



**AO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**ASSUNTO:** ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO RELATIVA AO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 003/2024 - PREGÃO ELETRÔNICO - 003/2024 - REGISTRO DE PREÇOS 003/2024, REALIZADA PELA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO MÉDIO SÃO FRANCISCO (AMMESF)

A **11E CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA – ME**, pessoa jurídica de direito privado, com sede à Avenida Maracanã, nº 667, Bairro Maracanã, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20.550-144, inscrita no CNPJ/MF nº 19.747.018/0001-80, por intermédio de seu administrador, Sr. Felipe José Ansaloni Barbosa, inscrito no CPF sob o nº 050.225.996-51, RG MG-10.313.183, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, oferecer a presente

**DENÚNCIA**

**COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO,**

haja vista os **INÚMEROS E CONSISTENTES INDÍCIOS DE ILEGALIDADES, IRREGULARIDADES E RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE CONSTANTES NO EDITAL EPIGRAFADO**, consoante passa a demonstrar.

**I. DO CABIMENTO DA DENÚNCIA**

A presente denúncia encontra o devido cabimento legal, em especial nos termos do §2º do art. 74 c/c art. 75 da Constituição Federal; inciso XVII do art. 2º e

arts. 65 a 70 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008; inciso XVII do art. 3º, inciso XLII do art. 41, inciso III do art. 147, art. 267, arts. 301 a 309 da Resolução TCE/MG nº 12/2008, de 17 de dezembro de 2008 – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; conforme os fatos e fundamentos que serão apresentados a seguir.

## II. DOS FATOS RELEVANTES

A Associação dos Municípios da Bacia do Médio do São Francisco (AMMESF) deflagrou procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, tendo por objeto o *“registro de preços para futura e eventual contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços comuns de arquitetura, engenharia (projetos de topografia, geotécnica, infraestrutura, sinalização vertical, horizontal e turística, edificações, orçamentos, ensaios, gerenciamento e fiscalização de obras públicas e atividades relativas a licenciamentos, análises, estudos e fiscalização na área ambiental) e estruturação; e desenvolvimento de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões públicas e parceria público-privada (“ppp”), de acordo com as exigências previstas neste instrumento convocatório, pelo prazo de 12 meses, dos municípios da área de atuação da associação dos municípios da bacia do médio são francisco – ammesf, conforme edital e do termo de referência”*.

O Edital (**Anexo**) é regido pelas disposições da Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normas pertinentes.

No prazo legal, a empresa ora Denunciante ofereceu impugnação ao Edital (**Anexo**), consoante previsto no item 11 do referido instrumento convocatório, alertando acerca da existência de cláusulas e exigências ilegais e restritivas à competitividade.

Não obstante a pertinência das questões suscitadas na impugnação, o Pregoeiro proferiu decisão conhecendo da impugnação, porém, deixando de adotar as medidas corretivas necessárias, entendendo que as justificativas apresentadas pela empresa Impugnante *“não constituem ofensa aos princípios da economicidade, da competitividade, da isonomia e da legalidade”*.

Assim, diante da decisão do Pregoeiro e considerando que o Edital

inegavelmente está eivado de vícios que maculam todo o procedimento licitatório, não restou outra alternativa senão a apresentação da presente Denúncia, a fim de que seja apurada a legalidade das cláusulas do instrumento convocatório, as quais denotam verdadeira restrição ao caráter competitivo da licitação e até mesmo direcionamento do resultado, conforme passa a demonstrar.

### **III. DA EXISTÊNCIA DE ILEGALIDADES NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO QUE MACULAM TODO O PROCEDIMENTO – DA URGÊNCIA NA APRECIÇÃO DA DENÚNCIA**

Antes de adentrar no mérito da Denúncia, cabe ressaltar a **URGÊNCIA** na apreciação desta, haja vista que o certame foi realizado no dia 20 de março de 2024 ou seja, **A DISPUTA ENCONTRA-SE EM ANDAMENTO E O PROCESSO LICITATÓRIO SERÁ ENCERRADO EM BREVE**, o que evidencia a necessidade da suspensão do certame, até que seja proferida decisão acerca dos pontos que serão suscitados adiante.

A urgência é reforçada pelo fato de que a licitação envolve 44 (quarenta e quatro) Municípios consorciados, com valor estimado total na casa dos R\$26.500.000,00 (vinte e seis milhões e quinhentos mil reais), conforme cláusula 1.5 do instrumento convocatório. Neste ponto, vale ressaltar **que se trata de registro de preços, de maneira que esse valor estimado poderá ser muito maior, em decorrência de possíveis adesões.**

Sem embargo, trata-se de licitação de grande vulto e acentuada complexidade técnica, que envolve cifras milionárias, com potencial risco de dano ao erário, haja vista que existem cláusulas ilegais no Edital, que denotam fortes indícios de direcionamento da licitação.

Assim, a suspensão do certame é imprescindível para que este Tribunal possa avaliar com a devida cautela as ilegalidades descritas a seguir.

### **IV. DAS CLÁUSULAS E EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS À AMPLA COMPETIÇÃO NO CERTAME**



Como se sabe, a Lei nº 14.133/2021, que rege o processo em debate, previu em seu art. 85, como inovação legislativa, a possibilidade de adoção do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, desde que atendidos alguns requisitos, senão vejamos:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado. (Grifo nosso)

Nota-se que o sistema de registro de preços, de acordo com a novel legislação, poderá ser adotado para obras e serviços de engenharia **com projetos padronizados, sem complexidade técnica e operacional, e cuja necessidade seja permanente e frequente para o órgão licitante.**

Dando sequência, o art. 86 estabelece, de forma clara e objetiva, que a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, *in verbis*:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora **DEVERÁ**, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. (grifo nosso)

No caso, percebe-se que **o grau de exigência de qualificação técnica e operacional exigida no Edital como requisito de habilitação (item 9.4) não coaduna com os serviços licitados que** devem possuir projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, o que contraria o inciso I do art. 85 da Lei nº

14.133/2021.

Ainda, o item 1.5 do Termo de Referência, que justifica os quantitativos adotados pela Associação para a contratação compartilhada para os 44 (quarenta e quatro) Municípios consorciados, **não menciona a adoção do procedimento público de intenção de registro de preços**, exigido pelo artigo 86 da Lei nº 14.133/2021, deixando patente que a estimativa total e as quantidades da contratação foram realizadas de forma unilateral pelo órgão gerenciador, sem consulta prévia aos municípios consorciados.

