

Processo: 1167022
Natureza: Denúncia
Procedência: Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco – AMMESF
Exercício: 2024
Responsáveis: Pedro Henrique Soares Braga, Ana Pereira Neta e Adilson Martins Pereira Júnior
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

DENÚNCIA. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ARQUITETURA, ENGENHARIA, ESTRUTURAÇÃO E OUTROS. AUSÊNCIA DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA EXCESSIVA DE ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. AGLUTINAÇÃO INDEVIDA DO OBJETO. INDEVIDA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FALTA DE DETALHAMENTO ADEQUADO DO OBJETO. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. PRESENTES OS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA.

Quando no procedimento licitatório estiver concretizada a ofensa a normas e princípios reguladores da licitação, para fins de se evitar que a administração pública possa levar a efeito a celebração de um contrato administrativo irregular, faz-se necessária a intervenção fiscalizatória com vistas à concessão da medida cautelar de suspensão liminar do certame.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia, com pedido liminar, apresentada por 11E Consultoria e Treinamentos Ltda. - ME, em face do Procedimento Licitatório n. 003/2024, Pregão Eletrônico n. 003/2024, Registro de Preços n. 003/2024, deflagrado pela Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco – AMMESF, cujo objeto consiste na 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 instrumento convocatório, pelo prazo de 12 meses, dos municípios da área de atuação da AMMESF.

Assim, com vistas a viabilizar um exame mais cauteloso acerca dos fatos denunciados, determinei a intimação dos responsáveis para que encaminhassem a esta Corte de Contas cópia integral das fases interna e externa do certame, tomassem conhecimento do inteiro teor da Denúncia, apresentassem os esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos denunciados e

informassem o estágio atual do procedimento licitatório no momento do cumprimento desta intimação (peça 6 do SGAP).

Em face do exposto, foi submetido à minha consideração documento no qual a Sra. Ana Pereira Neta, atual Presidente da AMMESF, solicitava a dilação do prazo para que fosse possível o cumprimento da diligência, tendo sido deferido o pedido de dilação (peça 12 do SGAP).

Após a manifestação os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação. A citada coordenadoria analisou a matéria e concluiu pela concessão da medida cautelar, diante da configuração do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*. No mesmo ato, apresentou manifestação e encaminhou os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, uma vez que entendeu que os apontamentos demandavam conhecimento técnico especializado da área de engenharia (peça 21 do SGAP).

Após a remessa, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia analisou a matéria e manifestou-se pela procedência dos apontamentos iniciais referentes à exigência de qualificação técnica das licitantes e aglutinação indevida do objeto e dos complementares referentes à utilização do Sistema de Registro de Preços e ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital, propondo, nos mesmos moldes, o deferimento da medida cautelar de suspensão do certame (peça 22 do SGAP).

Na sequência, o Ministério Público junto ao Tribunal requereu, dentre outros pedidos, a suspensão da ata de registro de preços, com determinação para que não se firmassem contratos dela decorrentes (peça 24 do SGAP).

Em seguida determinei a intimação dos responsáveis para que informassem o estágio em que se encontrava o procedimento licitatório no momento do cumprimento da intimação, inclusive se o certame já tinha sido homologado e se havia contrato assinado (peça 25 do SGAP).

Em face do exposto, diante da documentação anexada aos autos, dei regular tramitação ao feito, encaminhando-o à coordenadoria competente para fins de análise da novel documentação (peça 39 do SGAP).

Ato contínuo, em seu relatório técnico, a 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios propôs a concessão da medida cautelar para suspender os efeitos da Ata de Registros de Preços n. 003/2024, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalizações de Concessões (assim como proposto pela CFOSE e MP), o encaminhamento dos autos ao Órgão Ministerial e a citação dos responsáveis (peça 40 do SGAP).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação analisou detidamente a matéria e manifestou-se pela procedência do apontamento de irregularidade referente à ausência de realização de procedimento de intenção de registro de preços, fundamentando, assim, o deferimento da medida liminar de suspensão do certame, nos seguintes termos (peça 21 do SGAP):

[...]

2.1 Apontamento:

Da ausência de realização de intenção de registro de preços.

[...]

