



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP

ANÁLISE INICIAL

PROCESSO N.: 1.167.022

NATUREZA: Denúncia

JURISDICIONADO: Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco - AMMESF

RELATOR: Conselheiro em exercício Adonias Monteiro

DATA DE AUTUAÇÃO: 02/04/2024

Sumário

Sumário.....	1
1 Introdução.....	1
2 Escopo	4
3 Análise dos fatos.....	5
3.1 Apontamentos apresentados na denúncia	5
3.2 Manifestação dos responsáveis.....	6
3.3 Contratação de estudos na fase de estruturação de concessões e PPPs	7
3.4 Análise dos apontamentos	8
4 Conclusão	16
5 Medida proposta	17
6 Proposta de encaminhamento	17

1 Introdução

Trata-se de Denúncia apresentada pela empresa 11E Consultoria e Treinamento Ltda. ME., com pedido de concessão de medida cautelar, em face do Pregão n. 3/2024, realizado pela Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF).

O referido pregão teve 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*



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP

concessões públicas e parceria público-privada (PPP), de acordo com as exigências previstas no edital, nos municípios na área de atuação da AMMESF”, com valor estimado de R\$ 25.500.000,00¹.

Inicialmente, determinou-se a intimação dos Srs. Pedro Henrique Soares Braga, então presidente da AMMESF, e Adilson Martins Pereira Júnior, engenheiro civil, para apresentação de esclarecimentos necessários e encaminhamento de documentos relativos ao certame².

Em 06/06/2024, a então Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) elaborou relatório a partir de análise de um dos apontamentos da denúncia, sugerindo o deferimento da medida cautelar para suspensão do procedimento³. A irregularidade foi considerada grave o suficiente para o deferimento do pleito cautelar, devido à ausência de obediência ao princípio do planejamento, o que poderia resultar em consequências diretas sobre a correta definição dos quantitativos licitados e, por conseguinte, à competitividade e à escolha da melhor proposta.

Em seguida, a análise técnica foi complementada pelo relatório da Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CFOSE), que tratou dos apontamentos que demandavam conhecimentos específicos da área de sua competência. A CFOSE manifestou-se pela procedência de apontamentos indicados na denúncia e identificou novas irregularidades no certame, reiterando a sugestão de concessão da medida cautelar pleiteada pela denunciante⁴.

Em 30/10/2024, o Ministério Público de Contas emitiu o parecer de peça n. 24 do SGAP, por meio do qual requereu a suspensão da ata de registro de preços, com determinação para que não fossem firmados contratos dela decorrentes, e manifestou-se pelo encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações (CFCP), para análise do apontamento restante.

¹ Conforme previsto no edital juntado na peça n. 2 do SGAP, p. 33, e disponível no link <https://www.licitacoesammesf.com.br/home.jsf?windowId=de9>, acessado em 06/05/2025.

² Peça n. 6 do SGAP.

³ Peça n. 21 do SGAP.

⁴ Peça n. 22 do SGAP.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Diretoria de Fiscalização de Contratos e Parcerias - DFCP
Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações - CFCP

Em 1º/10/2024, o relator determinou a intimação dos responsáveis para que fosse informado o estágio do procedimento licitatório e se havia algum contrato assinado⁵. Em resposta, a AMMESF informou que a licitação foi homologada em 11/04/2024, e que fora solicitada apenas uma adesão, pelo Município de Buritizeiro, o qual formalizou o contrato n. 64/2024⁶.

Os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações dos Municípios (1ª CAPLCM), para análise da documentação mais recente encaminhada pela AMMESF. Conforme relatório de peça n. 40 do SGAP, a referida unidade técnica aderiu às demais análises juntadas aos autos, no sentido de haver graves irregularidades no Pregão n. 3/2024, o que justificaria a concessão de medida cautelar.

Em 02/04/2025, o conselheiro relator deferiu a medida cautelar pleiteada e determinou a suspensão dos efeitos da ata de registro de preços fruto do Processo Licitatório n. 3/2024, deflagrado pela AMMESF, com determinação para que não se firmem contratos dela decorrentes⁷. A Decisão foi posteriormente referendada pela 2ª Câmara deste TCEMG, em sessão realizada no dia 08/04/2025.

