PROCESSO: **1141255 (ELETRÔNICO)**
NATUREZA: **DENÚNCIA**
ÓRGÃO: **INSTITUICAO DE COOPERACAO INTERMUNICIPAL DO MEDIO PARAOPEBA**
REPRESENTANTE: **ZAIRIANI MOURA CERQUEIRA**
RELATOR: **CONSELHEIRO SUBST. HAMILTON COELHO**
ANO REF.: **2023**

ANÁLISE INICIAL

1. RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, recebida pela presidência em 20/01/2023 (peça 05, arquivo 3008187, SGAP), encaminhada por Zairiani Moura Cerqueira, versando sobre potenciais irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico n. 115/2022, o qual objetivou a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de pequenas reformas e manutenções prediais, incluindo a aquisição e instalação de gerador fotovoltaico.

Em síntese, a denunciante destacou a ocorrência das seguintes irregularidades: a) da utilização incorreta da modalidade licitatória; b) da qualificação técnica insuficiente; c) da exigência de qualificação ilegal; d) da ausência das especificações técnicas; e) da ausência de critérios para fiscalização dos fornecimentos; f) da ausência de planilha de composição do gerador fotovoltaico; g) aglutinação de objetos e cerceamento de competitividade; e h) do direcionamento do processo licitatório.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Unidade Técnica para exame dos fatos narrados (peça 7, arquivo 3009268, SGAP).

Em síntese, é o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. Dos apontamentos da denunciante (Zairiani Moura Cerqueira, peças 1-3, SGAP)

O processo licitatório nº 177/2022, pregão eletrônico nº 115/2022, objetivou realizar Registro de preços para contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de pequenas reformas e manutenções prediais, incluindo a aquisição e instalação de gerador fotovoltaico, conforme especificações constantes do Termo de Referência, Anexo I, deste edital.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3206590

A denunciante destacou a ocorrência de diversas irregularidades no curso do certame, as quais serão listadas abaixo com seus respectivos argumentos, em breve síntese.

2.1.1. Da utilização incorreta da modalidade licitatória

A denunciante argumentou que o objeto envolve basicamente dois tipos de serviços, sendo que o primeiro se trata de obras e o segundo de serviços de engenharia, envolvendo a elaboração de complexos projetos elétricos, em voltagens muitas vezes acima de 1.000 volts.

Aduziu também que, por esse motivo, o edital foge em muito ao conceito de serviço comum, não pode ser utilizado o pregão, uma vez que no edital são exigidos fornecimentos de altíssima complexidade a serem elaborados por meio de projetos individuais, para cada local de instalação.

2.1.2. Da qualificação técnica insuficiente

A denunciante afirmou que, diante das complexidades técnicas envolvidas, inclusive dos riscos de incêndios e desabamentos demonstrados na alínea "a", a qualificação técnica profissional e operacional são de suma importância para uma contratação segura.

Nesse sentido, aduziu que a Administração deixou de cumprir com seu dever legal, ao não exigir a qualificação técnica operacional quanto ao gerador fotovoltaico, item esse extremamente complexo, conforme explanado na alínea "a".

Já em relação à exigência da qualificação técnica profissional para o item gerador fotovoltaico, afirmou que a exigência foi extremamente leviana, não exigindo comprovações quanto ao fornecimento de engenharia civil e maiores especificações técnicas compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

2.1.3. Da exigência ilegal referente a qualificação técnica

No que se refere ao item 44.1 "venda de gerador fotovoltaico", a denunciante aduziu que não constam detalhes técnicos, muito menos no subitem inversor a ser fornecido.

Destacou que o Edital previu a exigência de Demonstração de Capacidade Técnica Profissional, por meio da comprovação de fornecimento de "Inversores com potência total mínima de 75Kw e eficiência mínima de 97%", o que não é exigido para a execução do objeto, portanto a exigência realizada é abusiva e descabida, além de criar um cenário de possível direcionamento.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3206590

2.1.4. Da ausência de especificações técnicas suficientes para formulação da proposta

A denunciante afirmou que o edital, em relação ao item do gerador fotovoltaico, não trouxe nenhum tipo de especificação técnica, constando apenas a descrição resumida do objeto no item 44.1 (venda de gerador fotovoltaico) da planilha apresentada.

