

**Processo:** 1181383  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Ópera Soluções Tecnológicas Ltda., representada por João Batista Alves Júnior  
**Denunciado:** Consórcio Público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba - CODAP  
**Responsáveis:** Augusto Resende Paulo, Maria Karin Cândida Nogueira  
**Interessados:** Paulo Cezar Lopes Corrêa, José Walter Resende Aguiar  
**Procuradores:** Adriano Rogério de Souza, OAB/SP 250.343; Murilo Palomares Mendes Cardoso, OAB/SP 478.142; Iuri Marcel Azevedo Soares, OAB/MG 211.418  
**RELATOR:** CONSELHEIRO MAURI TORRES

**TRIBUNAL PLENO – 19/3/2025**

DENÚNCIA. CONSÓRCIO PÚBLICO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA INTELIGENTE. PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA ACERCA DA VANTAJOSIDADE DA COMPRA OU LOCAÇÃO DE BENS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. DEFINIÇÃO DE PRAZO EXÍGUO PARA A ENTREGA DO OBJETO LICITADO. EXIGÊNCIAS RELATIVAS À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO CAUTELAR REFERENDADA.

Constatada a presença dos requisitos do *fumus boni e o periculum in mora*, impõe-se a suspensão cautelar do certame.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Nota de Transcrição, em referendar a decisão monocrática que:

- I) determinou, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica e do art. 121 c/c o art. 347 do RITCMG, a suspensão cautelar do Processo Administrativo n. 027/2024, Pregão Eletrônico com Registro de Preços n. 10/2024, deflagrado pelo Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP, na fase em que se encontrava, 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;
- II) fixou o prazo de 5 (cinco) dias úteis para que os responsáveis, Sr. Augusto Resende Paulo, Agente de Contratação, e a Sra. Maria Karin Cândida Nogueira, Diretora Administrativa da CODAP, comprovassem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do certame;

- III) determinou que, em caso de revogação ou anulação do certame, fosse feita a comunicação a este Tribunal de Contas, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, comprovando-se a publicidade do respectivo ato;
- IV) determinou a intimação da empresa Denunciante, Ópera Soluções Tecnológicas Ltda., e dos responsáveis, Sr. Augusto Resende Paulo e Sra. Maria Karin Cândida Nogueira, acerca do teor desta decisão, nos termos do art. 245, § 2º, incisos I e IV, do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023), e a intimação do denunciante, pelo DOC;
- V) determinou, por fim, após o referendo desta decisão e comprovação da suspensão do certame, sejam os presentes autos encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal, para manifestação preliminar, conforme disposto no § 2º do art. 66 do Regimento Interno deste Tribunal e, ao final, retornem os autos conclusos ao Relator.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente, em exercício, Agostinho Patrus.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de março de 2025.



**NOTA DE TRANSCRIÇÃO**  
**TRIBUNAL PLENO – 19/3/2025**

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

**REFERENDUM**

Trata-se de decisão monocrática que proferi no processo em epígrafe, nos seguintes termos:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Denúncia, com pedido liminar, apresentada por Ópera Soluções Tecnológicas Ltda., em face do Processo Administrativo n. 27/2024, Pregão Eletrônico n. 10/2024, deflagrado pelo Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba - CODAP, cujo objeto consiste no “Registro de preço para futura e eventual aquisição de infraestrutura tecnológica inteligente para a melhoria de serviços públicos municipais, com fornecimento de serviços de instalação e manutenção, para atender as necessidades dos municípios consorciados ao Consórcio Público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba (Codap)”.

O Denunciante sustenta, em síntese, que o edital em comento apresenta as seguintes irregularidades: a) proibiu, sem justificativa, a participação de empresas reunidas em consórcio, sejam controladoras, coligadas ou subsidiárias entre si, além da proibição no que se refere à subcontratação; b) aglutinação de objetos diversos em lote único, prejudicando a concorrência; c) inexistência de justificativa acerca da vantajosidade da compra ou locação de bens, em desacordo com a Lei Federal n. 14133/2021; d) o prazo para entrega dos itens, diante da complexidade e dimensão do projeto, é extremamente exíguo, o que restringe a concorrência, podendo encarecer o valor da contratação e afetar a vantajosidade; e) exigência de certidões não previstas em lei nos itens 3.26.2.7 e 3.26.2.8.

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 e apresentassem os esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos denunciados (peça 7 do SGAP).

Em face do exposto, diante da documentação anexada aos autos, dei regular tramitação ao feito, encaminhando-o à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação para fins de análise da documentação encaminhada e manifestação sobre a existência de elementos para a concessão da medida cautelar pleiteada (peça 38 do SGAP).

Prosseguindo, durante o curso processual, a 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios 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, encaminhou os autos à Coordenadoria de Análise de Processos de Obras e Serviços de Engenharia, uma vez que entendeu que alguns apontamentos demandavam conhecimento técnico especializado da área de engenharia (peça 39 do SGAP).

