



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



PROCESSO Nº: 1141255
NATUREZA: DENÚNCIA
FASE PROCESSUAL: ANÁLISE INICIAL
RELATOR: CONS. SUBS. HAMILTON COELHO
ÓRGÃO/ENTIDADE: INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO
MÉDIO PARAÓPEBA (ICISMEP)
DATA DA AUTUAÇÃO: 23/01/2023

I – INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Denúncia apresentada pela Sra. Zairiani Moura Cerqueira sobre supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 115/2022, Processo Licitatório 177/2022, cujo objeto foi o “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”, com o valor total estimado de R\$ 202.488.893,69 (duzentos e dois milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, oitocentos e noventa e três reais e sessenta e nove centavos).

Em síntese, a denunciante relatou a ocorrência das seguintes irregularidades: A) utilização incorreta da modalidade licitatória; B) qualificação técnica insuficiente; C) exigência de qualificação ilegal; D) ausência das especificações técnicas; E) ausência de critérios para fiscalização dos fornecimentos; F) ausência de planilha de composição do gerador fotovoltaico; G) aglutinação de objetos e cerceamento de competitividade; e H) direcionamento do processo licitatório.

Distribuído o processo, o Conselheiro Relator encaminhou, à peça 7, os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (3ª CFM) para exame dos fatos narrados. Isso posto, aquela Coordenadoria emitiu relatório à peça 9 concluindo pelo encaminhamento dos



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE), uma vez que os fatos denunciados se referiam à competência desta Unidade.

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas (MPC) que emitiu requerimento à peça 11 para que os autos fossem encaminhados à CFOSE para análise. Assim, o Conselheiro Relator emitiu despacho à peça 12 encaminhando os autos à esta Unidade Técnica para análise dos fatos denunciados.

II ANÁLISE INICIAL

II.1 DA UTILIZAÇÃO INCORRETA DA MODALIDADE LICITATÓRIA

II.1.1 ALEGAÇÕES DA DENUNCIANTE (PEÇA 1)

A denunciante alegou, em suma, que o objeto do presente certame envolveu basicamente dois tipos de serviços, obras e serviços de engenharia, sendo que estes envolveram a elaboração de complexos projetos elétricos, em voltagens muitas vezes acima de 1.000 volts.

Assim, afirmou que o edital fugiu em muito ao conceito de serviço comum, envolvendo fornecimentos de altíssima complexidade (destacou o item 44.1 – Venda de gerador fotovoltaico). Dessa forma, concluiu que não se poderia utilizar o pregão na presente contratação, uma vez que esta modalidade se restringe a aquisição de bens e serviços comuns.

II.1.2 ANÁLISE

A análise do presente apontamento perpassa por duas vertentes da presente contratação: o uso da modalidade pregão e o uso do sistema de registro de preços (SRP).

Primeiramente, em relação ao pregão, sabe-se, conforme a definição do Art. 1º da Lei Federal 10.520, que a modalidade serve para aquisição de bens e serviços comuns. Além disso, o parágrafo único daquele artigo indica que se consideram bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Além disso, é notório que a jurisprudência das Cortes de Contas permite o uso do pregão para contratações de serviços de engenharia, desde que se encaixem nos limites da Lei 10.520, ou seja, desde que sejam comuns e que possam ser objetivamente definidos em edital.

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. (**SÚMULA TCU Nº 257/2010**)

Em relação à interpretação doutrinária do que seriam serviços comuns, Marçal Justen filho apresentou o entendimento de que “o bem ou serviço é comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos bens ou serviços tal como disponíveis no mercado”¹. E, em relação aos serviços de engenharia, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende que estes podem ser considerados comuns se observadas as seguintes condições: (a) as características, quantidades e qualidades forem passíveis de ser estabelecidas através de especificações usuais de mercado; e (b) mesmo que exija profissional registrado no CREA para a execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço².

Voltando ao pregão em tela, consultando na peça 2 a extensa tabela de serviços que compõem a contratação, nota-se que, na realidade, os itens não se tratam de serviços isolados de engenharia, mas sim de itens que compõem obras complexas.

