao Observatório Social, bem como a publicação do aviso de retificação do Edital”*. Informa, assim, a publicação de Errata ao instrumento convocatório com os itens alterados em função da intervenção realizada pela Organização Social.

Em seguida, a Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio da Coordenadoria de Exame de Editais, manifestou-se a respeito das irregularidades arguidas pelo Representante, formulando a seguinte proposta de encaminhamento:

1. Pelo **CONHECIMENTO** desta Representação uma vez presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte.
2. Pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** desta representação quanto ao mérito, considerando a abordagem efetuada nesta análise;
3. Pela **COMUNICAÇÃO** ao Prefeito do Município de Barra Mansa para promover a anulação da Concorrência 002/2020 e, no caso de realização de nova licitação, cumprir as seguintes determinações:
  - 3.1 - Incluir o detalhamento das dimensões (extensão e largura), composição (tipo de pavimento e estrutura de piso) e estado físico da situação encontrada, inclusive com registro fotográfico dos logradouros listados no item 6 do ANEXO XII – TERMO DE REFERÊNCIA.
  - 3.2 - Complementar o projeto básico com desenhos contendo: Planta geral e Seções transversais tipo de pavimentação, conforme OT - IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, em complemento a descrição contida no art. 6º da Lei 8666/93.
  - 3.3 Excluir a especificação de “bica corrida” do item 1 do ANEXO XII – TERMO DE REFERÊNCIA.
  - 3.4 - Excluir as informações acerca da execução de drenagem dos itens 3.1 e 5 do ANEXO XII – TERMO DE REFERÊNCIA.
  - 3.5 - Alterar o item 9.5 de forma a contemplar o limite legal de 25%, conforme previsto no art. 65 da Lei Federal 8.666/93.

3.6 - Inserir no Projeto Básico informação acerca do descarte dos materiais escavados, inservíveis, em observância à Resolução CONAMA 307/2002.

4. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao representante para ciência da presente decisão.

### É O RELATÓRIO.

Registro que atuo nestes autos em razão de convocação da Presidente deste Egrégio Tribunal de Contas, Conselheira Marianna Montebello Willeman, realizada em sessão plenária de 04.04.2017.

Inicialmente, destaco que em razão do pedido de medida cautelar contido na Representação, os autos foram imediatamente distribuídos para fins de análise do requerimento de tutela provisória, postergando-se a análise dos pressupostos de admissibilidade, mormente em razão da existência de falhas na representação processual da Organização Social representante.

Sanado esse aspecto, e comprovado que o signatário da peça inicial possui poderes para representar a Instituição, preenchidos os requisitos previstos na Deliberação TCE-RJ nº. 266/2016, conheço a Representação.

No que diz respeito à cautelar postulada, a partir da análise promovida pelo Corpo Técnico, verifica-se que parte dos questionamentos deduzidos pelo Representante merecem adequação técnica pelo Jurisdicionado. Sendo assim, ainda que não se avance no exame de mérito nesta oportunidade – tal como fizera o Corpo Instrutivo –, a referida manifestação técnica indica a presença do *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida eis que, dos 14 (catorze) pontos impugnados, há indicativo de que ao menos metade deles são procedentes. Nesse aspecto, veja-se a análise realizada pelo Corpo Técnico acerca dos itens questionados que merecem adequação:

*i) Ausência de informação sobre o Projeto Básico, o que viola o art. 40, §2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;*

Resposta: Foi informado, através do Ofício SMMU nº 390/2020, de 04/09/20, que o projeto básico se encontra no anexo XIII do edital.