Após a remessa, a Coordenadoria de Análise de Processos de Obras e Serviços de Engenharia analisou a matéria e manifestou-se pela procedência dos apontamentos referentes à ausência de parcelamento do objeto (II.1), definição de prazo exíguo para a entrega do objeto licitado (II.2) e irregularidade das exigências relativas à qualificação técnica (II.3), propondo também o deferimento da medida cautelar de suspensão do certame (peça 40 do SGAP).

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios analisou detidamente a matéria e manifestou-se pela procedência dos apontamentos de irregularidades, quais sejam, irregular proibição da participação de empresas reunidas em consórcio e inexistência de justificativa acerca da vantajosidade da compra ou locação de bens, fundamentando, assim, o deferimento da medida liminar de suspensão do certame, nos seguintes termos (peça 39 do SGAP):

[...]

### 2.1 Apontamento:

Da irregular proibição da participação de empresas reunidas em consórcio.

[...]

### 2.1.3 Análise do apontamento:

Após intimados, o Sr. Paulo César Lopes Correa, a Sra. Maria Karin Cândia Nogueira e o Sr. Augusto Resende Paulo manifestaram-se nos autos acerca deste apontamento (peça n.º. 30, SGAP).

Os agentes públicos argumentaram que, em razão de impugnações apresentadas, a Administração Pública havia decidido por anular o Edital do Pregão n.º. 010/2024 para depois publicá-lo com as devidas alterações. Eles aduziram que a Denunciante não teria aguardado a publicação do edital retificado e, mesmo sem ter acesso ao novo edital, já teria apresentado denúncia a este Tribunal de Contas.

No que se refere ao apontamento em apreço, argumentaram que, com a retificação do edital, foi inserto nos subitens 2.6.11.1 a 2.6.11.5 justificativas adequadas para a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio. Segundo eles, a vedação se baseou em análise técnica e de mercado e atende a exigência do artigo 15 da Lei n.º. 14.133/2021.

Dito isso, deve-se ressaltar que, em que pese os agentes públicos terem afirmado que o Edital do Pregão n.º. 10/2024 foi anulado, esta Unidade Técnica, ao analisar os documentos referentes ao Processo Administrativo n.º. 027/2024, verificou que a referência à anulação se refere a uma impropriedade da Administração Pública.

Com efeito, após a apresentação de diversas impugnações ao edital (fls. 600 a 691 do Processo Administrativo n.º. 027/2024, peças 35 e 36 do SGAP) a Administração Pública promoveu a anulação do edital (fls. 692 a 695 do Processo Administrativo n.º. 027/2024, peça 36 do SGAP). Todavia, poucos dias depois, o edital foi novamente publicado, inclusive com a mesma numeração do edital anterior, qual seja, Edital do Pregão n.º. 010/2024 – Processo Administrativo n.º. 027/2024. Desta feita, em que pese este Tribunal de Contas possuir inúmeros precedentes que afirmam que, diante da anulação das licitações públicas, devem os respectivos processos em trâmite neste Tribunal de Contas ser extintos sem resolução do mérito, esta Unidade Técnica entende que, no presente caso, a solução deve ser diversa. A anulação deve ser apreendida, tão somente, como uma suspensão do procedimento licitatório, o qual teve seguimento poucos dias depois.

Nesse sentido, os apontamentos deste processo serão analisados tendo como referência o último edital publicado (fls. 696 a 716 do Processo Administrativo n.º. 027/2024, peça 36 do SGAP), após a realização da pretensa anulação. Registre-se que esse edital veio a ser suspenso pela Administração Pública após a recomendação realizada pelo Conselheiro Mauri Torres (fls. 837 a 842 do Processo Administrativo n.º. 027/2024, peça 36 do SGAP)

A Lei n.º. 14.133/2021 estipulou que, em regra, deve-se admitir a participação de empresas reunidas em consórcio nas licitações públicas. A vedação é a exceção e só pode ser instituída mediante a apresentação de adequada justificativa por parte da Administração Pública. Confira-se a redação do caput do artigo 15 da NLLC:

Art. 15. **Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório**, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

A possibilidade de as empresas se consorciarem para participar de licitações pública, em regra, atende o interesse público, tendo em vista que mais sociedades empresárias passam a ter a possibilidade de contratar com a Administração Pública, o que, por conseguinte, exacerba a competitividade dos certames. Nas licitações públicas envolvendo objetos amplos e complexos, essa possibilidade adquire ainda maior relevância, pois atividades complexas que dificilmente seriam prestadas por uma só empresa passam a se tornar viáveis quando se admite a união de licitantes diversos que, ao se reunirem, conseguem executar o objeto nos termos exigidos pela Administração.