Chama atenção, inclusive, como a tabela é organizada de forma semelhante a uma obra de grande porte, contendo os seguintes macro itens:

- | | |
|---------------------------------|----------------------------------|
| 1. Mobilização/Desmobilização | 25. Ar-condicionado |
| 2. Instalações de obra | 26. Armação de ferragens e telas |
| 3. Administração local de obras | 27. Bancadas |
| 4. Fornecimento de mão de obra | 28. Cobertura |
| 5. Sondagem | 29. Impermeabilização |
| 6. Trabalhos em terra | 30. Pisos e calçamentos |

¹ Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico - 4a ed., São Paulo: Renovar, 2005, p. 26

² Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, 3. ed. rev., atual. e ampl. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



- | | |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------|
| 7. Fundações | 31. Assentamento de pedras (soleiras, rodapés, peitoris) |
| 8. Alvenaria e divisões | 32. Divisórias |
| 9. Reforço estrutural | 33. Juntas, fissuras, e trincas – tratamento |
| 10. Estruturas de Concreto | 34. Ferragens |
| 11. Cintamento | 35. Sistema de proteção a descarga atmosférica (SPDA) |
| 12. Lajes | 36. Cabeamento estruturado |
| 13. Fechamentos (muros) | 37. Equipamentos |
| 14. Revestimentos | 38. Pintura |
| 15. Rasgos e enchimentos | 39. Cercas |
| 16. Demolições e remoções | 40. Serralheria |
| 17. Limpeza e conservação | 41. Vidros |
| 18. Instalações hidráulicas | 42. Esquadrias de Madeira |
| 19. Instalações elétricas | 43. Estruturas Metálicas |
| 20. Instalações de gás | 44. Fornecimento e instalação de sistema fotovoltaico |
| 21. Acessórios | 45. Incêndio |
| 22. Águas pluviais | 46. Jardinagem/Paisagismo/Urbanismo |
| 23. Forros | 47. Reservatórios especiais |
| 24. Andaimés | |

Ou seja, pode-se ver como o pregão 115/2022 não se trata de contratação de serviços simples de engenharia, mas sim uma completa lista de serviços com os quais os municípios do ICISMEP poderiam contratar os mais diversos tipos de obra de engenharia civil, inclusive edificações complexas de grande porte.

Consultando o edital, embora o documento indique que o objeto da contratação são “pequenas reformas e manutenções prediais”, percebe-se que a lista de serviços permite realizar uma “pré contratação” de todos os serviços necessários à realização de construções de grande porte via registro de preços, de forma que, quando um município decidisse realizar uma obra qualquer, poderia escolher na ata todos os itens necessários a realização daquela obra, inclusive serviços que não são tipicamente associados à pequenas reformas e manutenções como sondagens, trabalhos em terra, fundações e lajes.

Assim, percebe-se como a contratação fugiu ao intuito do pregão, uma vez que os serviços que se pretende contratar não são comuns, simples e objetivamente definidos no edital, mas sim obras complexas de engenharia, as quais irão necessitar, inclusive, de projeto prévios, algo que, geralmente, já afasta o uso do pregão.

Além disso, tem-se a questão do uso do SRP. De acordo com a legislação federal e a doutrina, o SRP pode ser adotado nos seguintes casos:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Conforme já estabelecido, a presente contratação, embora organizada como se fosse um pregão de serviços comuns de engenharia, trata-se, na realidade, de registro de preços para a futura realização de obras de engenharia, incluindo a possibilidade de se construir edifícios de grande porte.

Nesse sentido, nota-se como nenhum dos casos do uso do SRP é atendido, uma vez que a realização de obras de grande porte não ocorre de forma frequente; estas obras não são entregues de forma parcelada ou são remuneradas por unidade de medida; elas não servem para atender

diversos órgãos, entidades e programas de governo³; e devem sempre ser previamente definidas, uma vez que requerem planejamento prévio.

Esse entendimento coaduna com a jurisprudência sobre o tema, em que fica claro a não possibilidade de utilização do SRP para execução de obras:

O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, pelo fato de não haver demanda de itens isolados, **uma vez que os serviços não podem ser dissociados uns dos outros** (Acórdão n. 1.238/2019, Plenário, Relator: Marcos Bemquerer- TCU). (grifos nossos)

O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, pelo fato de o objeto não se enquadrar em nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto n. 7.892/2013 e também porque, na contratação de obras, **não há demanda por itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros**. (Acórdão n. 980/2018, Plenário, Relator: Marcos Bemquerer - TCU). (grifos nossos)

É cabível **o registro de preços** para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, **não podendo ser utilizado para a execução de obras**. (Acórdão n. 1381/2018 – Plenário – TCU). (grifos nossos)

Sendo assim, **entende-se pela irregularidade do uso do Pregão e do SRP na presente contratação**, não apenas em relação ao item 44 apontado pela denunciante, mas em relação aos itens como um todo, uma vez que o objetivo da contratação não atende aos requisitos da modalidade pregão e do procedimento de registro de preços. Portanto, **procedente o apontamento**.

