

**Processo:** 1.092.539 (Piloto) – 1.095.019 (Apenso)  
**Natureza:** Denúncia  
**Jurisdicionado:** Consórcio Intermunicipal de Especialidades - CIESP  
**Denunciantes:** SELT Engenharia Ltda. (Processo 1.092.539 - Piloto)  
Ultra Energia Ltda. (Processo 1.095.019 - Apenso)  
**Relator:** Conselheiro Wanderley Ávila  
**Autuação:** 07/08/2020

## 1 – IDENTIFICAÇÃO

Tratam-se de Denúncias apresentadas pelas empresas SELT Engenharia Ltda. (Processo Piloto n. 1.092.539) e Ultra Energia Ltda. (Processo apenso 1.095.019), em face do Pregão Presencial nº 006/2020, Processo Licitatório nº 021/2020, Registro de Preços, tipo menor preço, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP, cujo objeto é a **contratação de empresa especializada em prestação de serviços de construção de execução ou extensão de redes de distribuição de energia elétrica, com instalação e/ou substituição de iluminação pública, para atender aos municípios consorciados ao CIESP, incluindo, além da mão de obra, todos os materiais correspondentes.**

## 2 – HISTÓRICO

### 2.1) PROCESSO 1.095.019 (APENSO)

O Conselheiro Presidente recebeu a documentação como Denúncia em 03/09/2020, determinando sua autuação e distribuição por dependência ao Conselheiro Relator Wanderley Ávila (peça n. 14).

Em 09/09/2020 o Conselheiro Relator determinou a intimação do Sr. Welington Marcos Rodrigues, Presidente do CIESP, e do Sr. Moisés Ferreira de Almeida, Pregoeiro, para que enviassem cópia dos documentos relativos às fases interna e externa do certame, informando a fase em que se

encontra o procedimento licitatório, encaminhando documentos comprobatórios das publicações da homologação ou extrato de contrato, se fosse o caso (peça n. 16).

Em 10/11/2020 o Conselheiro Relator determinou novamente a intimação do Sr. Wellington Marcos Rodrigues, Presidente do CIESP, e do Sr. Moisés Ferreira de Almeida, Pregoeiro, para que enviassem cópia dos documentos relativos às fases interna e externa do certame, bem como a comprovação da homologação da licitação e cópias das Atas de Registro de Preços (peça n. 27).

Em 25/11/2020 a Secretaria da Segunda Câmara emitiu Certidão de não manifestação dos intimados (peça n. 32), que contestaram a Certidão (peça n. 35).

Em 24/04/2021 o Conselheiro Relator determinou o apensamento desta Denúncia de nº 1.095.019 à Denúncia nº 1.092.539, em seguida, o prosseguimento as determinações constantes nos autos da Denúncia nº 1.092.539 (peça n. 34).

## **2.2) PROCESSO 1.092.539 (PILOTO)**

O Conselheiro Presidente recebeu a documentação como Denúncia em 07/08/2020, determinando sua autuação e distribuição (peça n.04).

Os autos foram distribuídos ao Conselheiro Relator Wanderley Ávila que determinou a intimação do Sr. Wellington Marcos Rodrigues, Presidente do CIESP, e do Sr. Moisés Ferreira de Almeida, Pregoeiro, para que enviassem cópia dos documentos relativos às fases interna e externa do certame, informando se algum contrato ou documento equivalente foi celebrado pelos municípios integrantes do Consórcio, e que, nesse caso, encaminhassem documentos comprobatórios ou extratos de publicação. Determinou ainda que na oportunidade os responsáveis poderiam apresentar esclarecimentos e justificativas que entendessem pertinentes, acerca das alegações da Denúncia (peça n. 06).

Em 26/04/2021 o Conselheiro Relator determinou que os autos fossem encaminhados a esta Unidade Técnica para análise da Denúncia e da documentação enviada pelos denunciados, e por meio do link citado à peça 21, especialmente, para subsidiar a decisão do relator, ainda em sede de liminar, uma vez verificadas apenas a adjudicação e a homologação do certame, sem comprovação de assinatura de contrato ou instrumento equivalente (peça n.25).

