



Diário Oficial Eletrônico

do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas



Manaus, terça-feira, 25 de julho de 2017

Edição nº 1640, Pág. 6

ESPÉCIE: IRREGULARIDADES

REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

REPRESENTADOS: SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE – SEMA E COMISSÃO GERAL DE LICITAÇÃO (CGL)

OBJETO: Representação com pedido de medida cautelar liminar interposta pelo Ministério Público de Contas contra a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) e Comissão Geral de Licitação (CGL) por possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 010/2017-CGL.

DESPACHO

1 - Versam os autos sobre Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas – MPE sobre possíveis irregularidades no Edital da Concorrência Pública n. 010/17-CGL já em curso, que objetiva a contratação, pelo menor preço por lote, de empresas para a construção de 04 (quatro) centros multifuncionais localizados nos municípios de Apuí, Boca do Acre, Humaitá e Parintins, destinados à descentralização e fortalecimento da gestão ambiental no Estado, com custos totais avaliados no montante de R\$ 4.339.362,26 (quatro milhões trezentos e trinta e nove mil trezentos e sessenta e dois reais e vinte e seis centavos).

2 – Em suas razões, aduz o Representante, em suma, existirem irregularidades no Edital de Concorrência n. 010/17-CGL em face da ausência de elementos essenciais no Projeto Básico (especificações técnicas, detalhamento dos projetos arquitetônico, terraplenagem, fundações, estrutural, instalações hidrossanitárias, instalações elétricas, instalações telefônicas e instalações de prevenção de incêndio, os quais - segundo a Lei - são indispensáveis para a adequada caracterização do objeto licitado.

3 – Assevera, ainda, faltar motivação quanto ao objeto de Parintins, havendo indícios de sobreposição de objetos que não foram justificados no projeto básico. Para justificar o argumento, anexa notícias veiculadas amplamente na internet relativas à inauguração do prédio sede do Centro Multifuncional de Parintins no segundo semestre do ano passado, em 06/07/2016, enquanto o Edital de Concorrência n. 010/17-CGL oferece a construção completa do prédio de Parintins.

4 - Para justificar a concessão da liminar aponta como *periculum in mora* a iminente conclusão do certame.

5 – Consta dos autos Despacho exarado pelo Presidente desta Corte de Contas conhecendo da presente Representação e determinando a distribuição do feito ao relator.

6 - Este Relator, no primeiro exame do pedido, optou por precaver-se e se manifestar sobre o pedido de liminar somente após as informações dos Representados e emissão dos pareceres técnicos.

7 - Regularmente notificadas as partes, apenas a SEMA apresentou contestação, quedando-se inerte a CGL.

8 - Remetidos os autos à DICOP, esta, no Laudo Técnico Conclusivo nº 007/2017, verificou estarem ausentes do projeto básico: descrição detalhada no objeto licitado; justificativa da contratação; rastreabilidade na composição dos custos unitários; memória de cálculo; estudos de viabilidade técnica e econômica; arquitetura; especificações técnicas; composição de custos unitários; critérios adotados pelo órgão para definir quais seriam as parcelas de maior relevância para efeitos de cumprimento ao disposto no art. 30, §1º, I c/c §2º da Lei nº 8.666/93. Em razão disso, opinou pela existência de irregularidade grave na licitação, em razão de deficiências insanáveis no Projeto Básico.

9 - A DICAD/AM, por sua vez, no Laudo Técnico Conclusivo nº 96/2017, entendeu inexistirem especificações técnicas das obras (artigo 6º, IX, "c" c/c artigo 7º, § 2º, II e artigo 40, § 2º, IV, da Lei n. 8.666/93), bem como desenhos detalhados (artigo 6, IX, "e" c/c artigo 40, § 2º, I, da Lei n. 8.666/93), referentes aos itens dos projetos arquitetônico, terraplenagem, fundações,

estrutural, instalações hidrossanitárias, instalações elétricas, instalações telefônicas e instalações de prevenção de incêndio, pelo que sugere a aplicação de multa com fulcro no Art. 54, II da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

10 - O Graduado Órgão Ministerial, na Diligência nº 380/2017 - MP - RRAM, formula novo pedido de concessão de cautelar incidental, considerando-se as manifestações técnicas que evidenciam a plausibilidade da Representação.

