

## ACÓRDÃO Nº 081249/2024-PLENV

1 PROCESSO: 234256-5/2024

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO

3 INTERESSADO: GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA EIRELI

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA

5 RELATORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: NÃO CADASTRADO

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO c o m PERDA DO OBJETO, DEFERIMENTO, COMUNICAÇÃO e EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 40

10 QUÓRUM:

**Conselheiros presentes:** Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco e Marianna Montebello Willemann

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 25 de Novembro de 2024

**Marianna Montebello Willemann**

Relatora

**Rodrigo Melo do Nascimento**

Presidente

Fui presente,

**Henrique Cunha de Lima**

Procurador-Geral de Contas

**VOTO GC-5**

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 234.256-5/24  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO  
**INTERESSADA:** GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA LTDA.  
**ADVOGADA:** NIVEA ESTEVÃO DOS SANTOS – OAB/RJ Nº 245.489

**REPRESENTAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇOS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS QUE POSSIBILITEM A OTIMIZAÇÃO TÉCNICA, OPERACIONAL E DE GESTÃO. ALEGAÇÃO PELA REPRESENTANTE DE REQUISITO EXCESSIVO DE HABILITAÇÃO. POSTERIOR IDENTIFICAÇÃO PELA SGE DE POSSÍVEL USO INDEVIDO DO SRP.**

**INFORMAÇÕES PRESTADAS PELO JURISDICIONADO NOTICIANDO A SUPRESSÃO VOLUNTÁRIA DO REQUISITO EDITALÍCIO IMPUGNADO NA EXORDIAL. PERDA DE OBJETO DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA REQUERIDO PELA REPRESENTANTE.**

**INDÍCIOS DE IMPROPRIEDADE NO USO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MODELAGEM ADOTADA QUE NÃO SE MOSTRA APTA A SUPRIR A DEMANDA INFORMADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DE ÍNDOLE VARIÁVEL E SAZONAL. SISTEMÁTICA QUE PREVÊ A CONTRATAÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO POR PERÍODO CONTÍNUO DE 12 (DOZE) MESES, PRORROGÁVEL POR ATÉ 10 ANOS.**

**PRESENÇA DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*, A JUSTIFICAR A CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA REQUERIDA, NA FORMA DO ART. 300 DO CPC C/C ARTS. 8º, PARÁGRAFO ÚNICO, E 149 DO RITCERJ.**

**CONHECIMENTO. DEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA REQUERIDA PELA SGE, PARA QUE O MUNICÍPIO SUSPENDA O CERTAME NO ESTADO**

**EM QUE SE ENCONTRA. COMUNICAÇÃO AO JURISDICIONADO COM  
DETERMINAÇÕES. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO.**

Trata-se de representação formulada pela pessoa jurídica **GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA LTDA.**, por meio da qual narra possíveis irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº 90024/24, da Prefeitura Municipal de Saquarema, que tem por objeto o registro de preços para a *“contratação de empresa especializada para serviços de complementação de recursos humanos que possibilitem a otimização técnica, operacional e de gestão, incluindo uniforme e demais equipamentos necessários, para atender as necessidades de mão de obra em geral da Secretaria Municipal de Transporte e Serviços Público de Saquarema/RJ”*, com valor total estimado de R\$ 39.509.134,80, e sessão pública marcada para 04/09/2024, com **PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**.

Em 03/09/2024, proferi a seguinte decisão monocrática:

**I – COMUNIQUE-SE**, com fundamento no art. 149, §§1º e 7º, do Regimento Interno, preferencialmente por meio eletrônico, o atual Secretário Municipal de Transportes e Serviços Públicos de Saquarema, franqueando-lhe o prazo de **05 (cinco) dias** para oitiva prévia, com o intuito de que se manifeste quanto às supostas irregularidades suscitadas na peça inaugural (documentos disponíveis para consulta no sítio eletrônico do TCE-RJ), devendo, ainda, apresentar informações atualizadas sobre o andamento do Pregão Eletrônico nº 90024/2024;

**II** – findo o prazo, com ou sem manifestação do jurisdicionado, encaminhem-se os autos diretamente à **SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO**, para que, por meio de sua Coordenadoria competente, analise a representação, ainda em fase de cognição sumária, **no prazo de 72 horas, recambiando os autos diretamente ao meu Gabinete, para exame do pedido de cautelar, registrando-se que o exame quanto à medida cautelar deve observar o regramento estabelecido no 171, §§ 1º a 4º, da Lei nº 14.133/2021.**

Em que pese ter sido devidamente cientificado, o jurisdicionado não apresentou esclarecimentos naquela oportunidade.