Após manifestação desta Coordenadoria em 25/05/2021 (peça 35), o Conselheiro Relator determinou em 18/06/2021 a intimação do Sr. Wellington Marcos Rodrigues, Presidente do

Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP, do Sr. Moisés Ferreira de Almeida, Pregoeiro e signatário do Edital do Pregão, da Sra. Mônica Loureiro Müller Pessôa, Secretária Executiva do CIESP e signatária do Termo de Referência nº 014/2020 – Anexo VII do Edital, e do Sr. Diego Kaizer, na condição de signatário e Presidente constante na Ata da Sessão de Pregão – SRP, para que enviassem a esta Corte de Contas, cópia dos documentos relativos às fases interna e externa do certame, contendo o projeto básico completo, os estudos preliminares sobre as necessidades de cada município consorciado, o projeto luminotécnico, etc. (peça n.37).

Conforme Termo à peça n. 48 os intimados se manifestaram à peça n. 47, sendo em seguida os autos encaminhados a esta Coordenadoria em 09/09/2021, que se manifestou à peça n.49, concluindo que:

- ***Quanto a exequibilidade da proposta da Denunciante***
  - ✓ *Pela manutenção do entendimento anterior desta Coordenadoria de que não foi demonstrado que a Denunciante teve a oportunidade de manifestar em relação a exequibilidade de sua proposta, contrariando assim os entendimentos dos órgãos de controles, e, partindo do princípio que a Denunciante consiga demonstrar que a sua proposta no valor de R\$23.819.769,53 é exequível e verificando que o valor homologado foi de R\$ 34.044.340,22; entende-se que, se firmado os contratos nos valores homologados, e se todos os quantitativos previstos forem pagos, pode resultar, no final do contrato, em um dano ao erário no valor de R\$10.224.570,69.*
- ***Quanto a utilização do Sistema de Registro de Preços - Modalidade Pregão, e a Ausência de Projetos.***
  - ✓ *Pela improcedência da Denúncia em relação a utilização do Sistema de Registro de Preços, visto que é permitido no caso de Consórcio, conforme entendimento do Acórdão do Agravo 1024294 referente à Denúncia 1015825.*
  - ✓ *Pela procedência da Denúncia em relação a utilização do Pregão, visto que não ficou demonstrado nos autos que foi disponibilizado para as licitantes um projeto básico detalhado contendo todas as informações e estudos necessários para o bom entendimento do objeto, conforme disposto na Lei 8.666/93, art. 6º, IX; contrariando assim, o entendimento do Acórdão da Denúncia 1077178.*

Após manifestação do Ministério Público de Contas em 04/10/2021 (peça n. 51), o Conselheiro Relator determinou na peça n. 52, a citação do Sr. Wellington Marcos Rodrigues, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP, do Sr. Moisés Ferreira de Almeida, Pregoeiro e signatário do Edital do Pregão, da Sra. Mônica Loureiro Müller Pessôa, Secretária Executiva do CIESP e signatária do Termo de Referência nº 014/2020 – Anexo VII do

Edital, e do Sr. Diego Kaizer, na condição de signatário e Presidente constante na Ata da Sessão de Pregão – SRP para apresentarem defesa acerca dos apontamentos contidos nas Denúncias, e, especialmente, quanto às análises realizadas pela Unidade Técnica e ao parecer preliminar emitido pelo Ministério Público junto do Tribunal de Contas.

Conforme termo à peça n. 63, os citados encaminharam a documentação de peças ns. 60 e 61, e, em 13/12/2021, os autos foram encaminhados a esta unidade técnica, em atendimento à determinação do Conselheiro Relator.

### 3– MANIFESTAÇÃO

#### 3.1 - Quanto à exequibilidade da proposta da Denunciante

##### a) Denúncia (peça n. 02 do processo Piloto n. 1.092.539)

Verifica-se, em síntese, as seguintes alegações da Denunciante:

- ✓ Que a Denunciante ofertou a menor proposta, mas antes da fase de lances foi desclassificada pelo pregoeiro, o que maculou todo o procedimento licitatório, alegando que a proposta era inexequível, não dando oportunidade da licitante de comprovar sua exequibilidade, violando os preceitos da modalidade Pregão.
- ✓ Que a Administração desconsiderou uma economia de mais de dez milhões de reais para o erário, visto a diferença entre o valor ofertado pela Denunciante e a propostas declarada vencedora.