11 - É o relatório, no necessário. Passo a examinar o pedido liminar.

12 – Conheço da Representação eis que atende aos requisitos definidos no art. 288, da Resolução nº 04/2002. Passo, via de consequência, ao julgamento do mérito do pedido de liminar formulado.

13 – Inicialmente, destaco a aplicação subsidiária das normas processuais civis aos processos administrativos, mormente o processo cautelar, destinado a prevenir, conservar, defender ou assegurar a eficácia de um direito. Surge, portanto, como um instrumento pronto e eficaz de segurança e prevenção para a realização dos interesses dos litigantes.

14 - Esta preventividade, segundo as palavras de HUMBERTO THEODORO JÚNIOR (2014, fls. 328), visa a "assegurar a permanência ou conservação do estado das pessoas, coisas e provas, enquanto não atingido o estágio último da prestação jurisdicional [...]".

15 – A Medida Cautelar objetiva, assim, assegurar ou conservar tantos bens quanto provas e pessoas, eliminando a ameaça de perigo atual ou iminente e irreparável. Desta forma se traduz em mecanismo de preservação da efetividade das decisões judiciais, ajudando subsidiariamente os processos de conhecimento e de execução.

16 – Muito se discutiu sobre sua utilização no âmbito das Cortes de Contas, tendo a questão atualmente sido pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

"TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOUTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). Consequente possibilidade de o Tribunal de Contas expedir providimentos cautelares, mesmo sem audiência da parte contrária, desde que mediante decisão fundamentada. Deliberação do TCU, que, ao deferir a medida cautelar, justificou, extensamente, a outorga desse provimento de urgência. Preocupação da Corte de Contas em atender, com tal conduta, a exigência constitucional pertinente à necessidade de motivação das decisões estatais. Procedimento administrativo em cujo âmbito teriam sido observadas as garantias inerentes à cláusula constitucional do due process of law (...)."

"PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES."





Diário Oficial Eletrônico

do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas



Manaus, terça-feira, 25 de julho de 2017

Edição nº 1640, Pág. 7

CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- *Omissis.* 2- *Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões).* 3- *Omissis.* 4- *Omissis. Denegada a ordem.*"

17 – Firmada pela mais Alta Corte a legitimidade e a competência constitucional e legal do Tribunal de Contas para expedir medidas cautelares visando prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, esta Corte de Contas editou a Resolução nº 03/2012 TCE/AM, que dispõe sobre a tramitação de medidas cautelares no âmbito desta Corte de Contas, que em seu art. 1º apresenta as hipóteses e as providências que podem ser adotadas por meio do instrumento da Medida Cautelar, *in verbis*:

Art. 1º O Tribunal Pleno, a Presidência do Tribunal ou o Relator, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, determinando, entre outras providências:

- I – a sustação do ato impugnado;*
- II – a suspensão do processo ou procedimento administrativo, inclusive com a vedação da prática de atos;*
- III – a determinação do afastamento temporário de responsável, caso haja indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização da auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;*
- IV – a determinação à autoridade competente para que adote as providências necessárias à anulação de contrato considerado ilegal.*

18 – Tem-se, portanto, que as medidas cautelares exigem, para o seu deferimento, a existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, cabendo ao Relator dos autos sustar ato impugnado; suspender processo ou procedimento administrativo; determinar afastamento temporário de servidor público ou quem figure em tal posição; e/ou determinar a anulação de contrato ilegal.

19 – Para o Representante, há várias irregularidades que maculam a Concorrência Pública nº 010/2017-CGL, que tem como órgão requisitante a SEMA, sendo conduzida pela Comissão Geral de Licitação - CGL.