Intimado para comprovar o cumprimento da medida cautelar, o atual presidente da AMMESF, Sr. Jairo de Matos Borges Junior, informou que o prazo de validade da ata de registro de preços encerrou-se no dia 11/04/2025, não tendo sido assinado termo aditivo de prorrogação de prazo. Desse modo, a determinação de suspensão estaria prejudicada⁸.

Por fim, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações (CFCP), para análise do apontamento referente 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, conforme determinado no acórdão de peça n. 47 do SGAP.

É o relatório, no essencial.

⁵ Peças n. 25 e 29 do SGAP.

⁶ Peça n. 31 do SGAP.

⁷ Peça n. 42 do SGAP.

⁸ Peça n. 51 do SGAP.

2 Escopo

A denunciante aponta, em síntese, a existência das supostas irregularidades sintetizadas a seguir:

- i) ausência de realização de intenção de registro de preços;
- ii) exigência excessiva de atestados de qualificação técnica;
- iii) ausência de especificação das parcelas de maior relevância ou valor significativo para fins de exigência de atestados de capacidade técnica;
- iv) 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, bem como ausência de previsão de participação de escritórios de advocacia e atestados de serviços jurídicos para tais itens do objeto;
- v) exigência de certidão de acervo técnico (CAT) para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional;
- vi) aglutinação indevida do objeto (ausência de justificativas devidas).

O primeiro apontamento, referente à ausência de realização de intenção de registro de preços (i), foi analisado pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, por meio do relatório de peça n. 21 do SGAP, e considerado procedente.

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, por sua vez, concluiu pela procedência dos apontamentos relativos à exigência restritiva de critérios de qualificação técnica das licitantes, ausência de especificação das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, exigência de CAT para comprovação de qualificação técnico-operacional e quanto à aglutinação indevida do objeto (ii, iii, v e vi)⁹. Além disso, a referida unidade técnica identificou as seguintes irregularidades adicionais:

- i) Irregularidade quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços;
- ii) Irregularidade quanto à ausência de elementos mínimos obrigatórios no edital.

Feito o registro acima, o presente relatório tem por objetivo realizar a análise inicial do apontamento restante, relativo à ausência de requisitos de qualificação técnica relacionados à elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões e parcerias público-privadas, bem como ausência de previsão de participação de

⁹ Relatório de peça n. 22 do SGAP.

escritórios de advocacia e atestados de serviços jurídicos para tais itens do objeto, conforme determinação contida na decisão de peça n. 42 do SGAP.

Finalmente, é importante pontuar que a análise que será realizada doravante levará em conta que o Pregão Eletrônico n. 3/2024 foi homologado em 11/04/2024, com a assinatura de um contrato, pelo Município de Buritizeiro¹⁰. Posteriormente, foi deferida medida cautelar que determinou a suspensão da ata de registro de preços, e o presidente da AMMESF informou que a referida ata não está mais vigente, tendo em vista o encerramento do prazo de validade sem prorrogação.

3 Análise dos fatos

3.1 Apontamentos apresentados na denúncia

Entre os diversos serviços que integram o objeto da licitação, consta o desenvolvimento de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões públicas e parceria público-privada (PPP).

À vista disso, a denunciante alega que esse trabalho de “modelagem” envolve estudos mais robustos e complexos do que a elaboração de projetos em geral, de modo que as exigências de qualificação técnica operacional e profissional devem acompanhar esse nível de complexidade, para garantir a eficácia, qualidade e conformidade dos estudos e projetos, além de resguardar o interesse público e minimizar riscos.

Aduz que a AMMESF deflagrou um procedimento licitatório de tamanha complexidade e monta financeira, envolvendo diversos tipos de serviços especializados, para uma associação de 44 municípios, e não teve a devida e indispensável cautela de estabelecer critérios de qualificação técnica pertinentes ao escopo das atividades a serem executadas, abrindo margem para que empresas sem a necessária expertise demandada pelo objeto ingressem no certame e se sagrem vencedoras.