**Acaso tivesse havido essa consulta prévia, certamente ela deveria estar nos autos do processo em análise, o que pode ser facilmente solicitado por esta Corte de Contas junto ao Consórcio.**

Nesse diapasão, como o planejamento foi alçado a princípio licitatório pela Lei nº 14.133.2021, conforme previsto expressamente em seu art. 5º, notório que tais pontos, **como não foram devidamente justificados**, impedem o regular processamento do certame.

## **V. DA FALTA DE JUSTIFICATIVA IDÔNEA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO**

O Edital, no singelo Estudo Técnico Preliminar (ETP) que o compõe, prevê no item 5 daquele documento que não se aplica o parcelamento do objeto ao caso, uma vez que a “contratação de empresas distintas para execução de cada demanda não seria vantajoso, e impossibilitaria a padronização do serviço fornecido”, senão vejamos:

### **5. Justificativa para o Parcelamento ou Não da Solução**

**Não se aplica** o parcelamento, uma vez que a contratação de empresas distintas para execução de cada demanda não seria vantajoso, e impossibilitaria a padronização do serviço fornecido.

**Em que pese o ETP não possuir data e signatário**, como todo respeito que mereça o seu idealizador, é evidente que a justificativa apresentada não possui

qualquer respaldo técnico e operacional para servir como motivação válida para o ato administrativo ora questionado.

Inclusive, aqui vale abrir um parênteses sobre **a falta de assinatura no Estudo Técnico Preliminar, o que é uma evidência muito forte da precariedade e da falta de planejamento desse processo de contratação.**

A saber, a ausência de assinatura é mais um forte indício de que a principal peça de planejamento das contratações, conforme a Nova Lei de licitações, foi completamente ignorada, na medida em que nem se poderá identificar com precisão o autor e o aprovador do ETP!

Ademais, a não identificação do autor e do aprovador do ETP fere o princípio da segregação de funções insculpido nos artigos 7º da Lei nº 14.133/2021, o que em hipótese alguma poderia ter sido aprovado pela Autoridade Superior, tampouco poderia ter sido aprovado pela Unidade de Assessoria Jurídica da Associação, conforme prevê o art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

**Portanto, falha o Consórcio - de maneira insanável – em não identificar o autor e aprovador do ETP. E mais, falha igualmente a Assessoria Jurídica do Consórcio em ter aprovado a publicação desse processo sem uma informação clara quanto aos autores desse documento que é tão importante para o planejamento e a instrução do procedimento licitatório.**

Destarte, o mesmo raciocínio se aplica ao Termo de Referência, que **TAMBÉM NÃO POSSUI A ASSINATURA DO RESPONSÁVEL POR SUA ELABORAÇÃO, contrariando o disposto nos artigos 7º e 53 da Lei nº 14.133/2021.**

Em continuidade, de acordo com o Termo de Referência, onde no seu item 1.2 são descritos e detalhados os serviços licitados, nota-se claramente e sem a necessidade de conhecimento técnico profundo sobre o assunto, **que são várias atividades distintas e sem qualquer influência ou sobreposição de uma sobre a outra a justificar a aglutinação no mesmo objeto.**

Não há como justificar, como exemplo, uma empresa que será responsável pelo projeto destinado ao asfaltamento de ruas para determinado Município consorciado ter, no mesmo contrato e certame licitatório, que comprovar

expertise em projetos de construção de hospitais e ou prédios públicos em geral, conforme exigido no Edital. Um absurdo!

Essa aglutinação possui o único objetivo de restringir a competição, afastando do certame inúmeras empresas de serviços de engenharia com atuação em ramos específicos e autônomos, o que acarretará, sem sombra de dúvida prejuízo ao erário público.

Tanto é verdade que para fazer face a essa regra restritiva, no item 9.4.1 do Edital existe a exigência de qualificação técnico-operacional, como requisito de habilitação, **COM A APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS PARA 11 (ONZE) ATIVIDADES DISTINTAS E AUTÔNOMAS DE ENGENHARIA:**

**9.4.1** Para atendimento da qualificação **técnico-operacional**, será (ão) exigido(s) atestado(s) de capacidade técnico-operacionais emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove(m) que o licitante tenha executado para o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, os seguintes serviços:

- 9.4.1.1.** Elaboração de Projeto Arquitetônico;
- 9.4.1.2.** Elaboração de Projeto Arquitetônico em hospitais ou UBS.
- 9.4.1.3.** Elaboração de Projeto Urbanístico e Paisagístico;
- 9.4.1.4.** Elaboração de Estudos Ambientais em obras de infraestrutura;
- 9.4.1.5.** Elaboração de Projeto de Drenagem Pluvial;
- 9.4.1.6.** Elaboração de Projeto de Pavimentação Asfáltica Urbana e Rodoviária;
- 9.4.1.7.** Elaboração de Projeto de Obra de Pontes ou Viadutos;
- 9.4.1.8.** Elaboração de Projeto de Saneamento;
- 9.4.1.9.** Elaboração de Projeto Estrutural em Concreto;
- 9.4.1.10.** Elaboração de Projeto de Estrutura Metálica;
- 9.4.1.11.** Elaboração de Projeto de Rede de Iluminação Pública;

Por fim, ainda sobre o ETP, o seu item 6 menciona expressamente que “a despesa se encontra devidamente prevista dentro das contratações previstas dentro dos municípios através do planejamento orçamentário. Tornando assim viável a sua contratação e aplicação no plano anual”.

Nada obstante, em pesquisa ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, para o atual exercício de 2024, nesta data, não encontramos a divulgação do Plano de Contratação Anual - PCA divulgado de vários Municípios, podendo citar como exemplo: Bocaiuva; Buritizeiro; Curvelo; Manga; e Pirapora, fato que demonstra, mais uma vez, o desrespeito ao princípio do planejamento.

Diante desse contexto, a aglutinação de diversos tipos autônomos de serviços de engenharia no mesmo objeto sem justificativa técnica e operacional idônea, ainda mais quando se utiliza o sistema de registro de preços, exigindo do licitante a comprovação de expertise em inúmeras áreas em conjunto, sendo 11 (onze) ao total, restringe o caráter competitivo do certame, podendo ocasionar prejuízo ao erário.

## **VI. DA AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA OU VALOR SIGNIFICATIVO PARA FINS DE EXIGÊNCIA DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA**

A comprovação da qualificação técnica deve ser feita mediante a apresentação do rol de documentos previstos no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, podendo a Administração licitante exigir dos interessados a apresentação de certidões ou atestados de desempenho anterior que demonstrem sua capacidade técnica (profissional e operacional), nos moldes estabelecidos nos incisos I e II do referido artigo, que assim prevê:

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

- I - **apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;**
- II - **certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior,**

**bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;**

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. (Grifo nosso)

Todavia, nos termos do §1º do referido artigo, visando preservar a competitividade do certame, **tal exigência somente será válida relativamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto:**

§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.