II.2 DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA INSUFICIENTE

³ O atendimento a diversos órgãos, da forma como estabelecido no SRP, se refere a itens que podem atender necessidades de múltiplos órgãos, como pequenos reparos, e não edifícios onde irá funcionar mais de um órgão.

II.2.1 ALEGAÇÕES DA DENUNCIANTE (PEÇA 1)

Sobre este item, a denunciante afirmou que, diante das complexidades técnicas envolvidas na contratação, inclusive dos riscos de incêndios e desabamentos associados à instalação de geradores fotovoltaicos de alta potência, as qualificações “técnica profissional” e “técnica operacional” são de suma importância para uma contratação segura.

Nesse sentido, alegou que a Administração deixou de cumprir com seu dever legal, ao não exigir qualquer nível de qualificação técnica **operacional** quanto ao gerador fotovoltaico, item esse que seria extremamente complexo.

Já em relação à exigência da qualificação técnica **profissional** deste mesmo item, a denunciante afirmou que a exigência foi extremamente leviana, não exigindo comprovações quanto aos aspectos de engenharia civil e quanto às especificações técnicas compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

II.2.2 ANÁLISE

Antes de avaliar as especificidades deste apontamento, cabe pontuar que a irregularidade avaliada no item II.1 afeta o tema aqui tratado. Isso porque, considerando que o certame se tratou de uso irregular do SRP e do Pregão para contratação de serviços complexos de engenharia, os requisitos de qualificação das licitantes são diretamente afetados.

Considerando que um pregão tem como objetivo a contratação de serviços comuns, caso o uso da modalidade fosse regular no presente caso, não haveria sentido em se falar de elevadas exigências em termos de qualificação técnica operacional e técnica profissional, uma vez que essas são reservadas aos serviços complexos, que envolvem certo grau de risco para a administração e que não devem ser contratados via pregão.

Por outro lado, considerando a conclusão do item II.1 de que a contratação em tela não poderia ter sido operada por pregão, faz sentido em se falar em exigências de qualificação mais elevadas, como indicado pela denunciante.

Sendo assim, considerando que não faria sentido avaliar as exigências de qualificação relativas ao item 44.1 no contexto do pregão, avalia-se o quesito como se a contratação tivesse sido operada por meio de modalidade licitatória diversa (concorrência, por exemplo).

A possibilidade de se exigir atestados de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes decorre do art. 37, XXI da Constituição Federal e do art. 30, §1º I da lei 8.666/93:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação**, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Isso posto, em interpretação do trecho final do inciso I destacado acima, o TCU consolidou a jurisprudência sobre a necessidade dessa exigência recair apenas sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo na súmula nº 263:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (**Súmula 263, TCU**)

Em se tratando da Lei 8.666/93, sabe-se que não existe um limite específico que defina o que se considera “valor significativo”. Isso posto, utilizando a nova Lei de Licitações a título de exemplo, definiu-se naquela lei o conceito do que se pode considerar como parcela de maior relevância:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação

Decerto que a Lei 14.133 não pode ser utilizada como fundamento jurídico no presente caso, o valor de 4% serve como referência para, valendo-se da razoabilidade, julgar se as exigências de qualificação do presente pregão foram coerentes.

A planilha da contratação em tela prevê um somatório total dos itens de R\$ 202.488.893,69. Por sua vez, o item 44.1 representa um total de R\$ 56.245.616,76, representando, portanto, 27,78% do valor total da contratação. Ou seja, trata-se de item de valor extremamente significativo, que representa mais de $\frac{1}{4}$ do total da contratação. Pontua-se, inclusive, que este é o item individual de maior valor em toda a contratação.

Além disso, conforme indicado pela denunciante, trata-se de item “guarda-chuva”, uma vez que, apesar de se apresentar como item único, trata-se de um serviço complexo que agrupa competências de diferentes áreas da engenharia (elétrica, civil, segurança) e é composto por diversos produtos e serviços menores que, agrupados, formam o serviço 44.1. A própria descrição do item demonstra isso:

Venda de gerador fotovoltaico composto por módulos conforme características e normas pertinentes, estruturas de fixação de solo ou telhado conforme cada projeto, inversores correspondentes, padrão ou subestação de interligação com a rede da concessionária, cabos de corrente contínua e corrente alternada, sistemas de proteção conforme NBR's e NR's, serviço de fixação da estrutura de solo através de concretagem conforme projetos de construção civil, transformadores para adequação da tensão à rede da concessionária, sistema de telemetria para acompanhamento remoto e online da usina, projetos elétricos e civis de cada instalação, treinamento para equipe mantenedora e serviço de monitoramento remoto diário pelo período de 12 meses com emissão de relatórios mensais de produção.