¹⁰ O mencionado contrato não consta dos autos e não foi possível localizar o mencionado documento na página eletrônica da AMMESF, tampouco no portal eletrônico do Município de Buritizeiro.

A denunciante afirma que, malgrado a contratação contemple em seu objeto a modelagem de concessões e PPPs, não traz uma única exigência de qualificação técnica para esse tipo de serviço, em nítido direcionamento da licitação, provavelmente em favor de uma empresa especializada em projetos de engenharia, considerando que foram exigidos apenas atestados de projetos.

Além disso, a denunciante questiona a ausência de previsão editalícia quanto à participação de escritório de advocacia para o desenvolvimento dos serviços jurídicos, e a suposta omissão quanto à exigência de qualificação técnica no que se refere aos serviços jurídicos em modelagem de concessões públicas e PPPs.

De acordo com a denunciante, os serviços jurídicos representam parte relevante da estruturação de concessões e PPPs, e por isso deveria ter constado do edital a exigência de qualificação nessa área.

3.2 Manifestação dos responsáveis

Intimados os responsáveis para prestarem esclarecimentos a respeito dos fatos denunciados, foi juntada aos autos, em resposta, a decisão de não provimento da impugnação ao edital, extraída do processo administrativo da licitação¹¹. No entanto, o referido documento não abordou, especificamente, o apontamento objeto desta análise.

3.3 Contratação de estudos na fase de estruturação de concessões e PPPs

Antes de entrar na análise específica do edital publicado pela AMMESF, cumpre, **sem pretender esgotar o tema**, tecer algumas considerações sobre a estruturação dos projetos de concessões.

Com efeito, antes da licitação de uma concessão, o Poder Concedente, ou uma entidade autorizada por ele, deve realizar uma série de estudos preliminares. Segundo o Manual de Auditoria de Obras Públicas IBRAOP¹², esses estudos preliminares são elementos que têm por

¹¹ Peças n. 16 e 19 do SGAP.

¹² Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP). Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia. 2019. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Manual-de-Aud-de-Obras-e-Serv-de-Eng.pdf>. Acesso em: 29 abr 2025.

objetivo identificar necessidades, estimar recursos e escolher a melhor alternativa para atender aos anseios da sociedade local, compreendendo o Programa de Necessidades, os Estudos de Viabilidade e o Anteprojeto. Estudos de viabilidade, por sua vez, são definidos como instrumentos que permitem analisar as alternativas previamente selecionadas e escolher aquela mais viável sob os aspectos técnico, econômico e ambiental.

Para realização desses estudos, o Poder Concedente pode realizar o trabalho internamente, utilizando apenas servidores públicos, sem nenhum auxílio externo. Todavia, frequentemente, a Administração, devido a suas limitações técnicas, operacionais e jurídicas, não os realiza diretamente¹³. Em vez disso, ela conta com o auxílio de outras entidades, públicas ou privadas, que são especializadas em elaborá-los. Esses estudos podem focar em aspectos específicos, como o levantamento de dados, ou ter um escopo mais amplo, englobando a totalidade da modelagem da concessão. Em situações mais complexas, a contratação de um agente estruturador se faz necessária, sendo que este torna-se responsável pela coordenação geral e pela subcontratação de serviços adicionais, como uma variedade de estudos específicos e projetos.

Essas entidades, muitas vezes dotadas de maior expertise setorial do que a própria Administração, fornecem os subsídios necessários para publicação do edital destinado à contratação de concessões, garantindo que todos os aspectos técnicos, financeiros e jurídicos sejam adequadamente considerados e que o projeto seja viável, atendendo ao interesse público.

