



**PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR CONSELHEIRO – MANASSÉS  
PEDROSA CAVALCANTE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO  
CEARÁ**

**PROCESSO Nº 01409/2021-5**

**MUNICÍPIO: AIUABA**

**JUSTIFICATIVAS**



PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA



Eu, **JOÃO PAULO CARDOSO SILVA**, vem, perante V. Exa., com guarda de prazo, oferecer as **razões de fato e de direito** necessárias ao saneamento de todas as supostas irregularidades detectadas.

## 1. DOS FATOS

Trata-se o feito em tela da Representação nº 01409/2021-5, com pedido de medida cautelar *inaudita altera pars*, apresentada pela DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS, SERVIÇOS DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DO TCE, que versa sobre possíveis irregularidades identificadas no edital da Tomada de Preços nº. 2021.01.21.001-SEDUC, publicado pela Secretaria de Educação e Cultura do Município de Aiuaba/CE, objetivando a *“contratação da prestação dos serviços técnicos de engenharia civil para atender as demandas da Secretaria de Educação e Cultura, junto à Prefeitura Prefeitura Municipal de Aiuaba-CE”*.

Nesse sentido, mediante o Certificado nº 0006/2021, a Unidade Técnica apontou como supostas irregularidades: a) ausência de projeto básico; b) ausência de orçamento estimado de quantitativos dos serviços a serem contratados; c) tipo de licitação “menor preço” indevido.

Desta feita, o nobre conselheiro relator exarou despacho no feito determinando a intimação dos interessados para se manifestarem previamente à decisão acerca da cautelar requerida, pelo que passamos às pertinentes considerações e esclarecimentos.

## 2. DO DIREITO



PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUBA



Passamos a analisar diretamente a matéria deduzida, demonstrando, inicialmente, que não restam caracterizados os requisitos para concessão da cautelar.

a) Do Periculum in mora

Como requisito indispensável à concessão da medida cautelar, o *periculum in mora* não pode ser interpretado em via única, mormente quando estamos cuidando de atos e procedimentos relacionados à gestão da coisa pública. Assim, indispensável equacionar os riscos na interrupção do seguimento destes.

No caso em apreço temos que não há risco caracterizado para concessão de medida cautelar, posto que não há que se falar em perigo no seguimento de processo licitatório regular para satisfazer legítimo interesse público, sendo tal fato evidenciado, dentre outras razões, pela não interposição de impugnação por parte das pretensas licitantes.

Ademais, o *periculum in mora* reverso resta caracterizado na demora da condução das ações necessárias para viabilizar com eficiência a execução do serviço de incontestável interesse público.

Nesse sentido, interessa colacionar jurisprudência em casos análogos:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CAUTELAR INOMINADA. LICITAÇÃO. CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL. NÃO COMPROVAÇÃO. CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. PERICULUM IN MORA INVERSO. RECURSO**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA**

---

*CONHECIDO E PROVIDO. 1.A medida liminar requerida em sede de ação cautelar só deve ser concedida quando demonstrada a presença concomitante do fumus boni iuris e do periculum in mora.*

*(...)*

*5. O perigo da demora se reverte em favor do Estado do Ceará, bem como de toda a coletividade, diante do risco de a empresa eventualmente contratada se mostrar incapaz tecnicamente de gerenciar e supervisionar uma obra de grande vulto e de significativa complexidade de métodos construtivos aplicados. 6. Recurso conhecido e provido. Decisão interlocutória reformada, em consonância com o parecer ministerial.<sup>1</sup>*

