

Processo n.º: 1160775

Natureza: Denúncia

Denunciante: Zeus Elétrica Ltda.

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região Central de Minas Gerais - Cimcentral

Relator: Conselheiro Durval Ângelo

Data da Autuação: 10/01/2024

1 Identificação

Tratam os autos de Denúncia formulada pela empresa Zeus Elétrica Ltda., com pedido liminar, em face de supostas irregularidades no Processo Licitatório n° 029/2023 – Concorrência Pública n° 001/2023, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região Central de Minas Gerais – Cimcentral, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços na área de eletrificação e iluminação pública, para executar a efficientização, manutenção e expansão do parque de iluminação pública, bem como a modernização da iluminação de quadras e campos de futebol em todos os municípios integrantes do Consórcio, com valor estimado em R\$ 558.785.288,19.

2 Histórico

A documentação enviada pela denunciante, protocolizada sob o n° 9000016000/2024, foi recebida como Denúncia pelo Conselheiro Presidente, em 10/01/2024, e distribuída, na mesma data, à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo.

Em síntese, a denunciante aponta a existência das seguintes irregularidades: (i) da exigência de atestado de capacidade técnica sem definição das parcelas de maior relevância e da comprovação de experiência anterior na atividade de descarte ecologicamente correto das lâmpadas; (ii) da exigência de disponibilidade de 01 (um) engenheiro agrônomo (Peça n° 1).

Em 11/01/2024, o Conselheiro Relator encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação para manifestação, no prazo de 5 dias úteis, quanto ao pedido de suspensão liminar do certame formulado pela denunciante (Peça n° 6).

Em seu relatório, a CFEL concluiu pela improcedência do apontamento da Denúncia referente à exigência de atestado de capacidade técnica sem definição das parcelas de maior relevância e da comprovação de experiência anterior na atividade de descarte das lâmpadas (Peça n 7).

Na oportunidade, entendeu que a análise da outra irregularidade narrada na peça exordial requer conhecimento técnico na área de engenharia e, portanto, encaminhou, em 15/01/2024, os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE para a análise.

É o relatório.

3 Análise dos fatos denunciados

Apontamento

Da exigência de disponibilidade de 01 (um) engenheiro agrônomo como requisito de qualificação 3.1 técnica.

3.1.1 Alegações do denunciante

A denunciante alega que o consórcio exige, de maneira equivocada, a comprovação, por parte da empresa licitante, de disponibilidade de 1 (um) engenheiro agrônomo. Isso, porque o objeto do certame engloba serviços de iluminação pública, sendo o engenheiro eletricitista o profissional habilitado para a sua execução, e não o engenheiro agrônomo, como exigido no ato convocatório.

Além disso, segundo a denunciante, mesmo que o consórcio entenda que o profissional em questão é necessário em razão da previsão de serviços de poda e/ou supressão de árvores, tal exigência é ilegal, vez que tais serviços não foram especificados como de maior relevância no instrumento convocatório. A denúncia pontua, ainda, que tais serviços não possuem nenhuma relevância técnica e valor significativo frente ao escopo da contratação.

Portanto, conclui que deveria ser retirada do edital a exigência de engenheiro agrônomo no quadro permanente da empresa licitante.

3.1.2 Análise do apontamento

O item 5.5.7 do edital da Concorrência Pública nº 01/2023 (Processo Licitatório nº 029/2023), objeto deste apontamento, prevê como exigência para qualificação técnica a apresentação de comprovação de vínculo empregatício, no quadro técnico de profissionais da licitante, de 01 engenheiro agrônomo, dentre outros profissionais (Peça nº 2). Veja-se:

5.5.7. Apresentar comprovação de vínculo empregatício, de possuir em seu quadro técnico de profissionais ao menos: 01 Engenheiro eletricitista; 01 Engenheiro agrônomo; 01 Eletrotécnico; 02 Eletricistas com NR10 e NR35, 01 operador de GUINDAUTO com curso de operador (NR-11). A comprovação de vínculo se dará mediante apresentação, de cópia autenticada da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, ou da guia de recolhimento da GRF, do último mês, ou de contrato de prestação de serviços.