Os ajustes que irão viabilizar a elaboração desses estudos preliminares podem ser realizados de diversas formas, dentre os quais se destacam os seguintes:

- 1) Contratação de consultorias por licitações tradicionais, seguindo os preceitos da Lei Geral de Licitações;
- 2) Ajustes com um agente estruturador ou organismos internacionais. A Lei n. 13.529/17¹⁴ também possibilita a contratação direta por dispensa de licitação nas

¹³ Embora seja possível a realização dos estudos pela equipe técnica dos próprios entes públicos, trata-se de prática pouco usual, sobretudo em âmbito municipal, na medida em que exige elevado grau de maturidade e *expertise* multidisciplinar da equipe dedicada à estruturação do projeto nas diversas áreas do conhecimento relacionadas à concessão.

¹⁴ Lei nº 13.529/17: Artigo 5º O agente administrador poderá ser contratado diretamente, mediante dispensa de licitação, por entidades da Administração Pública, estadual, distrital e municipal, direta e indireta, para desenvolver, com recursos do fundo, as atividades e os serviços técnicos necessários para viabilizar a licitação de projetos de concessão e de parceria público-privada, hipótese em que poderão ser incluídos a revisão, o aperfeiçoamento ou a complementação de trabalhos anteriormente realizados.

hipóteses de fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas;

3) Por meio da autorização do artigo 21 da Lei n. 8.987/95, usualmente por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)¹⁵, em que, após chamamento público para um determinado objeto (ou conjunto deles), cada consultoria autorizada elabora estudos e um dos trabalhos é escolhido como base.

Também é possível a contratação direta, mas apenas se o caso se adequar às situações previstas de dispensa ou inexigibilidade, conforme disciplinam os artigos 74 e 75 da Lei n. 14.133/21. Trata-se de hipóteses restritas, que não servem como solução genericamente aplicável à contratação dos serviços de estruturação de projetos.

Essas são, em linhas gerais, alguma das possibilidades de obtenção de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira que podem ser utilizadas pelo Poder Concedente para estruturar uma licitação para concessão de serviços públicos. Feito esse registro, passa-se a analisar o caso concreto.

3.4 Análise dos apontamentos

No caso dos autos, a AMMESF optou pela contratação de empresa para desenvolvimento de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões públicas e parcerias público-privadas (“PPP”) por meio de licitação pelo Sistema de Registro de Preços. Ocorre que o processo licitatório apresenta diversas irregularidades, já analisadas por outras Coordenadorias, como descrição do objeto de forma genérica, ausência de planejamento adequado, reunião de serviços diversos em lote único, utilização indevida do sistema de registro de preços, exigência excessiva de atestados de qualificação técnica e exigência de certidão de acervo técnico (CAT) para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional.

Restou a cargo desta CFCP proceder à análise inicial do apontamento que se refere à ausência de exigência de comprovação de qualificação técnica da licitante em relação à elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões públicas e parcerias público-privadas.

¹⁵ Exceto no PMI com autorização exclusiva, permitido a partir do Decreto nº 10.104/19, em que a autorização para realização dos estudos poderá ser conferida com exclusividade ou a número limitado de interessados.

De início, convém transcrever o que dispõe o art. 67 da Lei Federal n. 14.133/21 acerca da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional nas licitações:

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

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

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

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

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

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

§ 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. [...]

A lei estabeleceu, em rol exaustivo, os limites do que pode ser exigido das licitantes para fins de comprovação da qualificação técnica, com enfoque na vedação de exigência de documentação adicional que possa implicar restrição indevida de quem poderia fornecer o objeto ou prestar o serviço de forma satisfatória.

Assim, seguindo o que dispõe o art. 37, XXI¹⁶, da Constituição da República, somente é lícito impor requisitos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, sempre com vistas à ampliação do número de participantes da disputa.

A fixação dos requisitos para comprovação da qualificação técnica, desde que respeitados os limites previstos na lei e na CRFB/88, insere-se no campo da discricionariedade do administrador¹⁷. A decisão quanto ao que vai ou não ser exigido das licitantes, no entanto, deve levar em consideração critérios técnicos e as especificidades de cada objeto. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula n. 263, sedimentou o entendimento de que as exigências de qualificação técnica devem guardar proporção com a dimensão e complexidade do objeto a ser executado¹⁸.