Veja a lição do Professor Joel de Menezes Niebuhr acerca da matéria:

O *caput* do artigo 15 da Lei nº 14.133/2021 deixa claro que admitir ou não a participação de empresas em consórcio é ato discricionário da Administração: “Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...]”. **Portanto, a regra é que as empresas possam participar de licitação reunidas em consórcio. A exceção é a proibição à participação de empresas reunidas em consórcio, o que demanda motivação.**

De toda sorte, o ato discricionário de permitir ou não a participação de empresas em consórcio deve ser motivado em interesse público. **E, é de ressaltar, mesmo em tese, que, salvo casos excepcionais, a participação de empresas em consórcio favorece o interesse público.**

A principal vantagem da participação dos consórcios diz respeito ao estímulo e à ampliação da competitividade. Ocorre que, como será comentado adiante, no capítulo destinado à fase de habilitação, o inciso III do *caput* do artigo 15 prescreve ao consórcio o direito de somar os quantitativos de cada consorciado para efeito de qualificação técnica e os valores de cada consorciado para efeito de qualificação econômico-financeira. Em termos práticos, muitas vezes, empresas sozinhas não conseguem atender às condições de habilitação técnica e econômico financeira exigidas no edital. Entretanto, reunidas em consórcio conseguem, somando-se as suas experiências técnicas e qualificação econômico-financeira.

**As vantagens de permitir a participação de empresas em consórcio são ainda mais salientes em relação às licitações de maior complexidade e de maior expressão econômica. Não raro o objeto da licitação exige dos licitantes o domínio de técnicas e a realização de atividades de diversas áreas do conhecimento, que nem sempre são dispostas em conjunto pelas empresas atuantes no mercado. Ou seja, as empresas, sozinhas, não conseguem executar o objeto do edital. Entretanto, juntas, em consórcio, conseguem, cada uma executando a parte do edital correspondente à sua *expertise*. (grifos nossos)**

(NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 668.)

Dito isso, ao analisar a última versão do Edital do Pregão nº. 010/2024, esta Unidade Técnica verificou a presença das seguintes disposições:

2.6. Não poderão disputar esta licitação:

[...]

2.6.11. Que estejam reunidas em consórcio, sejam controladoras, coligadas ou subsidiárias entre si.

2.6.11.1. A vedação à participação de consórcios no certame licitatório foi estabelecida com base em análise técnica e de mercado, considerando as características específicas do setor de tecnologia. A Administração identificou que a admissão de consórcios poderia gerar efeitos adversos, prejudicando a competitividade e o interesse público.

2.6.11.2. O mercado de tecnologia é dominado por grandes players que, ao formarem consórcios, poderiam eliminar a concorrência, resultando em propostas menos vantajosas para a Administração. Essa situação contraria o objetivo de promover a ampla participação e obter a proposta mais competitiva, em conformidade com os princípios da economicidade e da isonomia.

2.6.11.3. Permitir a participação de consórcios em um mercado com grandes players pode levar a concentração de poder econômico, onde as grandes empresas poderiam se unir para formar consórcios, reduzindo drasticamente o número de concorrentes e comprometendo a pluralidade de propostas. Isso causaria a diminuição da competitividade, desestimulando a participação de empresas menores, eliminando a possibilidade de que apresentem soluções inovadoras e competitivas.

2.6.11.4. Esses riscos justificam plenamente a vedação prevista neste edital, que visa proteger o ambiente competitivo do certame e garantir a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração.

2.6.11.5. A vedação a consórcios reflete o compromisso da Administração Pública com a eficiência e a economicidade. Ao limitar a participação a empresas que possuam capacidade técnica e gerencial própria para executar os itens licitados, o edital garante maior pluralidade de propostas, incentivando empresas menores e médias a participarem diretamente, especialmente por meio da subcontratação parcial.

Constata-se que a Administração Pública fundamentou a opção pela vedação à participação de empresas reunidas em consórcio em uma pretensa existência de diversas empresas atuantes no mercado que seriam capazes de prestar o objeto licitado sem a necessidade da realização de consórcios. Nesse caso, a permissão à união de empresas poderia levar a uma diminuição da competitividade, haja vista a possível ocorrência de uma união de sociedades empresárias com vistas a reduzir o número de concorrentes.

Em que pese os argumentos apresentados pela Administração Pública poderem, à primeira vista, justificar a opção pela vedação, deve-se registrar que não constam nos autos do Processo Administrativo nº. 027/2024 documentos que se refiram ao pretense estudo técnico de mercado mencionado no subitem 2.6.11.1 do edital. Ademais, tal como estabelecido pelo artigo 15 da Lei nº. 14.133/2021, em regra, deve-se admitir a participação de empresas reunidas em consórcio, pois a permissão tende a exacerbar a competitividade da licitação pública especialmente em hipóteses como a presente em que se verifica a existência de um objeto de extrema complexidade e que será executado em municípios diversos.

Esta Unidade Técnica entende, portanto, que a justificativa presente nos subitens 2.6.11.1 a 2.6.11.5 do Edital do Pregão nº. 010/2024 se mostram insuficientes e não tem o condão de tornar legítima a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio. Por conseguinte, manifesta-se pela procedência do presente apontamento.

[...]