Após exame dos autos, a 1ª CAP apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

**I – O CONHECIMENTO** da representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno do TCE-RJ;

II – A **CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA**, nos termos do disposto no art. 149, caput, do Regimento Interno do TCE-RJ, determinando-se ao atual Secretário Municipal de Transportes e Serviços Públicos de Saquarema que suspenda o procedimento licitatório conduzido nos autos do edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 90024/24 no estado em que se encontra, abstendo-se de adjudicar o objeto, homologar o resultado ou celebrar o contrato;

III – A **COMUNICAÇÃO** ao atual Secretário Municipal de Transportes e Serviços Públicos de Saquarema, nos termos do artigo 15, inciso I, do Regimento Interno do TCE-RJ, para que **justifique a opção pelo Sistema de Registro de Preços** para a contratação de empresa para a prestação de serviços contínuos, sem prejuízo de, voluntariamente e em idêntico prazo, anuir em promover alterações no instrumento convocatório, comprovando tais medidas em sua manifestação;

IV – A **IMPROCEDÊNCIA** em relação à irregularidade suscitada pela representante, **referente à ilegalidade na solicitação de Declaração de Cumprimento de Cota de Aprendizagem – DCCA;**

V – A **COMUNICAÇÃO** à representante, dando ciência acerca desta decisão.

Considerando que a 1ª CAP levantou questão anteriormente não suscitada nos autos, e sobre a qual não foi oportunizada a manifestação do jurisdicionado na decisão monocrática de 03/09/2024, entendi necessária nova oitiva, em caráter excepcional, no prazo de 05 (cinco) dias, na forma do parágrafo primeiro do art. 149 do Regimento Interno desta Corte de Contas, consoante decisão monocrática de 07/10/2024.

Ato contínuo, o jurisdicionado apresentou esclarecimentos por meio do Documento TCE-RJ nº 23.824-3/24.

Após examinar as informações prestadas, a 1ª CAP concluiu, ainda em sede de cognição sumária, que as razões do jurisdicionado não foram suficientes para justificar a utilização do sistema de Registro de Preços na hipótese, razão pela qual reiterou a proposta anterior de concessão de tutela provisória e comunicação ao jurisdicionado, nos seguintes termos:

**I – A CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA**, nos termos do disposto no art. 149, caput, do Regimento Interno do TCE-RJ, determinando-se ao atual Secretário Municipal de Transportes e Serviços Públicos de Saquarema que suspenda o procedimento licitatório conduzido nos autos do edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 90024/24 no estado em que se encontra, abstendo-se de adjudicar o objeto, homologar o resultado ou celebrar o contrato;

**II – A COMUNICAÇÃO** ao atual Secretário Municipal de Transportes e Serviços Públicos de Saquarema, nos termos do artigo 15, inciso I, do Regimento Interno do TCE-RJ, para que se manifeste acerca das irregularidades veiculadas nesta representação, de forma exauriente, bem como para que complemente a documentação solicitada (pedidos de impugnações que motivaram os adiamentos do referido pregão).

Em prosseguimento, os autos foram encaminhados diretamente ao meu Gabinete, em atenção ao item II da decisão monocrática de 07/10/2024.

## **É O RELATÓRIO.**

Primeiramente, verifico o atendimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno deste Tribunal, em sintonia com a manifestação da 1ª CAP de 16/09/2024, **razão pela qual a peça inaugural deve ser conhecida.**

De igual forma, considero **presentes** os requisitos para exame do mérito, na exata esteira do disposto no art. 111 do RITCERJ, em linha com o pronunciamento da 1ª CAP.

Neste momento processual, o cerne da controvérsia reside no preenchimento ou não dos requisitos para concessão das tutelas provisórias requerida pela representante e pela Secretaria-Geral de Controle Externo, 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 149 do Regimento Interno c/c artigo 300 do Código de Processo Civil.

