

Processo n.º: 1.167.022

Natureza: Denúncia

Denunciante: 11E Consultoria e Treinamentos Ltda.-ME

Entidade Jurisdicionada: Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco – AMMESF

Relator: Conselheiro Mauri Torres

Data da Autuação: 02/04/2024

1 Identificação

Trata-se de denúncia apresentada pela empresa 11E Consultoria e Treinamento Ltda.-ME, relativa ao Pregão Eletrônico n° 003/2024, realizado pela Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF). O Processo Licitatório tem como objeto o registro de preços para a 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 no edital, dos municípios na área de atuação da AMMESF. O valor inicialmente estimado para a contratação é de R\$ 25.500.000,00.

2 Histórico

Em síntese, a denunciante, 11E Consultoria e Treinamento Ltda.-ME, alegou a ocorrência das seguintes irregularidades no Pregão Eletrônico n° 003/2024:

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).

A partir das supostas irregularidades identificadas, a denunciante solicitou a **suspensão da licitação** em análise.

Em 02/04/2024, a documentação (peça nº 02) foi recebida como denúncia pelo Conselheiro Presidente e distribuída (peça nº 05) ao relator, Conselheiro Mauri Torres, que, em 03/04/2024, determinou (peça nº 06) a intimação do Sr. Pedro Henrique Soares Braga, Presidente da AMMESF, e do Sr. Adilson Martins Pereira Júnior, Engenheiro Civil, requisitando informações adicionais antes da análise dos fatos denunciados. Assim, solicitou o encaminhamento de cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame, além de informação quanto ao estágio atual do procedimento licitatório no momento do cumprimento da intimação e apresentação dos esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos apontados.

Após pedido de dilação de prazo (peça nº 10) pela então Presidente da AMMESF, Sra. Ana Pereira Neta, a intimação foi cumprida (peças nº 16 e 19), em 20/05/2024, juntando-se a documentação encaminhada aos autos do processo.

Dando regular tramitação ao feito, em 27/05/2024, o relator determinou, à peça nº 20, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para fins de análise inicial dos fatos denunciados, cujo relatório técnico (peça nº 21) apresentou as seguintes conclusões:

- **procedência** do apontamento nº 1, relativo à ausência de realização de procedimento de intenção de registro de preços, tendo em vista a inclusão no certame dos 44 municípios que compõem a AMMESF, sem a realização de procedimento obrigatório de intenção de registro de preços ou manifestação dos citados entes públicos;
- **encaminhamento** dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE) para análise técnica dos demais apontamentos, por se tratarem de temas no âmbito de sua competência;
- **deferimento** do pedido liminar de suspensão do certame, devido à existência dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Assim, em 06/06/2024, os autos do processo foram encaminhados à esta Unidade Técnica para análise do feito. Eis o relatório.

3 Análise dos fatos denunciados

A denúncia apresentada pela empresa 11E Consultoria e Treinamento Ltda.-ME traz diversos apontamentos inter-relacionados, que, por derivarem de causa comum entre si, serão aqui analisados de forma conjunta.

Desta forma, os apontamentos apresentados na denúncia serão divididos em:

1. Irregularidade quanto à exigência de qualificação técnica das licitantes (itens IV, VI, VII, VIII, IX e X da denúncia);
2. Irregularidade quanto à aglutinação indevida do objeto (justificativa insuficiente quanto ao não parcelamento) (item V da denúncia).

3.1 Apontamento

Irregularidade quanto à exigência de qualificação técnica das licitantes.

3.1.1 Alegações do denunciante

A empresa 11E Consultoria e Treinamento Ltda.-ME, em sua denúncia (peça nº 02), alegou que o grau de exigência de qualificação técnica e operacional estabelecida no edital como requisito de habilitação (item 9.4) não coadunava com os serviços licitados, que deveriam possuir projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, contrariando o inciso I do art. 85 da Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

A empresa afirmou que o edital do certame deveria ter indicado as parcelas de maior relevância ou valor significativo, conforme determina a NLLC, de forma a embasar a exigência do extenso rol de serviços para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional. Destacou que qualquer exigência que viesse a extrapolar tais parâmetros, invariavelmente, incorreria em ilegalidade, afrontando os princípios norteadores das licitações públicas, em especial, o caráter competitivo do certame. Acrescentou que esta falha acabaria tornando a exigência relativa à qualificação técnica irrazoável, desproporcional, como também caracterizaria explícito e injusto cerceamento ao direito de ampla participação e de isonomia entre os licitantes, além de um possível direcionamento da licitação.

Alegou, ainda, a 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 (PPPs). Informou que para modelar concessões e PPPs não bastaria apenas ter experiência no desenvolvimento de projetos de engenharia, mas conhecimentos multidisciplinares em finanças, engenharia, direito, economia e política, dentre outros ramos. Assim, admitir a participação de empresas sem o necessário conhecimento para executar serviços de alta complexidade aumentaria significativamente o risco de erros na modelagem, que poderiam levar a custos adicionais, atrasos ou falhas de projeto, além de representar indício de tendenciosidade e direcionamento do edital para a contratação de empresa especializada em projetos de engenharia.

A denunciante alegou, também, que o instrumento convocatório não trouxe nenhuma exigência de qualificação técnica em serviços jurídicos em modelagens de concessões públicas, além de não ter previsto a participação de escritórios de advocacia para desenvolver serviços jurídicos, já que esses serviços, inerentes à modelagem de concessões, seriam privativos da advocacia.

A empresa pontuou que a exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT), para fins de qualificações técnico-operacional, devidamente registrados ou averbados no órgão competente em nome de pessoas jurídicas seria ilegal, uma vez que o referido documento somente é emitido para pessoas físicas.

Por fim, destacou que vários itens exigidos para atestar a qualificação técnica contemplavam tipologia extremamente específica de serviço, configurando restrição à competitividade, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Finalizou alegando que, a despeito das inúmeras exigências para fins de qualificação técnica e do fato de que a sua grande maioria se referia a serviços com características bem específicas, não se extraía do edital a necessária explicação sobre a pertinência da comprovação de todos aqueles serviços, o que gerava suspeitas de um possível direcionamento da licitação.

