

Análise Inicial**Processo nº:** 1167022 - 2024**Natureza:** Denúncia**Relator:** Conselheiro Mauri Torres**Data de Autuação:** 02/04/2024**1. Introdução**

Trata-se de Denúncia formulada por 11E Consultoria e Treinamentos Ltda-ME, com pedido liminar, em face de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº. 003/2024, Pregão Eletrônico nº. 003/2024, deflagrado pela Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF), cujo objeto consiste no 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”) dos Municípios que fazem parte da Associação.

Em síntese, a Denunciante apontou as seguintes irregularidades:

1. Da ausência de realização de intenção de registro de preços;
2. Da exigência excessiva de atestados de qualificação técnica;
3. Da ausência de especificação das parcelas de maior relevância ou valor significativo para fins de exigência de atestados de capacidade técnica;
4. Da ausência de requisitos de qualificação técnica relacionados aos serviços de estruturação de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões e parcerias público-privadas;
5. Da exigência de certidão de acervo técnico (CAT) para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional;
6. Da aglutinação indevida do objeto (ausência de justificativas devidas).

Os autos foram distribuídos por dependência à relatoria do Conselheiro Mauri Torres, que determinou a intimação, por e-mail, dos Srs. Pedro Henrique Soares Braga, Presidente da

AMMESF, e Adilson Martins Pereira Júnior, Engenheiro Civil, subscritor do Termo de Referência, para que, no prazo de 05 (cinco) dias úteis: a) encaminhassem ao Tribunal cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame; b) tomassem conhecimento do inteiro teor da Denúncia; c) apresentassem os esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos denunciados; e d) informassem o estágio atual do procedimento licitatório no momento do cumprimento desta intimação (peça nº. 06, SGAP).

Devidamente intimados, os Responsáveis prestaram os esclarecimentos solicitados e juntaram as cópias do procedimento licitatório (peça nº. 16, SGAP).

Na oportunidade, informaram que a ata de registro de preços decorrente do Pregão já foi homologada e que os fatos denunciados já haviam sido objeto da resposta à impugnação realizada pela empresa 11E Consultoria e Treinamentos Ltda-ME em sede do procedimento administrativo licitatório – conforme cópias encaminhadas.

Por fim, vieram os autos a esta Unidade Técnica, para análise inicial da Denúncia.

2. Análise dos Fatos Denunciados

2.1 Apontamento:

Da ausência de realização de intenção de registro de preços.

2.1.1 Alegações do Denunciante:

A Denunciante alega a AMMESF, ao publicar o Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2024, não realizou o procedimento público de intenção de registro de preços, previsto no art. 86 da Lei nº. 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações.

Afirma, nesse sentido, que se trata de procedimento obrigatório, e que a consulta prévia aos Municípios que fazem parte do Consórcio é essencial para a realização de estimativas precisas dos quantitativos que serão licitados.

A ausência de realização do procedimento, nesse sentido, macularia o certame.

2.1.2 Documentos e informações apresentados:

Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2024 (peça nº. 02, SGAP).

2.1.3 Análise do apontamento:

O Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2024 prevê todos os Municípios pertencentes à Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF) como “órgãos participantes”:

3. ÓRGÃOS PARTICIPANTES

A contratação, poderá ser efetuada pelos municípios consorciados à ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO MÉDIO SÃO FRANCISCO – AMMESF, como abaixo discriminado, com a possibilidade de adesão de outros interessados:

1	Bocaiuva	23	Joaquim Felício
2	Botumirim	24	Juramento
3	Brasília de Minas	25	Lagoa dos Patos
4	Buritizinho	26	Lassance
5	Campo Azul	27	Lontra
6	Capitão Enéas	28	Luislandia
7	Chapada Gaúcha	29	Mamonas
8	Claro dos Poções	30	Manga
9	Cônego Marinho	31	Matias Cardoso
10	Coração de Jesus	32	Miravânia
11	Cristália	33	Patis
12	Curvelo	34	Pedras de Maria da Cruz
13	Engenheiro Navarro	35	Pintópolis
14	Francisco Dumont	36	Pirapora
15	Francisco Sá	37	Ponto Chique
16	Glaucilândia	38	Santa Fé de Minas
17	Ibiai	39	São Francisco
18	Ibiracatu	40	São João da Lagoa
19	Icarai de Minas	41	São João do Pacuí
20	Jaíba	42	São Romão
21	Januária	43	Várzea da Palma
22	Jequitai	44	Vespasiano

3.1. A empresa vencedora terá obrigação de atender a todos os municípios consorciados (relacionados acima), nos quantitativos que vierem a ser solicitados dentro da estimativa do procedimento, sendo certo que não serão aceitas quaisquer considerações posteriores da vencedora no sentido de não atender aos municípios consorciados, uma vez que estes são órgãos participantes do registro de preços;

3.2. É facultado o atendimento a eventuais não participantes que atenderem os requisitos legais.