Em resposta à impugnação do edital promovida pela denunciante, o consórcio justificou tal previsão editalícia com o fundamento de que, dentre os objetos licitados, inclui-se a poda de árvores como atividade imprescindível para a realização dos demais serviços, daí o porquê de se revelar imperativa a exigência de que a licitante disponha, em seu quadro funcional, de um engenheiro agrônomo. Para embasar sua resposta à impugnação, reproduziu os termos do art. 5º, da Resolução CONFEA nº 218/73, que trata das competências do engenheiro agrônomo.

Sobre isso, pontua-se que a inclusão de exigência de atestado de capacidade técnica no instrumento convocatório deve estar em perfeita consonância com o princípio da proporcionalidade, devendo ser exigida de forma adequada, necessária e proporcional. Nesse sentido, os requisitos devem se limitar estritamente à complexidade do objeto envolvido e estar relacionados às parcelas de maior relevância técnica e de valor mais significativo, conforme dispõe o art. 30, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Salienta-se que, nas contratações regidas pela mencionada lei, como é o caso do processo licitatório em questão, pode-se exigir comprovação de experiência prévia somente daqueles itens que, simultaneamente, preencherem os requisitos de relevância (técnica) e de valor significativo.

Sobre o tema, destaca-se a Súmula 263 do TCU:

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.

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 e Contratos 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 14.133/2021 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.

Ao analisar a planilha orçamentária da contratação em comento, verificou-se que o serviço referente a “poda de árvores” está previsto unicamente no item 2.11 do orçamento, referente ao Lote 2 – Manutenção do Parque de Iluminação. O valor total estimado para a execução desse serviço é de R\$ 440.580,40, o que representa o percentual de 1,18% do valor previsto para a contratação do lote em que o item está inserido. Desse modo, não resta atendido o requisito econômico previsto na jurisprudência para possibilitar a exigência de qualificação técnica relacionada a esse serviço, uma vez que representa um valor de baixa significância frente ao total previsto na contratação (ainda que se levado em conta somente o valor do lote em que o item foi incluído).

Além do descumprimento do requisito econômico legal, o serviço de poda de árvores, apontado pela Administração como justificativa para a exigência de engenheiro agrônomo nos quadros técnicos das empresas concorrentes, também não atende plenamente ao requisito de relevância técnica na situação em análise. Isso porque, quando executado como serviço auxiliar da atividade de manutenção de iluminação pública, consiste em um serviço não revestido de relevância técnica a ponto de justificar a solicitação de comprovação de aptidão das empresas, por não possuírem, em regra, especificidades inabituais no mercado ou dificuldades próprias que a tornem tecnicamente difícil de serem executadas com correção.

Nesse cenário, verifica-se que o serviço de podas de árvores, no caso concreto, não preenche os requisitos previstos no art. 30, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, para ser enquadrado nas parcelas de maior relevância do objeto pretendido, nas quais são exigidas das licitantes aptidão técnica, sob pena de restringir injustificadamente a competitividade do certame e descumprir o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988.

3.1.3 Conclusão

Conclui-se pela procedência do apontamento, pois o serviço de podas de árvores, no caso concreto, não preenche os requisitos previstos no art. 30, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, para ser enquadrado nas parcelas de maior relevância do objeto pretendido, nas quais são exigidas das licitantes aptidão técnica, sob pena de restringir injustificadamente a competitividade do certame e descumprir o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988.

3.1.4 Responsáveis

Tendo em vista a natureza preliminar deste relatório técnico e, levando-se em conta a documentação disponibilizada nesta fase processual, esta Unidade Técnica sugere, em princípio, a

responsabilização do Sr. Jocimar César Brandão, Presidente do Consórcio CIMCENTRAL e subscritor de documento que compõe o instrumento convocatório da Concorrência Pública nº 01/2023 (Processo de Licitação nº 029/2023), que contém exigências de qualificação técnica em desconformidade com o art. 30, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993 e com Súmula nº 263 do TCU.