Sendo assim, tratando-se de serviço relevante tanto em relação a complexidade quanto ao valor, assiste razão à denunciante que o item 44.1 merece exigências de qualificação que assegurem a contratação de empresa apta a prestação deste serviço.

Consultando o edital, as exigências de qualificação técnica se encontram no item 10.7 e a exigência em relação ao serviço 44.1 se encontra no item 10.7.5:

10.7.5 Demonstração de Capacidade Técnica Profissional de Engenharia Elétrica mediante a apresentação de atestado(s) ou certidão(ões) fornecida por pessoa de direito público ou privado, registrado na entidade profissional competente, comprovando ter o RT da LICITANTE executado os serviços de:

10.7.5.1 Execução de serviços de energia fotovoltaica, contendo as seguintes características: Potência: mínima instalada de 100Kwp; Inversores com potência total mínima de 75Kw e eficiência mínima de 97%.

Considerando que o item inclui prestação de serviço contínuo (monitoramento remoto diário pelo período de 12 meses), chama atenção não haver qualquer exigência em relação à capacidade técnica operacional das empresas.

Já quanto à capacidade técnica profissional, a regência legal sobre o tema, constante do inciso I do §1º do Art. 30 (supracitado), é que são vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. Isso posto, especificações sobre os objetos não se confundem com a exigência de quantitativos. Ou seja, no presente edital seria irregular a exigência de atestados profissionais de execução de um número mínimo de geradores fotovoltaicos, mas não existe irregularidade em especificar uma unidade fotovoltaica como foi feito no item 10.7.5.1 do edital (potência instalada mínima de 100 kwp e potência dos inversores de 75).

Ademais, em relação às obras civis envolvidas no serviço, sobre as quais a denunciante entendeu que deveria haver exigência de qualificação, a falta de informações no edital sobre o serviço não permite avaliar o grau de complexidade destas intervenções para avaliar se estas exigências realmente seriam necessárias. Sendo assim, em relação a este quesito não é possível concluir se seriam cabíveis exigências em relação às obras civis relativas ao item 44.1, cabendo indicar apenas que, caso se tratem de obras com elevado grau de risco ou complexidade, as

exigências seriam cabíveis. Por óbvio, essa falta de especificação dos serviços é uma irregularidade, mas esse quesito foi tratado no tópico II.3 subsequente.

De qualquer forma, considerando a relevância do item no panorama geral da contratação, essa Unidade Técnica entende que assiste razão à denunciante que as exigências de qualificação técnica foram insuficientes. Portanto, **procedente o apontamento**.

II.3 DAS IRREGULARIDADES REFERENTES A ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA

Por serem todos referentes ao mesmo tema, especificação técnica insuficiente, neste item uniu-se 3 apontamentos da denunciante: C) da exigência de qualificação ilegal; D) da ausência das especificações técnicas; E) da ausência de critérios para fiscalização dos fornecimentos.

II.3.1 ALEGAÇÕES DA DENUNCIANTE (PEÇA 1)

Neste apontamento, novamente focando no item 44.1 da contratação, “venda de gerador fotovoltaico”, a denunciante afirmou que não constam detalhes técnicos necessários à especificação do gerador, incluindo falta de especificação quanto ao inversor a ser fornecido.

Nesse sentido, destacou que o Edital exigiu como Demonstração de Capacidade Técnica Profissional a comprovação de fornecimento de “Inversores com potência total mínima de 75Kw e eficiência mínima de 97%”, porém no objeto em si não fez qualquer especificação sobre a potência dos inversores, o que tornaria a exigência de capacidade abusiva e descabida, além de criar um cenário de possível direcionamento.

