

Processo nº: 1168229

Natureza: Denúncia

Denunciante: Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco)

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: Consórcio Intermunicipal da Baixa Mogiana (CIMOG)

Relator: Conselheiro em Exercício Telmo Passareli

Data da Autuação: 23/05/2024

1 Identificação

O processo trata de denúncia apresentada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco), relativa ao Pregão Eletrônico nº 003/2024, Processo Licitatório nº 006/2024, realizado pelo Consórcio Intermunicipal da Baixa Mogiana (CIMOG). Tal licitação teve como objeto “Registro de Preços para contratação eventual, futura e parcelada de serviços de elaboração de projetos, estudos e orçamentos, bem como para prestação de serviços de assessoria técnica, administrativa, de supervisão e fiscalização nas áreas de engenharia, e arquitetura, para atendimento das demandas dos municípios consorciados ao CIMOG”. O valor estimado da contratação foi de R\$ 13.535.553,57 (treze milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e três reais e cinquenta e sete centavos).

2 Histórico

Em síntese, o denunciante alegou a ocorrência das seguintes irregularidades no referido processo licitatório (peça 1 do SGAP):

1. Incorreta a definição do objeto como comum, uma vez que os serviços previstos no presente edital se encaixam na definição de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual;
2. Irregular o uso do pregão para licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual;
3. Irregular o uso do tipo licitatório “menor preço”;
4. Irregular o uso do Sistema de Registro de Preços.

A documentação foi protocolizada sob o nº 9000559700/2024 em 21/05/2024. Posteriormente, a Denúncia foi recebida (peça 16 do SGAP) em 21/05/2024, sendo distribuída ao Conselheiro em Exercício Telmo Passareli em 23/05/2024 (peça 17 do SGAP).

No dia 24/05/2024, o Conselheiro Relator manifestou (peça 18 do SGAP) pela intimação do Presidente do CIMOG, Custódio Ribeiro Garcia, e do Presidente da Comissão de Contratação,

José Augusto Madeira Machado, para apresentarem esclarecimentos acerca dos fatos denunciados, bem como para encaminharem cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame.

Citados os responsáveis, estes apresentaram manifestação (peças 22 e 23 do SGAP), contendo esclarecimentos acerca dos fatos denunciados, bem como *link* para acesso à documentação do certame.

Então, o Conselheiro Relator anexou informação acerca da abertura do certame (peça 25 do SGAP) e encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para exame.

Posteriormente, a CFEL encaminhou os autos (peça 28 do SGAP) à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE) para análise. Naquela oportunidade, esta Unidade Técnica concluiu pela procedência do apontamento “Categorização irregular do objeto, uso indevido do pregão, adoção de critério de julgamento equivocado e falta de motivação para o uso do Sistema de Registro de Preços” (peça 29 do SGAP).

Em 09/07/2024, o Conselheiro Relator determinou a suspensão do Pregão Eletrônico 3/2024 e intimou o Presidente do CIMOG, Custódio Ribeiro Garcia, e o Presidente da Comissão de Contratação, José Augusto Madeira Machado, para cumprimento da decisão (peça 31 do SGAP), que foi realizado em 10/07/2024 (peça 36 do SGAP).

Após parecer do Ministério Público de Contas (peça 39 do SGAP), os responsáveis foram devidamente citados para apresentarem defesa (peça 40 do SGAP), o que foi realizado (peças 45/47 e 49/54 do SGAP).

Considerando os fatos até aqui narrados, cumpre a esta Unidade Técnica analisar o apontamento considerado procedente quando de sua análise inicial.

3 Análise da Defesa apresentada

3.1 Apontamento

Categorização irregular do objeto, uso indevido do pregão, adoção de critério de julgamento equivocado e falta de motivação para o uso do Sistema de Registro de Preços.

3.1.1 Manifestação anterior desta Unidade Técnica

Sobre esse apontamento, a Unidade Técnica esclareceu que, embora a denúncia tenha sido apresentada em tópicos distintos, os quatro itens analisados são fortemente relacionados, portanto, a análise foi feita conjuntamente.