4 Outros apontamentos da Unidade Técnica

Em que pese o prazo exíguo para a análise do pedido de liminar da denúncia, justificado pela urgência que o caso requer, esta Unidade Técnica, em análise expedita ao edital, constatou a existência da irregularidade descrita a seguir no item 4.1 deste relatório técnico.

Salienta-se que a análise aos documentos da contratação não foi exaurida e, por isso, é possível que sejam identificadas, por parte desta Unidade Técnica, outras inconformidades em eventuais análises posteriores no decorrer do processo.

Apontamento

4.1

Da irregularidade quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços no certame

4.1.1 Análise do apontamento

Em análise ao edital de licitação e seus anexos, verifica-se que o escopo da contratação pretendida pela Concorrência Pública nº 001/2023 é composto pelo serviço de modernização do parque de iluminação pública, com a substituição de luminárias convencionais por luminárias de LED e telegestão; pela expansão do parque de iluminação pública, com o devido cabeamento e instalação de postes em locais onde a iluminação é precária ou inexistente; pela manutenção da iluminação pública onde se verificar necessário; pela modernização da iluminação em quadras e campos de futebol, etc, sendo todos esses itens divididos em cinco lotes distintos:

- Lote 1 – Eficientização do parque de iluminação pública;
- Lote 2 – Manutenção do parque de iluminação pública;
- Lote 3 – Expansão de rede;
- Lote 4 – Iluminação de quadras poliesportivas;
- Lote 5 – Iluminação de campos de futebol.

No item 2.2 do Projeto Básico, tem-se a justificativa para a adoção do Sistema de Registro de Preços, nos seguintes termos:

2.2 DA ADOÇÃO DO SRP: O Sistema de Registro de Preços se dá no referido processo licitatório com fulcro nos incisos II e IV, do art. 3º do Decreto 7892/2013.

Dado o fato de que o sistema elétrico de potência é amplamente heterogêneo, as soluções técnicas para cada logradouro, são determinadas de acordo com a necessidade do sistema elétrico, então, a contratação será ajustada a cada projeto executivo de cada Município consorciado. Assim sendo, para a contratação dos serviços em pauta, foi realizada uma estimativa, tomando como parâmetro o número de pontos existentes em cada localidade, bem como estipulando percentuais para a expansão da iluminação nas ruas, avenidas, praças, quadras e campos de futebol.

Todavia, o entendimento desta Unidade Técnica é pela ausência de fundamento na justificativa apresentada para embasar o uso dessa ferramenta e pela incompatibilidade entre os serviços de iluminação pública pretendidos na contratação com a adoção do SRP, pelas razões apresentadas nos parágrafos que seguem.

O órgão contratante apoia sua adoção no enquadramento da situação nos seguintes incisos do Decreto Federal nº 7892/2013: II – conveniente a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Inicialmente, destaca-se que a prestação dos serviços de iluminação pública, em decorrência do princípio da continuidade dos serviços públicos, deve ser realizada de forma ininterrupta, de modo a garantir que não falte energia ao usuário. Além disso, em especial, o serviço de eficiência e as obras de expansão da rede de iluminação demandam planejamento prévio e elaboração de projetos básicos para a definição das soluções técnicas mais adequadas para cada situação de cada município em específico, por serem atividades que envolvem diversas peculiaridades. Desse modo, podem e devem ser devidamente planejadas, razão pela qual não há que se falar em conveniência da contratação por entrega parcelada ou remuneração por unidade de medida ou regime de tarefa.

Os serviços licitados também não se enquadram à hipótese prevista no inciso IV do Decreto nº 7892/2013, pois não só é possível como é necessário definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração nos serviços de iluminação pública.