Especificando, a denunciante indicou que a única especificação técnica relativa ao item constou no título do objeto na planilha de preços apresentada:

44		FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE SISTEMA FOTOVOLTAICO			
44.1	PRÓPRIA	CPP-03	VENDA DE GERADOR FOTOVOLTAICO COMPOSTO POR MÓDULOS CONFORME CARACTERÍSTICAS E NORMAS PERTINENTES, ESTRUTURAS DE FIXAÇÃO DE SOLO OU TELHADO CONFORME CADA PROJETO, INVERSORES CORRESPONDENTES, PADRÃO OU SUBESTAÇÃO DE INTERLIGAÇÃO COM A REDE DA CONCESSIONÁRIA, CABOS DE CORRENTE CONTÍNUA E CORRENTE ALTERNADA, SISTEMAS DE PROTEÇÃO CONFORME NBR'S E NR'S, SERVIÇO DE FIXAÇÃO DA ESTRUTURA DE SOLO ATRAVÉS DE CONCRETAGEM CONFORME PROJETOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL, TRANSFORMADORES PARA ADEQUAÇÃO DA TENSÃO À REDE DA CONCESSIONÁRIA, SISTEMA DE TELEMETRIA PARA ACOMPANHAMENTO REMOTO E ON LINE DA USINA, PROJETOS ELÉTRICOS E CIVIS DE CADA INSTALAÇÃO, TREINAMENTO PARA EQUIPE MANTENEDORA E SERVIÇO DE MONITORAMENTO REMOTO DIÁRIO PELO PERÍODO DE 12 MESES COM EMISSÃO DE RELATÓRIOS MENSIS DE PRODUÇÃO.	Kwp	5.820,00

Nesse contexto, afirmou que o referido item trata de um sistema de alta complexidade, que inclui diversas atividades relacionadas ao seu fornecimento:

- Estruturas de fixação de solo ou telhado conforme cada projeto;
- Inversores correspondentes;
- Padrão ou subestação de interligação com a rede da concessionária;
- Sistemas de proteção conforme NBR's e NR's;
- Serviço de fixação da estrutura de solo através de concretagem conforme projetos de construção civil;
- Transformadores para adequação da tensão à rede da concessionária;
- Sistema de telemetria para acompanhamento remoto e online da usina;
- Projetos elétricos e civis de cada instalação;
- Treinamento para equipe mantenedora;
- Serviço de monitoramento remoto diário pelo período de 12 meses com emissão de relatórios mensais de produção.

Dessa forma, destacou que a falta de informações técnicas sobre um item de tal complexidade se tratou de irregularidade frente aos preceitos da lei 8.666/93, uma vez que

propostas de preço baseadas nas informações estabelecidas no edital seriam apenas “chutes”, já que teriam que pressupor diversas informações ausentes no edital.

Além disso, destacou o risco do fornecimento de equipamentos sem garantia e sem qualidade técnica. Isso porque a falta de critérios técnicos do edital, além de afetar a formulação das propostas, prejudicaria a fiscalização dos equipamentos e a execução do contrato como um todo.

II.3.2 ANÁLISE

Conforme já se adiantou no apontamento anterior, de fato foi identificado no edital uma falta de especificação em relação ao item 44.1. Isso porque, embora se trate de item de alta complexidade, composto por diversos serviços, não existe no termo de referência qualquer especificação técnica em relação a esse serviço.

Notadamente, chamam atenção a ausência das potências dos módulos geradores que deverão ser instalados, uma vez que esta informação impacta diversos outros quesitos do item (estruturas de fixação, sistemas de proteção, elaboração de projetos e o preço do serviço), bem como a ausência de informações sobre os tipos de local onde estes módulos deverão ser instalados (a descrição do item indica “solo ou telhado”, duas formas de instalação com custos e serviços distintos entre si).

Dessa forma, como apontado pela denunciante, a falta de especificação permite que cada licitante apresente proposta considerando o sistema que ela entender ser o correto, o que gera grande risco de não atendimento às demandas dos municípios.

Nesse contexto, a Lei do Pregão define em seu Art. 3º que, embora sejam vedadas especificações excessivas, a definição do objeto deve ser precisa, suficiente e clara, algo que não foi o caso.

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Isso posto, retoma-se a conclusão do item II.1 pela irregularidade do uso do pregão na presente contratação. Sendo assim, a presente licitação deveria ser regida pelos ditames da Lei 8.666/93, de forma que caberia a aplicação do §2º do Art. 7º:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

De qualquer forma, não se está dizendo que seria necessário definir uma marca e um modelo de gerador fotovoltaico e que todas as licitantes teriam que adotar exatamente o mesmo modelo. O que se afirma é a necessidade que haja uma especificação técnica mínima dos geradores fotovoltaicos e dos locais típicos de instalação, uma vez que, da forma como se encontra no edital, não é possível ter certeza do que exatamente as Administrações pretendem que se forneça em relação a este item.