3.1.2 Análise do apontamento

A Lei Federal nº 14.133/2021 (NLLC), que rege o Pregão Eletrônico nº 003/2024, trata da qualificação técnico-operacional e técnico-profissional no art. 67, sendo pertinentes a esta análise os trechos transcritos a seguir.

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.**

§ 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.

(Lei Federal nº 14.133/2021) **(grifos nossos)**

Ainda, sobre o tema, tem-se a Súmula nº 263 e julgado recente do TCU, cujos comandos determinam que:

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

a complexidade do objeto a ser executado. (Súmula nº 263, TCU) **(grifos nossos)**

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, **deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo.** Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação. (Acórdão 1251/2022 – Segunda Câmara – TCU) **(grifos nossos)**

Depreende-se da leitura do art. 67 da NLLC e da jurisprudência do TCU que é necessária a análise quantitativa da planilha orçamentária afim de se definir os serviços cujos valores individuais representem 4% ou mais do valor total estimado para a contratação, de forma a se estabelecer aqueles que representem as parcelas de maior relevância e valor significativo e sejam aptos à exigência de atestados de qualificação técnica. Assim, a planilha orçamentária é peça fundamental para definição das parcelas relevantes do objeto licitado.

Dentro da documentação enviada pela AMMESF ao TCEMG, em cumprimento à determinação contida na peça nº 06, e juntada aos autos deste processo (peças nº 16 e 19), referente às fases interna e externa do procedimento licitatório, bem como daquela disponibilizada tanto no Portal de Compras da AMMESF^[1], quanto no Portal Nacional de Contratações Públicas^[2], não foi encontrada a planilha orçamentária ou qualquer documento com os quantitativos estimados para cada um dos serviços licitados. Desta forma, diante da ausência de informação quanto às quantidades estimadas para cada um dos itens que compõem o objeto, não é possível determinar quais as parcelas de maior relevância e valor significativo do certame e, conseqüentemente, embasar a necessidade de comprovação da capacidade técnica demandada no edital.

Portanto, a despeito da irregularidade quanto à ausência de apresentação da planilha orçamentária no edital do processo licitatório (tema tratado no item 4.2 deste relatório), sem que se apresente elementos adequados e suficientes para justificar a requisição de certificados de capacidade técnica das licitantes, a determinação contida no item 9.4 do instrumento convocatório (fls. 86 a 89, peça nº 19) se mostra inapropriada e sem amparo técnico. A exigência de atestado de qualificação técnica

^[1] <https://www.licitacoesammesf.com.br/home.jsf?windowId=7a5>. Acessado em 28/08/2024.

^[2] <https://pncp.gov.br/app/atas/02519886000100/2024/2/1>. Acessado em 28/08/2024.

em relação a parcelas pouco relevantes do objeto licitado representa cláusula restritiva do edital, afrontando o caráter competitivo do certame, a isonomia entre as licitantes e a ampla concorrência.

Outro ponto indicado pela denunciante se refere à apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) para atestar a qualificação técnico-operacional da licitante, conforme estabelecido no item 16.1 do Termo de Referência (TR) do edital (fl. 134, peça nº 19). Para análise deste fato, primeiramente cabe trazer o disposto no TR do certame.

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; (...) (Anexo I - Termo de Referência, Edital nº 003/2024) **(grifos nossos)**

O dispositivo normativo destacado acima dispõe que:

Art. 55. É vedada a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica.
Parágrafo único. **A CAT constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica somente se o responsável indicado estiver a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico.** (Resolução nº 1.025/2009 do CONFEA) **(grifos nossos)**

Analisando-se os dispositivos acima, ainda que a Resolução nº 1.025/2009 do CONFEA tenha sido revogada e não se encontre mais vigente, observa-se que o parágrafo único do art. 55 se refere à prova de capacidade técnico-profissional e não de capacidade técnico-operacional da licitante. Por se tratarem de qualificações técnicas distintas, a indicação da citada Resolução é inadequada e a exigência de CAT para atestar a capacidade técnico-operacional é inaplicável.

Ainda, verificando-se o edital do Pregão Eletrônico nº 003/2024, observa-se que o item 9.4.1, que estabelece as exigências de qualificação técnico-operacional, nada dispõe sobre apresentação de CAT, exigindo-se apenas atestados de capacidade técnico-operacional das licitantes. Tendo em vista que o item 20.5 do instrumento convocatório, estabelece que “toda a documentação apresentada neste Edital e seus anexos são complementares entre si, de modo que qualquer detalhe que se mencione em um documento e se omita em outro será considerado especificado e válido”, entende-se que a apresentação de CAT é uma exigência irregular do processo licitatório em questão, ainda que não esteja explícita no item 9.4.1 do edital, mas apenas no item 16.1 do Termo de Referência.

Assim, diante da divergência de informações entre os itens do edital e do Termo de Referência, recomenda-se a revisão do item 16.1 do TR, adequando-o ao disposto no item 9.4.1 do edital, a fim de se evitar divergências e sanar a irregularidade identificada.

Quanto ao apontamento da denúncia relativo à exigência de qualificação técnica de tipologia extremamente específica de serviço, o Tribunal de Contas da União já se posicionou, em diversos julgados, no sentido de ser esta uma medida excepcional, devidamente fundamentada, sob pena de caracterizar restrição indevida à competitividade. Portanto, em virtude da ausência de justificativa pela AMMESF e, tendo em vista que não é possível aferir quais serviços representam parcela relevante do objeto, dada a ausência de planilha orçamentária, a exigência de atestados de itens específicos é irregular.

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 nº 1.567/2018, TCU-Plenário) **(grifos nossos)**

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 nº 301/2017, TCU-Plenário) **(grifos nossos)**

Por fim, em relação à ausência de exigência de atestados em relação a serviços de modelagem de concessões e PPPs, por se tratar de tema específico, o qual não compete a esta Unidade Técnica, sugere-se o encaminhamento dos autos para análise pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões.