##### b) Manifestação inicial desta unidade técnica de engenharia (peça n. 35)

Esta Coordenadoria concluiu que:

*Após análise da documentação disponibilizada, não foi identificado se a Denunciante teve a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, contrariando assim os entendimentos dos órgãos de controles citados acima.*

*Partindo do princípio que a Denunciante consiga demonstrar que a sua proposta no valor de R\$23.819.769,53 é exequível e verificando que o valor homologado foi de R\$ 34.044.340,22; entende-se que, se firmado o contrato no valor homologado e se todos os quantitativos previstos forem pagos, pode resultar, no final do contrato, em um dano ao erário no valor de R\$10.224.570,69.*

c) Defesa (peça n. 61)

Em síntese, os defendentes alegaram:

- Que o Consórcio seguiu estritamente os dispositivos legais afetos à identificação de inexequibilidade das propostas, conforme bem fundamentado nos documentos licitatórios.
- Que no caso concreto, nem se trata de valores ofertados próximos dos limites estabelecidos legalmente, mas sim de uma discrepância que beira a irrisoriedade da proposta frente aos valores apurados pelo mercado e também apresentados pelas demais empresas participantes.
- Ademais, não há que se falar em DANO quando há balizada e fundamentada demonstração dos valores praticados pelo mercado, conforme ampla e profunda pesquisa constante nos autos do procedimento licitatório, sendo os valores adjudicados dentro dos mais escorreitos padrões mercadológicos.

d) Análise

Novamente os citados não demonstram que foi dada à Denunciante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, conforme entendimento dos órgãos de controle que esta unidade técnica já mencionou à peça n. 35 (fls. 8/9 e 10), os quais reproduzimos a seguir:

(...)

*Entretanto, a orientação dos órgãos de controle é no sentido de que deve oportunizar a justificativa do licitante, lembrando que a presunção de inexequibilidade oriunda do cálculo previsto no § 1º do art. 48 é relativa. Por conta disso, independentemente da adoção desse critério como mais um elemento para subsidiar a atuação da comissão de licitação no julgamento das ofertas, faz-se necessário oportunizar ao licitante demonstrar o contrário. Essa conclusão encontra respaldo na Súmula nº 262 do Tribunal de Contas da União, a qual estabelece:*

*O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.*

*A mesma Corte de Contas já proferiu julgado nesse sentido, in verbis:*

*“(...) a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que, antes de ser declarada a inexequibilidade dos preços ofertados pelos licitantes, deve-lhes ser facultada a possibilidade de comprovarem a exequibilidade de suas propostas (Acórdãos*

612/2004 e 559/2009).” (Acórdão nº 1.720/2010, 2ª C., rel. Min. André Luís).

*Também o entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a interpretação do dispositivo 48, §1º, não seja literal e absoluta. A presunção de inexecutabilidade, também para a jurisprudência, deve ser relativa, oportunizando ao licitante a demonstração de executabilidade da proposta.*

*RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXECUTIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666/93 para fins de análise do caráter executável/inexecutável da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexecutabilidade. 2. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexecutabilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexecutabilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexecutabilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas executável. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666/93) pode ser considerada executável, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação. [...] a vencedora do certame “demonstrou que seu preço não é deficitário (o preço ofertado cobre o seu custo), tendo inclusive comprovado uma margem de lucratividade”. [...] (STJ - REsp: 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010).*

(...)

*Partindo do princípio que a Denunciante consiga demonstrar que a sua proposta no valor de R\$23.819.769,53 é executável e verificando que o valor homologado foi de R\$ 34.044.340,22; entende-se que, se firmado o contrato no valor homologado e se todos os quantitativos previstos forem pagos, pode resultar, no final do contrato, em um dano ao erário no valor de R\$10.224.570,69.*

Outrossim, não procede a alegação dos defendentes de que os preços apresentados pelas empresas desclassificadas beiravam a irrisoriedade frente aos valores apurados pelo mercado e apresentados pelas demais empresas participantes, uma vez que a proposta da empresa Construtora Remo Ltda., no valor de R\$ 33.768.279,70, diferia em menos de 1% do critério estabelecido na alínea 'a' do parágrafo 1º do art. 48 da Lei 8.666/1993, qual seja, R\$ 34.025.369,91, conforme demonstrado por esta Unidade Técnica no relatório técnico junto à peça nº 35 (página nº 8). Logo, entende-se como desarrazoada a desclassificação das empresas sem que seja dada a oportunidade de demonstração da exequibilidade das suas propostas, conforme jurisprudência consolidada no âmbito dos Tribunais de Contas.

#### e) Conclusão

Os argumentos apresentados pelos citados não são suficientes para alterar o entendimento desta unidade técnica, uma vez que não trouxeram aos autos nenhum documento comprovando que foi dada às empresas desclassificadas a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, conforme é entendimento dos órgãos de controle.