A eficiência do parque e as obras de expansão da rede de iluminação pública, por exemplo, não se tratam de serviços de quantitativos imprevisíveis, mas sim de atividades que devem ser planejadas pelo órgão contratante. No tocante à eficiência, deve-se decidir, previamente, quando será feita a eficiência do parque; verificar o tamanho e o perfil do parque

luminotécnico; elaborar os projetos básicos para avaliar a necessidade de alteração da luminosidade de áreas específicas, entre outras ações de planejamento. Quanto à expansão da rede, o quantitativo é proveniente do planejamento urbano de cada município, que definirá se as obras serão realizadas em um novo bairro ou em um loteamento já existente, por exemplo. O serviço de manutenção do parque, por sua vez, embora não seja possível definir onde os defeitos irão aparecer, é possível prever um custo mensal de manutenção pelo fator de falha dos equipamentos e pelo número de pontos de iluminação, de modo que a Administração tem sim condição de gerenciar o quantitativo a ser demandado.

Por fim, quanto à justificativa no sentido de que as soluções técnicas para cada logradouro serão determinadas de acordo com a necessidade do sistema elétrico, ou seja, a contratação será ajustada a cada projeto executivo de cada município consorciado, esta Unidade Técnica destaca que o Sistema de Registro de Preços tem a função destinada a situações com imprevisibilidade de demanda, e não imprevisibilidade de soluções técnicas.

Nesse contexto, ressalta-se que as soluções técnicas globais e localizadas devem ser definidas previamente, em projeto básico elaborado com nível de precisão adequado, anteriormente à licitação das obras e dos serviços de engenharia, conforme dispõe o art. 6º, XI c/c art. 7º, §2º, ambos da Lei Federal nº 8.666/1993.

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui pela impossibilidade de adoção do sistema de registro de preços para o objeto da Concorrência Pública nº 001/2023 formulada pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região Central de Minas Gerais.

Salienta-se que o mesmo CIMCENTRAL publicou, recentemente, edital referente ao Pregão Presencial nº 001/2022 (Processo Licitatório nº 001/2022), cujo objeto se assemelha ao procedimento licitatório em comento, qual seja: registro de preços para “a seleção de sociedade empresária especializada para a execução de obras e serviços de engenharia elétrica, por medição, para elaboração de projetos, Construção de Extensão de Rede de Energia Elétrica e Iluminação Pública dos Municípios que compõem o CIMCENTRAL, conforme projetos, especificações e condições descritas nos Anexos que integram o Edital”.

O referido pregão foi objeto de estudo técnico desta Coordenadoria no âmbito da Denúncia nº 1135247 autuada em 17/11/2022 (Peça nº 29 do referido processo). Na oportunidade, concluiu-se pela ilegalidade da contratação via pregão presencial e do uso do sistema de registro de preços. No trâmite do Processo nº 1135247, que ainda não foi concluído, verificou-se que o Consórcio

anulou a referida licitação e, na decisão, afirmou que o novo certame do referido objeto observaria os apontamentos realizados pela Unidade Técnica deste Tribunal.

No entanto, conforme se verificou nesta análise, embora tenha sido corrigida a irregularidade quanto à utilização de pregão, a adoção irregular do sistema de registro de preços permaneceu.

4.1.2 Conclusão

Conclui-se pela impossibilidade de adoção do sistema de registro de preços para o objeto da Concorrência Pública nº 001/2023 formulada pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região Central de Minas Gerais.

4.1.3 Responsáveis

Tendo em vista a natureza preliminar deste relatório técnico e, levando-se em conta a documentação disponibilizada nesta fase processual, esta Unidade Técnica sugere, em princípio, a responsabilização do Sr. Jocimar César Brandão, Presidente do Consórcio CIMCENTRAL e subscritor de documento que compõe o instrumento convocatório da Concorrência Pública nº 01/2023 (Processo de Licitação nº 029/2023), que adotou instrumento licitatório inadequado (SRP) frente a legislação relevante (Lei Federal n 8.666/1993 e Decreto Federal nº 7892/2013).