3.1.3 Conclusão

Esta Unidade Técnica conclui pela **procedência** do apontamento. A exigência de atestados de qualificação técnica deve ser fundamentada e pertinente aos objetivos que se pretendem alcançar com a contratação. Em virtude da ausência de planilha orçamentária no processo licitatório, contendo informações relativas às quantidades estimadas para cada um dos itens que compõem o objeto, não é possível determinar quais as parcelas de maior relevância e valor significativo do certame e, conseqüentemente, embasar a necessidade de comprovação da capacidade técnica das licitantes demandada no edital. Assim, sem que se definam as parcelas significativas do objeto, conforme disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67, da Lei Federal nº 14.133/2021, ou se apresente justificativa técnica adequada para a medida de exceção, evidenciando a relevância particular do item para a execução do objeto, conforme entendimento do TCU (Acórdão nº 1526/2018 e nº 301/2017), a exigência de atestados para habilitação técnica representa restrição à competitividade,

indo de encontro aos princípios da ampla concorrência e isonomia entre as licitantes, além do princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Esta Unidade Técnica sugere, ainda, que o Termo de Referência seja revisado para se adequar ao disposto no edital, de modo a eliminar as divergências identificadas.

Por fim, sugere-se o **encaminhamento** dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Concessões para análise do item relativo à ausência de atestados de qualificação técnica em matéria de modelagem de concessões e PPPs, bem como ausência de previsão de participação de escritórios de advocacia e atestados de serviços jurídicos para tais itens do objeto (itens VII e VIII da Denúncia, peça nº 02).

3.1.4 Responsáveis

- Nome: Pedro Henrique Soares Braga
 - Cargo: Presidente da AMMESF
 - Conduta: assinar o edital do Pregão Eletrônico nº 003/2024 (fls. 71 a 170, peça nº 19), bem como aprovar o Termo de Referência (fl. 56, peça nº 19) contendo exigência de qualificação técnica sem justificativa fundamentada, afrontando o disposto no art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.
 - Nexso causal: ao assinar o edital da licitação e aprovar o Termo de Referência ambos contendo exigência de qualificação técnica sem justificativa fundamentada, além de afrontar o disposto no art. 67, da Lei Federal nº 14.133/2021 e entendimento jurisprudencial do TCU, restringiu-se indevidamente a competitividade do certame, afrontando os princípios da ampla concorrência, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.
- Nome: Adilson Martins Pereira Junior
 - Cargo: Engenheiro Civil
 - Conduta: assinar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 003/2024 (fls. 103 a 136, peça nº 19) contendo exigência de qualificação técnica sem justificativa fundamentada, afrontando o disposto no art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.
 - Nexso causal: ao assinar o Termo de Referência contendo exigência de qualificação técnica sem justificativa fundamentada, além de afrontar o disposto no art. 67, da Lei Federal nº 14.133/2021 e entendimento jurisprudencial do TCU, restringiu-se indevidamente a competitividade do certame, afrontando os princípios da ampla concorrência, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

3.2 Apontamento

Irregularidade quanto à aglutinação indevida do objeto (justificativa insuficiente quanto ao não parcelamento).

3.2.1 Alegações do denunciante

A denunciante alegou que a justificativa apresentada, para não se aplicar o parcelamento do objeto, não possuía respaldo técnico e operacional para servir como motivação válida para o ato administrativo em questão. Ressaltou que, no Termo de Referência, foram descritos e detalhados os serviços licitados, sendo várias atividades distintas e sem qualquer influência ou sobreposição de uma sobre a outra a justificar a aglutinação no mesmo objeto.

Discorreu que a aglutinação possuía o único objetivo de restringir a competição. Para corroborar, informou que o edital exigia, no item 9.4.1, como requisito de habilitação, a apresentação de atestados para 11 (onze) atividades distintas e autônomas de engenharia.

3.2.2 Análise do apontamento

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I – da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II – do **parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I – a **responsabilidade técnica**;

II – o **custo para a Administração** de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III – o dever de buscar a **ampliação da competição** e de evitar a concentração de mercado.

(Lei Federal nº 14.133/2021) **(grifos nossos)**

Ainda sobre o tema do parcelamento do objeto, tem-se sumulado os seguintes entendimentos dos órgãos de controle externo:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, **quando o objeto da contratação for divisível e a modalidade propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala**, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações. (Súmula nº 114, TCE-MG) **(grifos nossos)**

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o**

conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo a exigência de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Súmula nº 247, TCU) **(grifos nossos)**

Assim, o parcelamento é regra, enquanto a licitação em lote único deve ser medida excepcional e fundamentada. Desta forma, busca-se garantir a ampla participação de concorrentes, aumentando a competitividade e proporcionando a oferta de menores preços. Além disso, o parcelamento do objeto permite que empresas locais de menor porte sejam capazes de atender às exigências de prestação de garantia e de quantitativo mínimo para a habilitação técnica, de modo a estimular o desenvolvimento econômico local e a geração de empregos.

Analisando-se o edital do Pregão Eletrônico nº 003/2024 e seus anexos (fls. 70 a 171, peça nº 19), observa-se que a AMMESF definiu, como o objeto a ser licitado, as tabelas de preços referenciais do DNIT, Sinapi, Setop, Sudecap e Copasa. Cada uma destas tabelas apresenta inúmeros itens de serviços, materiais e equipamentos, que, a depender da composição de custos, podem representar a prestação de serviços das mais diversas especialidades e complexidades, como serviços de pavimentação, manutenção predial, infraestrutura de drenagem, abastecimento e distribuição de água, tratamento de esgoto, iluminação pública, obras de construção pesada, fornecimento de mão de obra, serviços de consultoria, dentre outros. Assim, o modo de conjugação dos itens para a formação do serviço a ser contratado pode, inclusive, fugir do escopo de aplicabilidade do pregão, ao não se enquadrar como serviços comuns de engenharia, desvirtuando a contratação, caso não haja um controle rigoroso por parte do gestor do contrato, de modo a coibir que serviços complexos e que demandem soluções específicas não sejam contratados através da Ata de Registro de Preços (ARP).