### **3.2 - Quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços - Modalidade Pregão / Ausência de Projetos**

#### a) Denúncia (peça n. 02 do Processo Apenso n. 1.095.019)

A Denunciante alegou que:

- ✓ Os serviços inerentes ao referido processo insurgem na execução de serviços de engenharia de infraestrutura urbana, no segmento de iluminação pública, bem como a contratação de telegestão ou telegerenciamento remoto da iluminação pública, através de dispositivos e softwares apropriados, ou seja, trata-se de serviços complexos, não podendo adotar a modalidade Pregão.
- ✓ A demanda do CIESP não pode ser tratada como uma demanda desconhecida, não podendo ser adotada o Sistema de Registro de Preços e que não foram apresentados quaisquer cálculos luminotécnico e medidas de campo efetuadas em diagnósticos prévios, realizados por nenhum dos 10 municípios que compõem o Consórcio, que justifiquem como a administração pública chegou nesta correlação de materiais e serviços a serem empregados.

- ✓ Que projeto luminotécnico é de fundamental importância e obrigatório na definição dos produtos a serem licitados, e desta forma deverá ser elaborado antes da definição dos produtos a serem adquiridos, ou seja, na fase de elaboração do projeto básico, e carece de ser disponibilizado no nascedouro do processo.

b) Aditamento do Ministério Público de Contas - MPC (peça 51)

O MPC relatou que:

(...)

*22. Assim, considerando que o Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP dispõe dos meios tecnológicos necessários à disponibilização das informações por meio eletrônico (<https://ciesp.mg.gov.br/>), e considerando também que as falhas na disponibilização de informações públicas pelo Consórcio, em patente afronta às disposições da Lei de Acesso à Informação, o Ministério Público de Contas entende que a matéria deve ser enfrentada pelo Tribunal de Contas para que, caso confirmada, sejam aplicadas as sanções cabíveis aos gestores do Consórcio Intermunicipal de Especialidades - CIESP.*

*23. O MPC entende também que deverá ser recomendado que a realização dos atos de publicidade do Consórcio, doravante, se dê da forma mais completa possível, com a divulgação de toda a documentação referente aos procedimentos licitatórios e aos contratos administrativos, em consonância com o princípio constitucional da publicidade.*

c) Defesa (peça n. 61)

Em síntese, os defendentes alegam que:

- O Consórcio procedeu com o devido encaminhamento dos documentos relacionados ao procedimento administrativo em questão, que conforme pode ser constatado no *link* de acesso anteriormente remetido, encontram-se disponíveis, acessíveis e retratam o processado desde sua página inicial.
- Este estudo/projeto, entretanto, foi realizado no nascedouro da demanda (entes consorciados), mas ao instrumentalizar o procedimento, o Consórcio apenas explicitou as características, dados técnicos e detalhamentos necessários à perfeita identificação de cada item e especificação, conforme pode ser observado no Termo de Referência (fls. 03 a 19-verso do Procedimento Licitatório).
- Reiterou que as partes envolvidas cumpriram o requerido ao enviar a integralidade do procedimento licitatório (fase interna e externa), mas não se ativeram ao fato

de que o que a área técnica estava a buscar (o Projeto embrionário de onde nasceram as especificações técnicas dos itens licitados) não estava compondo o conjunto de documentos apensados aos autos licitatórios.

- Quanto ao Projeto embrionário que culminou nas especificações dos itens postos em disputa, se comprometeu a solicitar do ente consorciado que o gerou e proceder a disponibilização do mesmo, assim como fizeram com os 3 cadernos que compuseram os estudos técnicos, de viabilidade econômico-financeira, ambiental, jurídico etc., remetidos anteriormente para compor a análise do setor técnico.
- Um serviço complexo pode ser licitado pela modalidade do Pregão, desde que este serviço tenha nível de padronização mercadológica que permita atingimento dos dois padrões definidos na norma legal (desempenho e qualidade), quanto às suas especificações.
- O serviço é, sim, complexo. Mas a questão não está em sua complexidade, mas na padronização das soluções disponíveis.
- Há manuais, normas, especificações de diversos setores que regulam o objeto em apreço no mercado, dotando da característica de comum que a lei exige para o enquadramento na modalidade escolhida para este procedimento.
- Os padrões de desempenho e de qualidade são conhecidos, dominados e oferecidos amplamente no mercado. Desta maneira, a complexidade do objeto não impede a definição objetiva do que é posto em disputa. Logo, o objeto caracteriza-se como um serviço comum.