2.1.3 Análise do apontamento:

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 NLCC, 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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

Na sequência, conforme proposto, os autos foram, encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia para fins de análise dos apontamentos de irregularidades referentes à exigência excessiva de atestados de qualificação técnica, ausência de especificação das parcelas de maior relevância ou valor significativo para fins de exigência de atestados de capacidade técnica, 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, exigência de certidão de acervo técnico (CAT) para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional e aglutinação indevida do objeto (ausência de justificativas devidas). Assim, a citada coordenadoria manifestou-se pela procedência dos apontamentos e apontou mais duas irregularidades, fundamentando, assim, a concessão da medida cautelar de suspensão do certame, nos termos a seguir aduzidos (peça 22 do SGAP):

[...]

3.1 Apontamento

Irregularidade quanto à exigência de qualificação técnica das licitantes

[...]

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.

[...]

3.2 Apontamento

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

[...]

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.

[...]

4.1 Apontamento

Irregularidade quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços

[...]

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;**

(...)

b) **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, conseqüentemente, a seleção daquela que seja a mais vantajosa para a Administração.

[...]

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.

[...]

4.2 Apontamento

Irregularidade quanto à ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital.

[...]

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.

[...]

Após os autos serem encaminhados para a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, tendo a citada coordenadoria concluído pela procedência do apontamento relativo à ausência de realização de procedimento de intenção de registro de preços, foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia que se manifestou pela procedência dos apontamentos referentes à exigência de qualificação técnica das licitantes, à aglutinação indevida do objeto, à utilização do Sistema de Registro de Preços e à ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital; tendo ambas as coordenadorias sugerido a suspensão do certame, considerando a gravidade das irregularidades identificadas.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que apresentou manifestação preliminar e requereu também a suspensão da Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico n. 003/2024, com determinação para que não se firmassem contratos dela decorrentes.

Na sequência, após os responsáveis serem novamente intimados e apresentarem documentação, os autos foram remetidos à 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios, para análise dos documentos apresentados pela AMMESF. Em seu relatório técnico a 1ª CAPLCM, assim como as demais coordenadorias e o *Parquet* de Contas, propôs a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 003/2024, de modo a impedir novas adesões e contratações vinculadas à referida ata:

[...]

2.2. Da Documentação apresentada pelo jurisdicionado (peças nº 31, 32 e 33)

A Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco, em resposta à determinação do relator Conselheiro Mauri Torres, informou que o procedimento licitatório n. 03/2024 foi homologado em 11 de abril de 2024, resultando na Ata de Registro de Preços nº. 003/2024, da qual foi solicitada apenas uma adesão, do Município de Buritizeiro/MG, que formalizou o contrato nº. 64/2024.

Foram juntados aos autos o pedido de adesão à Ata de Registro de Preços, subscrito pelo Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo de Buritizeiro-MG, datado de 29 de abril de 2024, e os dados constantes de consulta ao portal do SICOM sobre o Contrato nº. 64/2024 datado de 27/06/2024, no valor de R\$ 1.000.000,00, com a seguinte especificação de itens (...)

Considerando a documentação juntada aos autos, a 2ª Coordenadoria de Análises de Processos de Licitações e Contratados dos Municípios (2º CAPLCM) ratifica manifestação da CFEL (peça nº 21), tendo em vista que não foi apresentado qualquer fato ou fundamento que alterasse o entendimento pela procedência da denúncia quanto aos apontamentos já apreciados.

Ademais, considerando-se que o pregão eletrônico se encontra homologado e que foram identificados, tanto na análise da CFEL quanto na análise da CFOSE, vícios insanáveis que maculam o certame, sugere-se, em sede de medida cautelar, a suspensão da ata de registro de preços n.03/2024 na fase em que se encontra, com a emissão de determinação para que a AMMESF se abstenha de aceitar novas adesões ou de realizar novas contratações dela decorrentes.

3. Análise do Pedido Liminar

Após análise da denúncia e da documentação juntada aos autos, em especial do Edital de Pregão Eletrônico nº 003/2024 da Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF), esta Unidade Técnica, ratificando os entendimentos da antiga CFEL e da CFOSE, manifesta-se pela necessidade de concessão de medida cautelar, por estarem presentes dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, conforme a seguir analisado.