Aduziu que o referido item trata de um sistema de alta complexidade, importando em diversos subsistemas, cada um necessitando de especificação claras e objetivas.

2.1.5. Da ausência de critérios para fiscalização dos fornecimentos

Quanto ao presente subitem, a denunciante aduziu que, sem as devidas especificações técnicas, a fiscalização da execução do contrato será impossível, pois sem que exista a definição completa do objeto a ser comprado e/ou contratado não existirão parâmetros para fiscalização acompanhar a qualidade e eficiência do produto.

2.1.6. Da ausência de planilha de composição do gerador fotovoltaico

A denunciante afirmou que a contratação do item 44.1 gerador fotovoltaico se trata de um objeto complexo, que envolve a prestação de serviços de engenharia, uma vez que foram inseridas diversas naturezas de prestação relacionadas à rede elétrica e estruturas civis, que demandam mão de obra específica e essencialmente a apresentação da planilha de composição de custos que deveria detalhar ao mínimo diversos itens que listou em sua peça de denúncia.

Acrescentou que a falta de projeto básico bem definido impacta diretamente nos valores de referência, nos valores oferecidos pelos licitantes e, principalmente, na qualidade da execução das obras e/ou serviços.

2.1.7. Aglutinação de objetos e cerceamento de competitividade

Quanto ao presente subitem, a denunciante aduziu que o certame apresentou planilha com uma infinidade de itens, distribuídos em 47 grupos, exigindo perfis de empresas completamente distintas, indo desde construção civil até empresas de alta tecnologia, importando em clara restrição à competitividade, especialmente pela vedação à participação de empresas em consórcio.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3206590

Acrescentou ainda que afirmar que o objeto não possui complexidade técnica suficiente é, no mínimo, uma decisão imprudente, visto que se trata de um serviço de engenharia a ser licitado em conjunto com obras de construção civil, com diversos desdobramentos e a participação em consórcio atingiria um número muito maior de pretensos interessados.

2.1.8. Do direcionamento do processo licitatório

Por fim, a denunciante argumentou que, diante da falta de informações e ou exigências abusivas retro descritas, pode-se concluir pela ocorrência de direcionamento do processo licitatório, visto que diante de tantas irregularidades o processo seria infrutífero, exceto na existência de "cartas marcadas".

2.2. Análise dos Apontamentos

A partir da leitura das irregularidades elencadas pela denunciante, verifica-se que, pelo objeto do pregão em tela, bem como pelos argumentos juntados pela denunciante, que a matéria tratada nos subitens 2.1.1 ao 2.1.7 possuem caráter eminentemente técnico, por se referirem a assuntos relativos a obras e serviços de engenharia. Vejamos especificação do objeto do Processo Licitatório nº 177/2022, Pregão Eletrônico nº 115/2022:

> Registro de preços para contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de pequenas reformas e manutenções prediais, incluindo a aquisição e instalação de gerador fotovoltaico, conforme especificações constantes do Termo de Referência, Anexo I, deste edital.

Desse modo, este Órgão Técnico entende que a análise desses subitens, considerando os argumentos utilizado pela denunciante para cada apontamento, compete à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, em conformidade com o disposto no art. 49 da Resolução Delegada n.º 02/2023, a conferir:

> Art. 49. A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia tem por finalidade executar ação de controle e fiscalizar a regularidade de ato relativo ao planejamento, à contratação, à execução, ao controle e ao registro de obra ou serviço de engenharia, no âmbito da Administração estadual e municipal, competindo-lhe:
>
> I – realizar a análise técnica de processo de sua competência e elaborar relatório conclusivo, especialmente ao examinar denúncia, representação, tomada de contas especial ou processo cuja matéria refira-se à sua área de atuação;

Isso posto, analisa-se abaixo o subitem 2.1.8, referente ao potencial direcionamento do processo licitatório aduzido pela denunciante.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3206590

Em sua argumentação, elencou apenas que a ocorrência do direcionamento foi constatada ante a existência de todas as outras irregularidades aduzidas, uma vez que somente a existência de "cartas marcadas" justificaria tantos erros no certame.