A mesma lógica se aplica às pessoas jurídicas, tal como reconhecido pelo TCU no enunciado da Súmula 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. (Grifo nosso)

A Lei Federal nº 8.666/93, que até recentemente regeu as licitações públicas pátrias, deixou de estabelecer parâmetros objetivos no tocante aos quantitativos mínimos exigíveis. Por isso, a jurisprudência do TCU cuidou de tratar dessa delimitação, pelo que se consolidou o entendimento de que não poderia a



Administração exigir a comprovação de capacidade técnica superior a 50% ao quantitativo previsto para a orçamento da licitação.

Para sanar a lacuna, a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) trouxe regra expressa nesse sentido, conforme §2º do art. 67:

§2º Observado o disposto no caput e no §1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

A norma federal regente, igualmente à norma anterior, deixou de estabelecer uma definição objetiva do que seria a “parcela mais relevante” e “valor significativo”.

A construção doutrinária e jurisprudencial acerca do tema entendeu por **parcelas de “maior relevância” aquelas que apresentam relevância técnica especial no contexto do objeto, isto é, aqueles itens que apresentam complexidade técnica mais acentuada, maior dificuldade técnica ou, ainda, que são de domínio inabitual no mercado**, de modo que a comprovação de experiência anterior será importante no que tange à execução dessa parcela do objeto.

Já as parcelas de “valor significativo”, por sua vez, são entendidas como aquelas que apresentam maior representatividade, em termos financeiros, dentre os demais itens no contexto do valor global do objeto.

Ao explicar a limitação legal às parcelas de maior relevância e valor significativo, Marçal Justen Filho<sup>1</sup> pondera o seguinte:

**Tal determinação destina-se a assegurar o vínculo de pertinência entre a exigência de experiência anterior e o objeto licitado.** A essência da questão reside em que a comprovação de experiência anterior como requisito de habilitação não se justifica por si só. Trata-se de condicionamento de natureza instrumental, destinado a restringir a

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 589-591.

participação no certame aos sujeitos que detenham condições de executar o objeto licitado.

(...)

**Daí se segue que a Administração deverá identificar os aspectos mais complexos e diferenciados do objeto licitado, para efeito de exigência da experiência anterior. É evidente que não teria cabimento subordinar a participação à comprovação da execução de atividade secundária ou irrelevante que o objeto licitado apresente.**

(...)

Por tudo isso, é indispensável que a Administração identifique, no objeto licitado, os aspectos mais complexos e as características que o tornam diferenciado. (Grifo nosso)

Desta lição, depreende-se que nada obstante haja alguma discricionariedade da Administração Pública para eleger as parcelas de relevância do objeto, **mostra-se imprescindível que os itens eleitos para comprovação da experiência anterior não sejam por demais específicos ou desçam a minúcias capazes de comprometer a competitividade do certame.**

A exigência de atestados limitada à maior relevância e valor também é matéria mais do que pacificada na jurisprudência do TCU, razão pela qual foi até sumulada:

SÚMULA TCU nº 23: Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), **devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância**, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos. (Grifo nosso)

Para além disso, não basta a identificação da relevância técnica ou apenas o risco de execução deficiente para justificar a exigência de experiência técnico-profissional ou operacional. Para preservar outros princípios jurídicos fundamentais à garantia da legalidade do certame, dentre eles a isonomia e a moralidade, **é imperioso que o serviço seja, também, financeiramente relevante no contexto global do objeto.**

Ainda neste aspecto, cumpre mencionar que **em relação a objetos complexos, em que diversos serviços estão envolvidos**, como o caso de obras e serviços de engenharia, usualmente, um parâmetro objetivo geral para a definição do “valor significativo” é a denominada “faixa A da Curva ABC” de relevância do orçamento.

Assim, devem ser identificados os serviços envolvidos, organizados segundo a metodologia da Curva ABC, e considerado para fins de qualificação técnica apenas aqueles enquadrados na “faixa A de relevância”. É o que traduz a Portaria 108/2008, do DNIT:

Art. 1º Determinar que **a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de 8 (oito) e não superior a 50% (cinquenta por cento) das quantidades licitadas para o serviço específico.**

Art. 2º **Os itens de maior relevância são entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento).** (Grifo nosso)

Inclusive, foi em decorrência dessa prática adotada nos Editais de licitação que esse percentual dos itens de maior relevância foi adotado pela Nova Lei de Licitações:

Art. 67 (...)

§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.

Com efeito, os parâmetros técnicos para aferição das parcelas de maior relevância e valor significativo a serem exigidos para fins de qualificação técnica em licitações deverão observar o quantitativo máximo previsto nos normativos regentes, ou seja, a comprovação da capacidade técnica **deve se restringir aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de 8 (oito) e não superior a 50% (cinquenta por cento) das quantidades licitadas para o serviço específico.**

Sobre o tema, vale citar precedente do Tribunal de Contas da União, no sentido de que “A Administração **deve abster-se de exigir número excessivo de itens e elevados quantitativos mínimos** para comprovar experiência na execução dos serviços de maior relevância” (Acórdão 2590/2012-Plenário). (Grifo nosso)

Dito de outra forma, qualquer exigência que venha extrapolar ou não corresponder a tais parâmetros, invariavelmente, incorrerá em ilegalidade e significará ofensa tanto ao caráter competitivo do certame quanto aos demais princípios norteadores das licitações públicas (isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, dentre outros).

Estabelecidas essas premissas e conforme já abordado anteriormente, o sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia somente poderá ser utilizado quando o objeto versar sobre projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional (art. 85, inciso I).

