

São Caetano do Sul, 23 de abril de 2021.

À Promotoria de Justiça de São Caetano do Sul

O **OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO CAETANO DO SUL - OSB SCS**, pessoa jurídica de direito privado, na forma de associação sem fins econômicos, por seu Presidente Dr. Marcos Pinto Nieto, endereço eletrônico [saocaetanodosul@osbrasil.org.br](mailto:saocaetanodosul@osbrasil.org.br), na qualidade de entidade representativa dos interesses da sociedade civil vem, respeitosamente, relatar os seguintes fatos que ensejam a atuação do Ministério Público:

### I - Da atuação e escopo do OSB-SCS

Antes de adentrar ao objeto do presente requerimento, importante lembrar Vossa Excelência que o OSB-SCS é uma Organização **Não-Governamental, sem fins lucrativos, totalmente apartidária**, cujo escopo é exercer o **Controle Social**, na **defesa dos direitos da Sociedade Civil**. Destaca-se que o OSB-SCS faz parte do Sistema OSB - Observatório Social do Brasil, que dissemina uma metodologia padronizada para o monitoramento das atividades governamentais e da gestão dos recursos públicos, fazendo-se presente em 150 Municípios, em 17 Estados brasileiros, contando com mais de 3.500 voluntários.<sup>1</sup>

Foi fundado em 2004, em Maringá/PR, por empresários e moradores da cidade para conter uma onda de desvios de recursos públicos que assolava o município, trazendo enormes prejuízos para a economia local, como fechamento de empresas, aumento da taxa de desemprego, diminuição na arrecadação de impostos e demais receitas, dentre outras consequências. Com a atuação dos cidadãos no monitoramento da gestão das contas públicas e das atividades administrativas, de forma totalmente desvinculada de qualquer órgão público e em parceria com o Ministério Público, o Município de Maringá foi recuperando os prejuízos causados pelos maus administradores e retomando a prosperidade econômica, na mesma medida em que agentes públicos eram responsabilizados pelos danos ao erário cometidos.

Com o sucesso no combate à corrupção local, passou a disseminar a metodologia da iniciativa a outros municípios, onde a Sociedade Civil, de forma organizada, identifica a necessidade de monitoramento da Administração Pública e passa a exercer o Controle Social, colaborando para uma maior lisura e probidade na gestão dos recursos públicos, como é o caso em São Caetano do Sul.

O **OSB-SCS** foi fundado em 2014, por cidadãos sul-caetanenses que, ao tomarem conhecimento da iniciativa, enxergaram, igualmente, a necessidade de monitorar a administração municipal para combater casos de corrupção e promover a cidadania e a participação social na gestão pública. Desde então, vem exercendo de forma imparcial, independente e transparente o Controle Social na gestão pública do Município, suas Autarquias e Fundações. De 2014 a 2018, **gerou uma economia de, aproximadamente, R\$ 10.055.000,00 (dez milhões e cinquenta e cinco mil reais)** aos cofres municipais, que seriam despendidos de forma irregular pela Administração Municipal. No ano de 2019, a economia

<sup>1</sup> <http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>

gerada foi de aproximadamente R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais). A prestação de todas as contas do OSB São Caetano do Sul encontra-se publicada em seu Portal oficial na internet.<sup>2</sup>

Dentre as atribuições do OSB São Caetano do Sul, definidas no artigo 2º de seu Estatuto Social (doc. 02), destacam-se as dos incisos VI e VII, transcritas a seguir:

*“VI. **Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos**, de acordo com o previsto no artigo 5º, incisos XIV e XXXIV; no artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988; Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012;*

*VII. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de **avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação**, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social;”*

Contudo, no exercício de tais disposições, é indispensável a harmonia entre o OSB São Caetano do Sul e a Promotoria de Justiça do Ministério Público local, vez que a este incumbe a defesa da ordem jurídica, do estado democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do caput do artigo 127, da Constituição Federal.