Rememoro que a representante alegou na peça inaugural, em resumo, que o edital do certame exigiu dos licitantes a apresentação de declaração de cumprimento de cota de aprendizagem – DCCA, acompanhada da apresentação de Certidão de Regularidade na Contratação de Aprendizizes, emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego através da Secretaria de Inspeção do Trabalho, em violação ao art. 63 da Lei nº 14.133/2021, bem como aos princípios da economicidade, da competitividade e da isonomia.

Em razão disso, requereu a concessão de medida liminar para que o TCE-RJ determine a suspensão de qualquer ato referente ao certame, e caso este já tenha sido homologado e adjudicado, a suspensão de formalização do contrato até que esta Corte de Contas se posicione sobre o mérito da questão suscitada.

Ao examinar o ponto na manifestação de 16/09/2024, a 1ª CAP considerou ausente o *fumus boni iuris* na hipótese, por entender que a exigência estaria em sintonia com a previsão dos arts. 63, 92 e 116 da Lei nº 14.133/2021, propondo a indeferimento da tutela provisória e o julgamento, desde logo, pela improcedência da representação quanto ao ponto.

No bojo da decisão monocrática de 07/10/2024, destaquei, ao examinar o Termo de Referência disponibilizado pelo município após a primeira reabertura do pregão eletrônico, não ter sido possível localizar os itens editalícios citados pela 1ª CAP em sua análise (item 17.7 e seguintes) contendo a exigência de apresentação da Declaração de Cumprimento de Cota de Aprendizagem – DCCA pelos licitantes, de modo que, aparentemente, o requisito não constava mais do instrumento convocatório.

Nas informações prestadas pelo jurisdicionado após a última decisão proferida nos autos, foi aclarado que, **por cautela e no exercício de sua margem de discricionariedade, a Prefeitura Municipal de Saquarema optou por retirar tal exigência do edital.**

Em razão do cenário exposto, considerando que o dispositivo editalício não consta mais do instrumento convocatório, entendo que se impõe reconhecer a **perda de objeto do pedido de tutela provisória formulado pela representante na peça inaugural.**

Ultrapassado o ponto, rememoro que a 1ª CAP identificou, no pronunciamento de 16/09/2024, **possível impropriedade não aventada pela representante na exordial**, atinente à utilização pelo Município de Saquarema do sistema de registro de preços para a contratação almejada, cujo objeto consiste na prestação de serviços contínuos com mão de obra residente.

Como já destacado no relatório, tendo em vista que a 1ª CAP levantou questão anteriormente não suscitada nos autos, e sobre a qual não foi oportunizada a manifestação do jurisdicionado na decisão monocrática de 03/09/2024, entendi necessária nova oitiva, em caráter excepcional, no prazo de 05 (cinco) dias, na forma do parágrafo primeiro do art. 149 do Regimento Interno desta Corte de Contas, consoante decisão monocrática de 07/10/2024.

Após examinar as informações apresentadas pelo jurisdicionado, a 1ª CAP considerou que não foram suficientes para afastar a irregularidade identificada, reiterando a sua proposta de concessão de tutela provisória para suspensão do certame, nos seguintes termos:

Sobre o item I-d (*“justifique a opção pelo Sistema de Registro de Preços para a contratação do objeto almejado no Pregão Eletrônico nº 90024/2024, à luz das ponderações lançadas pela 1ª CAP na manifestação datada de 16/09/2024”*), o jurisdicionado justificou que uma das principais razões que fundamentam a escolha pelo Sistema de Registro de Preços – SRP é o controle da medição dos serviços contratados, o que permite ajustar a contratação conforme a demanda real, evitando custos desnecessários e garantindo um controle preciso dos serviços.

Aduziu que tal controle é de extrema importância para evitar a realização de pagamentos indevidos e garantir que a Administração só remunere os serviços efetivamente prestados, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos.

Em continuidade, apontou que a legislação do SRP permite o seu uso quando não é possível prever a quantidade necessária, o que se aplica à realidade do município, onde eventos sazonais (*Campeonato Mundial de Surf, o Réveillon, o Carnaval e outras festividades tradicionais do calendário municipal*) geram variações significativas na demanda por serviços.