3.3. A formalização de contrato com os órgãos participantes do registro de preços (municípios consorciados) será exigida apenas para efeito de controle no sentido de não se extrapolar o limite legal permitido para adesões de outros órgãos.

O Estudo Técnico Preliminar, Anexo I-A do Edital, por sua vez, trouxe as seguintes justificativas para os quantitativos registrados¹:

1.5. JUSTIFICATIVA DO QUANTITATIVO

Considerando as necessidades dos 44 municípios consorciados, foram divididos em dois grupos conforme a população do censo 2022, considerando o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)

¹ Que também constam no Termo de Referência, Anexo I do Edital.

para municípios de até 20.000 habitantes e o valor de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão) para municípios com mais de 20.000 habitantes, conforme tabela quantitativa abaixo:

	Municípios	População no último censo [2022]	Até 20 mil Habitantes	A cima de 20 mil habitantes
1	Bocaiuva	48032 pessoas	R\$ 500.000,00	
2	Botumirim	5.790 pessoas	R\$ 500.000,00	
3	Brasília de Minas	32.025 pessoas		R\$ 1.000.000,00
4	Buritzeiro	23.910 pessoas		R\$ 1.000.000,00
5	Campo Azul	3.714 pessoas	R\$ 500.000,00	
6	Capitão Enéas	14.108 pessoas	R\$ 500.000,00	
7	Chapada Gaúcha	12.355 pessoas	R\$ 500.000,00	
8	Claro dos Poções	7.166 pessoas	R\$ 500.000,00	
9	Cônego Marinho	7.237 pessoas	R\$ 500.000,00	
10	Coração de Jesus	25.377 pessoas		R\$ 1.000.000,00
11	Cristália	5.121 pessoas	R\$ 500.000,00	
12	Curvelo	80.352 pessoas		R\$ 1.000.000,00
13	Engenheiro Navarro	6.354 pessoas	R\$ 500.000,00	
14	Francisco Dumont	4.503 pessoas	R\$ 500.000,00	
15	Francisco Sá	23.476 pessoas		R\$ 1.000.000,00
16	Glaucilândia	2.928 pessoas	R\$ 500.000,00	
17	Ibiaí	6.286 pessoas	R\$ 500.000,00	
18	Ibiracatu	5.081 pessoas	R\$ 500.000,00	
19	Icarai de Minas	10.677 pessoas	R\$ 500.000,00	
20	Jaíba	37.660 pessoas		R\$ 1.000.000,00
21	Januária	65.130 pessoas	R\$ 500.000,00	
22	Jequitaiá	6.484 pessoas	R\$ 500.000,00	
23	Joaquim Felício	3.854 pessoas	R\$ 500.000,00	
24	Juramento	3.768 pessoas	R\$ 500.000,00	
25	Lagoa dos Patos	3.313 pessoas	R\$ 500.000,00	
26	Lassance	7.124 pessoas	R\$ 500.000,00	
27	Lontra	8.790 pessoas	R\$ 500.000,00	
28	Luislandia	6.210 pessoas	R\$ 500.000,00	
29	Mamonas	5.997 pessoas	R\$ 500.000,00	
30	Manga	18.886 pessoas	R\$ 500.000,00	
31	Matias Cardoso	8.895 pessoas	R\$ 500.000,00	
32	Miravânia	3.985 pessoas	R\$ 500.000,00	
33	Patis	4.837 pessoas	R\$ 500.000,00	
34	Pedras de Maria da Cruz	10.452 pessoas	R\$ 500.000,00	
35	Pintópolis	7.084 pessoas	R\$ 500.000,00	
36	Pirapora	55.606 pessoas		R\$ 1.000.000,00
37	Ponto Chique	3.747 pessoas	R\$ 500.000,00	
38	Santa Fé de Minas	3.522 pessoas	R\$ 500.000,00	
39	São Francisco	3.243 pessoas	R\$ 500.000,00	
40	São João da Lagoa	4.822 pessoas	R\$ 500.000,00	
41	São João do Pacuí	3.971 pessoas	R\$ 500.000,00	
42	São Romão	10.315 pessoas	R\$ 500.000,00	
43	Várzea da Palma	33.744 pessoas		R\$ 1.000.000,00
44	Vespasiano	129.246 pessoas		R\$ 1.000.000,00
Total			R\$ 17.500.000,00	R\$ 9.000.000,00
TOTAL GLOBAL = R\$ 26.500.000,00				