Ainda sobre as funções institucionais do Ministério Público, destaca-se, para o caso em comento, a descrita no inciso III do artigo 129 da Constituição Federal, senão vejamos:

*“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
(...)*

*III - **promover o inquérito civil** e a ação civil pública, **para a proteção do patrimônio público e social**, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; “*

Nesse mesmo íterim, dispõe a Lei 8.625/93, em seu art. 25, inciso IV, alíneas *a* e *b*:

*“Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:  
(...)*

*IV - **Promover o inquérito civil** e a ação civil pública, na forma da lei:*

*a) para a **proteção, prevenção e reparação dos danos causados** ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético,*

<sup>2</sup> [https://saocaetanodosul.osbrasil.org.br/?page\\_id=466](https://saocaetanodosul.osbrasil.org.br/?page_id=466)

*histórico, turístico e paisagístico, e **a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;***

*b) **para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;** “.*

O artigo 27, por sua vez, ao delegar ao MP a função de defensor dos direitos constitucionais, assim dispõe nos incisos de seu parágrafo único:

*“Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:*

***I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;***

***II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;***

***III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;***

O OSB-SCS, enquanto entidade representativa dos direitos da Sociedade Civil relativos Controle Social na Administração Pública, tem por escopo, dadas as disposições legais supracitadas, monitorar os atos praticados pela gestão municipal e noticiar o Ministério Público sobre qualquer irregularidade que possa ensejar sua atuação, provendo-lhe todas as informações das quais tenha acesso, mediante petição clara e fundamentada, visando **ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE** o estrito cumprimento das normas e princípios de nosso ordenamento jurídico.

## **II - Dos fatos**

No exercício das atribuições supramencionadas, o OSB São Caetano do Sul tomou conhecimento do edital de Pregão Presencial de nº 03/2021 (doc. 03), da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS, cujo Processo Administrativo tramita sob o nº 124/2021 e cujo objeto trata-se de:

**“Contratação de empresa especializada para confecção de projetos de arquitetura e engenharia para reforma de parte de alguns equipamentos de uso público, especificamente, a criação de ambiente que será transformado em hospital veterinário, reforma do antigo teatro com o intuito de abrigar a academia escola, bem como acomodar em ambiente distinto o depósito para armazenamento de resíduos químicos e materiais descartáveis da Universidade Municipal de São Caetano do Sul.”**

Como de praxe, o instrumento convocatório foi submetido à análise do corpo de voluntários do OSB SCS, afim de apurar a regularidade do instrumento convocatório e seu respectivo procedimento, tanto do ponto de vista técnico, quanto jurídico, identificando alguns pontos do edital que mereciam esclarecimentos, guardando maior relação com a especificação técnica dos serviços a serem prestados.

O OSB SCS encaminhou, então, ao setor responsável do órgão contratante, pedido de esclarecimentos, cuja cópia segue anexa (doc. 04), na data de 24/03/2021. O órgão respondeu aos questionamentos de forma tempestiva e esclarecedora, conforme cópia anexa (doc. 05), na data de 26/03/2021.

Posteriormente, foi apontada questão legal pertinente ao procedimento licitatório adotado, concluindo pela adoção de modalidade de licitação incompatível com seu objeto, o que foi de fato verificado pelo corpo jurídico do OSB SCS. A modalidade de Pregão Presencial adotada pela autarquia não é compatível com o objeto do presente edital, uma vez que se trata de serviço cujos padrões de qualidade e desempenho não são usuais no mercado, portanto, não podendo ser definidos como “comuns”.

Assim define a Lei nº 10.520/02, que regulamenta a modalidade Pregão, em seu art. 1º:

**“Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.**

**Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”**

O art. 9º, Lei nº 10.520/02 traz à norma a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações) para regulamentação da modalidade Pregão. A Lei nº 8.666/93, em seu art. 6º, incisos I, IX e X, traz a definição de obra (inciso I) e os projetos necessários à sua realização (incisos IX e X), senão vejamos:

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

**I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta; (...)**

**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;

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;

**X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;**” (grifo nosso)

Ora, não seria correto classificar como comum um serviço de tamanha complexidade técnica como a elaboração de projetos para realização de obras de reforma e adequação, demandando mão-de-obra especializada para sua realização, porque não padronizáveis nem disponíveis no mercado de forma preconcebida. O objeto do presente certame é serviço de cunho técnico especializado, exigindo que haja profissionais capacitados e com registros em Conselhos de Classe específicos para sua execução (CREA/CAU).

A partir destes projetos, será realizada obra de reforma e adequação de espaços públicos, de forma que a utilização da modalidade pregão torna-se incompatível. Diferente seria se o serviço prestado pudesse ser definido de maneira objetiva pelo instrumento convocatório, no caso de manutenções prediais comuns, por exemplo, como pintura, solucionamento de vazamentos, infiltrações, reparos na rede elétrica, reparos simples de telhados e coberturas, pisos e revestimentos. Nestes casos, tanto a legislação, quanto o entendimento jurisprudencial entendem por regular e adequada a adoção do Pregão, o que não se aplica, porém, ao caso em comento.