Contudo, na descrição e detalhamento dos serviços prevista no item 1.2 do Termo de Referência do Edital, **NÃO HOUVE MENÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA OU VALOR SIGNIFICATIVO DA CONTRATAÇÃO PARA EMBASAR A EXIGÊNCIA DO COMPLEXO E EXTENSO ROL DE SERVIÇOS PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL ENQUANTO REQUISITO DE HABILITAÇÃO**, sendo:

- 9.4.2. Para atendimento à qualificação técnico-profissional, será exigida a comprovação de o licitante possuir em seu corpo técnico, na data de abertura das propostas, profissional(is) de nível superior ou outro(s) reconhecido(s) pelo CREA/CAU, detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado(s) no CREA/CAU da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) por este(s) Conselho(s), que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresa privada, serviços relativos a:
- 9.4.2.1. Elaboração de Projeto Arquitetônico;
  - 9.4.2.2. Elaboração de Projeto Urbanístico e Paisagístico;
  - 9.4.2.3. Elaboração de Projeto de Drenagem Pluvial;

- 9.4.2.4. Elaboração de Projeto de Pavimentação Asfáltica Urbana e Rodoviária;
- 9.4.2.5. Elaboração de Projeto de Pontes ou Viadutos;
- 9.4.2.6. Elaboração de projeto de topobatemetria, planilamtimetrico e projeto topográfico
- 9.4.2.7. Elaboração de Projeto de Saneamento;
- 9.4.2.8. Elaboração de Projeto Estrutural em Concreto;
- 9.4.2.9. Elaboração de Projeto de Estrutura Metálica;
- 9.4.2.10. Elaboração de Projeto de Rede de Iluminação Pública;
- 9.4.2.11. Elaboração de projeto de Elétrico de subestação.
- 9.4.2.11. Elaboração de projeto de instalação de gás
- 9.4.2.13. Elaboração de projeto de projeto contra incêndio PCIP
- 9.4.2.14. Elaboração de projeto de cabeamento estruturado
- 9.4.2.15. Elaboração de projeto de Estrutural de Alto desempenho
- 9.4.2.16. Elaboração de projeto de Fundações profundas
- 9.4.2.17. COORDENAÇÃO TÉCNICA ELABORAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DE PROJETOS EM BIM
- 9.4.2.18. Realização de coordenação e compatibilização de projetos.
- 9.4.2.19. Elaboração de Estudos Ambientais em obras de infraestrutura;

O mesmo se verifica em relação à qualificação técnico-operacional, senão vejamos:

- 9.4.1 Para atendimento da qualificação técnico-operacional, será (ão) exigido(s) atestado(s) de capacidade técnico-operacionais emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove(m) que o licitante tenha executado para o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, os seguintes serviços:
- 9.4.1.1. Elaboração de Projeto Arquitetônico;
  - 9.4.1.2. Elaboração de Projeto Arquitetônico em hospitais ou UBS.
  - 9.4.1.3. Elaboração de Projeto Urbanístico e Paisagístico;
  - 9.4.1.4. Elaboração de Estudos Ambientais em obras de infraestrutura;
  - 9.4.1.5. Elaboração de Projeto de Drenagem Pluvial;
  - 9.4.1.6. Elaboração de Projeto de Pavimentação Asfáltica Urbana e Rodoviária;
  - 9.4.1.7. Elaboração de Projeto de Obra de Pontes ou Viadutos;
  - 9.4.1.8. Elaboração de Projeto de Saneamento;
  - 9.4.1.9. Elaboração de Projeto Estrutural em Concreto;
  - 9.4.1.10. Elaboração de Projeto de Estrutura Metálica;
  - 9.4.1.11. Elaboração de Projeto de Rede de Iluminação Pública;

**A ausência de indicação das parcelas de maior relevância** ou valor significativo da contratação **resulta**, via de consequência, **na exigência de comprovação de experiência em relação a serviço de menor relevância técnica**, o que acaba por afastar diversos potenciais licitantes capacitados, violando a máxima da ampla concorrência e contrariando a Lei nº 14.133/2021.

Ante a ausência de delimitação das parcelas de maior relevância ou valor significativo, a Administração acaba por exigir experiência em itens que não se enquadram nessa classificação, contrariando o entendimento do TCU de que ***“A Administração deve abster-se de exigir experiência técnico-profissional em itens que não sejam de maior relevância e valor significativo, cumulativamente, em relação ao total da obra, bem como em qualquer outro que contenha especificação ou detalhamento irrelevante para a qualificação técnica, ou seja, que não exija conhecimento e capacitação técnicos diferenciados, não usuais e infungíveis”*** (Acórdão 1636/2007-Plenário). (Grifo nosso)

Além desta falha evidente macular o Edital como um todo, acaba tornando a exigência relativa à qualificação técnica irrazoável, desproporcional, como também caracteriza explícito e injusto cerceamento ao direito de ampla participação e de isonomia entre os licitantes, além de caracterizar um possível direcionamento da licitação em curso.

Notoriamente e indubitavelmente, as exigências supra, da forma como constam do Edital, ou seja, sem a expressa indicação das parcelas de maior relevância ou valor significativo da contratação, para fins de legitimar a exigência dos atestados de capacidade técnico-profissional e operacional como requisito de habilitação, violam os princípios norteadores do processo licitatório previstos na Lei de Licitações e na Constituição Federal e **AFRONTAM O COMANDO PREVISTO NO ART. 67, INCISO I E §§ 1º E 2º DA LEI 14.133/2021.**

Portanto, é imprescindível que este Tribunal de Contas exerça o devido controle sobre o procedimento licitatório denunciado, pois visivelmente envolto de diversas ilegalidades.

## VII. DA INEXISTÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM ESTRUTURAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA PARA PROJETOS DE CONCESSÕES PÚBLICAS E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP'S)

Como mencionado inicialmente, a licitação em comento tem por objeto a *“contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços comuns de arquitetura, engenharia (projetos de topografia, geotécnica, infraestrutura, sinalização vertical, horizontal e turística, edificações, orçamentos, ensaios, gerenciamento e fiscalização de obras públicas e atividades relativas a licenciamentos, análises, estudos e fiscalização na área ambiental) e estruturação; e desenvolvimento de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de Concessões Públicas e Parceria Público-Privada (“PPP”)”*.

Analisando o referido escopo, o que se depreende é que a base da contratação envolve 2 linhas/bases de trabalho, sendo:

- (i) serviços comuns de engenharia e arquitetura (elaboração de projetos) e;
- (ii) **estruturação de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas.**

A 2ª linha de trabalho mencionada é o que se denomina *“modelagem”*, que envolve trabalhos mais robustos e complexos em relação à elaboração de projetos. Inclusive, a elaboração de projetos é um dos itens contemplados na modelagem.

Dada as especificidades do tema, antes de adentrar nas ilegalidades verificadas neste ponto do Edital, cumpre fazer algumas considerações sobre a 2ª frente de trabalho objeto da licitação. Vejamos.

As modelagens de concessão, independente da área de infraestrutura que abrangerem, envolvem necessariamente três áreas de conhecimento perfeitamente



delimitadas, quais sejam: (1) Modelagem Técnica; (2) Modelagem Econômico-Financeira e (3) Modelagem Jurídica.