Explicou que a sazonalidade e a imprevisibilidade das demandas dificultam o dimensionamento preciso do número de profissionais necessários em cada período pela Prefeitura de Saquarema. Em seguida, citou jurisprudência do TCU que afirma que a utilização do SRP é adequada em situações de demanda incerta, tanto em relação à ocorrência quanto à quantidade de bens a serem requisitados.

Além disso, destacou a impossibilidade de dimensionar e quantificar previamente o tipo e a carga horária de cada profissional envolvido, o que reforça a adequação do SRP. Mencionou que o SRP promove um ambiente de competição saudável, reduzindo o risco de preços excessivos. Ao optar por esse modelo, a Administração Pública assegura uma gestão mais estratégica e eficiente, alinhada aos princípios de economicidade e transparência.

Por fim, foi afirmada a falta de requisitos para a concessão da tutela provisória, uma vez que o *fumus boni iuris* não está presente na situação em questão, já que a escolha do SRP está devidamente justificada e não há nenhuma irregularidade em sua implementação.

Sustenta que o *periculum in mora* também não se aplica ao caso, considerando que o certame está suspenso, o que elimina a urgência para a concessão da tutela solicitada. Em seguida, pede o indeferimento da tutela provisória, a rejeição da representação e o arquivamento do processo.

#### **Análise:**

Preliminarmente, enfatiza-se que o SRP não é uma modalidade de licitação, mas um instrumento auxiliar que facilita a atuação da Administração em relação a futuras contratações. Trata-se de um mecanismo de registro formal de preços para contratações eventuais e futuras de bens ou serviços, caracterizado pela imprevisibilidade. Os serviços contínuos, por sua vez, atendem necessidades públicas permanentes e são necessários para o funcionamento normal do ente federativo, não se esgotando em uma única prestação.

No presente caso, a municipalidade alegou a impossibilidade de dimensionar e quantificar previamente o tipo e a carga horária de cada profissional. No entanto, esse argumento não se sustenta. Conforme Informação da 1ª CAP, de 16/09/2024, **os quantitativos necessários foram previamente estabelecidos pelo órgão demandante, conforme item 2.2 do termo de referência.**

Assim, pode-se inferir que **a Prefeitura já tinha ciência das necessidades relacionadas aos serviços exigidos, não se tratando de demandas imprevistas ou sazonais que dificultassem a determinação do número de profissionais necessários em cada período e suas respectivas cargas horárias.**

(...)

**Essa situação se torna ainda mais evidente ao analisar a planilha orçamentária presente no anexo I.I do edital, que especifica claramente a quantidade de profissionais necessários para os serviços contratados, conforme ilustrado na imagem a seguir:**

Como já debatido, uma das premissas para a configuração do SRP na contratação de serviços contínuos é a inexistência de demandas previsíveis, ou seja, a ausência de quantitativos certos e determinados. Por isso, **não é justificável a adoção de quantitativos precisamente delimitados de postos de trabalho.**

A prefeitura cita jurisprudência do TCU (Acórdão 2197/2015-Plenário, TC 028.924/2014- 2, relator Ministro Benjamin Zymler, 02/09/2015), que afirma que a utilização do SRP é adequada em situações em que a demanda seja incerta, tanto em relação ao quantitativo quanto ao momento em que se fará necessária.

Essa argumentação reforça a ideia de que a adoção do registro de preços é caracterizada pela imprevisibilidade. Assim, o posicionamento do TCU também indica que não se deve exigir a indicação de quantitativos precisos na ata, conforme se depreende da leitura do enunciado II do Acórdão TCU 1604/2017-Plenário.

A utilização do sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos **certos e determinados**, sem que haja parcelamento de entregas do objeto **viola** o art. 3º do Decreto 7.892/2013. (*Grifo nosso*).

Além disso, como a municipalidade tinha conhecimento prévio da demanda, a licitação poderia ocorrer sob outros formatos permitidos pela nova lei de licitações, o que poderia até reduzir o valor estimado da contratação. Assim, a licitação desses serviços não apresenta características de imprevisibilidade, descaracterizando a adoção do SRP.