Posteriormente, discorreu sobre a definição de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como os exemplos apresentados no art. 6º, XVIII, da Lei 14.133/21.

Em seguida, comparou os serviços descritos no edital da licitação com o conteúdo do art. 6º, XVIII, da Lei 14.133/21, constatando que os serviços detalhados no objeto da licitação são caracterizados como “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”.

Mais adiante, apresentou o conteúdo do art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/21, que proíbe o uso do pregão para contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

Ademais, entendeu que era procedente a denúncia em relação à irregularidade da contratação pelo tipo licitatório “menor preço”, uma vez que a previsão expressa do art. 37, § 2º, da Lei 14.133/21 exige a ponderação da técnica como critério avaliativo das propostas.

Por fim, entendeu também como procedente a denúncia em relação à irregularidade do uso do Sistema de Registro de Preços por dois motivos. Primeiramente, o inciso V do art. 82 da referida lei determina que o critério de julgamento das licitações de registro de preços deve ser o “menor preço” ou “maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado”, o que conflita com o previsto no art. 37, § 2º, da mesma lei, que define os critérios “melhor técnica” e “técnica e preço” para julgamento das licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Além disso, o art. 85 da Lei 14.133/21 define, como pré-requisito para uso do SRP, a existência de projetos padronizados, sem complexidade técnica e operacional, não sendo adequado ao caso analisado.

Assim, a Unidade Técnica concluiu que houve a categorização irregular do objeto, o uso indevido do pregão, a adoção de critério de julgamento equivocado e a falta de motivação para o uso do

Sistema de Registro de Preços, apontando como responsabilizáveis¹ os Srs. Custódio Ribeiro Garcia (Presidente do CIMOG), José Augusto Madeira Machado (Presidente da Comissão de Contratação) e a Sra. Denise Fátima Mariano dos Santos Souza (Membro da Comissão de Contratação e engenheira emissora da ART associada à elaboração da documentação técnica do edital).

3.1.2 Razões de Defesa

Os citados, Srs. Custódio Ribeiro Garcia (Presidente do CIMOG), José Augusto Madeira Machado (Presidente da Comissão de Contratação) e Sra. Denise Fátima Mariano dos Santos Souza (Membro da Comissão de Contratação e engenheira emissora da ART associada à elaboração da documentação técnica do edital), alegaram que o Pregão Eletrônico nº 003/2024 foi anulado integralmente, e que não houve nenhuma contratação decorrente do referido procedimento licitatório.

Ademais, disseram que o Consórcio Intermunicipal da Baixa Mogiana (CIMOG) buscará alternativas legais, em conformidade com o entendimento do TCE-MG, para atender às demandas dos Municípios consorciados.

3.1.3 Análise das Razões de Defesa

Primeiramente, os citados não apresentaram razões de defesa relativas ao mérito do apontamento, apenas alegaram que o Pregão Eletrônico nº 003/2024 foi anulado e que não houve nenhuma contratação decorrente desse processo licitatório. Verifica-se nos autos (peças 46 e 47 do SGAP) que o processo licitatório foi anulado em 31/07/2024, sob a justificativa de ilegalidade na escolha da modalidade licitatória.

Conforme análise inicial dessa Unidade Técnica, o objeto da licitação não poderia ser classificado como serviço comum, uma vez que se enquadra como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, de acordo com o art. 6º, XVIII, da Lei 14.133/21.

¹ Conceito apresentado no item II.1.4 da Análise Inicial (peça 29 do SGAP).

Ademais, pelo fato de ser serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, não poderia utilizar o pregão como modalidade, conforme previsto no art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/21:

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.²

No que se refere ao julgamento das propostas, deveria utilizar como critério a “melhor técnica” ou “técnica e preço”, conforme art. 37, § 2º, da Lei 14.133/21, sendo inadequada a utilização do critério “menor preço”:

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:

I - melhor técnica; ou

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.³

Quanto à utilização do SRP, o critério de julgamento deverá ser “menor preço” ou “maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado”, conforme previsto no art. 82, V, da Lei 14.133/21.