#### d) Análise

Os citados alegam que a documentação que consta nos links informados anteriormente retrata o processado desde sua página inicial, quais sejam:

- 1) <https://drive.google.com/drive/folders/1CRO0lhQaAhEtC3Pk4Wz9R9U-0oN4KzNv?usp=sharing>
- 2) [https://drive.google.com/drive/folders/1t0wc0ilm6NvqnlHq2MoxEyu\\_fw6mMfq](https://drive.google.com/drive/folders/1t0wc0ilm6NvqnlHq2MoxEyu_fw6mMfq)

Na peça n. 35, esta unidade técnica analisou as informações do link “1”, onde foi identificada a existência de informações em relação ao Pregão Presencial 006/2020 de fls. 001 a 891.

Entretanto, esta unidade técnica concluiu que não constava no endereço informado o projeto básico completo, com os estudos preliminares da demanda de cada município, o projeto luminotécnico, entre outros.

Na peça n. 49, esta unidade técnica analisou as informações do link “2”, onde foi identificada a existência de anexos referentes ao estudo de “ Concessão pública dos serviços de efficientização, operação e manutenção da iluminação pública e infraestrutura de telecomunicações própria dos municípios integrantes do consórcio intermunicipal de especialidades – CIESP”, cujo objetivo é planejamento, implantação, operação e manutenção de soluções tecnológicas, no âmbito dos municípios consorciados, para modernizar e efficientizar o parque de iluminação pública, **implementar infraestruturas de telecomunicação via fibra óptica, sistemas de videomonitoramento por câmeras inteligentes e disponibilizar acesso gratuito à internet para os municípios por meio de pontos de WI-FI.** Entretanto, esta unidade técnica concluiu:

*Após análise desta documentação, entende-se razoável que a mesma tenha sido utilizada como base para a licitação ora analisada, entretanto, não se trata dos documentos relativos às fases interna e externa do certame ora analisado.*

*Ressalta-se também que não consta nesta documentação o projeto básico completo e específico para esta licitação, assim como não consta o projeto luminotécnico específico para cada consorciado.*

*Ou seja, novamente os citados não cumpriram a determinação do Conselheiro Relator para que enviassem a esta Corte de Contas cópia dos documentos relativos às fases interna e externa do certame, contendo o projeto básico completo, os estudos preliminares sobre as necessidades de cada município consorciado, o projeto luminotécnico, etc.*

Como já citado à peça 35, o TCE-MG se posicionou a respeito do uso da modalidade Pregão para os serviços ora analisados, através do Acórdão da Denúncia 1040523, ocasião em que o Colegiado entendeu que não havia como admitir a possibilidade de licitar a expansão da rede utilizando o Pregão como modalidade licitatória, uma vez que esses serviços demandavam estudos, projetos e obras. Entretanto, constata-se também que o TCE-MG já considerou uma obra de expansão da iluminação pública como compatível com o pregão, conforme Acórdão da Denúncia 1077178, pois, no caso concreto, embora detivessem complexidade, suas características poderiam se demonstrar comuns, padronizadas, justificadas e disponíveis, tendo em vista que a Administração disponibilizou **estudos, projetos de implantação e orçamentos, de modo que caberia à empresa contratada apenas a execução dos referidos serviços.** (g.n.)

Na documentação que foi enviada pelos citados e anexada aos autos à peça 61, são apresentados os mesmos argumentos já analisados por esta unidade técnica, não ficando demonstrado que as licitantes tiveram acesso a um projeto completo e específico para esta licitação, assim como não apresentaram o projeto luminotécnico específico para cada consorciado, não cabendo neste caso o uso da modalidade licitatória “Pregão”, conforme entendimento deste Tribunal. Nesse sentido, informações essenciais como tamanho das vias, condições de tráfego, espaçamento entre luminárias, dentre outras, variam entre os diversos municípios consorciados e, por conseguinte, demandam soluções específicas que somente podem ser definidas por meio de **estudos e projetos de implantação** que não estão contemplados nas informações encaminhadas. Ressalta-se que o planejamento da contratação é etapa fundamental em um processo licitatório, ocasião em que a Administração deve realizar todos os procedimentos necessários e suficientes para caracterizar sua demanda e as soluções a serem contratadas. No caso específico de serviços de iluminação pública, a ausência de projetos específicos que dimensionem a melhor solução elétrica e luminotécnica para determinado caso pode conduzir a diversas situações indesejáveis, como ofuscamento das vias, efeito de zebração ou até a poluição luminosa, em prejuízo ao interesse público.