Em sequência, aduziu-se que o SRP garante uma gestão mais estratégica e eficiente, alinhada aos princípios de economicidade e transparência. Nesse ponto, é importante transcrever trechos da Informação da 1ª CAP, de 16/09/2024:

De acordo com JUSTEN FILHO, apesar de parecer que o SRP possibilita ganhos de economia de escala porque permite a conjugação das necessidades, inclusive de vários órgãos, numa única licitação, a verdade é que esse suposto ganho fica neutralizado porque se permite que os quantitativos totais previstos na licitação deixem de ser efetivamente contratados. Em suas palavras:

“O SRP acarreta inevitavelmente a prática de um preço médio. Mais precisamente, o preço total obtido seria inferior ao obtido num SRP se a administração se valesse de uma licitação única, fixando os quantitativos exatos que efetivamente pretende adquirir.”

Destaca-se que **o caso em questão não se limita a uma formalidade na escolha de um instrumento de licitação inadequado; ele pode comprometer o princípio da economicidade. O SRP, por não obrigar o contratante a efetivar a contratação, pode resultar em preços mais elevados em comparação a uma contratação feita nos termos padrão da Lei nº 14.133/2021, que oferece maior segurança e certeza para o contratado.**

Embora o SRP seja uma ferramenta útil para os gestores, permitindo atender melhor ao interesse público, não deve ser indistintamente considerado um remédio para todos os males, pois alguns objetos, por suas singularidades, não podem ser contratados via registro de preços.

Vê-se, portanto, que **a adoção do Sistema de Registro de Preços pela Prefeitura de Saquarema não se mostra factível, uma vez que ocorre em termos contrários às disposições legais sobre o tema, indo também de encontro aos posicionamentos espostos pelo TCU, aos quais se alinha esta Coordenadoria.**

Quanto à concessão da tutela, entende-se que os motivos para o seu deferimento permanecem presentes no caso concreto. Nesse contexto, o requisito do *fumus boni juris* está devidamente comprovado, especialmente com a utilização indevida do SRP.

Em relação ao *periculum in mora*, é relevante aduzir que o procedimento licitatório está adiado *sine die*, conforme publicado no Diário Oficial de Saquarema, edição nº 1529, de 11/10/2024. O adiamento foi solicitado pela pasta requisitante para analisar uma impugnação ao instrumento convocatório. Frisa-se que tal adiamento foi realizado de ofício pela Administração Municipal e o certame pode ser retomado a qualquer momento.

Diante disso, será sugerida a **concessão de tutela provisória** para a suspensão do procedimento licitatório conduzido nos autos do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 90024/24, da



Prefeitura Municipal de Saquarema, no estado em que se encontra, abstendo-se o responsável de adjudicar o objeto, homologar o resultado ou celebrar o contrato, até que seja decidido o mérito da presente representação.

Quanto ao ponto, verifico que o Código de Processo Civil estabelece a presença de requisitos para a concessão da medida cautelar – espécie do que o regramento atual denomina genericamente como “tutela de urgência” -, conforme redação do art. 300 e incisos (grifei):

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil** do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada **não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão**.

Ressalto, por oportuno, que a tutela provisória é marcada pela característica da *sumariedade da cognição*<sup>1</sup>, ou seja, pode o julgador decidir mediante um exame menos aprofundado da causa. Na tutela provisória exige-se apenas um *juízo de probabilidade* e não um juízo de certeza, consoante de extrai do mencionado art. 300 da Lei nº 13.105/2015 c/c art. 8º, parágrafo único<sup>2</sup> do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Pois bem. Examinando detidamente as ponderações da 1ª CAP lançadas na manifestação de 16/09/2024 e de 29/10/2024, em cotejo com as informações prestadas pelo jurisdicionado, **entendo, em juízo de cognição sumária, presente o *fumus boni iuris* quanto à impropriedade da utilização do sistema de registro de preços no caso em apreço, em razão dos pontos que passo a destacar.**

<sup>1</sup> DIDIER Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação da tutela. 11 ed. – Salvador: Ed. Jus Podvim, 2016, p.582. Sobre o ponto, esclarece o autor: “A tutela provisória é marcada por três características essenciais: a) *sumariedade da cognição*, vez que a decisão se assenta em análise superficial do objeto litigioso e, por isso, autoriza que o julgador decida a partir de um *juízo de probabilidade*; b) a *precariedade*. A princípio, a tutela provisória conservará sua eficácia ao longo do processo, ressalvada a possibilidade de decisão judicial em sentido contrário (art. 296, parágrafo único, CPC). Mas ela poderá ser *revogada* ou *modificada* a qualquer tempo (art. 296, *caput*, CPC). A revogação ou modificação de uma tutela provisória só pode dar-se, porém, em razão de uma alteração do estado de fato ou de direito ou do estado de prova- quando, por exemplo, na fase de instrução, restarem evidenciados fatos que não correspondam àqueles que autorizam a concessão da tutela. c) e, por ser assim, fundada em cognição sumária e precária, a tutela provisória é *inapta a tornar-se indiscutível pela coisa julgada*.”