Entretanto, como o objeto desta licitação se trata de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, deve ser adotado “melhor técnica” ou “técnica e preço” como critério de julgamento, de acordo com o art. 37, § 2º, da Lei 14.133/21, portanto, não cabe a utilização do SRP tendo em vista o conflito entre esses dispositivos da lei. Além disso, para contratação de serviço de engenharia pelo SRP, deve existir projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, o que não se enquadra no caso em análise.

Portanto, a categorização incorreta do objeto da licitação gerou outras irregularidades, a saber: utilização indevida da modalidade “pregão”, adoção equivocada do critério de julgamento “menor

² Lei 14.133/21, art. 29, parágrafo único.

³ Lei 14.133/21, art. 37, § 2º.

preço” e ausência de motivação para uso do Sistema de Registro de Preços. Sendo assim, não se afasta a irregularidade apontada inicialmente pela CFOSE (peça 29 do SGAP).

3.1.4 Conclusão

Esta Unidade Técnica opina pela manutenção das irregularidades apontadas na análise inicial (peça 29 do SGAP), ou seja, houve a categorização irregular do objeto, uso indevido do pregão, adoção de critério de julgamento equivocada e falta de motivação para o uso do Sistema de Registro de Preços.

A responsabilidade desse apontamento é de Custódio Ribeiro Garcia (Presidente do CIMOG), de José Augusto Madeira Machado (Presidente da Comissão de Contratação) e de Denise Fátima Mariano dos Santos Souza (Membro da Comissão de Contratação e engenheira emissora da ART associada à elaboração da documentação técnica do edital).

3.1.5 Responsáveis

Responsável: Custódio Ribeiro Garcia, Presidente do CIMOG.

Conduta: assinar o edital da licitação (peça 9 do SGAP) contendo falhas relativas à categorização do objeto, ao uso de modalidade de licitação irregular, ao uso de critério de julgamento inadequado e à utilização indevida do Sistema de Registro de Preços.

Nexo de causalidade: a assinatura de um edital de pregão para registro de preços de serviços incompatíveis com a modalidade e o tipo licitatório pode levar a contratação de serviços de baixa qualidade técnica. Além disso, a licitação de serviços de engenharia sem adequada definição dos escopos e objetivos vai de encontro ao princípio do planejamento, previsto no art. 5º da Lei 14.133/21.

Culpabilidade: levando em consideração o cargo ocupado pelo responsável (Presidente do CIMOG), era esperado que o mesmo tivesse experiência prévia na análise de processos de licitação, assinando editais de licitação. Dessa forma, é razoável esperar que o mesmo tivesse conhecimento sobre as definições de serviços comuns e de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como da Lei 14.133/21 e de outras normas e jurisprudências sobre o assunto. Entretanto, apesar das irregularidades identificadas, o Pregão Eletrônico nº 003/2024 foi anulado antes da homologação do processo, não sendo realizada nenhuma contratação, logo, não há que se falar em dano ao erário.

Responsável: José Augusto Madeira Machado, Presidente da Comissão de Contratação.

Conduta: assinar o edital da licitação (peça 9 do SGAP) contendo falhas relativas à categorização do objeto, ao uso de modalidade de licitação irregular, ao uso de critério de julgamento inadequado e à utilização indevida do Sistema de Registro de Preços.

Nexo de causalidade: a assinatura de um edital de pregão para registro de preços de serviços incompatíveis com a modalidade e o tipo licitatório pode levar a contratação de serviços de baixa qualidade técnica. Além disso, a licitação de serviços de engenharia sem adequada definição dos escopos e objetivos vai de encontro ao princípio do planejamento, previsto no art. 5º da Lei 14.133/21.

Culpabilidade: levando em consideração o cargo ocupado pelo responsável (Presidente da Comissão de Contratação), era esperado que o mesmo tivesse experiência prévia na análise de processos de licitação, assinando editais de licitação. Dessa forma, é razoável esperar que o mesmo tivesse conhecimento sobre as definições de serviços comuns e de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como da Lei 14.133/21 e de outras normas e jurisprudências sobre o assunto. Entretanto, apesar das irregularidades identificadas, o Pregão Eletrônico nº 003/2024 foi anulado antes da homologação do processo, não sendo realizada nenhuma contratação, logo, não há que se falar em dano ao erário.