Análise: Em consulta aos elementos disponibilizados no site oficial do município, em 11/09/20, verificamos a divulgação de arquivos em PDF contendo o edital e os seguintes anexos relativos ao projeto básico, além de arquivo de planilha eletrônica (XLS) com orçamento, cronograma e memória de cálculo das quantidades:

ANEXO IX – PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

ANEXO X – MEMÓRIA DE CÁLCULO

ANEXO XI – COMPOSIÇÃO DO BDI

ANEXO XII – TERMO DE REFERÊNCIA

ANEXO XIII – MEMORIAL DESCRITIVO

Conforme consta no item 2 JUSTIFICATIVA do ANEXO XII, “após análise do corpo técnico foram levantadas algumas vias do município de Barra Mansa que necessitam de intervenções na pavimentação asfáltica a fim de melhorar o sistema viário urbano, agregando melhorias na mobilidade urbana, mitigando os problemas encontrados na malha urbana trazendo assim qualidade de vida a população ali residente” e, mais adiante, no item 6 do anexo, foram elencados os LOCAIS DE FORNECIMENTO E EXECUÇÃO com relação de logradouro. **Porém, sem detalhamento de suas dimensões (extensão e largura), composição (tipo de pavimento e estrutura de piso) e estado físico da situação encontrada, inclusive com registro fotográfico.**

**Ressaltamos que, conforme OT - IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, em complemento à descrição contida no art. 6º da Lei 8666/93, o projeto básico para obras de pavimentação de logradouros urbanos deve possuir desenhos contendo: Planta geral e Seções transversais tipo de pavimentação.**

**Portanto, procede o questionamento.**

*(ii) O item 9.5 dispõe que a licitante vencedora “fica obrigada a aceitar nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que fizerem no fornecimento dos serviços a serem prestados, até 50% (cinquenta por cento) do valor global do contrato”, o que viola o art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93;*

Resposta: O jurisdicionado informa que será mantido o percentual de 50% por se tratar de reforma.

Análise: A lei Federal 8.666/93 dispõe de forma clara que o limite percentual de 50% refere-se aos casos de reformas de edifícios ou de equipamentos. Neste caso, o serviço a ser contratado trata de obra de recomposição e pavimentação asfáltica. Portanto, deve ser alterado o item 9.5 de forma a contemplar o limite legal de 25%, conforme previsto no art. 65 da Lei Federal 8.666/93.

**Portanto, procede o questionamento.**

(...)

(vi) Há divergência entre as previsões do item 1 do Termo de Referência (bica corrida compactada) e o material a ser utilizado previsto na planilha orçamentária (escória de aciaria);

Resposta: Através do Ofício SMMU nº 390/2020, de 04/09/20 foi admitido erro material ao informar a utilização de bica corrida compactada, sendo correta a utilização do material escória de aciaria, conforme planilhas orçamentárias.

Análise: Em consulta aos elementos disponibilizados no site oficial do município, em 11/09/20, verificamos a divulgação de arquivos em PDF contendo o edital e seus anexos, pelos quais observamos que o item 1 do ANEXO XII – TERMO DE REFERÊNCIA mantém a especificação de “bica corrida”, embora consta “escória de aciaria” no orçamento, conforme abaixo reproduzido:

**1 DO OBJETO:**

*A empresa vencedora vai ficar responsável por todas as fases da execução dos serviços de pavimentação e recuperação asfáltica. Dentre os serviços a serem executados temos: escavações, inclusive escavação do local com requadramento, limpeza, fornecimento e aplicação de **bica corrida compactada**, fornecimento e aplicação de imprimação, ligante betuminoso e fornecimento e aplicação de concreto betuminoso usinado á quente. De acordo com a planilha orçamentária/memória de cálculo. E ainda, a contratada terá de fornecer todo o material necessário para a execução dos serviços, além do que deverá tirar todo o material impróprio, mantendo o local limpo, sem entulho, mantendo o asseio das ruas. O presente Termo de Referência tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviço completo de pavimentação asfáltica de logradouros que não possuem esse tipo de pavimentação, recuperação de pavimentação asfáltica, a chamada operação "tapa-buracos". Com escavação do local, requadramento, limpeza, fornecimento e aplicação de **bica corrida compactada**, fornecimento e aplicação de imprimação com ligante betuminoso, fornecimento e aplicação de concreto betuminoso usinado à quente (CBUQ) incluindo fornecimento de mão de obra e todo equipamento necessário para execução do serviço. (GRIFO NOSSO)*