Na lição de Marçal Justen Filho:

O conteúdo e a extensão da qualificação técnica dependem diretamente do objeto da licitação. Ao definir o objeto a ser contratado, a Administração Pública está implicitamente delimitando a qualificação técnica que os eventuais interessados em participar da licitação deverão apresentar.¹⁹

No caso dos autos, o edital, ao tratar dos requisitos de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional estabeleceu o seguinte:

9.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

9.4.1 Para atendimento da qualificação técnico-operacional, será(ão) exigido(s) atestado(s) de capacidade técnico-operacionais emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove(m) que o licitante tenha executado para o órgão ou entidade da administração pública

¹⁶ Art. 37 [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

¹⁷ Para Luiz Cláudio de Azevedo, “nas licitações, não é obrigatório que o edital exija do licitante comprovação de qualificação técnica. Trata-se de uma decisão de caráter discricionário, em que se avaliam, caso a caso, os riscos inerentes a cada objeto. **É comumente exigida nas licitações de obras e serviços, dado o volume financeiro e a complexidade envolvidos.**”. CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. Como Fixar Os Requisitos De Qualificação Técnica Nas Licitações Da Administração Pública. 1.ED, p 91. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4454>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁸ Súmula n. 263 do TCU. Para a comprovação da capacidade técnico-operacional dos 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.**

¹⁹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, p. 857. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, os seguintes serviços:

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

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

- 9.4.2.1. Elaboração de Projeto Arquitetônico;
- 9.4.2.2. Elaboração de Projeto Urbanístico e Paisagístico;
- 9.4.2.3. Elaboração de Projeto de Drenagem Pluvial;
- 9.4.2.4. Elaboração de Projeto de Pavimentação Asfáltica Urbana e Rodoviária;
- 9.4.2.5. Elaboração de Projeto de Pontes ou Viadutos
- 9.4.2.6. Elaboração de projeto de topobatimetria, planilamtimetrico e projeto topográfico
- 9.4.2.7. Elaboração de Projeto de Saneamento;
- 9.4.2.8. Elaboração de Projeto Estrutural em Concreto;
- 9.4.2.9. Elaboração de Projeto de Estrutura Metálica;
- 9.4.2.10. Elaboração de Projeto de Rede de Iluminação Pública;
- 9.4.2.11. Elaboração de projeto de Elétrico de subestação.
- 9.4.2.11. Elaboração de projeto de instalação de gás
- 9.4.2.13. Elaboração de projeto de projeto contra incêndio PCIP
- 9.4.2.14. Elaboração de projeto de cabeamento estruturado
- 9.4.2.15. Elaboração de projeto de Estrutural de Alto desempenho
- 9.4.2.16. Elaboração de projeto de Fundações profundas

9.4.2.17. COORDENAÇÃO TÉCNICA ELABORAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DE PROJETOS EM BIM

9.4.2.18. Realização de coordenação e compatibilização de projetos.

9.4.2.19. Elaboração de Estudos Ambientais em obras de infraestrutura;

9.4.3 A empresa contratada deverá indicar como responsáveis técnicos, no mínimo:

9.4.3.1. 01 (um) Engenheiro Civil (Apresentar registro do profissional no órgão competente);

9.4.3.2. 01 (um) Engenheiro Ambiental (Apresentar registro do profissional no órgão competente);

9.4.3.3. 01 (um) Engenheiro Eletricista (Apresentar registro do profissional no órgão competente);

9.4.3.4. 01 (um) Engenheiro Sanitarista (Apresentar registro do profissional no órgão competente);

9.4.3.5. 01 (um) Engenheiro de Segurança do Trabalho (Apresentar registro do profissional no órgão competente);

9.4.3.6. 01 (um) Engenheiro Agrônomo (Apresentar registro do profissional no órgão competente);

9.4.3.7. 01 (um) Arquiteto (Apresentar registro do profissional no órgão competente).

9.4.3.8. 01 (um) Arquiteto com pós-graduação em Hospitalares (Apresentar registro do profissional no órgão competente).