O entendimento do Tribunal de Contas da União não se mostra diverso do exposto, no sentido de que a contratação de serviços que tragam consigo uma maior complexidade técnica não podem ser licitados via Pregão:

**“9.3.4. o emprego da modalidade pregão como regra para a contratação de serviços de engenharia consultiva, supervisão e elaboração de projetos de obras não exclui o modelo tradicional de licitação por melhor técnica ou técnica e preço, previsto no art. 46 da Lei nº 8.666/1993, para o caso de trabalhos de alta complexidade que não possam ser enquadrados como comuns nem, portanto, ter padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por meio de especificações usuais, segundo reconhecimento e justificativa prévia do contratante;”** (Acórdão 1092/2014-Plenário – Relator(a): JOSÉ MUCIO MONTEIRO – Data da Sessão: 30/04/2014 - TCU) (grifo nosso)

**“21. Em relação à utilização da modalidade licitatória pregão para contratação dos projetos executivos, é clara a irregularidade de tal procedimento, que afronta disposição legal e a jurisprudência pacífica desta Corte.**

22. O entendimento deste Tribunal, consubstanciado na Súmula 257, é no sentido de que a Lei 10.520/2002 **admite a realização de pregão para a contratação de serviços de engenharia desde que comuns, ou seja, somente se possuírem padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

23. A elaboração de projeto executivo para empreendimento da complexidade de um hospital com mais de 200 leitos não pode ser classificada como serviço comum. Em sentido diametralmente oposto, é trabalho eminentemente intelectual e complexo, que não se coaduna com a modalidade licitatória utilizada.

(...)

9.3. dar ciência ao Governo do Estado de Mato Grosso, por meio da Secretaria de Estado das Cidades (Secid/MT), e à Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) das seguintes irregularidades/inconformidades, constatadas na concorrência 3/2012:

[...]

**9.3.3. na modalidade da licitação utilizada, em afronta à Súmula TCU 257 e à Lei 10.520/2002, irregularidade quanto à utilização da modalidade licitatória pregão para a contratação de serviços não comuns de engenharia (projetos executivos)”** (Acórdão 2760/2012-Plenário – Relator(a): ANA ARRAES – Data da Sessão: 10/10/2012 - TCU) (grifo nosso)

TCE-SP: No mesmo sentido, posiciona-se o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo –

**“A elaboração de projeto executivo, sob as condições técnicas exigidas pelo edital em análise, deve ser enquadrada, de fato, como atividade de cunho predominantemente intelectual.**

*O conjunto de ações mencionado no Projeto Básico não remete à metodologia sabidamente consagrada. Ao contrário, revela que a excelência técnica dos proponentes será determinante para o resultado final do projeto, visto permitir a oferta de diferentes soluções técnicas para o caso.*

*Dentre outras atividades, o serviço licitado prevê a elaboração de anteprojeto, projeto de arquitetura e diversos projetos executivos, dentre os quais destaque: fundação; arquitetura e elementos de urbanismo; estrutura; sistema viário; paisagismo; e prevenção, detecção e combate a incêndios.*

**Ainda que não envolva a construção de obras de grande vulto e alta complexidade, evidenciado está que a elaboração do projeto permitirá a adoção de diversas soluções e metodologias, dentre inúmeras técnicas reconhecidas e aprovadas pelos diversos segmentos da Engenharia.**

**Não por outro motivo, a elaboração de projetos executivos é considerada pelo inciso I do Art. 13 da Lei 8.666/93, serviço técnico especializado.**

**E para a licitação de serviços desta natureza, prevê o Art. 46 da lei a adoção de licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, por considerá-los de natureza predominantemente intelectual.**

(...)

**Deste modo, considero inviável que serviço de tamanha especialidade possa ser licitado por meio de preção, modalidade empregada para serviços e bens de natureza comum, cujos “padrões de qualidade e desempenho possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado.”(TC-025884-026-10 - Pleno – Relator CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES – Data da Sessão: 18/10/2010 – TCE/SP) (grifo nosso)**

*“Assim, parte do objeto ‘...envolve o desenvolvimento de **projetos executivos**, que consta inclusive da definição do objeto conforme item 1.1, Primeira Parte (Condições Específicas) do Edital, e no nosso entendimento o desenvolvimento de qualquer projeto, independente o objeto, não caracteriza uma atividade simples, comum, sem qualquer natureza intelectual específica e de baixa complexidade.*

**A presença, por si só, de item específico relativo à serviço de projeto executivo, que no presente caso representa 8,22% do contrato (sem sobressalentes), caracteriza o objeto como não comum.**

**O fato de o objeto licitado comportar diversas soluções técnicas e corrobora com a tese de serviços incompatíveis com a modalidade pregão.**

Colho, ainda, da instrução processual que o próprio Metrô havia afirmado que o objeto comporta diversas soluções técnicas a serem propostas pelos licitantes, o que melhor se adapta à utilização do critério 'técnica e preço', incompatível com o Pregão.