O Termo de Referência do certame (fls. 103 a 136, peça nº 19) define o objeto como sendo:

1 DO OBJETO:

1.1 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”), conforme condições, quantidades, exigências e estimativas, estabelecidas neste instrumento:

ESPECIFICAÇÕES DOS ITENS			
LOTE	TABELA	VALOR TOTAL	VALOR DO DESCONTO (%)
1	Tabela Atualizada (DNIT)	R\$ 25.500.000,00	_____(%)
	Tabela Atualizada (SINAPI)		
	Tabela Atualizada (SETOP)		
	Tabela Atualizada (SUDECAP)		
	Tabela Atualizada (COPASA)		

A despeito do objeto não ter sido especificado de maneira adequada (tema analisado no item 4.1 deste relatório), observa-se ser este divisível e se enquadrar em diversos campos da engenharia, como geotecnia, infraestrutura, edificações, orçamentação, ensaios laboratoriais, gerenciamento e fiscalização de obras públicas, licenciamento ambiental, estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, concessões públicas e PPPs.

Contratar um objeto tão diverso exige que as licitantes tenham em seu quadro de pessoal, profissionais de várias especialidades distintas, subcontratem parte do serviço e/ou formem consórcios de empresas para participar da licitação. Embora não tenha sido observado, no caso concreto, ausência de competitividade, uma vez que cinco empresas participaram do Pregão Eletrônico nº 003/2024, conforme verificado na Ata de Realização do pregão (fls. 949 a 955, peça nº 19), poderia se esperar uma maior participação de licitantes, caso o objeto fosse dividido em lotes.

Dividir o objeto em lotes, segundo as áreas de atuação e as especialidades comumente encontradas no mercado, além de permitir uma maior participação de empresas de menor porte no certame, contribuindo para o desenvolvimento econômico e a não concentração de mercado, proporciona um aumento na qualidade do serviço prestado, tendo em vista que empresas especializadas em determinado ramo da engenharia estariam aptas a atender integralmente a demanda contratada pelo lote em questão, bem como os requisitos de habilitação. Além disso, uma maior participação de empresas na licitação reforça a concorrência e a competitividade, fazendo com que menores preços sejam ofertados, favorecendo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A justificativa para o não parcelamento apresentada no Estudo Técnico Preliminar (fls. 165 a 170, peça nº 19), anexo I-A do edital, apenas se limita a afirmar não ser vantajosa a divisão, além de impossibilitar a padronização do serviço fornecido. A ausência de demonstração da vantajosidade ou não do parcelamento do objeto vai de encontro ao princípio da motivação, bem como ao

disposto no art. 47 da NLLC, que estabelece que para a aplicação do princípio do parcelamento, a Administração deve considerar o custo de vários contratos frente às vantagens de redução de custos, com divisão do objeto em itens, inferindo-se pela necessidade de uma avaliação objetiva de viabilidade técnico-econômica, a qual não foi apresentada no instrumento convocatório.

Portanto, diante de todo o exposto e tendo em vista ser o objeto divisível, a justificativa da AMMESF para o não parcelamento do objeto se mostra insuficiente, por não apresentar fundamentação baseada em dados técnicos, comparativos de custos e avaliação de mercado.

3.2.3 Conclusão

Esta Unidade Técnica conclui pela **procedência** do apontamento. Tendo em vista que o objeto licitado é divisível, a justificativa dada pela AMMESF para o não parcelamento do objeto é insuficiente, ao não demonstrar objetivamente que a divisão em itens não é tecnicamente viável e economicamente vantajosa para a Administração, conforme determina o inc. II do art. 47, da Lei Federal nº 14.133/2021.

3.2.4 Responsáveis

- Nome: Pedro Henrique Soares Braga
 - Cargo: Presidente da AMMESF
 - Conduta: assinar o edital do Pregão Eletrônico nº 003/2024 contendo Estudo Técnico Preliminar com justificativa insuficiente para o não parcelamento do objeto, cuja natureza é divisível, afrontando o disposto no art. 47 da Lei Federal nº 14.133/2021, entendimento das Cortes de Contas (Súmulas nº 114, TCE-MG, e nº 247, TCU) e os princípios da motivação e do parcelamento.
 - Nexos causal: ao assinar o edital do certame contendo objeto divisível licitado em lote único sem justificativa adequada, além de infringir o disposto na NLLC e jurisprudência dos tribunais de contas, feriu o caráter competitivo da licitação e restringiu-se a concorrência, impedindo a ampla participação de empresas e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

4 Outros apontamentos da Unidade Técnica

4.1 Apontamento

Irregularidade quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços.

4.1.1 Análise do apontamento

A Lei Federal nº 14.133/2021, que rege o Pregão Eletrônico nº 003/2024, traz diversos dispositivos acerca dos elementos mínimos obrigatórios para a realização do processo licitatório, bem como os instrumentos auxiliares de contratação, dentre eles o sistema de registro de preços, destacando-se, para esta análise, os trechos a seguir:

Art. 6º Para fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) **definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos**, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

(...)

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, **das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; (...)

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I – as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a **quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida**;

II – a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida; (...)

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.

Art. 150. **Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto** e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

(Lei Federal nº 14.133/2021) **(grifos nossos)**

O edital e seu Termo de Referência (fls. 103 a 136, peça nº 19) definiram como objeto a ser licitado a “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”)”. Ainda, especificaram que o objeto compreendia a integralidade das

tabelas referenciais do DNIT, Sinapi, Setop, Sudecap e Copasa, cujas listagens apresentam inúmeros itens de serviços, materiais, equipamentos e fornecimento de mão de obra.