20 – O pedido para a concessão da cautelar funda-se, segundo o Representante, no fato de haver vícios graves no projeto básico, com grave risco ao interesse público: *i)* ausência de elementos essenciais no Projeto Básico (especificações técnicas, detalhamento dos projetos arquitetônico, terraplenagem, fundações, estrutural, instalações hidrossanitárias, instalações elétricas, instalações telefônicas e instalações de prevenção de incêndio, os quais - segundo a Lei - são indispensáveis para a adequada caracterização do objeto licitado; *ii)* ausência de comprovação da veracidade da quantidade de materiais explicitados no relatório do orçamento sintético; *iii)* ausência de motivação quanto ao objeto de Parintins, havendo indícios de sobreposição de objetos que não foram justificados no projeto básico.

21 - Pelo cotejo dos autos, e agora municiado das informações e, principalmente, dos pareceres técnicos que confirmaram a existência de graves deficiências no projeto básico, em juízo de cognição sumária verifico a presença dos requisitos regimentais para a concessão da medida cautelar pleiteada.

22 – Sobre os requisitos para o deferimento da liminar de natureza cautelar, vale transcrever as lições de LUIZ RODRIGUES WAMBIER, FLÁVIO RENATO CORREIA DE ALMEIDA e EDUARDO TALAMINI:

"Percebe-se também que o processo cautelar parte de dois pressupostos, tradicionalmente designados pela doutrina por expressões latinas: fumus boni iuris e periculum in mora. A expressão fumus boni iuris significa aparência de bom direito, e é correlata às expressões cognição sumária, não exauriente, incompleta, superficial ou perfunctória. Quem decide com base em fumus não tem conhecimento pleno e total dos fatos e, portanto, ainda não tem certeza quanto a qual seja o direito aplicável. Justamente por isso é que, no processo cautelar, nada se decide acerca do direito da parte. Decide-se: se A tiver o direito que alega ter (o que é provável), devo conceder a medida pleiteada, sob pena de risco de, não sendo ela concedida, o processo principal não poder ser eficaz (porque, por exemplo, o devedor não terá mais bens para satisfazer o crédito).

Esta última característica de que acima se falou (o risco) é o que a doutrina chama de periculum in mora. É significativa da circunstância de que ou a medida é concedida quando se pleiteia ou, depois, de nada mais adiantará a sua concessão. O risco da demora é o risco da ineficácia. O periculum in mora e o fumus boni iuris têm sido considerados como requisitos para a propositura de ação cautelar. Outros vêem nesses dois requisitos o mérito do processo cautelar. Todos, entendemos, têm razão. De fato, o fumus boni iuris e o periculum in mora são requisitos para a propositura da ação cautelar; são requisitos para a concessão de liminar; e são, também, requisitos para obtenção de sentença de procedência. Acontece, todavia, que há uma variação do grau de intensidade em que pese esses requisitos estão presentes. Claro está que exige menos fumus boni iuris (isto é, exige-se fumus menos expressivo) para propor uma ação cautelar do que se exige para obter a sentença de procedência na mesma ação cautelar". (In Curso Avançado de Processo Civil, vol. 3, Processo





Diário Oficial Eletrônico

do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas



Manaus, terça-feira, 25 de julho de 2017

Edição nº 1640, Pág. 8

Cautelar e Procedimentos Especiais, 3ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, págs. 28/29).

23 - No caso em análise, e após as manifestações técnicas, verifico a plausibilidade do direito invocado pelo Representante.

24 - Para Hely Lopes Meirelles (Curso de Direito Administrativo, 2009, p.274): "*Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.*"

25 - É exatamente esta subsunção ao Princípio da Legalidade que deve nortear a conduta da Administração Licitante, sob pena de macular a licitação desde o nascedouro.

26 - Ocorre que atestaram os órgãos técnicos haver graves inconsistências ou mesmo total ausência de algumas informações essenciais no Projeto Básico e via de consequência, no edital, maculando-o, seja por sua falta de precisão, seja porque não contempla todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra e orçá-la em sua totalidade, prejudicando a avaliação de sua viabilidade técnica.

27 - A Lei 8.666 /93, em seu artigo 6º, inciso IX, é clara sobre as informações que devem constar do projeto básico, de modo a evidenciar, com nível de precisão adequado, a obra ou serviço, devendo, para tanto, ser 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 diversos elementos contemplados naquela lei.