Assim, a alegação que caberia a utilização da modalidade pregão, não se aplica no presente caso, pois o objeto em exame não está relacionado como dos que se excluem dessa modalidade, uma vez que o Decreto Estadual nº 47.297/02 foi alterado também pelo Decreto nº 49.722/05, deixando de vedar, expressamente a utilização do Pregão para serviços de Engenharia.

**Portanto, a incompatibilidade da modalidade pregão no presente caso, é patente, vinda desde a Lei Federal nº 10.520/02, tanto que o Decreto 56.565/10, proibiu expressamente o pregão para serviços de engenharia relativos a planejamento, projetos básicos e executivos.”** (TC-38200/026/08 - Pleno – Relator CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI – Data da Sessão: 26/09/2017 – TCE/SP) (grifo nosso)

Considerando o posicionamento jurisprudencial em conjunto com as disposições legais supramencionadas, ao examinar o Anexo I – Termo de Referência, denota-se a divisão do objeto do presente certame em três lotes: no primeiro, o projeto executivo a ser elaborado diz respeito ao Hospital Veterinário da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, sito à Rua Pernambuco, 76, nesta Comarca; no segundo, o projeto será direcionado à alterações na Academia Escola, localizada no Campus Barcelona da USCS, com endereço à Avenida Goiás, 3400, também em São Caetano do Sul; no terceiro e último lote, o projeto direciona-se ao Depósito de Resíduos Químicos e Guarda de Materiais Descartáveis, no Campus Centro, sito à Rua Santo Antônio, 50, no Município.

No primeiro lote (Item 1 do Anexo I - Termo de Referência), o projeto realizado englobará adequação de estruturas de fundações, alterações na alvenaria, revestimentos e pisos, esquadrias e janelas, escadas, revisão da cobertura, instalações hidrossanitárias e até a instalação de “equipamento eletromecânico para transporte de animais de médio e grande porte (bovinos, equinos, caprinos, entre outros) bem como a realização de estudos e opções para a acessibilidade necessária no imóvel; deverá ser previsto grupo gerador para atender às necessidades da unidade, de acordo com projeto elétrico, no sentido de prover o equipamento hospitalar de autonomia em eventuais faltas de energia local.”. Ademais, a contratada deverá fornecer Parecer Técnico de fundações e contenções, projeto executivo de arquitetura, de instalações hidráulicas, de instalações elétricas, projeto de adequação de entrada de energia elétrica, projeto executivo de climatização e exaustão, de sistema de

combate à incêndios, projeto executivo de SPDA (Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas), projeto executivo de sistema de gases de Oxigênio e Nitroso, projeto de instalações de rede de monitoramento CFTV, lógica e telefonia, projeto executivo de estrutura metálica e levantamento planimétrico cadastral. **Tudo isso apenas para um dos lotes!**

Para os demais lotes, alguns itens se repetem, com menor abrangência, demonstrando a clara e patente complexidade do objeto licitado, demandando mão-de-obra qualificada e permitindo a adoção de diversas soluções possíveis, caracterizando assim serviço não comum, cujos padrões não podem ser objetivamente definidos por práticas usuais de mercado, de modo que a utilização do Pregão como modalidade para a contratação mostra-se inadequada.

Assim, entende-se pertinente a apuração desta Douta Promotoria de Justiça sobre a regularidade do certame, para que solicite as informações que julgar necessárias ao órgão contratante, a Universidade Municipal de São Caetano do Sul, para que se verifique não somente os apontamentos ora expostos, mas a regularidade do certame em sua totalidade, garantindo a lisura e legalidade da contratação.

### **III - Do Requerimento**

**Ante os fatos e argumentos expostos, requer-se o acolhimento das presentes alegações, com intuito de que esta Douta Promotoria providencie a instauração de Inquérito Civil para sua devida apuração. Requer, ainda, com o escopo de prestar auxílio à instrução do procedimento, o recebimento dos documentos em anexos.**

Na expectativa, manifestamos protestos de elevada estima e distinta consideração.

---

Observatório Social de São Caetano do Sul  
Marcos Pinto Nieto