Figura 1 - Especificação dos itens que compõem o objeto licitado no Pregão Eletrônico nº 003/2024

ESPECIFICAÇÕES DOS ITENS			
LOTE	TABELA	VALOR TOTAL	VALOR DO DESCONTO (%)
1	Tabela Atualizada (DNIT)	R\$ 25.500.000,00	_____(%)
	Tabela Atualizada (SINAPI)		
	Tabela Atualizada (SETOP)		
	Tabela Atualizada (SUDECAP)		
	Tabela Atualizada (COPASA)		

Fonte - Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 003/2024 (fl. 103, peça nº 19)

Do exposto, observa-se que, ainda que o edital informe, formalmente, que o objeto compreenda serviços comuns de engenharia, sua descrição se refere, em sua maioria, ao desenvolvimento e à elaboração de projetos nas mais diversas áreas da engenharia, bem como estudos de viabilidade técnico-econômica, se enquadrando, materialmente, na definição de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme art. 6º, inc. XVIII, da Lei Federal 14.133/2021.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XVIII – **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) **estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos**;
- (...)
- c) **fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços**;
- (...)
- h) controles de qualidade e tecnológico, **análises**, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e **do meio ambiente** e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

(Lei Federal nº 14.133/2021) (**grifos nossos**)

Desta forma, o objeto apresenta natureza predominantemente intelectual e não se enquadra dentre as hipóteses para utilização do sistema de registro de preços previstas na NLLC e no Decreto Federal nº 11.462/2023, que regulamenta o SRP.

Ademais, verifica-se que a AMMESF define apenas o valor total da contratação (R\$ 25.500.000,00), sem, no entanto, apresentar uma estimativa dos quantitativos máximos pretendidos para cada um dos itens que compõe as tabelas referenciais de preços utilizadas como base para definir o objeto licitado, afrontando o disposto no art. 82, inc. I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ainda que o sistema de registro de preços seja adequado à contratação de itens em que, pela natureza do objeto, não seja possível definir previamente o quantitativo a ser demandado, a não indicação do total a ser adquirido, apenas se aplica a situações específicas definidas no § 3º, do art. 82, da NLLC. Assim, diante de um universo tão amplo de itens que compõem a ata de registro de preços (ARP) do Pregão Eletrônico nº 003/2024, sem uma estimativa das quantidades máximas demandadas para cada item que se pretende adquirir, prevendo-se apenas o valor total da contratação, o objeto se torna, em certa medida, incerto e indefinido, caracterizando-se como um contrato do tipo guarda-chuva, contrariando o entendimento do TCU de que “é indevido o emprego da ata de registro de preços como contrato do tipo “guarda-chuva”, com objeto incerto e indefinido” (Acórdão 3143/2020, TCU-Plenário).

O modo como se apresentou a memória de cálculo para o valor total da contratação (fls. 120/121, peça nº 19) equipara-se à reserva orçamentária, em que cada um dos municípios integrantes da AMMESF dispõe de determinado saldo monetário para se apropriar da forma como bem entender. Isso permite, caso não haja um controle e um planejamento rigorosos do órgão gerenciador, que os municípios conjuguem os diversos itens das tabelas referenciais para compor determinada contratação, podendo, inclusive, contratar obras e serviços complexos que não se enquadram como serviços comuns, por exigirem projetos básicos específicos e não padronizados, se utilizando indevidamente do SRP.

A definição clara do objeto, conforme determina o art. 6º, inc. XXIII, a, c/c o art. 82, inc. I, da NLLC, além de ser cláusula obrigatória do edital da licitação, é elemento que promove segurança jurídica entre as partes, delimitando o que deve ser fornecido pelo contratado e o que pode ser exigido pela contratante. Portanto, a incerteza quanto ao que se pretende contratar contribui para a ocorrência de fraude, bem como prejudica a elaboração de propostas pelas licitantes e, consequentemente, a seleção daquela que seja a mais vantajosa para a Administração.

Para corroborar que a apresentação de um objeto amplo e impreciso configura ilegalidade, tem-se decisão do TCU, no Acórdão 3096/2016, de onde se extrai:

39. Nesse contexto, afirma-se que a situação fática relatada abrangeria todos os aspectos do chamado contrato “guarda-chuva”, cuja definição extrai-se das palavras do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, Relator do Acórdão

2947/2012-TCU-Plenário, de 31/10/2012, que assim se pronunciou: “a prática dos contratos “guarda-chuva” é um artifício administrativo de definição prévia de certa contratada para que possa ser imediatamente acionada quando surgir a ocasião propícia para a **execução de um tipo genérico de objeto contratual**”. Ainda, consignou-se que **tal prática é rechaçada pela jurisprudência desta Corte de Contas** (Acórdão 1066/2004-TCU-Plenário, 1.239/2004-TCU-Segunda Câmara, 1.663/2005-TCU-Plenário, 119/2006-TCU-Plenário, 634/2007-TCU-Primeira Câmara, 1.845/2008-TCU-Plenário, 2.125/2008-TCU-Plenário, 1.732/2009-TCU-Plenário, 723/2010-TCU-Plenário, 1.644/2010-TCU-Plenário, 1.645/2010-TCU-Plenário, 1.898/2010-TCU-Plenário, entre outros).

40. Dessa forma, **o contrato seria ilegal, por não prever com clareza e precisão as condições para a execução do ajuste**, em afronta aos termos do art. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993. Disse-se, inclusive, que tal ocorrência macularia o próprio procedimento licitatório prévio, uma vez que **restringiria a competitividade do certame**, implicando em afronta aos termos do art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993 e atreindo a incidência da Súmula 177-TCU, que assim dispõe:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão”.

(Acórdão 3096/2016, TCU-Plenário) **(grifos nossos)**

Ainda, sobre o tema, a doutrina de Hamilton Bonatto assim discorre:

A efetivação de contrato guarda-chuva caracteriza um caso típico de ausência de parcelamento do objeto, uma vez que, via de regra, por meio desse instrumento não há parcelamento de objeto da maneira que sua natureza o exigiria, possibilitando uma maior participação de interessados, levando à ampliação da economia e da competitividade. **Nesse tipo de contrato o objeto é muito amplo, caracterizado pela dificuldade em defini-lo com precisão**. Como contrato guarda-chuva possui essas indefinições, **as partes acabam por efetuar contratos acessórios vinculados àqueles**.