Em sede de resposta à impugnação proposta pela empresa licitante 11E Consultoria e Treinamentos LTDA-ME, a Sra. Ana Pereira Neta, Presidente da AMMESF, afirmou que a doutrina entende que a obrigação de realização de procedimento público de intenção de registro de preços, prevista no art. 86 da Lei nº. 14.133/2021, poderá ser afastada nos casos de inviabilidade operacional.

Aduz, nesse sentido, que se tratando de licitação compartilhada, realizada por Associação que engloba 44 (quarenta e quatro) Municípios, a realização do procedimento de intenção seria inviável, dada a falta de capacidade gerencial da AMMESF.

Pois bem. Sabe-se que o registro de preços é um procedimento que visa facilitar o gerenciamento de contratos, sobretudo nas situações em que a necessidade da Administração em relação a determinados bens é de difícil previsibilidade. Com o registro de preços, o licitante se obriga a fornecer os quantitativos previstos na ata, caso demandado, ao mesmo tempo que a Administração tem liberdade para adquirir somente os quantitativos que vier a precisar. Ou seja, o licitante assume obrigação, mas a Administração, não.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLCC), Lei nº. 14.133/2021, prevê a possibilidade de mais de um órgão ou entidade da Administração Pública promover registro de preços conjunto.

Nesse caso, um órgão ou entidade torna pública sua intenção de promover registro de preços. A partir daí qualquer outro órgão/entidade interessado pode manifestar sua intenção de participar da futura ata de registro de preços. Haverá um órgão gerenciador, responsável pela condução de toda licitação, e órgãos participantes, que são indicados no edital, inclusive com suas demandas e quantitativos, e que, posteriormente, podem contratar com base na ata de registro de preços.

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, a intenção de registro de preços é obrigatória, sendo dispensável apenas quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante (§1º):

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. (G.n.)

A Lei define órgão ou entidade gerenciadora como aquele que terá os encargos de conduzir os procedimentos necessários para o registro de preços e de realizar o gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente (art. 6º, XLVII). Os órgãos ou entidades participantes, por sua vez, são aqueles que **participam** dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços (art. 6º, XLVIII).

Dessa forma, o participante informa ao órgão gerenciador o objeto que pretende e os seus quantitativos. O gerenciador realiza todos os procedimentos e o participante, ao final, recebe a ata de registro de preços pronta, para que firme os contratos por si pretendidos com base nela.

Nos termos da NLLC, o órgão ou entidade participante deve manifestar sua intenção de participar do registro de preços no prazo de publicidade da intenção de registro de preços. O §5º do art. 7º do Decreto Federal nº. 11.462/2023, que regulamenta o SRP no âmbito da União, citado a título de referência, permite que, no entanto, que o órgão/entidade gerenciador admita participantes retardatários, que não se manifestaram no prazo aludido, desde que o façam antes de consolidadas as informações dos demais participantes.

Nesse ponto, ressalta esta Unidade Técnica que, mesmo na hipótese de registro de preços, é dever da Administração Pública estabelecer, com critério, os quantitativos estimados que serão registrados. É com base nessas estimativas que se buscará a obtenção de melhores preços, em função da economia de escala, além do controle das aquisições e contratações adicionais. Essas estimativas também servirão de parâmetro para a elaboração de propostas, de modo a evitar que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.

O quantitativo registrado por meio da ata também determinará os quantitativos adicionais, decorrentes de eventuais adesões à ata de registro de preços, também conhecidas como “caronas”, o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à ata de registro de preços adere a ela e celebra contrato com base nela como se sua fosse.