**É necessário que estas três áreas distintas sejam desenvolvidas simultaneamente, com trocas de informações e conhecimentos.**

A Modelagem Técnica define as condições técnicas: “**o que, como, quando e onde fazer**” devem ser claros para os licitantes/futuros concessionários, em qualquer área, para todo o período do contrato de concessão.

A Modelagem Técnica geralmente inicia com o diagnóstico técnico operacional; depois estabelece as premissas futuras, **desenvolve os projetos funcionais ou básicos**, e determina os padrões de desempenho técnico e operacional da futura concessionária.

Por outro lado, a Modelagem Econômico-Financeira vai definir, a partir da modelagem técnica, a provável receita da concessão, suas despesas, a tarifa a ser cobrada dos usuários e sua taxa de retorno: CAPEX, OPEX e TIR. Na modelagem econômico-financeira será definida a atratividade do projeto. Alguns conceitos chaves de uma concessão: “*Value for Money*”, Transferência de Risco, Avaliação por Desempenho e Contratos de Longa Duração.

Por sua vez, a Modelagem Jurídica deve ter início juntamente com a modelagem econômico-financeira e técnica, fazendo um diagnóstico legislativo do Município ou Estado onde a concessão será implantada. Muitas vezes é necessário a publicação de legislação específica sobre o assunto, envolvendo Câmaras de vereadores ou assembleias legislativas.

O jurídico tem a responsabilidade de desenvolver os editais de licitação, as minutas de contrato, dar suporte nas audiências e consultas públicas, responder questionamentos e ações judiciais durante a fase de licitação, participar dos leilões, até a assinatura do contrato de concessão.

**As três áreas de conhecimento Técnica, Econômica e Jurídica devem funcionar em sinergia, durante o desenvolvimento de uma modelagem, conversando entre si, e como já dito, trocando conhecimento e informações.**

Daí porque a modelagem se trata de um serviço tão complexo, pois requer expertise técnica em diversas áreas e envolve uma significativo investimento de

recursos financeiros. E nessas contratações, naturalmente que as exigências de qualificação técnica operacional e profissional devem acompanhar esse nível de complexidade, para garantir a eficácia, qualidade e conformidade dos estudos e projetos, além de resguardar o interesse público e minimizar riscos.

Todavia, no presente caso, malgrado a contratação contemple em seu objeto a modelagem de concessões e PPP's, **NÃO TRAZ UMA ÚNICA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PARA ESSE TIPO DE SERVIÇO**, em nítido direcionamento da licitação.

Vale transcrever mais uma vez exigências de qualificação técnica operacional e profissional trazidas no Edital:

9.4.1 Para atendimento da qualificação técnico-operacional, será (ão) exigido(s) atestado(s) de capacidade técnico-operacionais emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove(m) que o licitante tenha executado para o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, os seguintes serviços:

- 9.4.1.1. **Elaboração de Projeto** Arquitetônico;
- 9.4.1.2. **Elaboração de Projeto** Arquitetônico em hospitais ou UBS.
- 9.4.1.3. **Elaboração de Projeto** Urbanístico e Paisagístico;
- 9.4.1.4. **Elaboração de Estudos Ambientais** em obras de infraestrutura;
- 9.4.1.5. **Elaboração de Projeto** de Drenagem Pluvial;
- 9.4.1.6. **Elaboração de Projeto** de Pavimentação Asfáltica Urbana e Rodoviária;
- 9.4.1.7. **Elaboração de Projeto** de Obra de Pontes ou Viadutos;
- 9.4.1.8. **Elaboração de Projeto** de Saneamento;
- 9.4.1.9. **Elaboração de Projeto** Estrutural em Concreto;
- 9.4.1.10. **Elaboração de Projeto** de Estrutura Metálica;
- 9.4.1.11. **Elaboração de Projeto** de Rede de Iluminação Pública;

9.4.2. Para atendimento à qualificação técnico-profissional, será exigida a comprovação de o licitante possuir em seu corpo técnico, na data de abertura das propostas, profissional(is) de nível superior ou outro(s) reconhecido(s) pelo CREA/CAU, detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado(s) no CREA/CAU da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) por

este(s) Conselho(s), que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresa privada, serviços relativos a:

- 9.4.2.1. **Elaboração de Projeto** Arquitetônico;
- 9.4.2.2. **Elaboração de Projeto** Urbanístico e Paisagístico;
- 9.4.2.3. **Elaboração de Projeto** de Drenagem Pluvial;
- 9.4.2.4. **Elaboração de Projeto** de Pavimentação Asfáltica Urbana e Rodoviária;
- 9.4.2.5. **Elaboração de Projeto** de Pontes ou Viadutos
- 9.4.2.6. **Elaboração de projeto** de topobatemetria, planialtimétrico e projeto topográfico;
- 9.4.2.7. **Elaboração de Projeto** de Saneamento;
- 9.4.2.8. **Elaboração de Projeto** Estrutural em Concreto;
- 9.4.2.9. **Elaboração de Projeto** de Estrutura Metálica;
- 9.4.2.10. **Elaboração de Projeto** de Rede de Iluminação Pública;
- 9.4.2.11. **Elaboração de projeto** de Elétrico de subestação.
- 9.4.2.11. **Elaboração de projeto** de instalação de gás
- 9.4.2.13. **Elaboração de projeto** de projeto contra incêndio PCIP
- 9.4.2.14. **Elaboração de projeto** de cabeamento estruturado
- 9.4.2.15. **Elaboração de projeto** de Estrutural de Alto desempenho
- 9.4.2.16. **Elaboração de projeto** de Fundações profundas
- 9.4.2.17. **COORDENAÇÃO TÉCNICA ELABORAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DE PROJETOS EM BIM**
- 9.4.2.18. Realização de **coordenação e compatibilização de projetos.**
- 9.4.2.19. Elaboração de Estudos Ambientais em obras de infraestrutura. (Grifo nosso)

Desse extenso rol de exigências, perceba que a totalidade se refere à **ELABORAÇÃO DE PROJETOS.**

Lado outro, não se vê **NENHUMA** exigência de comprovação de experiência prévia referente à **ESTRUTURAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA PARA PROJETOS DE CONCESSÕES PÚBLICAS E PPP'S**, muito embora seja uma das principais frentes do escopo da contratação.