(...)

Os contratos guarda-chuvas, não raro, acontecem também quando da contratação de projetos básicos e/ou executivos, o que também caracteriza irregularidade, tendo em vista o não parcelamento do objeto. Neste caso, o termo de referência não descreve de forma adequada os projetos que se pretendem contratar, gerando insegurança aos contraentes em vários aspectos, incluindo prazo, custos e quantidade a ser contratada. O contrato guarda-chuva caracteriza fraude à licitação.

(BONATTO, Hamilton. Governança e Gestão de Obras Públicas. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018) **(grifos nossos)**

4.1.2 Conclusão

Esta Unidade Técnica se manifesta pela **irregularidade** quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) no Pregão Eletrônico nº 003/2024, tendo em vista a presença de objeto incerto e

indefinido, caracterizando-se como um contrato do tipo guarda-chuva, diante de um amplo universo de serviços passíveis de serem contratados, sem estimativa de quantitativos máximos para cada um dos itens que o compõe, afrontando o disposto no art. 6º, inc. XXIII, a, c/c o art. 82, inc. I, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como o entendimento doutrinário e jurisprudencial no tema.

4.1.3 Responsáveis

- Nome: Pedro Henrique Soares Braga
 - Cargo: Presidente da AMMESF
 - Conduta: assinar o edital do Pregão Eletrônico nº 003/2024 contendo objeto incerto e indefinido, caracterizando-se como um contrato do tipo guarda-chuva, afrontando o disposto no art. 6º, inc. XXIII, a, c/c o art. 82, inc. I, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema.
 - Nexo causal: ao assinar o edital do certame contendo objeto incerto e indefinido, além infringir a NLLC e a jurisprudência dos tribunais de contas, bem como afrontar os princípios da publicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, permitiu que os municípios integrantes da AMMESF celebrassem contratos do tipo guarda-chuva.
- Nome: Adilson Martins Pereira Junior
 - Cargo: Engenheiro Civil
 - Conduta: assinar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 003/2024 contendo objeto incerto e indefinido, caracterizando-se como um contrato do tipo guarda-chuva, afrontando o disposto no art. 6º, inc. XXIII, a, c/c o art. 82, inc. I, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema.
 - Nexo causal: ao assinar o Termo de Referência do certame contendo objeto incerto e indefinido, além infringir a NLLC e a jurisprudência dos tribunais de contas, bem como afrontar os princípios da publicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, permitiu que os municípios integrantes da AMMESF celebrassem contratos do tipo guarda-chuva.

4.2 Apontamento

Irregularidade quanto à ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital.

4.2.1 Análise do apontamento

A Lei Federal nº 14.133/2021 determina que, para a instrução do processo licitatório, sejam apresentados determinados elementos mínimos, dentre os quais se destacam para esta análise:

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 as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I – a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II – a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

(...)

IV – o orçamento estimado, com as composições de preços utilizadas para sua formação;

V – a elaboração do edital de licitação;

(...)

IX – a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

IV – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI – estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; (...)

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) **descrição do objeto**, incluídos sua natureza, os **quantitativos**, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) **descrição da solução como um todo**, considerando todo o ciclo de vida do objeto;

(...)

- i) **estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços**

e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; (...)
(Lei Federal nº 14.133/2021) **(grifos nossos)**

Do exposto, observa-se que, dentre os documentos essenciais do processo licitatório, estão o estudo técnico preliminar e o termo de referência, cada qual contendo elementos mínimos a serem apresentados, tais como a definição do objeto, justificativas para a solução adotada e para a qualificação técnica exigida, estimativas dos quantitativos e do valor da contratação, bem como orçamento estimado, com as composições de preços utilizadas.

Em relação à definição do objeto, pela análise apresentada no item 4.1 deste relatório, concluiu-se pela ausência de definição clara do objeto, o que o torna incerto e indefinido, diante de um universo amplo de itens que poderiam ser contratados, caracterizando uma contratação do tipo guarda-chuva. Assim, a falta de especificação dos serviços licitados constitui uma irregularidade do certame em análise.

Ademais, o Termo de Referência, no item “1.2 DOS SERVIÇOS” (fls. 103 a 117, peça nº 19), traz uma extensa lista de normas técnicas e atos normativos, segundo a qual os serviços executados deverão obedecer. Embora seja pertinente indicar que a contratada deve observar tais dispositivos, tal fato não supre a necessidade de se especificar os serviços que serão prestados. Portanto, a ausência de detalhamento do objeto, definindo de forma adequada e suficiente os itens licitados, afronta o disposto no art. 6º, inc. XXII, alíneas a e c, c/c art. 18, inc. II, da NLLC.

Em relação à necessidade de apresentar justificativas para a qualificação técnica exigida, em análise do item 3.1 deste relatório, concluiu-se pela presença de irregularidade dada a falta de definição das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto. Desta forma, as exigências de atestados de capacidade técnica não encontram amparo técnico e caracterizam cláusula restritiva do edital, afrontando o caráter competitivo da licitação e a ampla concorrência.

Já em relação ao orçamento estimado e definição das quantidades para a contratação, a análise será apresentada a partir deste ponto do relatório.

Ainda que o sistema de registro de preços se aplique a contratações, cuja natureza do objeto não torne possível se definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, este fato não elimina a necessidade da apresentação de orçamento estimado e das quantidades máximas de cada item que poderá ser adquirida, conforme disposto no art. 82, inc. I, da NLLC.

Durante a elaboração do estudo técnico preliminar, em que se deve justificar a necessidade da contratação, espera-se que a Administração Pública evidencie o planejamento realizado,

demonstrando a viabilidade técnico-econômica da solução adotada e apresente todos os documentos que lhe dão suporte.