Sobre esse tema, é importante mencionar o posicionamento adotado por esta Corte de Contas, em diversos julgados recentes, de que, mesmo nas licitações para registro de preços, deve haver a previsão de um quantitativo estimado, obtido a partir de estudo de demanda que indique as reais necessidades do órgão contratante, durante o período de vigência da ata de registro de preços. Vejamos:

DENÚNCIA. PREFEITURA. IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. PESQUISA DE PREÇOS INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO. O TIPO DE LICITAÇÃO “POR PREÇO GLOBAL” RESTRINGE INDEVIDAMENTE O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE QUE A COOPERATIVA TENHA REGISTRO EM SINDICATO DA CATEGORIA. INCOERÊNCIA ENTRE OS OBJETOS DESCRITOS NO CORPO DO EDITAL E EM SEU ANEXO I. EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL REGISTRADA EM ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR RESPONSÁVEL PELA EMPRESA. “CARONA” NO REGISTRO DE PREÇOS.

EXIGÊNCIA EXCESSIVA DO VALOR DO CAPITAL SOCIAL. DOS QUANTITATIVOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

[...]

11. Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o quantitativo estimado deve ser devidamente previsto com base em estudos que definam a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços. Ademais, a realização de um certame licitatório gera custos para a Administração e uma expectativa de contratação para a empresa vencedora, e se não há intenção de contratar nem uma estimativa da demanda, a licitação se torna um ônus para os dois lados. (Denúncia nº. 886599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Data da publicação: 19/04/2018) (G.n.)

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DIVERSOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES. ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. NÃO DETALHAMENTO DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E ANALÍTICA COM A COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DO OBJETO LICITADO. **AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE DEMANDA JUNTO A CADA UM DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS.** PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. **1. Cabe à Administração Pública estabelecer o quantitativo estimado, buscando-se obter os melhores preços, em função da economia de escala; estabelecendo-se um parâmetro para fins da elaboração das propostas, evitando-se que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.** (...) (Denúncia nº. 1141626. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão do dia 06/06/2023. 2ª Câmara) (G.n.)

Na mesma direção, a nova Lei de Licitações, Lei nº. 14.133/2021, citada aqui a título de exemplo, inovou ao prever o planejamento como princípio:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (G.N.)

O princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas. A Nova Lei dá grande ênfase à fase preparatória dos certames:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. (G.N.)

A NLLC também prevê que o Estudo Técnico Preliminar, documento essencial da fase de planejamento, conterá, entre outros elementos, as “estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala” (art. 18, §1º IV).

Ressalta-se, ainda, que a correta definição da demanda é ainda mais importante no caso de licitações compartilhadas promovidas por Consórcios ou Associações municipais, que, não raro, abrangem dezenas de Municípios, dos mais variados portes.

Dessa forma, em obediência ao princípio do planejamento e por determinação do art. 86 da NLLC, é obrigação da AMMESF, na condição de órgão gerenciador, realizar o procedimento público de intenção de registro de preços, por meio do qual os municípios consorciados se manifestarão formalmente, indicando os quantitativos do objeto demandados, de acordo com as suas necessidades, amparadas em estudos realizados pelo próprio Município, para que então o Consórcio defina com clareza e fidedignidade os parâmetros do certame, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações.

Nesse sentido, traz-se à colação trecho do elucidativo acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que analisou, em sede de Consulta, diversos aspectos relacionados a licitações compartilhadas:

É claro que a partir do conceito de licitação compartilhada, poder-se-ia afirmar que a participação dos entes consorciados se daria posteriormente ao certame com a efetiva celebração do contrato, aderindo tais atores à ata de registro de preços já formalizada pelo consórcio. Mas a asserção é equivocada. Mesmo numa licitação compartilhada, a participação do ente consorciado há que se dar na fase interna da licitação, ao explicitar o interesse no objeto da licitação, vertendo as características que lhe interessariam, bem como o seu quantitativo. Veja-se se compete ao consórcio a realização da licitação, sem que ele usufrua do objeto da contratação, ele tão só a fará após perquirir junto aos seus membros quais as necessidades a serem satisfeitas com a contratação do referido objeto. Não é razoável afirmar que consórcios realizariam diversas licitações dos mais variados objetos, esperando, a posteriori, a adesão dos seus consorciados, eis que atitude malsã ao princípio da eficiência que se impõe indistintamente a toda a Administração Pública, de todas as esferas e de todos os poderes (art. 37, caput, da Constituição Federal).

Destarte, respondendo objetiva e parcialmente à pergunta, a participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar antes da realização do certame, constituindo-se, no caso, hipótese de licitação compartilhada, com o encaminhamento ao consórcio, ainda na fase de planejamento da licitação, das especificações do objeto da futura ata de registro de preços, da qual pretenda fazer parte. (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Consulta nº. 821513/16, Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral, Acórdão nº. 164/2020 – Tribunal Pleno) (G.N.)