Destarte, é cediço que a fase interna da licitação deve contemplar o planejamento da contratação, o que inclui a elaboração de projetos e estudos necessários, com o objetivo de delimitar o que se pretende contratar de forma clara e, no caso de serviços de engenharia, aderente aos requisitos técnicos. Nesse contexto, a 2ª Câmara deste Tribunal, no bojo da Representação 1058702, sob relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer, decidiu:

*3. A exigência de elaboração de projeto básico ou termo de referência como etapa preliminar à contratação, mais do que uma formalidade em si, configura o sobrelevo dado pela lei a um modelo de planejamento para a realização de despesas públicas, na medida em que, ainda na fase interna das licitações, deve a Administração identificar a sua real necessidade e as potenciais soluções para seu atendimento, inclusive com o estudo das condições de mercado, para, então, delimitar adequadamente o que pretende contratar.*

Desse modo, entende esta Unidade Técnica que, ao contrário do alegado pelos defendentes, o objeto em análise não foi padronizado de maneira que fosse possível a sua licitação por meio da modalidade pregão. Pelo contrário, verificou-se a ausência de projetos e informações essenciais para a perfeita caracterização e dimensionamento das soluções a serem empregadas nos diversos municípios consorciados.

Para além da ausência de padronização detalhada do objeto, condição essencial para a licitação por meio da modalidade pregão, verifica-se que a planilha de serviços do Pregão Presencial nº 006/2020 incluía a “elaboração de projeto para homologação da extensão de rede junto a concessionária”. Esse item, especificamente, é dotado de peculiaridades que envolvem conhecimento técnico e intelectual de engenharia para obtenção de soluções adequadas para cada consorciado, incompatível com padronização e, conseqüentemente, com a modalidade pregão. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu que é inviável a contratação de serviços que podem apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, como é o caso da elaboração de projetos para expansão de rede de iluminação pública, por meio da modalidade pregão, *in verbis*:

*inviável o uso do pregão para contratação de serviços nos quais predomine a intelectualidade, assim considerados aqueles que podem apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, sendo necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução. (TCU, Acórdão nº 601/2011, Plenário.)*

2. ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO:

2.1. Os serviços de engenharia elétrica visando a execução de modificação ou extensão de rede de distribuição de energia elétrica, com instalação e/ou substituição de iluminação pública, incluindo fornecimento de mão-de-obra e materiais encontram suas especificações padronizadas usuais de mercado no quadro a seguir:

LOTE ÚNICO			
ITEM	Descrição	UNIDADE	QUANTITATIVO
1	Elaboração de projeto para homologação da extensão de rede junto à concessionária	un.	17.584

Diante de todo o exposto, resta claro que a adoção da modalidade pregão foi irregular.

e) Conclusão

Os argumentos apresentados pelos citados não são suficientes para alterar o entendimento desta unidade técnica, de que não cabe neste caso o uso da modalidade licitatória “Pregão”, uma vez que não trouxeram aos autos nenhum documento que demonstre que as licitantes tiveram acesso a um projeto completo e específico para esta licitação, assim como não apresentaram o projeto luminotécnico específico para cada consorciado. Outrossim, entende-se que não ocorreu padronização do objeto com base nos requisitos técnicos que considerem as peculiaridades das diversas vias dos municípios que compõem o consórcio, além da planilha de custos contemplar

serviço de natureza intelectual (elaboração de projetos), o que corrobora o entendimento pela irregularidade na adoção do pregão como modalidade licitatória.

### 3.3 - Quanto aos preços contratados

Considerando que o CIESP desclassificou as duas propostas que apresentaram o menor preço, uma vez que os valores globais dessas propostas eram inferiores ao limite de exequibilidade estabelecido no art. 48 da Lei 8.666/93, porém sem dar a oportunidade dessas empresas se manifestarem acerca da exequibilidade, é necessária a análise dos preços apresentados pela licitante declarada vencedora, Ecológica Serviços e Empreendimentos Ltda., para verificação da compatibilidade ou não com os preços de mercado à época da contratação. Nesse sentido, esta Unidade Técnica procedeu ao exame dos preços finais apresentados pela empresa vencedora por meio do seguinte método **estimativo**:

- Comparação inicial dos preços contratados com os preços referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, de setembro de 2020, quando existir composição de custos do serviço neste sistema;
- Subsidiariamente, comparação com a mediana dos preços apresentados pelas 8 (oito) licitantes que apresentaram propostas na primeira fase do pregão, conforme Ata da Sessão Pública juntada às fls. 554 a 591 dos autos do processo licitatório completo

<https://drive.google.com/drive/folders/1CRO0IhQaAhEtC3Pk4Wz9R9U-0oN4KzNv>).