Responsável: Denise Fátima Mariano dos Santos Souza, Membro da Comissão de Contratação e engenheira emissora da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) associada à elaboração da documentação técnica do edital.

Conduta: assinar o edital da licitação e a ART associada (peça 9 do SGAP) contendo falhas relativas à categorização do objeto, ao uso de modalidade de licitação irregular, ao uso de critério de julgamento inadequado e à utilização indevida do Sistema de Registro de Preços.

Nexo de causalidade: a assinatura de um edital de pregão para registro de preços de serviços incompatíveis com a modalidade e o tipo licitatório pode levar a contratação de serviços de baixa qualidade técnica. Além disso, a licitação de serviços de engenharia sem adequada definição dos escopos e objetivos vai de encontro ao princípio do planejamento, previsto no art. 5º da Lei 14.133/21. Por fim, a assinatura da ART associada ao edital coloca a agente pública como responsável pelos aspectos técnicos da contratação, inclusive em relação à definição do escopo do objeto, que levou a escolha da modalidade e do tipo licitatório inadequado.

Culpabilidade: levando em consideração o cargo ocupado pela responsável (Membro da Comissão de Contratação e engenheira emissora da ART associada à elaboração da documentação

técnica do edital), era esperado que a mesma tivesse experiência prévia quanto aos aspectos técnicos da contratação. Dessa forma, é razoável esperar que a mesma tivesse conhecimento sobre as definições de serviços comuns e de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, bem como da Lei 14.133/21 e de outras normas e jurisprudências sobre o assunto. Entretanto, apesar das irregularidades identificadas, o Pregão Eletrônico nº 003/2024 foi anulado antes da homologação do processo, não sendo realizada nenhuma contratação, logo, não há que se falar em dano ao erário.

4 Conclusão

Após a análise das manifestações apresentadas, esta Unidade Técnica concluiu pela manutenção das seguintes irregularidades:

- **Categorização irregular do objeto, uso indevido do pregão, adoção de critério de julgamento equivocado e falta de motivação para o uso do Sistema de Registro de Preços** (item 3.1 deste relatório), sendo:
 - Incorreta a definição do objeto como comum, uma vez que os serviços previstos no presente edital se encaixam na definição de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual do art. 6º, XVIII, da Lei 14.133/21;
 - Irregular o uso do pregão para licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme previsão expressa no art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/21;
 - Irregular o uso do tipo licitatório “menor preço”, dada a previsão expressa no art. 37, § 2º, da Lei 14.133/21;
 - Irregular o uso do Sistema de Registro de Preços dadas as previsões do art. 82, V, e do art. 85, ambos da Lei 14.133/21.

Como responsáveis pelas irregularidades, esta Unidade Técnica apontou:

- Custódio Ribeiro Garcia, Presidente do CIMOG;
- José Augusto Madeira Machado, Presidente da Comissão de Contratação;
- Denise Fátima Mariano dos Santos Souza, Membro da Comissão de Contratação e engenheira emissora da ART associada à elaboração da documentação técnica do edital.

Por fim, opina-se pela possibilidade de emissão de determinação aos responsáveis pela contratação para que, na hipótese de abertura de procedimento licitatório com objeto análogo ao aqui examinado, encaminhem a este Tribunal a documentação referente às fases internas e externas do certame, para fins de verificar se houve a correção das irregularidades aqui apontadas.

5 Proposta de Encaminhamento

Diante de todo o exposto, em virtude dos indícios de irregularidades observados, sugere-se a adoção da seguinte medida:

- a) Quanto ao apontamento **3.1** (Categorização irregular do objeto, uso indevido do pregão, adoção de critério de julgamento equivocado e falta de motivação para o uso do Sistema de Registro de Preços), **determinação** aos responsáveis ou a quem lhes sucedam a adoção de providências com vistas a evitar a reincidência, nos termos do art. 138, II, da Resolução 24/2023 (Regimento Interno do TCEMG).

CFOSE/DFME, 18 de setembro de 2024.

Aloisio Correa Viana Júnior
Analista de Controle Externo
TC 3590-1