Ainda que não se consiga definir com exatidão os serviços que serão executados, por se tratar de contratação futura e/ou eventual, um bom planejamento envolve o levantamento da demanda de cada um dos municípios integrantes da AMMESF, de modo que se possa estimar com relativa fidedignidade os quantitativos dos itens que compõem o objeto licitado. Desta forma, a ausência de orçamento estimado, com as devidas composições de preços, representa uma irregularidade, afrontando o disposto no art. 18, inc. IV, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Outro ponto de destaque se refere à justificativa apresentada no item 1.5 do Termo de Referência (fls. 120/121, peça nº 19) para o valor global do Pregão Eletrônico nº 003/2024. A AMMESF dividiu os 44 municípios consorciados em dois grupos, segundo a população, e atribuiu um valor monetário para cada um deles. Assim, para municípios de até 20 mil habitantes, o montante foi de R\$ 500.000,00, enquanto para aqueles com mais de 20 mil habitantes, o valor considerado foi de R\$ 1.000.000,00. O procedimento adotado não apresenta qualquer fundamentação, demonstrando, com dados técnicos, baseados na demanda histórica e projeção futura, estudo de mercado, contratações similares de outros entes públicos, entre outros, que os serviços licitados consumiriam recursos públicos nos valores informados.

Por fim, da tabela quantitativa apresentada no edital (fls. 120/121, peça nº 19), verifica-se que dois municípios foram classificados indevidamente, quais sejam, Bocaiuva, cuja população é de 48.032 habitantes, e Januária, com 65.130 munícipes, que foram dispostos no grupo com população de até 20 mil habitantes, com montante de R\$ 500.000,00, ao invés de serem inseridos dentre aqueles com mais de 20 mil habitantes, cujo valor é de R\$ 1.000.000,00. Desta forma, a despeito da metodologia utilizada para calcular o valor total licitado ser inadequada, o montante também se encontra subestimado, segundo o procedimento adotado pela AMMESF.

4.2.2 Conclusão

Esta Unidade Técnica se manifesta pela presença de **irregularidade** quanto à insuficiência das informações mínimas essenciais, que deveriam compor o edital do Pregão Eletrônico nº 003/2024, afrontando as determinações do art. 6º, inc. XXIII, c/c art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021. Verificou-se que houve falta de detalhamento adequado do objeto, tornando-o incerto e indefinido, sem especificar com clareza os serviços demandados, caracterizando-se como uma contratação do tipo guarda-chuva, bem como ausência de definição das parcelas de maior relevância e valor significativo do certame, que amparasse as exigências de qualificação técnica contidas no edital, e

inexistência de orçamento estimado, fundamentado em memórias de cálculo, para justificar o valor da contratação.

Portanto, o estudo técnico preliminar e o termo de referência contidos no edital se encontram inadequados, necessitando de complementação e revisão dos itens identificados nesta análise. Além disso, a ausência de planilha orçamentária constitui ilegalidade e viola, dentre outros, o princípio da transparência.

4.2.3 Responsáveis

- Nome: Pedro Henrique Soares Braga
 - Cargo: Presidente da AMMESF
 - Conduta: assinar o edital do Pregão Eletrônico nº 003/2024 não dispo de informações mínimas essenciais estabelecidas no art. 6º, inc. XXIII, c/c art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, pela inexistência de orçamento estimado e insuficiência do estudo técnico preliminar e do termo de referência.
 - Nexo causal: ao assinar o edital do certame com informações insuficientes, além infringir a NLLC e a jurisprudência dos tribunais de contas, bem como afrontar os princípios da transparência e da isonomia, prejudicou a elaboração das propostas pelas licitantes e, conseqüentemente, a seleção daquela que seja a mais vantajosa para a Administração, além de permitir que os municípios integrantes da AMMESF celebrem contratos com objeto incerto e indefinido, caracterizando uma contratação do tipo guarda-chuva.
- Nome: Adilson Martins Pereira Junior
 - Cargo: Engenheiro Civil
 - Conduta: assinar o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 003/2024 não dispo de informações mínimas essenciais estabelecidas no art. 6º, inc. XXIII, c/c art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, pela ausência de detalhamento do objeto e pela apresentação de justificativas inadequadas e insuficientes para a solução adotada e os quantitativos previstos.
 - Nexo causal: ao assinar o Termo de Referência do certame com informações insuficientes, além infringir a NLLC e a jurisprudência dos tribunais de contas, bem como afrontar os princípios da transparência e da isonomia, prejudicou a elaboração das propostas pelas licitantes e, conseqüentemente, a seleção daquela que seja a mais vantajosa para a Administração, além de permitir que os municípios integrantes da AMMESF celebrem contratos com objeto incerto e indefinido, caracterizando uma contratação do tipo guarda-chuva.

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 do Pregão Eletrônico nº 003/2024, tendo em vista que a licitação se encontra homologada, há um cenário de iminente celebração de contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços, contendo as irregularidades identificadas. Desta forma, resta preenchido o requisito de *periculum in mora* necessário para a atuação cautelar.

Quanto ao *fumus boni iuris*, que consiste na probabilidade de existência do direito invocado pela Denunciante, entende esta Unidade Técnica que as irregularidades apuradas quanto à exigência de atestados de qualificação técnica das licitantes, quanto ao não parcelamento do objeto, quanto à utilização indevida do Sistema de Registro de Preços no certame, bem como quanto à insuficiência de informações mínimas essenciais, como ausência de orçamento e incompletude do estudo técnico preliminar e do termo de referência, além de infringir o disposto no art. 6º, c/c art. 18, c/c art. 47, c/c art. 67 e c/c art. 82, da Lei Federal nº 14.133/2021, e entendimento das Cortes de Contas (Súmulas nº 114, TCE-MG, e nº 247, TCU), frustraram o caráter competitivo do certame, ao estabelecerem exigência de habilitação desproporcional e sem amparo técnico, e feriram, entre outros, os princípios da transparência, da motivação e da isonomia entre as licitantes, ao não proporcionar informações adequadas e suficientes para elaboração das propostas, prejudicando, assim, a seleção daquela que seja a mais vantajosa para a Administração.