Nesse ponto, deve-se destacar que as decisões deste Tribunal quanto ao direcionamento em procedimentos licitatórios são no sentido de que as evidências do favorecimento devem estar efetivamente demonstradas e comprovadas nos autos, senão vejamos:

> REPRESENTAÇÃO. PRELIMINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTA. AFASTADA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. OCORRÊNCIA PARCIAL. MÉRITO. AUSÊNCIA DE PROJETOS BÁSICOS. CONTRATOS COM OBJETOS GENÉRICOS. PREJUÍZO À FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS. CONDUTA IRREGULAR. CELEBRAÇÃO DE TERMOS ADITIVOS SEM A DEVIDA JUSTIFICATIVA. CONDUTA IRREGULAR. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO. APURAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE PROPRIEDADE DE USINA DE ASFALTO. ILEGALIDADE. CONDUTA IRREGULAR. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICOFINANCEIRA. CUMULAÇÃO DE REQUISITOS. ART. 32, § 2º, DA LEI Nº 8.666/1993. ILEGALIDADE. CONDUTA IRREGULAR. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL NA INTERNET. IRREGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 28 DA LINDB. ERRO GROSSEIRO. VERIFICAÇÃO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.
> [...]
> 7. Ausentes provas concretas de que houve direcionamento do procedimento licitatório, não há que se falar em conluio ou fraude, devendo estes ser devidamente comprovados por meio de evidências reais e inequívocas de favorecimento de um dos licitantes.
> [Processo 1084344, Representação, Relatoria Conselheiro Wanderley Ávila]
>
> DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. IRREGULARIDADES NA FORMAÇÃO DE PLANILHA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DE ITENS DA PLANILHA. UTILIZAÇÃO DE MODELO DE PRECIFICAÇÃO SEM RESPALDO LEGAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.
> [...]
> 3. Não há nos autos indícios suficientes para materialização de apontamento de direcionamento de licitação, considerando que a unidade técnica também não respaldou suas afirmações quanto à restrição do universo de participantes no certame.
> [Processo 1076909, Denúncia, Relatoria Conselheiro Substituo Licurgo Mourão]

Vejamos excerto de voto do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, no bojo do processo 1076909:

> [...] Com a devida vênia do entendimento esposado pelo órgão ministerial, entendo que para configuração de direcionamento do certame, é necessária a demonstração de que atos praticados ou irregularidades cometidas tiveram intuito de favorecer determinada empresa ou agente.
> Destaco que o Tribunal de Contas da União – TCU tem reconhecido a utilização da denominada prova indiciária, constituída por um conjunto/somatório de indícios que apontam numa mesma direção, como prova inequívoca de conluio de licitantes, tendo em vista a dificuldade, nestes casos, de se obter demonstração cabal de que a licitação foi fraudada e que não se tratou de um certame efetivamente competitivo (Acórdão n.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3206590

823/2019- Plenário, data da sessão 10/4/2019, Relator Ministro Bruno Dantas[1] , e Acórdão n. 337/2019- Plenário, data da sessão 20/2/2019, Relator Ministro Augusto Nardes[2]).

[1] A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, o que conduz à declaração de inidoneidade das empresas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992).

[2] A inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) pode ser declarada diante da existência de vários indícios de conluio entre os participantes do certame, independentemente de o licitante ter colhido algum benefício, bastando que tenha concorrido para a fraude ou dela participado.

Nesse sentido, esta Unidade Técnica entende que, sem a análise dos apontamentos pela Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, competente para análise dos apontamentos mencionados nos subitens 2.1.1 ao 2.1.7 deste Relatório, não é possível atestar de forma inequívoca que os autos possuem indícios suficientes para atestar eventual direcionamento.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, esta Unidade Técnica, considerando que a matéria tratada nos subitens 2.1.1 ao 2.1.7 possui caráter eminentemente técnico, por se referirem a assuntos relativos a obras e serviços de engenharia, entende pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia para análise dos referidos apontamentos e, se for o caso, do apontamento do subitem 2.1.8 quanto ao potencial direcionamento do certamente, sem prejuízo de devolução aos autos a esta Coordenadoria se houver algum outro fato jurídico para analisar.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 26 de maio de 2023

(assinado eletronicamente)

Dagles Antonio Miranda Fernandes Barbosa

Analista de Controle Externo

Matrícula 3225-2

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3206590