<sup>2</sup> Art. 8º Parágrafo Único. Nos casos omissos e quando cabível, em matéria processual, aplicar-se-ão subsidiariamente às normas do presente Regimento Interno e às normas específicas editadas pelo Tribunal, as disposições do Código de Processo Civil.

Nos esclarecimentos prestados a esta Corte de Contas, o jurisdicionado alegou, em suma, que: **(i)** o SRP permite o controle da medição dos serviços contratados, os quais estão diretamente relacionados à **demanda horária apurada de cada profissional**, sendo tal controle de extrema importância para evitar a realização de pagamento indevidos e garantir que a Administração só remunere os serviços efetivamente prestados, assegurando, assim, a justa e correta aplicação dos recursos públicos; **(ii)** o SRP proporciona uma ferramenta de gestão flexível e adequada às necessidades da Secretaria ordenadora, pois **torna possível remunerar os profissionais de acordo com as horas trabalhadas**, permitindo um controle preciso e transparente da execução dos contratos, evitando que o município incorra em custos desnecessários, como aconteceria em sistema rígidos que exigem a contratação de um número fixo de profissionais sem levar em conta a variação da demanda; **(iii)** outro fator determinante para a escolha do SRP é a **sazonalidade no volume populacional do município**, acarretando **variações significativas nas demandas por serviços públicos**, especialmente aqueles relacionados à mobilidade urbana e à prestação de serviços essenciais de transporte. Eventos como o Campeonato Mundial de Surf, o Réveillon, o Carnaval e outras festividades tradicionais do calendário municipal, geram um aumento expressivo da população transitória, elevando a pressão sobre os serviços de transporte e demandando uma maior presença de profissionais qualificados para atender às necessidades da população; **(iv)** essa sazonalidade, aliada à imprevisibilidade de demandas, **impede que a Prefeitura Municipal dimensione com precisão a quantidade de profissionais necessários em cada período**. Assim, de acordo com o jurisdicionado, o Sistema de Registro de Preços surgiria como a alternativa mais apropriada, pois permitiria a contratação de profissionais conforme a variação da demanda, sem que haja a necessidade de manter um quadro fixo e superdimensionado de trabalhadores durante períodos de menor demanda e isso garante que o município seja capaz de responder de forma ágil e eficiente às flutuações de demanda, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados à população, especialmente em momentos de grande movimentação turística.

Em que pese a aparente razoabilidade das razões apresentadas, **a análise do Termo de Referência e demais anexos do edital<sup>3</sup> revela que, nos moldes formulados, o certame não se mostra apto a atender a demanda na forma narrada pelo jurisdicionado, reforçando os indícios de impropriedade do uso do registro de preços na hipótese.**

Como se infere do Termo de Referência, **a contratação será efetivada sob a métrica de postos de serviço, e não outra que permita a medição e pagamento por hora trabalhada ou por tarefa.**

<sup>3</sup> <https://licitacoes.saquarema.rj.gov.br/licitacoes/abertas/pregoes-eletronicos/> Acesso em 06/11/2024

Na forma destacada pela 1ª CAP, tal documento estipulou a carga horária dos postos de trabalho, no total de 8 horas diárias e 44 horas semanais, bem como o valor total para 12 (doze) meses de cada posto e os quantitativos de funcionários almejados para cada serviço, o que fica ainda mais claro pelo teor da planilha orçamentária<sup>4</sup>. Confira-se:

ANEXO II - PLANILHA RESUMO ORÇAMENTÁRIA				
SERVIÇOS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS QUE POSSIBILITEM A OTIMIZAÇÃO TÉCNICA, OPERACIONAL E DE GESTÃO				
TIPO DE SERVIÇO				
CARGA HORÁRIA	QUANTIDADE	VALOR POR HORA	HORA TOTAL 12 MESES	VALOR TOTAL 12 MESES
<b>SERVIÇO DE OPERADOR DE ROLO CBO-7151-30</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	2 funcionários		5.280 horas	
<b>SERVIÇO DE OPERADOR DE RETRO ESCAVADEIRA CBO-7151-15</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	4 funcionários		10.560 horas	
<b>SERVIÇO DE APONTADOR DE CAMPO CBO 4142-10</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	20 funcionários		52.800 horas	
<b>SERVIÇO DE PEDREIRO CBO 7152-10</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	78 funcionários		205.920 horas	
<b>SERVIÇO DE ELETRICISTAS CBO 9511-05</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	4 funcionários		10.560 horas	
<b>SERVIÇO DE ELETRICISTA DE FORÇA E MANUTENÇÃO CBO 9511-05</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	4 funcionários		10.560 horas	
<b>SERVIÇO DE BOMBEIRO HIDRAULICO CBO 7241-10</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	4 funcionários		10.560 horas	
<b>SERVIÇO DE SERVENTE CBO 7170-20</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	160 funcionários		422.400 horas	
<b>SERVIÇO DE AJUDANTE CBO 7170-20</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	56 funcionários		147.840 horas	
<b>SERVIÇO DE PINTOR CBO 7166-10</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	6 funcionários		15.840 horas	
<b>SERVIÇO DE CARPINTEIRO DE FORMA CBO 7155-35</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	2 funcionários		5.280 horas	
<b>SERVIÇO DE CARPINTEIRO DE ACABAMENTO CBO 7155-35</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	2 funcionários		5.280 horas	
<b>ENCARREGADO DE TURMA CBO 7102-05</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	12 funcionários		31.680 horas	
<b>ENCARREGADO DE OBRA CBO 7102-05</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	4 funcionários		10.560 horas	
<b>MOTORISTA VEÍCULO LEVE CBO 7823-04</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	10 funcionários		26.400 horas	
<b>MOTORISTA DE CAMINHÃO CBO 7825-10</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	10 funcionários		26.400 horas	
<b>SERRALHEIRO CBO 7244-40</b>				
8 horas diárias, 44 semanais (ADM)	4 funcionários		10.560 horas	
<b>TOTAL 12 MESES:</b>				
<b>TOTAL POR MÊS:</b>				

<sup>4</sup> Anexos disponíveis no site <https://licitacoes.saquarema.rj.gov.br/licitacoes/abertas/pregoes-eletronicos/>

Além disso, tanto a minuta da Ata de Registro de Preços como a do Instrumento Contratual revelam que a contratação de cada posto se dará pelo período de 12 (doze) meses, prorrogáveis, no caso do contrato, por até 10 (dez) anos, com fundamento nos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021.

A minuta de contrato, ademais, traz tabela apontando como objeto **todo o quantitativo de postos** que se pretende registrar na ARP, **indicando que, tal como aventado pela 1ª CAP em suas manifestações, o município pretende, em verdade, contratar a integralidade do objeto registrado, o que desvirtuaria a lógica de utilização do registro de preços, voltado a atender demanda incerta, tanto em relação ao quantitativo quanto ao momento em que se dará a contratação.**

A sistemática de repactuação dos valores contratados, por sua vez, faz remissão à data-base da categoria profissional, tendo como intervalo mínimo 12 (doze) meses para a primeira repactuação, contado a partir da data de início dos efeitos do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ao qual a proposta estiver vinculada, reforçando que a contratação de cada posto se dará por período contínuo.

À luz de tais evidências, fica claro que **a contratação decorrente do certame se dará por postos de trabalho, em regime de 8h/dia e 44h/semana, de forma contínua pelo período de 12 (doze) meses, prorrogáveis até o período de 10 (dez) anos, de modo que não se mostra apta a suprir uma demanda variável ou sazonal ao longo do ano, já que cada posto registrado na ata será contratado, ainda que em momento diversos, por período contínuo de 12 (doze) meses, inviabilizando eventual pagamento por horas trabalhadas ou de forma intermitente, ou ainda por tarefa, como sugerido nas informações prestadas pelo jurisdicionado.**

Em outras palavras, **embora a justificativa apresentada pelo jurisdicionado seja, em tese, razoável, ela não se coaduna com a modelagem adotada para a contratação no termo de referência, planilha orçamentária, ata de registro de preços e minuta contratual.**