#### **2.4 Apontamento:**

Da inexistência de justificativa acerca da vantajosidade da compra ou locação de bens.

[...]

#### **2.4.3 Análise do apontamento:**

Acerca deste apontamento, os agentes públicos argumentaram que quando os municípios encaminham suas demandas para o consórcio, a fim de que este promova as licitações compartilhadas, realizam um estudo em âmbito interno com o objetivo de definir se pretendem locar ou adquirir os bens aos quais desejam ter acesso. Diante disso, segundo eles, não há que se falar em violação ao artigo 44 da Lei nº. 14.133/2021, haja vista que a exigência instituída pelo dispositivo legal estaria sendo cumprida por cada um dos municípios em seus processos internos de contratação antes de apresentarem as demandas de contratação ao consórcio.

Isso posto, veja-se o que dispõe o artigo 44 da Lei nº. 14.133/2021:

Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

Ao analisar a última versão do Estudo Técnico Preliminar divulgada pelo CODAP (fls. 716v a 723 do Processo Administrativo nº. 027/2024, peça nº. 36, SGAP), esta Unidade Técnica não verificou qualquer menção à eventual análise realizada pela Administração Pública acerca dos custos e benefícios de se adquirir ou locar os bens que serão necessários à execução do objeto licitado.

Ante o exposto, considerando a omissão verificada no Estudo Técnico Preliminar e a não observância da determinação do artigo 44 da Lei nº. 14.133/2021, esta Unidade Técnica manifesta-se pela procedência deste apontamento.

[...]

Na sequência, conforme proposto, os autos foram, encaminhados à Coordenadoria de Análise de Processos de Obras e Serviços de Engenharia para fins de análise dos apontamentos de irregularidades referentes à ausência de parcelamento do objeto, definição de prazo exíguo para a entrega do objeto licitado e irregularidades das exigências relativas à qualificação técnica. Assim, a citada coordenadoria manifestou-se pela procedência dos apontamentos, fundamentando a concessão da medida cautelar de suspensão do certame, nos termos a seguir aduzidos (peça 40 do SGAP):

[...]

## **II.1 DA AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO**

[...]

### **II.1.3 ANÁLISE**

[...]

De forma geral, um objeto não deve ser parcelado quando comprovada economia de escala, quando se trate de um sistema único e integrado ou no caso de padronização (§3º supracitado). Por outro lado, se nenhum dos casos anteriores ficar configurado, o parcelamento dos objetos pode-se mostrar como a opção mais adequada, especialmente para se cumprir o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Avaliando o objeto do presente edital, em especial a planilha de itens (peça 36, arquivo 800v a 812v.pdf, pgs. 8 a 11), nota-se que o edital busca a contratação de um sistema completo de gestão urbana digital, ou um sistema de “Cidade Inteligente”, contendo data centers, centro de controle e operação, softwares de gestão de dados, segurança e despacho, sistema interativo de ensino, sistemas de inspeção de segurança, sistema de gestão de presença, sistemas de controle de acesso, sistemas de videomonitoramento urbano, sistemas de controle de infrações, sistema de detecção de enchentes e diversos outros sistemas de monitoramento, processamento ou controle.

Sobre a possibilidade de aglutinação destes itens, a principal viabilizadora, à luz da Lei 14.133/21, é a justificativa apresentada pela administração, que deve demonstrar a vantajosidade da opção selecionada. Conforme indicado pelos responsáveis, os itens 4 do ETP apresentam as justificativas do consórcio para a presente formatação da licitação (...)

Observando todas estas justificativas, os pontos centrais que se extraem do texto são: garantia das características dos componentes; facilidade da gestão contratual; economia de escala; aumento da competitividade.

Em relação a garantia das características, trata-se de argumento que prospera quando o objeto da licitação se trata de múltiplos componentes de um único sistema, em linha com o Art. 40, §3º, inciso II supracitado. No presente caso, é verdade que existem componentes que foram um sistema integrado, como os itens 4 a 11 que tratam de instalação de data centers, porém o edital possui diversos itens que são contratáveis

de forma independente como os sistemas de detecção metálica e raio X (itens 68 e 69), os sistemas de controle de acesso (itens 60 a 63) e diversos agrupamentos de sistemas constantes nos itens 17 a 52.

Nesse ponto, também cabe indicar que o consórcio apresenta um cenário de que seria inviável a adjudicação por lote uma vez que geraria uma infinidade de contratos que teriam de ser gerenciados. Realmente, caso cada um dos 69 itens do contrato fosse um lote distinto, realmente este cenário poderia se desenvolver, de forma que essa também não seria uma solução adequada no presente caso.

Nesses casos em que a aglutinação do objeto cria risco a competitividade do certame, mas a separação total inviabiliza a contratação, o que deve ser feito, à luz da Lei 14.133/21, é separá-lo em lotes temáticos, agrupando itens que são tipicamente prestados conjuntamente por empresas do mercado ou que possuem interdependência tal que a licitação separada poderia prejudicar a entrega do objeto, o que não é o caso.