5 Análise da Suspensão do Certame

A decisão de suspensão do certame como medida cautelar envolve o preenchimento dos requisitos indispensáveis do *periculum in mora* (perigo da demora) e do *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito).

O primeiro se refere à probabilidade de que uma decisão tardia possa resultar em graves danos ao interesse público. No caso específico da Concorrência Pública nº 001/2023, a sessão de abertura das propostas estava prevista para o dia 16/01/2024. Nesse cenário, há iminente conclusão do certame, restando preenchido o requisito de *periculum in mora* necessário para a atuação cautelar do Tribunal.

Quanto ao *fumus boni iuris*, que consiste na probabilidade de existência do direito invocado pela Denunciante, entende esta Unidade Técnica que, de fato, houve violação da legislação e jurisprudência que maculam o procedimento licitatório em apreço. Isso, por conta das irregularidades apuradas quanto à exigência restritiva de disponibilidade de engenheiro agrônomo e da irregular adoção do Sistema de Registro de Preços no certame. Desse modo, entende-se estar configurado o *fumu boni iuris* necessário para embasar o deferimento da requerida medida cautelar.

Diante do exposto, tendo sido constatado presentes os requisitos indispensáveis à determinação de providência cautelar, opina-se pela concessão da medida para que possa ser realizada a retificação do instrumento convocatório a fim de se corrigir as falhas identificadas por esta Unidade Técnica, em sede de análise preliminar, sem prejuízo da adoção das medidas cabíveis.

6 Conclusão

Após análise, esta Unidade Técnica manifesta-se pela procedência da Denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- **Da exigência irregular de disponibilidade de 01 (um) engenheiro agrônomo como requisito de qualificação técnica (item 3.1 deste relatório)**, pois o serviço de podas de árvores, no caso concreto, não preenche os requisitos previstos no art. 30, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, para ser enquadrado nas parcelas de maior relevância do objeto pretendido, nas quais são exigidas das licitantes aptidão técnica, sob pena de restringir injustificadamente a competitividade do certame e descumprir o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988.

Manifesta-se, ainda, pela existência da seguinte irregularidade identificada por esta Coordenadoria:

- **Da irregularidade quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços no certame (item 3.2 deste relatório)**, considerando a incompatibilidade entre os serviços de iluminação pública pretendidos na contratação com a adoção do SRP.

Por fim, salienta-se que o CIMCENTRAL publicou, anteriormente, edital referente ao Pregão Presencial nº 001/2022 (Processo Licitatório nº 001/2022), cujo objeto se assemelha ao procedimento licitatório em comento, que foi alvo de análise técnica por esta Coordenadoria no âmbito da Denúncia nº 1135247. Na oportunidade, foi apontado, dentre outras irregularidades, a impossibilidade de utilização do sistema de registro de preços. Em consequência, o consórcio anulou o certame e afirmou que a nova licitação do referido objeto observaria os apontamentos realizados pela Unidade Técnica deste Tribunal, o que não ocorreu, visto que a irregularidade em relação ao SRP permaneceu.

7 Proposta de Encaminhamento

Diante de todo o exposto, em virtude dos indícios de irregularidades observados, sugere-se a adoção das seguintes medidas:

- a) Suspensão cautelar da licitação, com fulcro no art. 267 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).
- b) Quanto aos apontamentos 3.1 (Da exigência irregular de disponibilidade de 01 (um) engenheiro agrônomo como requisito de qualificação técnica) e 4.1 (Da irregularidade quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços no certame), sugere-se a **citação** dos responsáveis listados abaixo para que apresentem defesa, com fulcro no art. 307 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em virtude das condutas elencadas nos itens 3.1 e 4.1 deste relatório:
 - i. Sr. Jocimar César Brandão, Presidente do Consórcio CIMCENTRAL

CFOSE/DFME, 17 de janeiro de 2024.

Daniel Luis Lima e Silva
Analista de Controle Externo
TC 3269-4