**Portanto, procede o questionamento.**

(vii) O Termo de Referência tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviço completo de pavimentação asfáltica de logradouros que não possuem esse tipo de pavimentação. Alega que serão realizados os serviços de fresagem de pavimentação asfáltica, entretanto, esse tipo de serviço só poderia ser realizado onde já existe pavimentação;

Resposta: Através do Ofício SMMU nº 390/2020, de 04/09/20 foi apresentada a seguinte resposta:

**Resposta:** Será executado serviço de asfaltamento novo, nos trechos onde este não existe com a devida preparação da base e nos trechos onde a pavimentação é existente, serão executados os serviços de fresagem, bem como, ajustes de base para remoção de imperfeições "borrachudos" e, logo após, será executada a nova pavimentação asfáltica. Esta deve ser a correta interpretação do descrito no termo de referência em consonância com as planilhas orçamentárias.

Análise: Em que pese a resposta apresentada, a dificuldade de interpretação do termo de referência apontada pelo representante se justifica pela ausência de elementos de projeto básico consistentes, conforme abordamos em análise a resposta do primeiro questionamento da representação em tela.

**Portanto, procede o questionamento.**

(viii) Não há justificativa para se realizar a base de agregado siderúrgico e a regularização e compactação de subleito de solo, uma vez que após a fresagem existe uma base de asfalto pronta;

Resposta: Através do Ofício SMMU nº 390/2020, de 04/09/20 foi apresentada a seguinte resposta:

**Resposta:** A justificativa para execução de base de agregado siderúrgico e regularização e compactação de subleito é a de que mesmo depois do serviço de fresagem ser executado pode haver a necessidade de remoção de imperfeições "borrachudos", para viabilizar as bases para nova pavimentação asfáltica. O simples fato de ser feita a fresagem não garante que a base restante está em condições perfeitas para receber a nova camada de pavimentação.

Análise: Em que pese a resposta apresentada, a dificuldade de interpretação do termo de referência apontada pelo representante se justifica pela ausência de elementos de projeto básico consistentes, conforme abordamos em análise a resposta do primeiro questionamento da representação em tela.

**Portanto, procede o questionamento.**

(ix) O item 3.1 do Termo de Referência informa que algumas vias passarão por intervenções na rede de drenagem, entretanto o serviço não consta das planilhas orçamentárias;

Resposta: Através do Ofício SMMU nº 390/2020, de 04/09/20 foi apresentada a seguinte resposta:

**Resposta:** Eventuais serviços de recuperação e/ou acréscimo de drenagem ficarão a cargo exclusivo da SMMU, não sendo inseridos nas planilhas orçamentárias.

Análise: Em consulta aos elementos disponibilizados no site oficial do município, em 11/09/20, verificamos a divulgação de arquivos em PDF contendo o edital e seus anexos, pelos quais observamos que os itens 3.1 e 5 do ANEXO XII – TERMO DE REFERÊNCIA com informações acerca da execução de drenagem, conforme abaixo reproduzido:

*3.1 Atender o interesse público, se materializando especificamente pela pavimentação e recapeamento das vias públicas selecionadas. Algumas dessas vias passarão por intervenções na **rede de drenagem e pavimentação**, outras receberão o serviço de recapeamento com massa asfáltica.*

**5 FORNECIMENTO E EXECUÇÃO:**

*A empresa deverá realizar o fornecimento e execução de todos os materiais necessários para a recomposição da via em CBUQ.*

*As etapas podem ser assim descritas: **Drenagem**, Limpeza, Pintura de Ligação, Regularização (se houver necessidade), carga e descarga mecanizada, transportem em caminhões próprios, regularizados e camada de rolamento.*

*A declividade da execução dos serviços deve ser feita de maneira a facilitar o escoamento das águas pluviais para o meio fio e sarjeta. A empresa deverá observar uma distância mínima de sarjetas de 15 cm. (GRIFO NOSSO)*

Destacamos que no termo de referência do projeto básico da licitação devem constar somente os serviços que serão contratados, visando evitar incompreensões sobre o objeto licitado que podem afetar a isonomia das licitantes e economicidade das propostas.