Além disso, outro argumento apresentado, que também consta na lei licitatória, é o do ganho de escala. De fato, a licitação de objetos de forma conjunta pode representar ganho de escala, uma vez que o fornecimento de mais itens por um mesmo contratado pode fazer com que a empresa consiga negociar preços melhores com seus fornecedores e, em contrapartida, ofertar um preço melhor à administração. Isso posto, a economia de escala só é usualmente obtida quando a empresa obtém os diversos itens em um número diminuto de fornecedores.

Tomando como exemplo as máquinas de detecção de itens metálicos e inspeção via raio x (itens 68 e 69), trata-se de equipamentos altamente especializados, usualmente fornecidos por empresas específicas, de forma que os licitar conjuntamente à softwares (itens 40, 56, 59) ou à adequação elétrica de datacenters (itens 8 a 11), que são serviços prestados por empresas distintas, não representa ganho de escala.

Em verdade, a aglutinação de itens distintos em lote único reduz consideravelmente o número de empresas aptas a fornecer os objetos pretendidos, reduzindo a competitividade do certame e potencialmente aumentando o preço final contratado, indo contra o objetivo do ganho de escala. A obtenção do melhor preço, um dos objetivos balizares da contratação, apenas se materializa em um cenário competitivo.

Nesse contexto, chega-se ao último argumento levantado pela Administração, de que a presente aglutinação estimularia a concorrência e atrairia mais empresas interessadas. De fato, é verdade que certames de elevado valor total possuem o poder de atrair empresas interessadas, porém, se a maioria das empresas não consegue fornecer o objeto demandado, essa suposta vantagem torna-se um problema, uma vez que poucos licitantes conseguem atender as demandas do edital e a competição acaba se dando entre poucas empresas.

Dentro desse cenário, chama atenção o grande número de impugnações apresentadas ao edital (peça 36). Observando as manifestações das empresas, duas argumentaram que o objeto estaria irregularmente aglutinado, enquanto outras três manifestaram-se contra a proibição do consórcio de empresas. Este último fato merece destaque, uma vez que o consórcio de empresas é comumente consequência de competências distintas sendo reunidas sob um único objeto, como foi o presente caso. Além disso, é importante indicar que a 1ª CAPLCM concluiu que a proibição foi irregular, dada a complexidade do objeto e a falta de justificativa adequada.

Por fim, um último item que demonstra como o presente objeto reuniu serviços de competências distintas são as exigências de qualificação técnico-profissional (3.25.2.6.1) que reúnem itens típicos de infraestrutura tecnológica (data centers, switch ethernet), com itens mecânicos (grupo moto gerador, instalação de postes urbanos) e com a instalação de controles de acesso, sendo estes agrupamentos itens de competência distintas

[...]

Sendo assim, ficou demonstrada a aglutinação indevida de objetos no presente certame, a qual pode representar relevante prejuízo a competitividade do certame,

limitando de forma relevante o número de empresas aptas a fornecer os objetos, mesmo estes sendo de ampla disponibilidade no mercado.

Portanto, por todo o exposto, **procedente o apontamento.**

## II.2 DA DEFINIÇÃO DE PRAZO EXÍGUO PARA A ENTREGA DO OBJETO LICITADO

[...]

### II.2.3 ANÁLISE

A presente questão refere-se ao item 4.8 do Estudo Técnico Preliminar, o qual indica que o prazo médio de entrega dos itens pretendidos seria de 30 dias úteis.

4.8 Ao realizar o levantamento de mercado a respeito da possibilidade das empresas atenderem às demandas do Consórcio, observou-se que o prazo médio para que o licitante tenha que cumprir com a entrega dos itens é de 30 (trinta) dias úteis.

Observando os autos, o prazo de entrega de 30 dias úteis foi questionado por três licitantes distintas, as quais indicaram se tratar de prazo exíguo considerando os objetos licitados, especialmente os equipamentos altamente especializados que precisam ser importados.

De fato, quando uma contratação envolve importações, os prazos de entrega não podem ser curtos, uma vez que tanto o frete em si quanto o desembaraço aduaneiro são procedimentos que podem envolver certa demora.

Nesse contexto, o estabelecimento de prazos de entrega exíguos, quando o objeto não apresenta grande urgência, trata-se de prática que pode indicar direcionamento do certame. Conforme cartilha do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para fornecimento de controles eletrônicos de velocidade:

Outra maneira de restringir a participação do maior número possível de interessados ou direcionar o certame é o estabelecimento de prazos de instalação desnecessariamente exíguos, de maneira que somente aquela empresa que, por alguma razão, possui os equipamentos em estoque poderá oferecer proposta.

Manter estoques em níveis elevados acaba por imobilizar capital sem acrescentar valor aos produtos. Dinheiro custa muito caro para ficar na prateleira. Atualmente, as empresas costumam manter um estoque de segurança mínimo, até porque há diversidade de exigência por parte dos clientes.