De acordo com o item que trata da justificativa da contratação, indicada no Estudo Técnico Preliminar, "*Projetos de infraestrutura frequentemente requerem avaliações ambientais detalhadas e processos de licenciamento que necessitam de*

conhecimento especializado, uma competência que empresas de engenharia especializadas possuem. **Para concessões públicas e PPPs, a realização de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira detalhados é essencial para assegurar a sustentabilidade e a eficácia do projeto**". (Grifo nosso)

Causa muita estranheza que o escopo da contratação envolva a estruturação de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para Concessões Públicas e PPP's, sem uma **ÚNICA EXIGÊNCIA** no Edital de qualificação para esse tipo de serviço.

E não só gera estranheza, como também preocupação, pois a Administração deflagrou um procedimento licitatório de tamanha complexidade e monta financeira, envolvendo diversos tipos de serviços especializados para uma Associação de 44 (quarenta e quatro) Municípios e **não teve a devida e indispensável cautela de estabelecer critérios de qualificação técnica PERTINENTES AO ESCOPO** das atividades a serem executadas, **abrindo margem para que empresas sem a necessária expertise demandada pelo objeto ingressem no certame e se saquem vencedoras**.

Ora, quando tratamos da capacidade técnica, devemos considerar que os requisitos devem ser especificamente atrelados ao objeto da contratação, de maneira a atender plenamente a necessidade da Administração.

Conforme pacificado pelo Tribunal de Contas da União, "As exigências da fase de habilitação técnica devem assegurar proporcionalidade entre o objeto do certame e a experiência exigida dos licitantes" (Acórdão 93/2015-Plenário).

Em assim sendo, **não é admissível que um Edital** cujo escopo envolve a estruturação de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões públicas e PPP's **não exija um único atestado sequer visando a comprovação da execução de atividades pertinentes e compatíveis com esta**.

Veja, **todos os serviços exigidos para fins de qualificação técnica têm como foco o trabalho realizado por empresas que são "projetistas"**, de maneira tal que a simples comprovação de capacidade técnica através de atestados de "projetos", por um passe de mágicas, iria possibilitar que a empresa comprovasse a

“expertise” para a realização de modelagem de concessões públicas e PPP’s, que são serviços completamente diferentes do ponto de vista técnico e estrutural.

Como já explicado, **para modelar concessões e PPP’s não basta apenas ter experiência no desenvolvimento de projetos de engenharia.** A modelagem exige conhecimentos multidisciplinares em finanças, engenharia, direito, economia e política, dentre outros ramos, os quais precisam ser integrados de forma coesa.

Por isso, admitir a participação de empresas sem o necessário conhecimento para executar serviços de alta complexidade aumenta significativamente o risco de erros na modelagem, que poderiam levar a custos adicionais, atrasos ou até mesmo falhas no projeto.

Assim, **o que se pode concluir é que o Edital é tendencioso por exigir apenas atestados de projetos, ignorando outras disciplinas de igual ou até mesmo maior relevância para a presente contratação,** o que é mais um FORTE INDÍCIO DE DIRECIONAMENTO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, **provavelmente para uma empresa especializada em projetos de engenharia,** e impõe o exercício do controle por este Tribunal de Contas.

#### **VIII. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE PARTICIPAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PARA O DESENVOLVIMENTO DOS SERVIÇOS JURÍDICOS – INEXISTÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NO QUE SE REFERE AOS SERVIÇOS JURÍDICOS EM MODELAGEM DE CONCESSÕES PÚBLICAS E PPP’S**

Como exaustivamente tratado no tópico anterior, as modelagens de concessão envolvem três áreas de conhecimento, sendo: (1) Modelagem Técnica; (2) Modelagem Econômico-Financeira e (3) Modelagem Jurídica.

Em relação à parte jurídica da modelagem, é sabido que essa está intimamente ligada à transferência de direitos de operação e gestão de um serviço público para uma entidade privada, o que implica uma série de questões legais e regulatórias que precisam ser cuidadosamente consideradas e tratadas.



Daí porque quando se contrata serviços de modelagem de concessões e PPP's, é fundamental que se exija a comprovação de experiência prévia nesse aspecto.

Primeiro, porque as concessões públicas estão sujeitas a uma extensa legislação e regulamentação, que abrange desde questões contratuais até responsabilidade civil e ambiental, o que demanda a participação de escritórios especializados com expertise na temática para garantir que todas as exigências legais sejam atendidas ao longo do processo de modelagem da concessão.

Além disso, **a elaboração de documentos legais é uma parte essencial da modelagem de concessões públicas**. Isso inclui contratos de concessão, acordos de parceria público-privada, termos de referência e outros documentos que estabelecem os termos e condições da concessão. É crucial que esses documentos sejam redigidos de forma clara, precisa e legalmente vinculativa.

Por derradeiro, não se pode desprezar a comprovação de qualificação técnica nesta área, que é essencial para garantir conformidade legal, elaboração de documentação adequada, negociação eficaz e proteção dos interesses envolvidos, contribuindo para o sucesso do projeto de concessão.

Porém, não obstante o próprio Estudo Técnico Preliminar anexo ao Edital ter estabelecido que *“a contratação de uma empresa experiente reduz os riscos associados a erros de projeto, falhas na execução e questões legais ou regulatórias”*, **O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO NÃO TROUXE NENHUMA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM SERVIÇOS JURÍDICOS EM MODELAGENS DE CONCESSÕES PÚBLICAS.**

Além de não exigir qualquer comprovação de experiência nessa área, o Edital também não trouxe qualquer previsão de participação de escritórios de advocacia para desenvolver os serviços jurídicos, o que é um contrassenso, **já que esses serviços, inerentes à modelagem de concessões, são PRIVATIVOS DA ADVOCACIA.**

A grande pergunta que fica é: Como é possível que um Edital de contratação de serviços de modelagem de concessões públicas e PPP's não aborde,

em momento algum, sobre a execução dos serviços jurídicos, um dos principais alicerces desse tipo de estruturação?

Não é concebível que uma Edital visando uma contratação dessa magnitude se omita em relação a parâmetros **ESSENCIAIS** ao bom desenvolvimento do escopo, principalmente se considerado o fato de que está a se falar de licitação que envolve 44 (quarenta e quatro) Municípios, cada qual com suas peculiaridades legais e regulatórias.

É patente a ilegalidade do Edital, que nitidamente estabelece regras desarrazoadas, em desconformidade com as características do objeto, além de suprimir condições e especificações indispensáveis à consecução dos trabalhos, a exemplo da previsão de participação de escritórios de advocacia no que concerne ao desenvolvimento dos serviços jurídicos – que vale lembrar, são privativos da advocacia -, além da exigência de qualificação técnica pertinente a esses serviços no âmbito de modelagens de concessões públicas.