Por todo o exposto, **procedente o apontamento.**

II.4 DA AUSÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DO GERADOR FOTOVOLTAICO

II.4.1 ALEGAÇÕES DA DENUNCIANTE (PEÇA 1)

Novamente em relação ao item 44.1 da contratação, a denunciante afirmou que se trata de um objeto complexo, que envolve a prestação de serviços de engenharia, uma vez que foram inseridos diversos serviços relacionados à rede elétrica e estruturas civis, que demandam mão de obra específica.

Dessa forma, alegou que, conforme o Art. 7º, §2º da Lei 8.666/93, seria necessária a apresentação da planilha de composição de custos, a qual deveria detalhar ao mínimo os diversos itens do serviço. Isso posto, indicou que a Administração apresentou apenas uma planilha orçamentária sintética que não demonstrou a composição dos custos unitários referentes ao item 44.

Nesse sentido, reforçou que a falta de projeto básico bem definido impacta diretamente no valor de referência de Administração, nos valores oferecidos pelos licitantes e, principalmente, na qualidade da execução das obras e/ou serviços.

II.4.2 ANÁLISE

Neste apontamento, novamente, retorna-se a falta de adequada definição do item 44.1 da contratação. Conforme já se pontuou no apontamento anterior, a única especificação em relação a este item foi o seu título na planilha de serviços da contratação.

Isso posto, é fato, como indicado pela denunciante, que o serviço 44.1 é composto por diversos outros itens e serviços como fixação dos geradores, fornecimento dos inversores correspondentes, interligação com a rede da concessionária, instalação dos sistemas de proteção, fornecimento do sistema de telemetria, elaboração de projetos elétricos e civis, treinamento das equipes mantenedoras e prestação de serviço de monitoramento remoto diário pelo período de 12 meses.

Dessa forma, o preço item 44.1 (R\$ 8.053,50 por kwp) trata-se de uma composição de custos, não somente do custo do fornecimento de uma unidade geradora de energia. Sendo assim, é indispensável, conforme pontuado pela denunciante, que a planilha de composição do item 44.1 faça parte do edital da contratação, por força do inciso II do § 2º do Art. 7º da Lei 8.666 e da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (**Lei 8.666/93**)

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas. (Súmula 258, Tribunal de Contas da União, Grifos acrescidos)

Portanto, assiste razão à denunciante em relação à irregularidade da ausência da composição de custos do item 44.1. **Procedente o apontamento.**

II.5 DA AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS E CERCEAMENTO DE COMPETITIVIDADE

II.5.1 ALEGAÇÕES DA DENUNCIANTE (PEÇA 1)

Quanto ao presente apontamento, a denunciante indicou 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, o que importaria em clara restrição à competitividade, especialmente pela vedação à participação de empresas em consórcio, a qual não teria sido adequadamente justificada.

Acrescentou que a Administração afirmar que o objeto não possui complexidade técnica suficiente seria, no mínimo, uma decisão imprudente. Isso porque se trata de um serviço de engenharia a ser licitado em conjunto com obras de construção civil, com diversos desdobramentos. Assim, entendeu que a participação em consórcio atingiria um número muito maior de pretensos interessados, favorecendo a competitividade.

II.5.2 ANÁLISE

Em relação a este apontamento, novamente é necessário fazer ponderações a respeito do procedimento e modalidade licitatória adotados e do objeto contratado. Isso porque, se tratando de um registro de preços operacionalizado via pregão, de fato a exigência de que serviços tão distintos fossem necessariamente prestados pela mesma empresa não se justificaria, uma vez que o SRP se destina a contratações frequentes e o pregão à serviços comuns (o que afasta uma lógica

de interdependência de serviços ou de ganho de escala, os dois motivos que tipicamente justificariam a aglutinação de serviços para fins de prestação por uma mesma empresa).

Ou seja, se as contratações decorrentes da presente licitação fossem ocorrer de forma parcelada, frequente e imprevisível, não haveria porque a empresa que fornece os geradores elétricos, por exemplo, ser a mesma que realiza serviços de sondagem (item 5) ou fornecimento de divisórias (item 32).

Por outro lado, considerando o real objetivo da presente contratação, que é a execução de obras de engenharia, onde se busca a entrega de um objeto único e funcional (construção de um edifício para abrigar um órgão público, por exemplo), o cenário é outro. Isso porque, neste tipo de contratação, o que se busca é a entrega de uma obra completa e funcional (um edifício com todos os elementos constitutivos e todos os sistemas operantes, por exemplo).