O mesmo documento, em trecho acerca de fornecimento de amostras, indica que o prazo de 30 dias pode não ser suficiente nem para fornecer amostras, o que demonstra como se trata de prazo inadequado para exigir o fornecimento integral do objeto:

Em muitos casos, nem em 30 (trinta) dias é possível apresentar adequadamente uma amostra.

Ainda que a cartilha do TCE-SC seja restrita aos equipamentos de controle eletrônico de velocidade, o presente certame contém em seu objeto equipamentos tão especializados quanto e outros ainda mais complexos, de forma que se pode esperar que os prazos de fornecimento sejam ainda maiores.

Não somente isso, mas o próprio fato de três empresas especializadas interessadas em participar do certame terem indicado não se tratar de prazo suficiente já é um forte indicativo que o prazo de fato é exíguo. Além disso, a aglutinação de uma grande diversidade de serviços distintos complica ainda mais a questão da entrega, uma vez que a empresa contratada teria de conjugar a entrega de diversos fornecedores distintos no prazo fornecido pelo Codap.

Tudo isso posto, os responsáveis informaram que a última retificação do edital alterou o prazo inicial de fornecimento para 70 dias úteis, conforme item 5.1.1 do Termo de Referência:

5.1.1. Entrega: O transporte é de responsabilidade da empresa vendedora. A entrega deverá ser feita no horário das 08:00 às 17:00 horas, de segunda a sexta feira, no local indicado em cada ordem de fornecimento, que poderá ser em qualquer um dos

municípios consorciado do CODAP, em até 70 (setenta) dias úteis, a contar da solicitação.

Verificando os autos, não se localizou qual foi a origem do novo prazo de 70 dias úteis, tampouco o prazo prévio de 30 dias úteis. Em se tratando de objetos altamente especializados, entende-se que as próprias empresas do mercado são as mais adequadas para indicar qual seria o prazo de fornecimento adequado, de forma que a melhor forma de estabelecer um prazo razoável de fornecimento seria consultar estas empresas, inclusive as diversas empresas que impugnaram o edital original da licitação.

Nesse contexto, o item 4.8 do Estudo Técnico Preliminar indica que foi feito um levantamento do mercado para definir este prazo, porém este levantamento não foi localizado nos autos e, se tratando de documento atinente a formulação do edital, entende-se que deve fazer parte da documentação da fase interna do certame. Verificando as quatro cotações que formaram a base do preço referencial na peça 32, apenas uma das empresas indicou um prazo de fornecimento, que seria de 15 dias úteis. Sendo assim, essas cotações não foram o referido “levantamento de mercado” indicado pelo item 4.8 do ETP e o referido estudo realmente encontra-se ausente.

Além disso, cumpre indicar, na mesma linha da 1ª CAPLCM, que tanto o item 4.8 do ETP (supracitado) quanto o item 8.1.1 da Minuta de Ata de Registro de Preços ainda contam com a informação de que o prazo de fornecimento seria de 30 dias úteis. Trata-se de erro que pode ser considerado material, mas, considerando que as outras irregularidades do edital exigem reformatação da contratação, alerta-se que estas informações devem ser corrigidas em versões futuras do certame:

## 7.2. DOS PRAZOS:

8.1.1. A contratada deverá observar o cronograma estimado, conforme segue:

a) Para a entrega dos materiais, a empresa contratada, irá dispor de 30 (trinta) dias úteis a contar do recebimento da Ordem de serviço;

Dessa forma, **pode-se concluir pela procedência do presente apontamento**. Isso porque, de fato, o prazo original relatado pelo denunciante foi exíguo; o novo prazo, ainda que mais extenso e potencialmente adequado, não teve a suposta consulta ao mercado demonstrada nos documentos internos do certame; e o prazo antigo ainda consta em dois trechos do edital.

## II.3 DA IRREGULARIDADE DAS EXIGÊNCIAS RELATIVAS À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

[...]

### II.3.3 ANÁLISE

O presente questionamento refere-se às duas exigências qualificatórias que, na versão mais recente do edital, encontram-se nos itens 3.25.2.8 e 3.25.2.9:

3.25.2.8. Comprovação por meio da apresentação da cópia da CTPS, contrato de prestação de serviços, do quadro societário da empresa, ou declaração nos termos do Anexo VIII de que a licitante possui em seu quadro de pessoal ao menos 01 (um) engenheiro com certificações em Data Center vigentes, tais como CDCP®, CEE® ou similares.

3.25.2.8.1. Mesmo que a licitante opte por utilizar a declaração constante no Anexo VIII, será obrigatória a apresentação, na fase de habilitação, de comprovação de que o profissional a ser contratado possui a certificação exigida, conforme previsto neste edital.

3.25.2.9. Comprovação por meio da apresentação da cópia da CTPS, contrato de prestação de serviços, do quadro societário da empresa ou declaração nos termos do Anexo VIII de que a licitante possui em seu quadro de pessoal ao menos 01 (um) engenheiro com credencial PMP® - Project Management Professional (Profissional de Gerência de Projetos) válida e emitida pelo PMI® - Project Management Institute.