O *fumus boni iuris* foi suficientemente exposto nos relatórios de peças nº. 21 e 22, por meio dos quais as Unidades Técnicas opinaram pela procedência dos seguintes apontamentos:

- Da ausência de realização de intenção de registro de preços.
- Falta de justificativa para o não parcelamento (Da exigência excessiva de atestados de qualificação técnica)

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

Também se destacam as irregularidades apontadas pela CFOSE no relatório de peça 22:

- Irregularidade quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços
- Irregularidade quanto à ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital (falta de detalhamento adequado do objeto, tornando-o incerto e indefinido)

Impende destacar que o *fumus boni iuris* refere-se à probabilidade de existência do direito invocado pelo denunciante. Nesse caso, entende-se que tal requisito está presente, uma vez que as irregularidades constatadas ao longo do presente relatório evidenciam falhas graves desde a concepção da contratação, incluindo deficiências no planejamento, inadequação do procedimento utilizado, falhas na exigência de qualificação técnica, ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital. Essas irregularidades comprometem a regularidade do procedimento licitatório e dos atos dele decorrentes, o que enseja a adoção de providências por este Tribunal.

Quanto ao *periculum in mora*, importante pontuar que a Ata de Registro de Preços nº. 003/2024 foi firmada entre o Consórcio CSN7 Projetos e a Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco em 11 de abril de 2024 (peça nº. 16).

Em 29 de abril de 2024, o município de Buritizeiro apresentou Pedido de Adesão à Ata de Registro de Preços. A Adesão foi formalizada através do contrato nº. 64/2024, processo nº 06/2024, publicado em 27/06/2024, conforme dados registrados no Portal Sicom.

Segundo informado pela Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (peça nº. 31 do SGAP), somente foi solicitada a adesão do município de Buritizeiro/MG.

Registra-se que a validade da Ata de Registro de Preços é de 1 (um) ano, a contar de 11 de abril de 2024, podendo ser prorrogada por igual período.

Desse modo, considerando-se que a Ata de Registro de Preços ainda está vigente, com riscos de novas adesões, resta evidenciado o *periculum in mora*.

A adesão de novos municípios à referida ata, sem uma estimativa adequada quanto ao valor dos serviços para cada município, pode gerar prejuízo ao erário a esses entes, uma vez que o valor a ser pago pode estar superdimensionado em relação aos custos reais para cada local.

Em julgamento semelhante, este Tribunal de Contas concedeu medida cautelar para suspender os efeitos da Ata de Registro de Preços. O referido processo também envolveu a realização de Pregão Eletrônico por consórcio intermunicipal para registro de preços, sem o planejamento adequado, com a composição dos custos estipulados por habitante e sem orçamentos detalhados em planilhas com a composição de todos os custos unitários dos serviços. O requisito do *periculum in mora* foi justificado com base no risco de execução ineficiente do contrato e consequente prejuízo aos municípios consorciados que apresentam realidades distintas (...)

Embora já tenha ocorrido adesão do município de Buritizeiro, a concessão de medida cautelar é viável para impedir novos contratos e adesões até o término do prazo de validade da Ata de Registro de Preços.

Essa medida é fundamental, tendo em vista que a Ata de Registro de Preços encontra-se vigente, com possibilidade de ser prorrogada e de serem firmadas novas adesões.

[...]

Após examinar detidamente os apontamentos de irregularidades, podemos notar que o edital em comento apresentou falhas capazes de macular a sua lisura, tais como a ausência de

realização de procedimento de intenção de registro de preços, exigência de qualificação técnica das licitantes, aglutinação indevida do objeto, utilização do Sistema de Registro de Preços e ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital. Assim, a paralisação do certame é medida que se impõe, visando se resguardar a efetividade das contratações compartilhadas, definindo com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos, sob pena de se colocar em risco a eficiência das contratações públicas.

Isso posto, diante dessas circunstâncias, verificam-se os elementos necessários para a concessão da medida liminar de suspensão do pleito, conforme conclusão da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e da 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios.