Nesse último caso, é de suma importância que os elementos constitutivos da edificação sejam coesos e, considerando a forma típica de execução de uma obra, muitas etapas dependem das que as antecedem, o que torna difícil administrar a execução de cada parte por uma empresa diferente. Assim, neste cenário, o método usual de execução é a contratação de uma empresa única para a execução de todo o objeto⁴, como foi o caso pretendido pelo ICISMEP no pregão 115/2022. No entanto, cabe resgatar a conclusão do apontamento II.1 que os serviços da presente contratação não deveriam ter sido licitados via pregão e SRP.

Tudo isso posto, existe ainda a questão dos consórcios de empresas levantada pela denunciante. No regime da lei 8.666/93, considerando que o parcelamento dos serviços é regra⁵, existe um direcionamento à vedação da participação das empresas em consórcios. Isso porque, quando os serviços são tão distintos a ponto de precisar de grupos empresariais diferentes para

⁴ Os serviços de valor menos significativos e muito distintos das atividades usuais da empresa são geralmente subcontratados pela executora.

⁵ O parcelamento de obras, serviços e compras é a regra dos ditames da lei 8.666/93, sendo a aglutinação a exceção: § 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Art. 23)

sua prestação, a conclusão é que, no geral, devem se fazer duas licitações (ou lotes distintos), exceto em casos que se justifique a vantajosidade ou a necessidade de se aglutinar os objetos e permitir a participação de empresas reunidas em consórcio.

De qualquer forma, considerando que o item 44.1 se trata de serviço com alto grau de especificidade, sendo muitas vezes prestado por empresas que não executam os outros serviços de engenharia civil alvo da contratação, além de possuir valor relevante (27,7% do total do contrato), essa Unidade Técnica entende que o serviço 44.1 deveria ser alvo de parcelamento, podendo ser adjudicado a empresa diversa da selecionada para a prestação dos demais serviços. Portanto, **procedente o apontamento.**

II.6 DO DIRECIONAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO

II.6.1 ALEGAÇÕES DA DENUNCIANTE (PEÇA 1)

Por fim, em um apontamento que conjugou todos os demais, a denunciante argumentou que, diante da falta de informações e ou exigências abusivas descritas nos demais apontamentos, pode-se concluir pela ocorrência de direcionamento do processo licitatório. Isso porque, diante de tantas irregularidades, o processo seria infrutífero, exceto se já existissem “cartas marcadas”, ou seja, conluio prévio.

II.6.2 ANÁLISE

Em relação ao possível direcionamento do certame, conforme pontuado pela 3ª CFM à peça 9 e jurisprudência sobre o tema, só se pode concluir pela ocorrência quando existem provas concretas nos autos do processo:

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, TCE-MG, Conselheiro Relator Wanderley Ávila)

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.

(Processo 1076909, Denúncia, TCE-MG, Conselheiro Relator Licurgo Mourão)



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



Conforme se demonstrou nos demais tópicos desta análise, a contratação em tela foi operacionalizada por modalidade licitatória equivocada, apresentou defeitos na qualificação técnica, na especificação técnica e na apresentação de composição de custo e aglutinou serviços que deveriam ter sido parcelados.

Isso posto, não é possível, se valendo destes equívocos, afirmar que houve direcionamento do certame, pois não existe relação fática inquestionável de que estas falhas ocorreram propositalmente para favorecer uma empresa que possuía informações privilegiadas.

De fato, a falta de especificação e o aglutinamento de objetos são muitas vezes associados ao direcionamento das licitações públicas, uma vez que beneficiam empresas que recebem favorecimento da Administração antes da fase competitiva da licitação, seja na forma de especificações técnicas adicionais que ajudem na composição do preço, seja na forma de restrições que garantam a seleção da empresa favorecida (como a aglutinação de serviços que aquela empresa presta, mas suas concorrentes não).

No entanto, no presente caso, não estão presentes provas que demonstrem que os equívocos cometidos ocorreram com a finalidade de se favorecer alguma licitante específica. Sendo assim, esta Unidade Técnica entende que não se pode confirmar o fato denunciado e, aplicando o princípio do *in dubio pro reo*, pode-se considerar o presente apontamento como **improcedente**.

III RESPONSABILIZAÇÃO

Todas as irregularidades identificadas nos itens II.1 a II.5 são relacionadas a equívocos observados no edital da contratação, sendo assim, entende-se que os dois agentes indicados abaixo são solidariamente responsáveis por todas.