9.4.3.9. 01 - Técnico em agrimensura

9.4.3.10. 01 Técnico administrativo Especialista em SICONV COM COMPROVACAO DE CURSO

9.4.3.11. 01 - Engenheiro Mecânico

Em que pese a quantidade de documentos exigidos, não houve exigência de qualificação técnica especificamente quanto à elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeiros para concessões e PPPs, conforme apontado na denúncia.

Até foi prevista no edital em comento, é verdade, a necessidade de a licitante interessada comprovar experiência prévia na elaboração, por engenheiro ou arquiteto devidamente registrado no CREA/CAU, de projeto de saneamento e de rede de iluminação pública, o que corresponderia a apenas uma das etapas necessárias para avaliar a viabilidade técnica e econômica de um empreendimento. O edital ainda limita a exigência de qualificação técnica aos setores de saneamento e de iluminação pública, os quais não foram especificados no objeto da contratação. É o caso, portanto, de avaliar se essa omissão constitui irregularidade.

Primeiramente, observa-se que muitas das irregularidades tratadas em outras análises realizadas nestes autos relacionam-se com o apontamento ora examinado, como é o caso, por exemplo, da

definição deficiente do objeto. Como visto acima, a avaliação quanto à adequação das exigências de qualificação técnica está intrinsecamente ligada ao que foi definido como objeto da licitação.

Ocorre que, conforme analisado pela CFOSE no relatório de peça n. 22 do SGAP, o termo de referência não traz especificação adequada do objeto. Não houve definição clara do que se pretende contratar, pois o instrumento convocatório listou diversos serviços envolvendo, em sua maioria, a elaboração de projetos nas mais diversas áreas da engenharia, bem como estudos de viabilidade técnico-econômica.

Quanto à consultoria para projetos de Concessões e PPPs, não há sequer a especificação do serviço público objeto de eventual delegação, ou ao setor em que está inserido. Com base no que está previsto no edital, os estudos a serem contratados poderiam tratar de delegação de serviços de saneamento, transporte, iluminação pública ou qualquer outro. Essa indefinição prejudica a correta definição dos requisitos de qualificação técnica.

Outra irregularidade já analisada nos autos e que repercute na definição da qualificação técnica exigida na licitação refere-se à aglutinação indevida de serviços diversos em lote único, com justificativa insuficiente para o não parcelamento. Na espécie, foram listadas inúmeras exigências de experiência anterior em projetos de engenharia de áreas distintas e, ainda assim, não se estabeleceu qualquer exigência especificamente em relação aos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeiros para concessões e PPPs. Caso o objeto tivesse sido dividido em lotes, as exigências poderiam estar restritas a uma área específica, ampliando a competitividade. A propósito, segue trecho do voto proferido pelo relator conselheiro Agostinho Patrus, nos autos da Denúncia n. 1101729, pertinente ao tema:

Analisando os itens licitados, concluo que o parcelamento, de fato, teria reduzido os requisitos de habilitação, permitindo que as exigências fossem limitadas às parcelas de maior relevância e valor significativo, porquanto a dimensão econômica e a complexidade técnica de cada item ou lote seriam diversas, e, consequentemente ampliaria à competitividade do certame. A inadequada condução da fase preparatória do certame acabou condicionando uma sequência de atos, como a opção pela licitação em lote único, e tendo sido processada desta maneira, acaba justificando a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional de forma global. Isto é, se a Administração municipal tivesse parcelado o objeto, possibilitando a adjudicação por itens ou lotes, o recomendável seria que fosse exigido somente o necessário para o cumprimento de cada item ou lote. Mas na situação em exame, não havendo a divisão do objeto em parcelas, apenas uma empresa se tornaria responsável

pelo cumprimento de todos os serviços discriminados nos lotes, sendo razoável que comprovasse sua capacidade para a execução dos serviços demandados [...] ²⁰

Além disso, havendo diversos serviços em um mesmo lote, a qualificação deve recair sobre as parcelas mais complexas, relevantes e de valor significativo, de forma devidamente justificada nos autos, o que não ocorreu no caso.