---

*AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO QUE INDEFERIU A ANTECIPAÇÃO INITIO LITIS. ACERTO. PERIGO DE DANO NÃO DEMONSTRADO. PERIGO INVERSO LATENTE. SEGURANÇA JURIDICA QUE NÃO PODE SER AFASTADA EM JUÍZO DE COGNIÇÃO SUMÁRIA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO MANTIDA NA INTEGRALIDADE Inexistindo prova acerca do perigo de dano de difícil ou impossível reparação e, latente a existência do perigo inverso, não pode haver a concessão da ordem initio litis; **Desaconselhável, em face do princípio da segurança jurídica, desestabilizar certame encerrado por meio de decisão proferida em cognição sumária**; Confundindo-se as razões do Agravo Regimental com as próprias razões do mandamus, **desaconselhável é a análise, pelo Colegiado, uma vez que***

---

<sup>1</sup> TJ-CE - AI: 06242961020148060000 CE 0624296-10.2014.8.06.0000, Relator: ANTÔNIO ABELARDO BENEVIDES MORAES, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 31/08/2015



**PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA**

*haverá a desaconselhável antecipação de mérito mandamental; Recurso conhecido e improvido;<sup>2</sup> (grifo)*

**E M E N T A - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA – TUTELA DE URGÊNCIA – PEDIDO DE ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO - DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA - AUSENTES OS REQUISITOS DO ARTIGO 300 DO CPC – PERIGO DE DANO INVERSO – DECISÃO MANTIDA – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.** A concessão da medida liminar em mandado de segurança depende da presença dos requisitos previstos no artigo 7º da Lei 12.016/2009, quais sejam: a relevância do fundamento (*fumus boni iuris*) e o perigo da demora caso não concedida a medida antes da solução definitiva do writ impetrado (*periculum in mora*). Apenas a concomitância dos requisitos autoriza o provimento liminar. **Restando ausentes os requisitos necessários para a concessão da tutela de urgência nos autos de mandado de segurança, não há se falar em concessão de liminar, mormente em casos em que há o perigo de dano inverso.<sup>3</sup> (grifo)**

**E M E N T A – AGRAVO INTERNO – MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR – ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO –**

<sup>2</sup> TJ-AM 00007748620168040000 AM 0000774-86.2016.8.04.0000, Relator: Yedo Simões de Oliveira, Data de Julgamento: 24/07/2017, Tribunal Pleno.

<sup>3</sup> TJ-MS - AI: 14138129020188120000 MS 1413812-90.2018.8.12.0000, Relator: Des. Amaury da Silva Kuklinski, Data de Julgamento: 21/03/2019, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 25/03/2019.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA

**PROBABILIDADE DO DIREITO NÃO EVIDENCIADA – PERIGO DE DANO INVERSO.** Deve ser mantida a decisão monocrática que indeferiu liminar em mandado de segurança, quando as razões expostas no recurso de agravo interno são insuficientes para alterar o entendimento nela exposto. Recurso não provido.<sup>4</sup> (grifo)

Ademais, reitere-se que o serviço contratado é de grande importância para a municipalidade, pelo que sua eventual suspensão causaria severo prejuízo, agravado pela ausência de subsídio fático-jurídico, como se evidenciará a seguir.

### b) Da Ausência de Prova Inequívoca

Inicialmente, interessa destacar que, conforme disciplina expressa desta Corte de Contas acerca da matéria, o requisito no âmbito deste Tribunal é constituído pela prova inequívoca, consoante **art. 21-A de sua Lei Orgânica**, que segue:

*Art. 21-A. - Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e **existindo prova inequívoca**, o Relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com a prévia oitiva da autoridade, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado. (grifo)*

Neste sentido, impera destacar que de maneira alguma foi demonstrada prova inequívoca, como restará evidenciado nas linhas que se

<sup>4</sup> TJ-MS - AGT: 14110422720188120000 MS 1411042-27.2018.8.12.0000, Relator: Des. Vilson Bertelli, Data de Julgamento: 17/12/2018, 3ª Seção Cível, Data de Publicação: 20/01/2019.



PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA



seguem. Em verdade, ainda que considerada apenas probabilidade de direito, o dito *fumus boni iuris*, da mesma forma, restaria desprovido de elementos suficientes à sua caracterização.