Com a devida vênia, a estrutura do presente edital chega a ser jocosa. Ora, da forma como foi estruturado o instrumento convocatório, é provável que os **serviços jurídicos para a modelagem das PPP's serão executados por engenheiros projetistas**, haja vista que, como demonstrado, este é o único foco das exigências de qualificação técnica!

Ora Ilustre Conselheiro, essa absurda situação, desafia a inteligência e a moralidade dos cidadãos de bem e deve ser imediatamente corrigida por esta douta Corte de Contas.

## **IX. DA EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO (CAT) PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL**

A cláusula 16.1 do Termo de Referência trouxe a seguinte previsão:

16.1 Para atendimento da qualificação técnico-operacional, será (ão) exigido(s) atestado(s) de capacidade técnico-operacionais emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão (ões) de Acervo Técnico - CAT,



expedida(s) por este(s) conselho(s), CREA/CAU, na forma do parágrafo único do art. 55 da Resolução nº 1.025 do CONFEA, de 30 de outubro de 2009, que comprove(m) que o licitante tenha executado para o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, os seguintes serviços.

Veja que o Edital exige que a comprovação da capacidade técnica operacional da licitante deverá ser realizada mediante a apresentação de atestado acompanhado da respectiva CAT registrada no CREA/CAU.

A Certidão de Acervo Técnico é o documento fornecido pelo respectivo conselho de classe que certifica, para todos os efeitos legais, as atividades desenvolvidas pelo profissional ao longo de sua vida. Essas atividades ou os trabalhos executados devem estar registrados no CREA/CAU por meio de Anotações de Responsabilidade Técnica – ARTs.

A CAT consiste, portanto, em um dos documentos capazes de demonstrar no procedimento licitatório a qualificação técnico-profissional, consoante dispõe a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 67 da Lei Nacional n.º 14.133/2021). No caso das empresas (pessoas jurídicas), a demonstração de sua capacidade técnico-profissional é evidenciada pelo conjunto das CATs dos técnicos do seu quadro de pessoal ou a ela vinculados.

Desta feita, em virtude da sobredita diferença, é ilegal que o edital exija das pessoas jurídicas atestados de acervos técnicos devidamente registrados ou averbados no órgão competente, uma vez que o referido documento somente é emitido para pessoa física.

Com efeito, é vasta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU no sentido de considerar “irregular a exigência de que a atestação de capacidade técnico-operacional de empresa participante de certame licitatório seja registrada ou averbada junto ao Crea, uma vez que o art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009 veda a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica. A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deve ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito

às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes” (Acórdão 470/2022-Plenário).

Ou seja, pode-se afirmar que o instrumento convocatório da licitação pode obrigar que a capacidade técnico-profissional das pessoas físicas responsáveis pela execução do objeto sejam evidenciadas através de CATs registradas no órgão de classe. **No entanto, este procedimento (registro ou averbação) é proibido no caso de pessoas jurídicas, conforme entendimento pacífico da Corte de Contas Federal.**

Por essas razões, a cláusula editalícia em questão é manifestamente ilegal, pois contraria não só o normativo que regulamenta a matéria, mas a própria orientação jurisprudencial vinculativa do Tribunal de Contas da União, há muito consolidada sobre o tema.

#### **X. DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM TIPOS ESPECÍFICOS DE SERVIÇOS SEM A DEVIDA FUNDAMENTAÇÃO/JUSTIFICATIVA TÉCNICA – RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME – PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Quando se analisa as exigências de qualificação técnica, verifica-se que o Edital trouxe uma gama de tipos específicos de serviços relacionados à elaboração de projetos, dentre os quais: Arquitetônico; Arquitetônico em hospitais ou UBS; Urbanístico e Paisagístico; Drenagem Pluvial; Pavimentação Asfáltica Urbana e Rodoviária; Obra de Pontes ou Viadutos; Saneamento; Estrutural em Concreto; Estrutura Metálica; Rede de Iluminação Pública; topobatimetria, planialtimétrico e projeto topográfico; Elétrico de subestação; Instalação de gás; contra incêndio PCIP; Cabeamento estruturado; Estrutural de Alto desempenho e Fundações profundas.

Não obstante **o quantitativo exacerbado de itens exigidos** – isso sem considerar que não foram mencionados todos os que estão listados no Edital -, não é difícil notar que **VÁRIOS DELES CONTEMPLAM TIPOLOGIA EXTREMAMENTE ESPECÍFICA DE SERVIÇO.**

Lado outro, não se verifica no Edital uma justificativa para essas exigências tão “singulares”, mesmo porque é possível a comprovação de aptidão técnica por atestados de obras ou serviços similares, com complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior (Acórdão 2898/2012-Plenário).

Por isso, essas exigências específicas são irregulares e configuram restrição à competitividade, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

**É irregular a delimitação pelo edital de tipologia específica de obras para fins de comprovação de capacidade técnica de licitante, devendo ser admitida a apresentação de atestados que demonstrem a realização de empreendimentos de natureza similar ao objeto licitado**, sob pena de ficar configurada restrição à competitividade. (Acórdão 1585/2015-Plenário) (Grifo nosso)

Em regra, as exigências para demonstração da capacidade técnico-operacional devem se limitar à comprovação de execução de obras e serviços similares ou equivalentes, **não se admitindo, sem a devida fundamentação, a exigência de experiência em determinado tipo de metodologia executiva**, a exemplo da comprovação da realização de serviços de dragagem mediante sucção e recalque, em detrimento de outros sistemas. (Acórdão 1742/2016-Plenário) (Grifo nosso)

**A inserção de cláusulas atinentes à qualificação técnica que vedem ou restrinjam a apresentação de atestados técnicos relativos a determinadas tipologias de obras ou serviços de engenharia contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.** (Acórdão 2066/2016-Plenário) (Grifo nosso)

**Caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, como critério de habilitação, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em tipologia específica de obra**, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório. (Acórdão 134/2017-Plenário) (Grifo nosso)

**A exigência de atestado de capacidade técnica para itens específicos deve ser condição excepcional**, fundamentada na relevância particular do item para a consecução do empreendimento

e, ainda, no fato de ser item não usual no tipo de serviço contratado. (Acórdão 301/2017-Plenário) (Grifo nosso)

**Caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, como critério de habilitação, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em tipologia específica de serviço,** salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório. (Acórdão 1567/2018-Plenário) (Grifo nosso)

Importante salientar que a Administração deve consignar, expressa e publicamente, os motivos de exigência de comprovação de capacidade técnica e demonstrar, fundamentadamente, que os parâmetros fixados são adequados, necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, a fim de assegurar a não ocorrência de restrição ao caráter competitivo do certame (Acórdão 489/2012-Plenário).