28 - Ocorre que em primeiro momento não se vislumbram estas informações e estudos técnicos no projeto básico, carecedor de elementos mínimos essenciais para garantir a viabilidade técnica e financeira da obra visada pela licitação, tais como: descrição detalhada no objeto licitado; justificativa da contratação; rastreabilidade na composição dos custos unitários; memória de cálculo; estudos de viabilidade técnica e econômica; arquitetura; especificações técnicas; composição de custos unitários; critérios adotados pelo órgão para definir quais seriam as parcelas de maior relevância.

29 - Importante destacar que o aludido projeto básico já havia recebido reprimendas da Procuradoria Geral do Estado e da própria CGL, conforme atestam pareceres e notas técnicas constantes dos autos do processo licitatório.

30 - A PGE, no Parecer nº 207/2016, reconheceu a existência de inconsistências no edital, motivo porque aprovou-o com ressalvas, recomendando a sua adequação às normas de licitação. A CGL, por sua vez, no Despacho nº 139/2016 - SUBCOMISSÃO DE OBRAS, ressaltou a ausência no projeto básico, de descrição do item "mobilização e desmobilização"; composições de custo unitário; divergências de valor unitário de vários serviços; ausência de cronograma físico-financeiro, dentre outras impropriedades.

31 - Em verdade, transparece a ideia de que se trata de um projeto ainda incompleto. Contudo, não se pode conceber que as definições ora ausentes no projeto venham a ser complementadas somente na proposta a ser apresentada pelos concorrentes. É clara a definição legal de que o Projeto Básico com "*os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar obra ou o serviço*" (art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93), é pré-requisito da licitação, posto que "*as obras e os serviços*

somente poderão ser licitados quando" (...)" houver projeto básico" (artigo 7º, parágrafo 2º, I).

32 - Diante das evidenciadas máculas no projeto básico e no edital da licitação, há, de fato, considerável possibilidade de risco de dano irreparável ao Erário acaso mantidos os procedimentos para a conclusão do certame, com a consequente adjudicação do objeto. Caso essas inconsistências permaneçam e sejam reproduzidas no contrato poderão comprometer a própria realização das obras, cuja precisão e indenidade estarão sob ameaça.

33 - Destaco que a suspensão da Concorrência Pública nº 010/2017 não configura, a princípio, a possibilidade de dano reverso, pois acaso sejam comprovadas as ilegalidades apontadas pelo *Parquet*, a suspensão do procedimento e a readequação do objeto licitado vai ao encontro do interesse público almejado pelo Estado do Amazonas.

34 - Estes motivos, ao meu ver, são suficientes a evidenciar a presença dos requisitos legais exigidos para a concessão da medida cautelar. *A fumaça do bom direito evidencia-se nas razões aqui expostas. O periculum in mora está na iminência de conclusão do procedimento licitatório bem como a adjudicação do seu objeto.*

35 - Diante de todo o exposto:

35.1 - **DEFIRO O PEDIDO CAUTELAR e DETERMINO A SUSPENSÃO DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº 010/2017 - CGL, na fase em que estiver, ou a SUSTAÇÃO dos efeitos da licitação, acaso já homologada, inclusive a assinatura do consequente contrato;**

34.2 - **DETERMINO ao SEPLENO: (1) que providencie a PUBLICAÇÃO da presente Decisão Monocrática no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal em até 24 horas, em observância a segunda parte do artigo 5º, da Resolução n. 03/2012; (2) que promova a NOTIFICAÇÃO dos Representados, Secretário Estadual de Meio Ambiente (SEMA) e Presidente da Comissão Geral de Licitação (CGL), para que tomem conhecimento da decisão aqui exarada.**

GABINETE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 25 de julho de 2017.

ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA
Conselheiro Relator

SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO, em Manaus, 25 de julho de 2017.

MIRTYL LEVY JUNIOR
Secretário do Tribunal Pleno

PROCESSO N.º 13097/2017.
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU.
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO.