E caso fossem superadas as demais irregularidades constatadas, se a seleção de empresa para elaboração de estudos necessários para estruturação de concessões e PPPs fosse licitada em lote separado, tendo como foco a alegação da denunciante de que a Administração deveria ter previsto, obrigatoriamente, exigências de experiência anterior na elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômica, entende-se que, de fato, o serviço envolve complexidade que atrai a necessidade de qualificação técnica específica.

É certo que o rol de exigências de qualificação previstas em lei constitui o máximo do que pode ser exigido das licitantes, e não o mínimo ²¹. Não se olvida, ainda, que os requisitos de capacidade técnica devem servir como instrumento de garantia para a administração pública de que a contratada que será selecionada no certame terá condições técnicas e *know how* para bem executar as obrigações previstas no contrato pretendido, o que deve ser avaliado pelo gestor público, no exercício do seu poder discricionário.

Ocorre que, apesar de discricionário, o gestor público não possui um cheque em branco para exigir ou deixar de exigir o atendimento a requisitos que se revelam necessários para assegurar que uma contratação pretendida alcance o seu objetivo e atenda ao interesse público almejado. E é por essa razão que esta Coordenadoria entende que as exigências de qualificação técnica somente podem ser totalmente excluídas se o serviço a ser contratado for desprovido de complexidade.

²⁰ Trecho do voto proferido na Denúncia n. 1101729, 1ª Câmara do TCEMG, Relator: Conselheiro Agostinho Patrus. Data da publicação: 28/01/2025.

²¹ Nesse sentido, segue trecho do voto do então ministro do TCU José Múcio Monteiro, relator do Processo n. 008.523/2018-5, ainda sob a égide da Lei n. 8.666/93: 7. *Quanto à documentação exigida na lei para a demonstração da capacidade técnica e econômico-financeira, há jurisprudência nesta Corte no sentido de considerar que o rol de elementos dos arts. 30 e 31 da Lei 8.666/1993 deve ser entendido como o máximo a ser solicitado aos participantes de uma licitação, e não o mínimo (a exemplo dos Acórdão 543/2011-TCU-Plenário, 2.081/2013 e 7.783/2015, ambos da 2ª Câmara). Este entendimento segue a doutrina e se baseia fundamentalmente na referida lei e no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que estabelece que somente são permitidas em licitações "as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"* (Acórdão n. 965/2018 - Plenário).

A reforçar esse posicionamento, pontua-se que Marçal Justen Filho, discorrendo a respeito da qualificação técnica exigível para serviços em geral, adota posição ainda mais cautelosa com vistas a afastar prestadores de serviço inexperientes. O autor defende que, nesses casos, a Administração deve sempre exigir a comprovação de experiência anterior²².

Assim, por tudo o que foi exposto, conclui-se que no caso do Pregão n. 3/2024, promovido pela AMMESF, a elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões públicas e parcerias público-privadas (“PPP”) constitui serviço de complexidade considerável. O serviço pode ser classificado, inclusive, como espécie de serviço técnico especializado, por definição legal (art. 6º, XVIII, “a”, da Lei n. 14.133/21).

Por isso, no caso concreto, considera-se **irregular a ausência de previsão de qualquer requisito de qualificação técnica que demonstre experiência prévia da licitante em relação ao referido objeto**, aliada às demais falhas do procedimento analisadas por outras unidades deste tribunal, que interferem diretamente na previsão da qualificação técnica.

Por outro lado, esta Unidade Técnica manifesta-se pela **improcedência** da alegação da denunciante quanto à ausência de previsão de participação de escritório de advocacia para o desenvolvimento dos serviços jurídicos, e de exigência de qualificação técnica no que se refere aos serviços jurídicos em modelagem de concessões públicas e PPPs. Isso, porque, apesar da definição imprecisa do objeto, não é possível depreender da leitura do edital que os estudos objeto da licitação necessariamente demandariam conhecimentos jurídicos avançados. Além disso, ainda que, eventualmente, houvesse alguma demanda desse tipo de conhecimento jurídico, a contratada ainda poderia subcontratar essa prestação²³, não sendo possível afirmar que houve omissão do edital em relação a esse ponto específico da denúncia.