3.25.2.9.1. Mesmo que a licitante opte por utilizar a declaração constante no Anexo VIII, será obrigatória a apresentação, na fase de habilitação, de comprovação de que o profissional a ser contratado possui a certificação exigida, conforme previsto neste edital.

Sobre isso, avaliando inicialmente a jurisprudência referente a já superada Lei 8.666/93, era sólido o posicionamento pela irregularidade de se exigir certificações técnicas não previstas na lei, uma vez que o rol de documentos exigíveis era taxativo. A título de exemplo, apresenta-se trecho de acórdão do TCU que determinou que a exigência de certificação PMP (a mesma do item 3.25.2.9) seria irregular:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.3.8. indevida exigência de que a licitante comprove possuir (em seu quadro de empregados) pelo menos um profissional detentor de certificação de gerenciamento de projetos - PMP (Project Management Professional) do PMI (Project Management Institute), configurando afronta ao disposto no art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, além de contrariar a jurisprudência do TCU (v. g.: Acórdãos 481/2004, 1.094/2004, 26/2007 e 126/2007, do Plenário);

**(Acórdão 2567/2017, Segunda Câmara, Tribunal de Contas da União, Min. Relator André de Carvalho)**

À luz da Lei 14.133/21, que rege o presente certame, o Art. 67 também trouxe rol taxativo de documentos que poderiam ser exigidos para a qualificação técnico-profissional:

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.

(grifos acrescidos)

Vê-se que o artigo restringe as exigências ao conteúdo dos seis incisos e que nenhum desses traz previsão acerca de certificação técnica emitida por entidade privada, como foi o caso das exigências elaboradas pelo Codap. Verificando o artigo em sua integralidade, a única menção a documentos emitidos por entidades estrangeiras, como no presente caso, é o §4º, que trata da aceitação de atestados emitidos por entidades estrangeiras. Nesse caso trata-se de uma opção ao licitante apresentar tais atestados, e não uma obrigação que se pode impor às licitantes:

§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.

Mesmo assim, o fato de que as presentes exigências referem-se a certificações internacionais não é fator determinante para a irregularidade, uma vez que certificados técnicos nacionais também não constam no rol da legislação. Dessa forma, a Lei 14.133/21 mantém o status quo da Lei 8.666/93 e não deixa margem para se exigir certificações técnicas emitidas por entidades privadas, como foi o caso das exigências impostas pelo Codap.

Nesse contexto, é importante destacar que o texto de lei citado pelos responsáveis à peça 30 que viabilizaria a exigência, não faz parte da Lei 14.133/21 e, pesquisando de forma ampla, não foi possível detectar nenhuma lei que contenha o texto citado. De qualquer forma, ainda que o artigo indicado fosse parte da lei, vê-se que ele não abre exceção ao Art. 67 que permitiria as exigências:

O art. 63 da lei 14.133/01 dispõe que:

Art. 67 – “O edital de licitação conterà, preferencialmente, todos os elementos necessários ao exato conhecimento do objeto da contratação e das condições para seu adequado fornecimento, execução e entrega, incluídos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, com vistas a demonstrar a capacidade de o contratado cumprir as obrigações assumidas”

Dessa forma, assiste razão ao denunciante que as exigências de certificação técnica, atualmente previstas nos itens 3.25.2.8 e 3.25.2.9 do edital, tratam de exigências irregulares à luz da Lei 14.133/21. Portanto, por todo o exposto, **procedente o apontamento.**

[...]

Por fim, da mesma forma como a 1ª CAPLCM, esta Unidade Técnica entende que, mesmo com o certame encontrando-se atualmente suspenso por decisão administrativa do Consórcio, **esta Corte deve determinar a manutenção da suspensão da licitação.** Isso porque, mesmo em sua terceira republicação, o presente edital ainda conta com irregularidades com graves repercussões à competitividade do certame, o que pode ter relevantes consequências posteriores ao erário e aos agentes envolvidos, especialmente em uma licitação com valor estimado de R\$ 215.094.195,96 (duzentos e quinze milhões, noventa e quatro mil, cento e noventa e cinco reais e noventa e seis centavos). Assim, considerando que no estado atual o Consórcio pode retomar o procedimento licitatório a qualquer momento, entende-se que cabe atuação da Corte.

[...]

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 irregular proibição da participação de empresas reunidas em consórcio, a inexistência de justificativa acerca da vantajosidade da compra ou locação de bens, a ausência de parcelamento do objeto, o prazo exíguo para a entrega do objeto licitado e as irregularidades das exigências relativas à qualificação técnica.

Embora concorde com todo o exposto na fundamentação apresentada pelas coordenadorias acima destacadas, entendo ser necessário tecer algumas considerações sobre o assunto em destaque.