O Pregão Eletrônico nº. 003/2024, de forma contrária, previu que os quantitativos foram obtidos de simples cálculo aritmético, que atribuiu o valor de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) para

municípios de até 20.000 habitantes e o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para municípios com mais de 20.000 habitantes – de forma que se encontra flagrantemente demonstrada a ausência de planejamento adequado do certame.

Ressalta-se, por fim, que a existência de autorização genérica de realização e registros de preços em nome dos Municípios consorciados não está apta a substituir o procedimento de intenção de registro de preços. Dessa forma, é irregular a inclusão de Município consorciado como participante de registro de preços sem que este tenha manifestado formalmente sua intenção de participar, indicando os quantitativos que pretende adquirir, baseados em estudos preliminares realizados pelo próprio Município.

E, em análise à fase interna do certame, esta Unidade Técnica verifica que não houve sequer manifestação dos Municípios consorciados sobre a sua participação no Pregão Eletrônico nº. 003/2024.

Por todo exposto, entende esta Unidade Técnica pela irregularidade do Pregão Eletrônico nº. 003/2024 quanto à ausência de realização de procedimento de intenção de registro de preços junto aos Municípios consorciados que constam como entidades participantes da futura ata.

Nos manifestamos, pois, pela **procedência** da Denúncia quanto a este apontamento.

2.1.4 Conclusão: pela procedência do apontamento.

2.1.5. Responsáveis e medidas aplicáveis:

Esta Unidade Técnica indica como responsáveis o Sr. Pedro Henrique Soares Braga, ex-presidente da AMMESF, subscritor do Edital do Pregão Eletrônico nº. 003/2024 e responsável pela condução da fase interna do certame; e Sr. Adilson Martins Pereira Júnior, engenheiro civil, subscritor do Termo de Referência, pela inclusão no certame dos 44 (quarenta e quatro) Municípios que compõem a AMMESF, sem a realização de procedimento de intenção de registro de preços ou sequer a manifestação dos Municípios – omissão que representa desobediência ao princípio do planejamento, que pode ter consequências diretas sobre a correta definição dos quantitativos licitados e, por conseguinte, à competitividade e à escolha da melhor proposta.

Após o devido contraditório, entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro (nos termos do art. 28 do Decreto Lei nº. 4.657/1942, incluído pela Lei nº. 13.655/2018), poderá ser aplicada multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração

a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº. 102/2008).

2.1.6 Critérios utilizados na análise:

- Lei nº. 14.133/2021, art. 86, caput; art. 6º, XLVII e XLVIII; art. 5º; art. 18, §1º, IV;
- Decreto Federal nº. 11.462/2023, art. 7º, §5º;
- Denúncia nº. 886599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Data da publicação: 19/04/2018;
- Denúncia nº. 1141626. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão do dia 06/06/2023. Disponibilizada no DOC do dia 15/06/2023. 2ª Câmara;
- Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Consulta nº. 821513/16, Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral, Acórdão nº. 164/2020 – Tribunal Pleno.

2.2 Apontamentos:

Da exigência excessiva de atestados de qualificação técnica; Da ausência de especificação das parcelas de maior relevância ou valor significativo para fins de exigência de atestados de capacidade técnica; Da exigência de certidão de acervo técnico (CAT) para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional; Da ausência de requisitos de qualificação técnica relacionados aos serviços de estruturação de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões e parcerias público-privadas.

2.2.1 Alegações do Denunciante:

A Denunciante alega que o Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2024 previu uma série de irregularidades relacionadas à habilitação técnica.

Afirma, nesse sentido, que os requisitos de qualificação técnica exigidos no item 9.4 do Edital não se coadunam com serviços de engenharia padronizados, sem complexidade técnica e operacional, que podem ser licitados por registro de preços – conforme determinação do art. 85, I, da Lei nº. 14.133/2021.

Aduz, em seguida, que a exigência de certificados para fins de qualificação técnica somente pode se dar sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, mas que o Edital do Pregão não fixou quais serão essas parcelas, limitando-se a enumerar diversas atividades, sem demonstrar a presença dos requisitos exigidos pela Lei.

Se insurgiu, também, contra o item 16.1 do certame, que 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, uma vez que a exigência de averbação das CAT seria proibida no caso de pessoas jurídicas.

Por fim, afirma que, embora o Edital tenha englobado serviços de estruturação de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões e parcerias público-privadas, não foram trazidos requisitos de qualificação técnica relacionados a esses serviços, que seriam de grande complexidade.