Diante desse cenário, ainda em sede de cognição sumária, é de se concluir que os elementos acostados aos autos e aqueles disponíveis no portal de transparência do município, bem como as ponderações lançadas pela 1ª CAP nas manifestações de 16/09/2024 e 29/10/2024, as quais acolho como fundamento desta decisão, indicam impropriedade no uso do Sistema de Registro de Preços na hipótese, a **indicar a presença de *fumus boni iuris* quanto à tutela provisória requerida pela SGE.**

No que concerne ao *periculum in mora*, muito embora o jurisdicionado tenha informado que o município suspendeu de forma voluntária o certame, com o intuito de examinar impugnações apresentadas em face do edital, é possível identificar, com base nos documentos disponibilizados no portal de

transparência do município, que as impugnações não versaram acerca da utilização Sistema de Registro de Preços.

Nesse cenário, caso esta Corte de Contas não determine a suspensão cautelar do certame, inexistirá óbices para o seu prosseguimento, com potencial risco ao princípio da economicidade, tal como noticiado pelo corpo instrutivo, de modo que **considero presente, na hipótese em apreço, o requisito do perigo na demora.**

Não se vislumbra, ademais, *periculum in mora* reverso, uma vez que o certame já se encontra suspenso por iniciativa da própria administração, a indicar que inexistem razões que tornem urgente ou inadiável a formalização da contratação pretendida.

À luz dessas razões, **considero cabível, em sede de cognição sumária, a concessão de medida cautelar requerida pela SGE, nos termos do art. 149 do RITCERJ.**

Por fim, diante das ponderações lançadas pela 1ª CAP quanto à necessidade de complementação da documentação solicitada no *decisum* anterior, atinente aos pedidos de impugnação e esclarecimentos que motivaram em duas oportunidades o adiamento *sine die* do pregão, impõe-se incluir no dispositivo deste voto determinação para esclarecimento/saneamento do ponto.

Desta forma, posiciono-me **DE ACORDO** com corpo instrutivo, e

#### **VOTO:**

**I** – pelo **CONHECIMENTO** da Representação, por se encontrarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno;

**II** – pela **PERDA DE OBJETO** do pedido de tutela provisória especificamente formulado pela representante na peça inaugural;

**III – pelo DEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA** requerida pela SGE, nos exatos termos do art. 149 do Regimento Interno, determinando à Prefeitura Municipal de Saquarema que **suspenda o procedimento licitatório (Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 90024/24) no estado em que se encontra, abstendo-se de realizar a sessão pública, adjudicar o objeto, homologar o resultado e assinar o contrato decorrente do certame;**

**IV – pela COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual Secretário Municipal de Transportes e Serviços Públicos de Saquarema, **por meio de técnico de notificações ou por outro meio que se demonstrar mais ágil e efetivo, de modo que o chamamento se aperfeiçoe com a urgência que o caso requer**, para que cumpra **de imediato** a tutela provisória de que trata o item III e para que, **no prazo de 10 (dez) dias úteis** a contar da ciência desta decisão:

- a) Manifeste-se, de forma exauriente, acerca das possíveis irregularidades levantadas na peça inaugural e nas manifestações da 1ª CAP de 16/09/2024 e de 29/10/2024;
- b) Apresente esclarecimentos acerca da impropriedade na utilização do Sistema de Registro de Preços para atender a demanda pretendida, nos moldes destacados neste voto e nas instruções da 1ª CAP de 16/09/2024 e 29/10/2024, sem prejuízo de, voluntariamente e no mesmo prazo, anuir em promover alterações no instrumento convocatório, comprovando tais medidas a esta Corte de Contas;
- c) Esclareça se todas os pedidos de esclarecimentos e de impugnação ao edital foram disponibilizados no Porta de Transparência, apontando quais pedidos fundamentaram as suspensões do certame, bem como, se for o caso, adote medidas para atualizar as informações disponibilizadas a esta Corte e aos possíveis interessados em seu sítio eletrônico;

**V – pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Representante, para que tome ciência desta decisão.

GC-5,

**MARIANNA M. WILLEMAN**  
**CONSELHEIRA-RELATORA**  
*Documento assinado digitalmente*