**Portanto, procede o questionamento.**

(...)



(xiv) Não há informação sobre o descarte dos materiais escavados, inservíveis. Pondera que, de acordo com os arts. 3º e 10 da Resolução CONAMA nº 307/02, é imprescindível que se tenha um aterro licenciado pelos órgãos ambientais para um descarte seguro dos materiais.

Resposta: Jurisdicionado esclarece que consta a informação em todas as planilhas, nos itens 1.4 e 1.6.

Análise: Não encontramos tais informações nos itens citados das planilhas. Ademais, tal informação deve estar expressa no Projeto Básico com o detalhamento das regras de descarte, em observância às normas vigentes e em busca da promoção do desenvolvimento sustentável previsto no art. 3º da Lei Federal 8.666/93.

**Portanto, procede o questionamento.**

Situação (2.1): Atendido parcialmente

2.2 – Para que informe se foi(ram) interposta(s) impugnação(ões) administrativa(s) em face do Edital, e, em caso positivo, encaminhar a(s) cópia(s) da(s) impugnação(ões) e da(s) respectiva(s) decisão(ões);

O jurisdicionado não apresentou resposta a este quesito.

Situação (2.2): Não Atendido.

Outrossim, há evidente *periculum in mora* na concessão da medida, visto que, conforme noticiado pela CEE, a sessão pública fora realizada no dia 08/09, sagrando-se vencedora a sociedade Serplex Engenharia Ltda, estando em vias de ser homologado.

Merece ser ressaltado, ainda, que o Jurisdicionado, espontaneamente, reconheceu procedência à parcela dos pontos impugnados pelo Representante, editando Errata ao instrumento convocatório, publicada no próprio dia 08.09.20, dia da realização da sessão de abertura, eis que, em seu entendimento, as alterações não traziam implicações sobre as propostas. Entretanto, ao que se extrai da análise realizada pelo Corpo Técnico, o Edital, notadamente o Projeto Básico contém falhas e omissões, que comprometem a continuidade do certame.

Isto posto, em sede de cognição sumária, com fundamento no poder geral de cautela e no que dispõe o art. 84-A do Regimento Interno desta Corte:

**DECIDO:**

1 – Pelo **DEFERIMENTO** da tutela provisória pleiteada, **determinando-se** ao Jurisdicionado, Prefeito do Município de Barra Mansa, a suspensão do certame licitatório, **no estágio em que se encontra**, abstendo-se de homologar o resultado ou celebrar o contrato;

2 – Pelo **CONHECIMENTO** da Representação e pelo **SOBRESTAMENTO** de sua análise de mérito;

3 – Pela **DETERMINAÇÃO À SSE** para que providencie, por meio eletrônico, com fulcro no art. 84-A, §4º c/c art. 26 do Regimento Interno desta Corte, a oitiva do Jurisdicionado, Prefeito do Município de Barra Mansa, franqueando-lhe o prazo de 5 (cinco) dias, na forma do previsto no art. 84-A, §3º, do Regimento Interno:

3.1 – Para se manifestar quanto às conclusões do Corpo Instrutivo desta Corte (manifestação da CEE de 16.09.2020), pertinentes às irregularidades nº (i), (ii), (vi), (vii), (viii), (ix), (xiv) arguidas pelo Representante;

3.2 – Para que informe se foi(ram) interposta(s) impugnação(ões) administrativa(s) em face do Edital, e, em caso positivo, encaminhar a(s) cópia(s) da(s) impugnação(ões) e da(s) respectiva(s) decisão(ões);

3.3 – Para que informe o atual estágio do certame;

4 – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Representante, para ciência acerca da decisão.

GA-1,

**MARCELO VERDINI MAIA**  
Conselheiro Substituto