Nesse cenário, nos termos do disposto no art. 50, § 1º da Lei Federal n. 9784/1999, utilizando-se da motivação *aliunde*, adoto como razão de decidir os fundamentos devidamente explicitados pela CFEL, CFOSE e 1ª CAPLCM, fazendo remissão aos mesmos, eis que se apresentam robustos e coesos.

Ademais, considerando que a competência deste Tribunal de Contas para sustar atos encerra-se não na homologação ou na adjudicação de um processo licitatório, mas sim na assinatura do contrato, diante das irregularidades constatadas, entendo pela necessidade de que ocorra **a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 003/2024, Pregão Eletrônico n. 003/2024, deflagrado pela Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF), com determinação para que não se firmem contratos dela decorrentes.**

Assim, valendo-me da análise da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e da 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios como razão de decidir, verifico que diante da procedência dos apontamentos da Denúncia, a suspensão é medida que se impõe, haja vista que uma decisão tardia pode resultar em graves danos ao interesse público. Nesse cenário, diante da possibilidade de formalização de múltiplos contratos administrativos, a meu ver, resta demonstrada a ocorrência do perigo da demora (*periculum in mora*).

Ainda, neste juízo superficial e urgente, diante da possibilidade de prosseguimento da contratação do objeto licitado por ato voluntário, entendo estar caracterizada a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), uma vez que restou demonstrada a violação da legislação de regência, em decorrência das graves irregularidades constatadas no processo licitatório em exame.

Isso posto, diante dessas circunstâncias, verificam-se os elementos necessários para a concessão da medida liminar de suspensão do pleito. Por conseguinte, caso este Tribunal de Contas não promova a imediata suspensão da licitação pública, ter-se-á a celebração de contrato administrativo decorrente de procedimento licitatório viciado, no qual não terá sido dada primazia à necessária competitividade do certame.

Ressalte-se que, nos termos do art. 121 da Resolução n. 24/2023, este Tribunal de Contas no exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios poderá determinar a suspensão dos certames até a data da assinatura dos respectivos contratos ou da entrega dos bens ou dos serviços, sempre que houver receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito.

Assim, considero presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, havendo, portanto, elementos para ensejar a concessão da medida liminar no caso em análise.

Assinlo que as questões aqui examinadas justificam, por si só, a suspensão da licitação, resguardando-se esta relatoria a prerrogativa de apreciar outras falhas, apontadas na inicial ou detectadas após detido exame dos autos.

III – DECISÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 121 c/c o art. 347 do RITCMG, **determino a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 003/2024, Pregão Eletrônico n. 003/2024, deflagrado pela Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF), com determinação para que não se firmem contratos dela decorrentes, , ad referendum** da Segunda Câmara, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$10.000,00 (dez mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Fixo o **prazo de 5 (cinco) dias úteis** para que o **Sr. Pedro Henrique Soares Braga**, ex-Presidente da AMMESF e subscritor do Edital; a **Sra. Ana Pereira Neta**, atual Presidente da AMMESF e o **Sr. Adilson Martins Pereira Júnior**, engenheiro civil, subscritor do Termo de Referência, comprovem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório, na fase em que se encontrar.

Em caso de revogação ou anulação do certame, determino que se faça comunicação a este Tribunal de Contas a respeito, no **prazo de 48 (quarenta e oito) horas**, comprovando-se a publicidade do respectivo ato.

Intimem-se a empresa Denunciante, 11E Consultoria e Treinamentos Ltda-ME, o Sr. Pedro Henrique Soares Braga, a Sra. Ana Pereira Neta e o Sr. Adilson Martins Pereira Júnior, do teor desta decisão, nos termos do art. 245, § 2º, incisos I e IV, do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023).

Em seguida, efetivem-se os trâmites necessários à submissão desta decisão à Segunda Câmara deste Tribunal para referendo.

Após o referendo desta decisão e comprovação da suspensão do certame, sejam os presentes autos **encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações** 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.

Ato contínuo, **determino o encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal**, para manifestação preliminar, conforme disposto no § 2º do art. 66 do Regimento Interno deste Tribunal.

Ao final, retornem os autos conclusos a este Relator.

Belo Horizonte, 02 de abril de 2025.

MAURI TORRES
Conselheiro Relator
(assinado digitalmente)