A Lei Federal n. 14133/2021 dispõe que, em regra, deve-se admitir a participação de empresas reunidas em consórcio nas licitações públicas. A vedação é exceção e deve ser adequadamente justificada por parte da Administração Pública. A possibilidade de que empresas consorciadas participem de licitações públicas, em regra, atende ao interesse público, tendo em vista que mais sociedades empresárias passam a ter a possibilidade de contratar com a Administração Pública, ampliando a competitividade dos certames.

Em que pese a justificativa prestada pela Administração Pública de que existem diversas empresas atuantes no mercado capazes de prestar o objeto licitado sem a necessidade da realização de consórcios, deve-se registrar que não constam nos autos do Processo Administrativo n. 027/2024 documentos que se refiram ao pretense estudo técnico de

mercado mencionado no subitem 2.6.11.1 do edital, tornando, assim, insuficientes os argumentos apresentados e ilegítima a escolha referente à vedação à participação de empresas reunidas em consórcio.

Já no que se refere a inexistência de justificativa acerca da vantajosidade da compra ou locação de bens, o art. 44 da Lei Federal n. 14133/2021 dispõe que, quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o Estudo Técnico Preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com a indicação da alternativa mais vantajosa.

Entretanto, na última versão do Estudo Técnico Preliminar divulgada pelo CODAP não há qualquer menção à eventual análise realizada pela Administração Pública acerca dos custos e benefícios de se adquirir ou locar os bens necessários à execução do objeto licitado, o que corrobora o apontamento de irregularidade.

Quanto à ausência de parcelamento do objeto, em verdade, tem-se que a aglutinação de itens distintos em lote único reduz consideravelmente o número de empresas aptas a fornecer os objetos pretendidos, reduzindo a competitividade do certame e potencialmente aumentando o preço final contratado. A obtenção do melhor preço, um dos objetivos da contratação, apenas se concretiza em um cenário de competitividade.

Por fim, importante ressaltar que o prazo de entrega de 30 dias úteis foi questionado por três licitantes distintas, as quais indicaram se tratar de prazo exíguo considerando os objetos licitados, especialmente os equipamentos altamente especializados que precisam ser importados. De fato, na mesma linha da unidade instrutiva entendo que, quando uma contratação envolve importações, os prazos de entrega não podem ser curtos, uma vez que tanto o frete em si quanto o desembaraço aduaneiro são procedimentos que podem envolver certa demora. Assim, nesse contexto, o estabelecimento de prazos de entrega exíguos, quando o objeto não apresenta grande urgência, pode ser um indicativo de direcionamento do certame.

Ainda, soma-se a isso o fato de três empresas especializadas e interessadas em participar da licitação terem indicado que o prazo constante no instrumento convocatório é insuficiente. Quando se trata de objetos altamente especializados, importante salientar que as próprias empresas do mercado são as mais credenciadas para fins de se indicar o prazo mais adequado para o fornecimento do objeto licitado.

Nesse cenário, em consonância com a coordenadoria competente, também entendo que o prazo original era exíguo; que o novo prazo, ainda que mais extenso e potencialmente adequado, não teve a suposta consulta ao mercado demonstrada nos documentos da fase interna do certame; e que o prazo antigo ainda consta em dois trechos do edital, não tendo sido devidamente retificado.

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 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios e da Coordenadoria de Análise de Processos de Obras e Serviços de Engenharia.

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 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios e da Coordenadoria de Análise de Processos de Obras e Serviços de Engenharia, 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 do Processo Administrativo n. 027/2024, Pregão Eletrônico com Registro de Preços n. 010/2024, deflagrado pelo Consórcio Público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP.**

Assim, valendo-me da análise das citadas coordenadorias 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, verifica-se que, a despeito do procedimento licitatório encontrar-se suspenso por ato da Administração, entendo necessário resguardar o interesse público e, em consonância com as manifestações das unidades instrutivas, diante da possibilidade de prosseguimento da contratação do objeto licitado por ato voluntário, podendo, inclusive, acarretar lesão ao erário municipal diante do alto valor da contratação, ao meu ver, restou demonstrada a ocorrência do perigo da demora (*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.

Assinalo 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.

### TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

#### 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 do Processo Administrativo n. 027/2024, Pregão Eletrônico com Registro de Preços n. 010/2024, deflagrado pelo Consórcio Público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba - CODAP, 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. Augusto Resende Paulo**, Agente de Contratação, e a **Sra. Maria Karin Cândida Nogueira**, Diretora Administrativa da CODAP, 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, Ópera Soluções Tecnológicas Ltda., o Sr. Augusto Resende Paulo e a Sra. Maria Karin Cândida Nogueira, 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 ao Tribunal Pleno para referendo.

Após o referendo desta decisão e comprovação da suspensão do certame, sejam os presentes autos encaminhados 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.

Em face do exposto, nos termos § 2º do art. 347 c/c o art. 131, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Referendo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Referendo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Referendo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Também referendo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, AGOSTINHO PATRUS:

Também referendo.

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

\*\*\*\*\*

ms/