4 Conclusão

²² Justen Filho, Marçal, Op. Cit., p. 859: *Os serviços envolvem prestações de fazer e a satisfatoriedade da prestação deriva da habilidade do particular em executá-la.*

Ainda quando a prestação não envolva complexidades técnicas, a Administração tem o dever de exigir a comprovação de experiência anterior. Tal como exposto quanto às compras a Administração deve ter cautela quanto a fornecedores destituídos de qualquer conhecimento sobre a prestação contratual.

²³ Consta do edital que a Ata de Registro de Preços ou o Contrato firmado com o Município Consorciado comportaria subcontratação, condicionada à autorização expressa do contratante, vide peça n. 2 do SGAP, edital, p. 89.

Por tudo o que foi exposto, após análise do Pregão n. 3/2024, promovido pela AMMESF, esta Unidade Técnica conclui que as irregularidades analisadas até aqui pelas demais unidades técnicas desta Corte, notadamente as referentes à indefinição do objeto e ao não parcelamento do objeto em lotes, prejudicam a correta definição dos requisitos de qualificação técnica.

Além disso, ainda que fossem superadas as demais irregularidades constatadas, se a seleção de empresa para elaboração de estudos necessários para estruturação de concessões e PPPs fosse licitada em lote separado, a Administração deveria ter previsto, obrigatoriamente, exigências de experiência anterior na elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômica.

Isso, porque o mencionado serviço envolve complexidade que atrai a necessidade de exigência de qualificação técnica específica, a fim de resguardar a Administração e possibilitar a aferição da experiência pretérita da licitante e sua capacidade para executar satisfatoriamente o serviço.

Assim, conclui-se pela **procedência** do apontamento referente à ausência de exigência de qualificação técnica referente à elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para concessões e PPPs.

Por fim, esta Unidade Técnica manifesta-se pela **improcedência** da alegação da denunciante quanto à ausência de previsão de participação de escritório de advocacia para o desenvolvimento dos serviços jurídicos, e de exigência de qualificação técnica no que se refere aos serviços jurídicos em modelagem de concessões públicas e PPPs. Com base no que foi previsto no edital, não é possível afirmar que o serviço objeto da licitação necessariamente demandaria conhecimentos jurídicos avançados que justificassem a previsão de participação de escritório de advocacia conforme alegado na denúncia.

5 Medida proposta

Diante do exposto, esta Unidade Técnica opina, especificamente em face da irregularidade que integrou o escopo desta análise, que seja dada **ciência** aos responsáveis pela Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF) das irregularidades ora narradas, a fim de que:

- Nas próximas licitações para seleção de empresas com vistas à elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para projetos de concessões públicas e

PPPs, sejam exigidos requisitos de qualificação técnica condizentes com a complexidade do serviço licitado, a fim de resguardar a Administração e possibilitar a aferição da experiência pretérita da licitante e sua capacidade para executar satisfatoriamente a prestação.

6 Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica a:

- Citação da Associação dos Municípios da Bacia do Médio São Francisco (AMMESF), na qualidade de responsável pela realização do procedimento licitatório em análise e implementação das medidas cabíveis, atualmente representado por seu presidente, Sr. Jairo de Matos Borges Junior, ou por quem lhe vier a suceder, para, querendo, apresentar suas razões de defesa, no prazo de 15 dias, tendo em vista as irregularidades apuradas por esta CFCP e pelas demais unidades técnicas.
- Considerando as irregularidades analisadas por outras unidades técnicas, com possibilidade de aplicação de sanções, opina-se pela citação dos responsáveis indicados nas respectivas análises, para apresentação de defesa, conforme indicado pela CFEL, CFOSE e 1ª CAPLCM, nos relatórios de peças n. 21, 22 e 40 do SGAP.

À consideração superior.

CFCP, aos 12 de maio de 2025

Pedro Amado Alves
Analista de Controle Externo
TC 3575-8