2.2.2 Documentos e informações apresentados:

Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2024 (peça nº. 02, SGAP).

2.2.3 Análise do apontamento:

Considerando que o objeto do certame envolve serviços da área de engenharia e que os apontamentos em apreço se referem a exigências de qualificação técnica, que envolvem a análise da natureza e da relevância técnica e econômica dos atestados requeridos, esta Unidade Técnica julga oportuno que os presentes apontamentos tratados neste tópico sejam analisados no âmbito da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, tendo em vista que os profissionais da área de engenharia detêm formação mais adequada para se manifestarem a respeito.

2.2.4 Conclusão: Pelo encaminhamento da Denúncia à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE.

2.3 Apontamentos:

Da aglutinação indevida do objeto (ausência de justificativas devidas).

2.3.1 Alegações do Denunciante:

A Denunciante alega que o Estudo Técnico Preliminar, Anexo I-A do Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2024, previu cláusula genérica para justificar o não parcelamento do objeto.

Afirma, nesse sentido, que o parcelamento do objeto é a regra nos procedimentos licitatórios, e que a aglutinação do objeto em lote único restringe a competitividade do certame, afastando eventuais empresas de engenharia que não são capazes de prestar todas as atividades previstas no Edital, mormente se considerando o grande número de atestados de capacidade técnica exigidos.

2.3.2 Documentos e informações apresentados:

Edital de Pregão Eletrônico nº. 003/2024 (peça nº. 02, SGAP).

2.3.3 Análise do apontamento:

Considerando que o objeto do certame envolve serviços da área de engenharia e que o apontamento em apreço se refere ao parcelamento (aglutinação) do objeto, que envolve a análise da natureza de tais serviços, esta Unidade Técnica julga oportuno que o presente apontamento tratado neste tópico seja analisado no âmbito da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, tendo em vista que os profissionais da área de engenharia detêm formação mais adequada para se manifestarem a respeito.

2.3.4 Conclusão: Pelo encaminhamento da Denúncia à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CFOSE.

3. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela **procedência** da Denúncia no que se refere ao seguinte apontamento:

- Da ausência de realização de procedimento de intenção de registro de preços.

Manifesta-se, também, pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE), para análise dos seguintes apontamentos:

- Da exigência excessiva de atestados de qualificação técnica;
- Da ausência de especificação das parcelas de maior relevância ou valor significativo para fins de exigência de atestados de capacidade técnica;
- Da ausência de requisitos de qualificação técnica relacionados aos serviços de estruturação de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões e parcerias público-privadas;
- Da exigência de certidão de acervo técnico (CAT) para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional;
- Da aglutinação indevida do objeto (ausência de justificativas devidas).

4. Análise do Pedido Liminar

Em análise cautelar, esta Unidade Técnica sugere a **suspensão do certame**, uma vez presente o requisito do *periculum in mora*, visto que o certame já foi homologado. O *fumus boni iuris*, por sua vez, se caracteriza devido à irregularidade analisada por esta Unidade Técnica, referente

à ausência de realização do procedimento de intenção de registro de preços, além de outras irregularidades que, porventura, poderão ser apuradas pela Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE).

A irregularidade apontada, no nosso entendimento, é considerada grave o suficiente para o deferimento do pleito liminar, pois demonstra a ausência de obediência ao princípio do planejamento, podendo ter consequências diretas sobre a correta definição dos quantitativos licitados e, por conseguinte, à competitividade e à escolha da melhor proposta.

5. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- O encaminhamento dos autos à CFOSE (Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia), para análise dos apontamentos de sua competência;
- O deferimento do pedido liminar de suspensão do certame, devido à existência dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*;
- Após a decisão acerca do pedido liminar, o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar; e
- Por fim, a citação do Sr. Pedro Henrique Soares Braga, ex-Presidente da AMMESF e subscritor do Edital; da Sra. Ana Pereira Neta, presidente da AMMESF; e do Sr. Adilson Martins Pereira Júnior, engenheiro civil, subscritor do Termo de Referência, 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 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

Belo Horizonte, 06 de junho de 2024.

Lucas de Castro Lima
Analista de Controle Externo
TC 3318-6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação



De acordo. Em 06/06/2024, encaminho os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE), para análise dos apontamentos de sua competência.

Henrique Haruhico de Oliveira Kawasaki

Coordenador

TC 3240-6