Cumpra esclarecer que o SINAPI é utilizado como referência de preços no âmbito das análises para contratação de obras e serviços de engenharia pelas mais diversas Cortes de Contas, tendo inclusive sido incorporado como referência na Lei 14.133/2021:

*Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

(...)

*§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e*

*Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:*

*I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*

A opção pela data de referência de setembro de 2020 se deve ao fato de que apenas nesta data o SINAPI passou a divulgar os preços referenciais para fornecimento e instalação de luminárias de LED empregadas em iluminação pública, que representam parcela significativa do objeto em tela. Como esta data é relativamente próxima à data de apresentação das propostas (junho de 2020), entende esta Unidade Técnica que é razoável a comparação. A taxa de BDI paradigma empregada para cálculo do preço de referência desses serviços foi de 25,84%, em consonância com o valor médio estabelecido pelo TCU no Acórdão nº 2.622/2013 para Construção e Manutenção de Estações e Redes de Distribuição de Energia Elétrica.

Quanto aos serviços que não estão contemplados no SINAPI, entende esta Unidade Técnica que a comparação com a mediana das 8 (oito) propostas apresentadas no processo licitatório tende a traduzir preços de mercado, uma vez que representa um número razoável de preços apresentados por empresas competidoras cientes das condições de mercado e do processo licitatório. A utilização da mediana visa mitigar a influência de preços manifestamente baixos ou elevados, buscando traduzir mais fielmente as condições de mercado, conforme adotou o legislador no art. 23 da nova Lei 14.133/2021 supracitada.

Para análise, foram selecionados os 20 (vinte) serviços mais relevantes do contrato, que juntos representam 81,29% do valor da proposta declarada vencedora, conforme critério de Pareto (Curva ABC). O resultado é apresentado na Tabela 1.

Tabela 1: Comparativo de preços da proposta contratada com estimativa de preços de mercado.

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNI	QUANTID	PROPOSTA VENCEDORA / ECOLÓGICA		PREÇO PARADIGMA ESTIMADO		
				PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL	REFERÊNCIA	PREÇO UNITÁRIO PARADIGMA	PREÇO PARADIGMA TOTAL
7	Instalação completa de luminárias públicas LED viárias: potência máxima 60w; fluxo luminoso mínimo 6.600lm; fator de potência > 0,92; temperatura de cor 4.000K.	un.	11303	R\$ 656,40	R\$ 7.419.289,20	SINAPI 101655	R\$682,33	R\$7.712.372,01

8	Instalação completa de luminárias públicas LED viárias: potência máxima 80w; fluxo luminoso mínimo 8.800lm; fator de potência > 0,92; temperatura de cor 4.000K.	un.	3258	R\$ 790,90	R\$ 2.576.752,20	SINAPI 101656	R\$749,53	R\$2.441.962,90
21	Instalação de poste circular 11/12m	un.	1051	R\$ 1.815,00	R\$ 1.907.565,00	SINAPI 100583 + 5045	R\$1.494,11	R\$1.570.310,56
5	Instalação completa de luminárias públicas LED viárias: potência máxima 120w; fluxo luminoso mínimo 13.200 lm.; fator de potência > 0,92; temperatura de cor 4.000K.	un.	2432	R\$ 764,99	R\$ 1.860.455,68	SINAPI 101657	R\$892,67	R\$2.170.976,38
6	Instalação completa de luminárias públicas led viárias: potência máxima 150w; fluxo luminoso mínimo 16.500 lm.; fator de potência > 0,92; temperatura de cor 4.000K.	un.	2245	R\$ 806,99	R\$ 1.811.692,55	SINAPI 101658	R\$1.187,02	R\$2.664.867,87
36	Instalação de vão trifásico (35m) de baixa tensão completo (padrão CEMIG)	m.	20590	R\$ 75,26	R\$ 1.549.603,40	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$89,73	R\$1.847.540,70
45	Instalação transformador trifásico 45 kVA cl 25 kV	un.	133	R\$ 8.999,00	R\$ 1.196.867,00	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$10.816,38	R\$1.438.578,54
9	Instalação completa de luminárias públicas LED viárias: potência máxima 95w; fluxo luminoso mínimo 10.450 lm.; fator de potência > 0,92; temperatura de cor 4.000K.	un.	1346	R\$ 809,90	R\$ 1.090.125,40	SINAPI 101656	R\$749,53	R\$1.008.864,97
11	Instalação de braço de iluminação pública tipo curto	un.	4949	R\$ 173,75	R\$ 859.888,75	SINAPI 101636	R\$116,75	R\$577.817,29
32	Instalação de vão de baixa e média tensão protegida trifásica com 01 poste	un.	165	R\$ 5.100,00	R\$ 841.500,00	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$6.831,69	R\$1.127.228,85
31	Instalação de vão de baixa e média tensão com 01 poste	un.	175	R\$ 4.300,00	R\$ 752.500,00	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$5.897,44	R\$1.032.052,00
25	Instalação de suporte nivelador articulado 48	un.	17057	R\$ 43,80	R\$ 747.096,60	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$265,80	R\$4.533.750,60
37	Instalação de vão trifásico de média tensão (35m) completo (padrão CEMIG)	m.	10186	R\$ 72,40	R\$ 737.466,40	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$87,13	R\$887.455,25
33	Instalação de vão de baixa tensão qualquer especificação com 01 poste	un.	175	R\$ 4.130,00	R\$ 722.750,00	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$5.134,24	R\$898.492,00
44	Instalação transformador trifásico 45 kVA cl 15 kV	un.	77	R\$ 9.090,00	R\$ 699.930,00	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$11.243,40	R\$865.741,80
39	Instalação transformador trifásico 75 kVA cl 25 kV	un.	65	R\$ 9.990,00	R\$ 649.350,00	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$12.049,81	R\$783.237,65
1	Elaboração de projeto para homologação da extensão de rede junto à concessionária	un.	17584	R\$ 36,36	R\$ 639.354,24	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$152,48	R\$2.681.208,32
38	Instalação transformador trifásico 75 kVA cl 15 kV	un.	56	R\$ 10.453,54	R\$ 585.398,24	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$12.800,00	R\$716.800,00