Além disso, a elaboração de edital contendo objeto incerto e indefinido, diante de um universo amplo de itens que o compõe, caracteriza uma contratação do tipo guarda-chuva, conduta rechaçada pelas cortes de contas, a exemplo da decisão proferida no Acórdão 3096/2016, do TCU.

Diante do exposto, tendo sido constatados os requisitos indispensáveis à concessão de medida cautelar e considerando que o Pregão Eletrônico nº 003/2024 se encontra atualmente homologado, manifesta-se pela determinação à AMMESF para que não se celebrem contratos a partir da Ata de Registro de Preços e se proceda à anulação do certame, tendo em vista se tratarem de vícios insanáveis, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis, levando-se em conta, ainda, a posterior análise emitida pela Coordenadoria de Fiscalização de Concessões.

6 Conclusão

Esta Unidade Técnica manifesta-se pela **procedência** dos seguintes apontamentos:

- **Irregularidade quanto à exigência de qualificação técnica das licitantes (item 3.1 deste relatório)**, tendo em vista a exigência de atestados sem justificativa fundamentada, ao não se definir as parcelas de maior relevância e valor significativo do certame, afrontando o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67, da Lei Federal nº 14.133/2021 e entendimentos do TCU (Acórdão nº 1526/2018 e nº 301/2017). **Responsáveis:** Sr. Pedro Henrique Soares Braga e Sr. Adilson Martins Pereira Junior
- **Irregularidade quanto à aglutinação indevida do objeto (justificativa insuficiente quanto ao não parcelamento) (item 3.2 deste relatório)**, tendo em vista que o objeto licitado é divisível e a justificativa dada pela AMMESF para o não parcelamento do objeto é insuficiente, ao não demonstrar objetivamente que a divisão em itens não é tecnicamente viável e economicamente vantajosa para a Administração, conforme determina o inc. II do art. 47, da Lei Federal nº 14.133/2021. **Responsáveis:** Sr. Pedro Henrique Soares Braga

Esta Unidade Técnica também se manifesta pela existência das seguintes **irregularidades** identificadas nesta análise:

- **Irregularidade quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços (item 4.1 deste relatório)**, tendo em vista a presença de objeto incerto e indefinido, caracterizando-se como um contrato do tipo guarda-chuva, diante de um amplo universo de serviços passíveis de serem contratados, sem estimativa de quantitativos máximos para cada um dos itens que o compõe, afrontando o disposto no art. 6º, inc. XXIII, a, c/c o art. 82, inc. I, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como entendimento doutrinário e jurisprudencial no tema. **Responsáveis:** Sr. Pedro Henrique Soares Braga e Sr. Adilson Martins Pereira Junior
- **Irregularidade quanto à ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital (item 4.2 deste relatório)**, tendo em vista a falta de detalhamento adequado do objeto, tornando-o incerto e indefinido, sem especificar com clareza os serviços demandados, caracterizando-se como uma contratação do tipo guarda-chuva, bem como ausência de definição das parcelas de maior relevância e valor significativo do certame, que amparasse as exigências de qualificação técnica contidas no edital, e inexistência de orçamento estimado, fundamentado em memórias de cálculo, para justificar o valor da contratação, afrontando o disposto no art. 6º, inc. XXIII, c/c art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021. **Responsáveis:** Sr. Pedro Henrique Soares Braga e Sr. Adilson Martins Pereira Junior

Ademais, observa-se que algumas alegações fogem à competência de análise desta Unidade Técnica. Desta forma, sugere-se o **encaminhamento** dos autos do processo para a Coordenadoria de Fiscalização de Concessões para análise do item relativo à ausência de atestados de qualificação técnica em matéria de modelagem de concessões e PPPs, bem como ausência de previsão de participação de escritórios de advocacia e atestados de serviços jurídicos para tais itens do objeto (itens VII e VIII da Denúncia, peça nº 02).

Por fim, tendo em vista o preenchimento dos requisitos indispensáveis para a **concessão da medida cautelar**, conforme descrito no item 5 deste relatório técnico, e tendo em vista que o Pregão Eletrônico nº 003/2024 se encontra homologado, esta Unidade Técnica sugere a determinação à AMMESF para que não se celebrem contratos a partir da Ata de Registro de Preços e se proceda à anulação do certame, tendo em vista se tratarem de vícios insanáveis.

7 Proposta de Encaminhamento

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

- a) Quanto ao **apontamento 3.1** (irregularidade quanto à exigência de qualificação técnica das licitantes), **3.2** (irregularidade quanto à aglutinação indevida do objeto), **4.1** (Irregularidade quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços) e **4.2** (Irregularidade quanto à ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital), sugere-se a citação dos responsáveis listados abaixo para que apresentem defesa, com fulcro no art. 150 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em virtude das atitudes elencadas nos itens 3.1.4, 3.2.4, 4.1.3 e 4.2.3 deste relatório:
 - i. Sr. Pedro Henrique Soares Braga (apontamentos 3.1, 3.2, 4.1 e 4.2)
 - ii. Sr. Adilson Martins Pereira Junior (apontamentos 3.1, 4.1 e 4.2)
- b) **Encaminhamento** dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Concessões para análise do **item 3.1** (irregularidade quanto à exigência de qualificação técnica das licitantes), em relação à alegação de ausência de atestados de qualificação técnica em matéria de modelagem de concessões e PPPs, bem como ausência de previsão de participação de escritórios de advocacia e atestados de serviços jurídicos para tais itens do objeto (itens VII e VIII da Denúncia, peça nº 02).
- c) Determinação à AMMESF para que não se celebrem contratos a partir da Ata de Registro de Preços e se proceda à **anulação do certame**, tendo em vista que o Pregão Eletrônico nº 003/2024 se encontra atualmente homologado e se tratarem de vícios insanáveis.

CFOSE/DFME, 04 de setembro de 2024.

Renata de Freitas Oliveira
Analista de Controle Externo
TC 03526-0