Todavia, no presente caso, a despeito das inúmeras exigências para fins de qualificação técnica e do fato de que a grande maioria destas se refere a serviços com características bem específicas, não se extrai do Edital a necessária explicação sobre a pertinência da comprovação de todos esses serviços, o que gera verdadeiras suspeitas de um possível direcionamento da licitação.

A ausência de justificativa técnica mais apurada, detalhada e aprofundada, seja no Termo de Referência, seja no Estudo Técnico Preliminar, fere de morte o princípio da motivação, expressamente insculpido no art. 5º da Lei 14.133/2021. Toda exigência editalícia deve ser motivada, sob pena de se ferir o princípio da motivação e sob pena de restringir a competitividade do certame.

O que se vê claramente no instrumento convocatório é um acúmulo excessivo de exigências descabidas, irracionais e que se acumulam tão somente com o intuito de direcionar o certame para determinada empresa, **que provavelmente é uma especialista em projetos, mas que não possui qualquer experiência na área de modelagens de concessões e PPP's.**

*Data maxima vênia*, douto Conselheiro, **TRATA-SE DE UM EDITAL VISIVELMENTE VICIADO E DIRECIONADO E QUE INFRINGE**

**COMPLETAMENTE A MORALIDADE E O ORDENAMENTO JURÍDICO.** Portanto, é mister que sejam tomadas providências de urgência para impedir que um certame como esse vá adiante!

## **XI. DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR VISANDO A SUSPENSÃO DO CERTAME**

Para a concessão da medida liminar, é necessário a presença concomitante de dois requisitos, quais sejam: plausibilidade jurídica das alegações e perigo na demora na prestação jurisdicional. **No presente caso, verifica-se o preenchimento de ambos os requisitos.**

A plausibilidade jurídica das alegações consiste em tudo o que foi demonstrado alhures, pois evidente que o instrumento convocatório está eivado de ilegalidades e vícios que maculam todo o certame, podendo registrar:

- 1) A inobservância do princípio do planejamento, uma vez que o Estudo Técnico Preliminar utilizado para amparar a elaboração do Termo de Referência encontra-se apócrifo, sem data, e com informações inconsistentes, tais como: Menção da existência de Plano de Contratação Anual nos Municípios Consorciados que não encontram-se publicados no PNCP para conferência; exigência de qualificação técnica em desconformidade com a complexidade do objeto; e estimativa dos quantitativos pela Associação para a contratação compartilhada para os 44 (quarenta e quatro) Municípios consorciados, sem observância dos requisitos exigidos pelo artigo 86 da Lei 14.133/2021;
- 2) Regras e condições de participação que frustram o caráter competitivo do certame. Isso, porque o Edital não apresentou justificativa técnica e operacional idônea, ainda mais quando se utiliza o sistema de registro de preços, exigindo do licitante a comprovação de expertise em

inúmeras áreas em conjunto, sendo 11 (onze) ao total, para aglutinação de diversos tipos autônomos de serviços de engenharia no mesmo objeto, afrontando o disposto no artigo 18, inciso VIII da Lei 14.133/2021;

- 3) Falta de descrição e detalhamento das parcelas de maior relevância ou valor significativo da contratação, para fins de legitimar a exigência dos atestados de capacidade técnico-profissional e operacional exigidos nos itens 9.4.1 e 9.4.2. do Edital, como requisito de habilitação, em afronta ao artigo 67, inciso I e §§ 1º e 2º da Lei 14.133/2021
- 4) Inexistência de exigência de comprovação de qualificação técnica na estruturação de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira em projetos de Concessões Públicas e Parcerias Público-Privadas, embora esse serviço seja um dos principais do escopo contratado;
- 5) Inexistência de previsão de contratação de escritório de advocacia para o desenvolvimento dos serviços jurídicos atrelados à modelagem jurídica das concessões públicas e PPP's, bem como inexistência de exigência de qualificação técnica em relação a esses serviços;
- 6) Exigência irregular de comprovação da capacidade técnico-operacional através de atestado acompanhado de CAT registrada no Conselho de Classe, conforme pacificado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- 7) A exigência de atestados de capacidade técnica com tipos extremamente específicos de serviços, sem a devida justificativa/fundamentação técnica para tanto, restringindo o caráter

competitivo do certame e em clara ofensa à orientação do Tribunal de Contas da União.

A demora na prestação jurisdicional em suspender o certame apresenta um perigo iminente, pois sua continuidade perpetuará ilegalidades que resultarão em prejuízos ao erário e, conseqüentemente, ao interesse público.

Este cenário destaca a urgência na intervenção deste Tribunal de Contas para garantir a legalidade e a equidade no processo licitatório, protegendo os recursos públicos e promovendo a transparência nas contratações governamentais.

## **XII. DOS PEDIDOS**

Diante dos robustos fatos e fundamentos elencados, em razão da licitação estar eivada de fortes indícios de ilegalidade e irregularidades, a demora na análise dos fatos e fundamentos apresentados nesta Denúncia poderá possibilitar a ocorrência de irreparável e significativo dano ao erário, o que demonstra a existência do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, razão pela qual **requer-se a adoção de MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 003/2024 - PREGÃO ELETRÔNICO - 003/2024 - REGISTRO DE PREÇOS 003/2024, REALIZADA PELA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO MÉDIO SÃO FRANCISCO**, baseado no inciso V do art. 147, art. 197, inciso III do art. 198 e art. 267 do Regimento Interno do TCEMG e demais disposições legais pertinentes, com vistas à realização de uma melhor análise dos motivos aqui expostos por parte desta colenda Corte, nos termos e prazos regimentais, para que, só assim, seja avaliada a necessidade de **ANULAÇÃO** do certame.

Ainda, requer seja solicitado à AMMESF que apresente comprovantes que demonstrem: 1) que foi observado o procedimento de intenção de registro de preços junto aos 44 (quarenta e quatro) Municípios consorciados (art. 86 da NLLCA); 2) a publicação do edital no PNCP, no Diário Oficial e também em Diário de Grande Circulação, a fim de verificar o cumprimento do art. 54, § 1º da Lei 14.133/2021 pois,



do contrário, o certame será nulo na origem, o que será mais uma prova cabal da tentativa de direcionamento da licitação para interesses escusos.

Nestes termos, pede e aguarda deferimento.

Rio de Janeiro, 22 de março de 2024.

**Felipe José Ansaloni Barbosa**

Representante Legal