3	Instalação completa de luminária pública ornamental tipo catenária, potência máxima de 67w, fluxo luminoso mínimo de 11.000 lm., fator de potência > 0,92, temperatura de cor 4.000K, e demais especificações técnicas contidas no projeto básico.	un.	319	R\$ 1.655,12	R\$ 527.983,28	MEDIANA DAS 8 PROPOSTAS	R\$1.980,46	R\$631.765,15
10	Instalação de braço de iluminação pública médio	un.	3002	R\$ 165,88	R\$ 497.971,76	SINAPI 101636	R\$116,75	R\$350.496,56
<b>TOTAL:</b>					<b>R\$ 27.673.539,70</b>			<b>R\$35.941.519,40</b>

Verifica-se que o critério adotado por esta Unidade Técnica indicou valor global paradigma superior ao valor da proposta vencedora, fato pelo qual não é possível concluir que os preços da proposta vencedora, de uma maneira global, estavam superiores ao valor mediano de mercado, diante das informações e condições disponibilizadas a esta Coordenadoria, mesmo com a desclassificação irregular de propostas com menor preço e que não tiveram a oportunidade de demonstrar a sua exequibilidade.

#### 4- CONCLUSÃO

Após a análise das alegações trazidas nas peças de defesa, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- **Quanto à exequibilidade da proposta desclassificada**
  - ✓ Pela manutenção do entendimento anterior desta Coordenadoria de que não foi demonstrado que a Denunciante teve a oportunidade de manifestar em relação à exequibilidade de sua proposta, contrariando assim os entendimentos dos órgãos de controle.
- **Quanto a utilização do Sistema de Registro de Preços - Modalidade Pregão, e a Ausência de Projetos**
  - ✓ Pela **improcedência** da Denúncia em relação a utilização do Sistema de Registro de Preços, visto que é permitido no caso de Consórcio, conforme entendimento do Acórdão do Agravo 1024294 referente à Denúncia 1015825.

✓ Pela **procedência** da Denúncia em relação a utilização irregular do Pregão, visto que não ficou demonstrado nos autos que foi disponibilizado para as licitantes um projeto detalhado contendo todas as informações e estudos necessários para o bom entendimento do objeto, conforme disposto na Lei 8.666/93, art. 6º, IX; contrariando assim, o entendimento do Acórdão da Denúncia 1077178.

- **Quanto aos preços contratados**

✓ Em um primeiro momento, por meio de análise estimativa, considerando preços referenciais do SINAPI e subsidiariamente a mediana das oito propostas apresentadas pelas licitantes que participaram do certame, conclui esta Unidade Técnica que, diante das informações e condições apresentadas, em que pese a desclassificação irregular de duas propostas, não é possível afirmar que o preço global da proposta vencedora era superior ao preço mediano de mercado.

CFOSE/DFME, 20 de janeiro de 2022.