## ➔ DAS SUPOSTAS FALHAS APONTADAS NA REPRESENTAÇÃO

Antes de seguir com análise das razões apresentadas pelo órgão técnico desta Corte, impera seja consignado que o edital analisado não corresponde ao que ora rege o processamento da licitação em comento. Houve republicação em 25 de janeiro do corrente exercício, conforme consta no Portal de Licitações dos Municípios, na página deste Egrégio Tribunal.

Evidencia-se que a análise se fez com base em edital anterior diante do fato de elencar como serviços licitados a elaboração de projetos básicos e executivos (f. 5 do Certificado referenciado). O fato pode ter ocasionado prejuízos, pelo que se chama o feito à ordem nesse espeque.

### 1) Da suposta ausência de Projeto Básico

A unidade técnica indica como ausente o projeto básico, expondo, para tanto, considerações acerca da essencialidade da peça em questão.

Nesse ponto, cumpre seja esclarecido, pois, que a peça em questão deve ser entendida em seu sentido, não apenas em denominação formal, pelo que impera seja reconhecido que o documento reclamado consta nos autos do procedimento licitatório em análise, em seu Anexo I, com as informações necessárias, descrição do objeto.

Ressalte-se que a peça constitutiva do certame deve conter os elementos suficientes, não sendo medida em sua extensão, mas na



PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA



apresentação dos elementos que se fazem necessários e suficientes, de maneira clara e objetiva, que é o que se verifica no caso em apreço, senão vejamos o que dispõe a Lei N° 8666/93, em seu art. 6º, inciso IX:

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

*[...]*

*IX - **Projeto Básico** - conjunto de elementos **necessários e suficientes**, com nível de precisão adequado, 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:*

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*



PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUBA



e) *subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*

f) *orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (grifo)*

Veja-se que, apesar de constituírem serviços de engenharia, não se trata de obra, porquanto grande parte do artigo invocado pelo órgão técnico perde aplicabilidade, constando o que efetivamente deve estar consignado no Anexo I do presente certame, evitando burocracias dispensáveis, sendo lançadas as diretrizes básicas, pois não há como esgotar todas minúcias das futuras demandas a serem atendidas pelo licitante que se sagrará vencedor.

Registre-se, ainda, que a acepção do termo “básico”, de fato, se refere a fundamental, essencial, por isso, os demais elementos que não se fizerem assim são dispensáveis no projeto, pelo que nada obsta que, sim, seja simples, até para atender aos ditames do estado gerencial e ao princípio da eficiência; fazendo-se da mesma forma inicial, pois é o ponto de partida para futura contratação e execução, porquanto as considerações realizadas na representação, notadamente à fl. 3, devem ser avaliadas sob essa perspectiva.

Verificada a constância material nos autos do documento reclamado, com discriminação dos serviços e disposições sobre a futura execução, há que se entender por improcedente a indicação registrada em representação.

**II) Da suposta ausência de orçamento estimado de quantitativos dos serviços**



PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUBA



Por sua vez, no que diz respeito aos destaques realizados às exigências do art. 7º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quanto a orçamento, cumpre seja observado o item 1.2 do instrumento convocatório, que deixa em evidência o valor estimado, obtido em conformidade com as normas estabelecidas para tanto, conforme o procedimento realizado na fase interna do certame.

Destaque-se, ademais, que as disposições editalícias em sua íntegra, inclusive anexos, estabelecem que a licitação será julgada pelo preço global, a partir do somatório dos preços unitários/mensais, em quantidade discriminada; bem como que consta do Anexo I a carga horária a ser observada, supridas, assim, as exigências legais em sua materialidade e reafirmando-se, mais uma vez, não haver qualquer impropriedade que macule o edital, não havendo que se apegar a nomenclaturas ou formalidades dispensáveis, notadamente em face do princípio do formalismo moderado, sobre o qual vale a transcrição do ensinamento de **Medauar**<sup>5</sup>:

*[...] em primeiro lugar, na previsão de **ritos e formas simples**, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa. Em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo.” (grifo)*

Assim, não subsiste impropriedade alguma que represente óbice ao seguimento do certame, destacando-se, mais uma vez, que não se pode confundir um serviço que será prestado de maneira mensal, conforme as demandas e atividades previstas no Anexo I do edital, com uma obra ou serviços

<sup>5</sup> MEDAUAR, Odete. Direito administrativo Moderno. 9ª edição, Ed. Revista dos Tribunais, 2005. Pag. 199.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA

de reparação, manutenção, de cunho mais executivo, e não elaborativo como o atual objeto.

### III) Do tipo de licitação “menor preço”

No que se refere ao tipo de licitação, veja-se que não se pode definir a obrigatoriedade de uso dos tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço” para serviços de natureza intelectual, não sendo viável extrair essa leitura do artigo invocado em representação, senão vejamos:

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

Veja-se que o sentido da norma é que os tipos licitatórios em questão não sejam utilizados para todo e qualquer objeto que seja perfeitamente atendido através de licitação julgada por “menor preço”, só podendo, assim, serem utilizados (os tipos “melhor técnica” e “técnica e preço”) em caso de serviços de natureza predominantemente intelectuais, aos quais se adequa.

Ocorre que a leitura contrária, de que esses serviços só podem ser licitados com os tipos inscritos no artigo 46 da Lei 8.666/93 não corresponde, sequer, à literalidade do dispositivo. Em nenhum momento se definiu que tais objetos apenas podem ser licitados com os tipos “melhor técnica” ou “técnica e



PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA



preço". O termo "exclusividade" não se aplica nesse sentido, como se afere de mera leitura do normativo, de uma interpretação gramatical.

Nesse sentido, interessa verificar o que decidiu o **Tribunal de Contas da União**, no bojo do Acórdão N° 713/2019 – Plenário:

*"Dessa forma, a mera alegação de que os serviços a serem contratados por meio da Concorrência 1/2018 são **serviços genericamente descritos como serviços "técnicos especializados" ou serviços de "engenharia consultiva"** não é suficiente para justificar a escolha da modalidade concorrência. Examinando ainda a jurisprudência do TCU mais especificamente quanto à **contratação de serviços de gerenciamento, supervisão e fiscalização de obras**, os quais são muito similares aos serviços da licitação ora em exame, verifica-se a consolidação do entendimento de que é possível a licitação desses serviços por meio do pregão, conforme fundamentada análise realizada pela Seinfra Rodovia Aviação: [...]" (grifo)*

Ao entender da forma exposta, a Corte de Contas Federal está deixando em evidência o que já se destacou, que serviços de natureza intelectual podem ser processados pelo tipo "menor preço", única permitida no pregão.

Reitere-se, ademais, que os serviços licitados não abrangem elaboração de projeto básico e projeto executivo, como apontado pelo órgão técnico à fl. 5, o que decorre do fato já explanado quanto à republicação do edital alterado em 25 de janeiro do corrente exercício.

Assim, apesar de os serviços licitados no procedimento objeto desta análise serem de natureza intelectual, não se pode entender que atraíam,



**PREFEITURA MUNICIPAL DE AIUABA**



necessariamente, o uso dos tipos 'melhor técnica' ou "técnica e preço", não sendo procedente a representação também neste ponto.

### **3. DO PEDIDO**

Convicto do espírito de justiça que tem prevalecido nas deliberações desse eminente Pretório de Contas, solicitamos o recebimento destas Justificativas, dando-lhes o devido e justo provimento, com indeferimento da medida cautelar pleiteada.

Pede e Espera deferimento.

Aiuaba, 05 de fevereiro de 2021.

*João Paulo Cardoso Silva*  
Presidente de Licitação  
Portaria 008-2021

---

**JOÃO PAULO CARDOSO SILVA**  
**PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**  
**PREFEITURA DE AIUABA**