Responsável 1: Sra. Vivian Taborda Alvin, Pregoeira.

Conduta: Assinar e se responsabilizar pelo edital da contratação.

Nexo de causalidade: A assinatura de um edital de pregão maculado por diversos equívocos, inclusive quanto a modalidade competitiva e falta de especificação de itens de elevada

relevância, pode levar a realização de uma licitação na qual as licitantes oferecem propostas com equívocos de elaboração, gerando risco de apresentação de propostas com sobrepreço, bem como propostas com subpreço, o que pode levar a futura ocorrência de superfaturamento ou abandono de obras, dependendo do caso.

Culpabilidade: Como pregoeira, seria razoável esperar que a responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre as leis 8.666/93 e 10.520/2002, de forma que deveria saber que não se pode contratar obras e serviços de engenharia complexos através do uso do pregão e SRP, bem como não se pode elaborar um edital com falta de especificações e composições de custos, especialmente em relação a itens de elevado custo e relevância. Além disso, seria razoável esperar que a responsável tivesse conhecimento sobre a obrigatoriedade de se parcelar os objetos quando técnica e economicamente viáveis, conforme § 1º do Art. 23 da Lei 8.666/93.

Responsável 2: Sr. Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral do Consórcio ICISMEP.

Conduta: Assinar e se responsabilizar pelo edital da contratação.

Nexo de causalidade: A assinatura de um edital de pregão maculado por diversos equívocos, inclusive quanto a modalidade competitiva e falta de especificação de itens de elevada relevância, pode levar a realização de uma licitação na qual as licitantes oferecem propostas com equívocos de elaboração, gerando risco de apresentação de propostas com sobrepreço, bem como propostas com subpreço, o que pode levar a futura ocorrência de superfaturamento ou abandono de obras, dependendo do caso.

Culpabilidade: Como diretor geral do consórcio ICISMEP, seria razoável esperar que o responsável tivesse conhecimentos mínimos sobre as leis 8.666/93 e 10.520/2002, de forma que deveria saber que não se pode contratar obras e serviços de engenharia complexos através do uso do pregão e SRP, bem como não se pode elaborar um edital com falta de especificações e composições de custos, especialmente em relação a itens de elevado custo e relevância. Além disso, seria razoável esperar que o responsável tivesse conhecimento sobre a obrigatoriedade de se parcelar os objetos quando técnica e economicamente viáveis, conforme § 1º do Art. 23 da Lei 8.666/93.

IV – CONCLUSÃO

Após análise da denúncia apresentada pela Sra. Zairiani Moura Cerqueira, esta Unidade Técnica entende:

Procedentes os apontamentos:

- Da utilização incorreta da modalidade licitatória;
- Da qualificação técnica insuficiente;
- Das irregularidades referentes a especificação técnica;
- Da ausência de planilha de composição do gerador fotovoltaico;
- Da aglutinação de objetos e cerceamento de competitividade.

Improcedente o apontamento:

- Do direcionamento do processo licitatório.

Aponta-se como responsáveis pelos apontamentos procedentes:

- Sra. Vivian Taborda Alvin, Pregoeira;
- Sr. Eustáquio da Abadia Amaral, Diretor Geral do Consórcio ICISMEP.

Ademais, consultando o website do consórcio⁶, identificou-se que a licitação foi homologada e a ata de registro de preços foi assinada. Isso posto, considerando que a competência do TCE-MG para sustar atos encerra-se não na homologação ou na adjudicação de um processo licitatório, mas sim na assinatura do contrato, tendo em mente que o SRP não é tido pela doutrina como modalidade de licitação e sim como procedimento licitatório, e levando em conta que a Ata de Registro de Preços não se trata de contrato, mas de resultado de ato administrativo, esta Unidade Técnica opina pela suspensão da Ata de Registro de Preços 079/2023, decorrente do Processo Licitatório 177/2022, com determinação para que não se firmem contratos dela decorrentes.

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

6

https://icismep.mg.gov.br/compras-e-licitacoes/page/3?cat=0&search=115%2F2022&n_processo&objeto&modalidade=0&situacao=0



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE EXTERNO

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



- A citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)
- A suspensão da Ata de Registro de Preços 079/2023, decorrente do processo licitatório 177/2022, com fulcro no art. 60 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008;

CFOSE, DFME, 27 de julho de 2023.

Pedro Augusto Ferraz de Melo Vieira

Analista de Controle Externo

TC-3268-6