TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	716600/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO:	DANILO GAIOZO MACHADO, DANILO GAIOZO MACHADO 08467896639, MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO, RAFAEL FONSECA DE SOUZA, TAUILLO TEZELLI
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3824/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Concorrência nº 24/2024. Presença dos requisitos cautelares quanto às supostas irregularidades relativas à excessividade e ao prazo exíguo da prova de conceito, à vedação de participação de empresas em consórcio sem justificativa no processo licitatório e aos requisitos de qualificação técnica (especificamente no que tange às divergências entre o edital e o Termo de Referência). **Ratificação de medida cautelar.**

1. Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa ABREU MACHADO – APOIO ADMINISTRATIVO E ASSESSORIA em face da Prefeitura Municipal de Campo Mourão, relativamente ao edital de Concorrência n° 24/2024, que tem por objeto a "*contratação de empresa especializada para fornecimento de sistema de informação geográfica (SIG) nativo para plataforma web com os módulos de gestão cadastral multifinalitária e observatório imobiliário com hospedagem em datacenter; fornecimento de imagem aérea ortorretificada; fornecimento de imagens multidirecionais terrestres e aéreas; serviço de vetorização, cálculo e comparação de área das edificações; serviço de atualização do cadastro técnico imobiliário; serviço de revisão e atualização da planta genérica de valores e serviço de digitalização de documentos do setor de cadastro, conforme especificações e quantidades estabelecidas no Termo de Referência e seus anexos*", no valor total de R$ 3.131.000,00 (três milhões, cento e trinta e um mil reais). A sessão pública de abertura das propostas foi designada para o dia 22/10/2024, às 09h.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

Insurge-se a Representante, em breve síntese, em face das seguintes supostas irregularidades:

> 1) exigência de atendimento, na prova de conceito, a 90% dos requisitos do edital, sustentando que "*a maioria das exigências descritas no roteiro são estéticas, acessórias e bastante detalhadas, deixando evidente, inclusive versarem sobre um modelo específico de sistemas de um determinado fornecedor*" e que o prazo de 72 horas para a referida prova não é razoável, requerendo, assim, que seja modificada a forma de julgamento, estabelecendo-se um padrão mínimo aceitável de 70% das características mínimas, com os 30% a serem implementados em momento posterior;
>
> 2) impossibilidade de subcontratação ou de participação de empresas em consórcio, afirmando que o edital aglutinou serviços de natureza distinta (aerolevantamento, integração de dados, hospedagem em data center e fornecimento do cadastro técnico imobiliário) em um único objeto;
>
> 3) indevida limitação aos Conselhos CREA e CAU, já que todas as atividades descritas no Termo de Referência poderiam ser realizadas por empresas e profissionais vinculados ao Conselho Federal dos Técnicos Industriais;
>
> 4) requisitos de qualificação técnica, alegando que a comprovação de inscrição no Ministério da Defesa na categoria "A" deveria ser exigida apenas da 1ª colocada, como requisito de assinatura contratual, e não de qualificação técnica; e que a exigência de atestados deve se limitar às parcelas de maior relevância ou valor significativo, sendo o quantitativo de no máximo 50%, admitindo-se ainda a sua somatória.

Requer, ao final, a concessão de medida cautelar de suspensão do certame e, no mérito, a elaboração de um novo processo licitatório que assegure a ampla concorrência, celeridade e economicidade.

Previamente à deliberação acerca da admissibilidade da representação e da medida cautelar pleiteada, determinou-se, por meio do Despacho n° 1598/24 (peça n° 12), a intimação do Município de Campo Mourão e de seu atual gestor, via contato telefônico e e-mail com certificação nos autos, para que apresentassem manifestação preliminar no prazo de 48 (quarenta e oito horas), além de cópia integral do processo licitatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

Embora intimados (peça n° 13), os interessados não apresentaram manifestação tempestiva, conforme certidão de decurso de prazo de peça n° 16.

À peça n° 15, a Representante se manifestou novamente nos autos, afirmando que, para além das irregularidades narradas na peça inicial, havia alertado a Prefeitura de Campo Mourão, por e-mail, acerca de um suposto direcionamento do certame à empresa CTMGEO – SOLUÇÕES EM TECNOCLOGIA, tendo o ente municipal, contudo, permanecido inerte. Alegou que a referida empresa acabou sendo a única participante do certame, não tendo concedido qualquer desconto no preço, e reiterou o pedido de concessão de medida cautelar suspensiva.

Em 25/10/2024, o ente municipal acostou aos autos a cópia integral do processo licitatório (peças n° 19-20).

Na sequência, em 28/10/2024, o Sr. Rafael Fonseca de Souza, Presidente da Comissão Permanente de Contratações do Município, requereu habilitação nos autos, como parte interessada, para consulta e manifestação (peça n° 22).

Na mesma data, à peça n° 24, foi apresentada manifestação preliminar pelo ente municipal, subscrita pelo Sr. Marcio Francisco Carraro Rocha, Secretário de Controle Urbano e Fiscalização, apresentando justificativas em relação às irregularidades noticiadas.

Em 30/10/24, a Representante acostou nova petição (peça n° 26), sustentando que a manifestação apresentada pela Secretaria Municipal de Controle Urbano e Fiscalização pode ter sido gerada por inteligência artificial, uma vez que cita jurisprudência inexistente, razão pela qual requereu sua desconsideração. Reiterou que o processo licitatório teve participação restrita a uma única empresa, com violação aos princípios da ampla concorrência e economicidade.

Vieram os autos.

2. Com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, 401, V, e 403, II e III, do Regimento Interno, **merece acolhimento o pedido de expedição de medida cautelar em face do Poder Executivo do Município de Campo Mourão, para o**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

fim de determinar a imediata suspensão do processo licitatório de Concorrência n° 24/2024, no estado em que se encontra, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos do art. 400, § 3º, do mesmo Regimento.

De início, no que tange à prova de conceito, o Termo de Referência (peça n° 7) estabelece que:

> 5.3. Prova de Conceito da Solução Tecnológica
>
> 5.3.1. Será realizada prova de conceito, que visa à aferição da real capacidade da Solução Tecnológica ofertada, buscando-se aferir se a Solução Tecnológica de fato atende aos requisitos e funcionalidades constantes deste Termo.
>
> (...)
>
> 5.3.3. O licitante classificado com a melhor Proposta de Preços, na fase de lances deve ser convocado, para que no prazo máximo de 72 (setenta e duas horas) da convocação, realize apresentação da solução tecnológica.
>
> (...)
>
> 5.3.5. A Solução ofertada pela licitante deverá atender todos os itens obrigatórios e 90% (noventa por cento) do total de itens especificados no Anexo II – Características Básicas e Obrigatórias da Solução Pretendida.
>
> (...)
>
> 5.3.8. A prova de conceito deverá ser realizada no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas, após a realização do certame licitatório, em local e horário a ser definido pela equipe de licitação, o agendamento poderá ser realizado por ligação telefônica para o número (44) 3518-1179.

No prazo de 72 horas, portanto, a licitante provisoriamente declarada vencedora deveria apresentar solução tecnológica que atendesse a todos os itens obrigatórios e a 90% dos itens indicados no Anexo II, composto de 269 requisitos.

Observe-se, de plano, que os itens 5.3.3 e 5.3.8 não deixam claro se a prova de conceito ocorreria 72 horas após o certame ou após a convocação (que poderia, eventualmente, ocorrer posteriormente). E, ainda que a Representante não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

tenha se insurgido especificamente quanto a esse ponto, não se logrou identificar, no Termo de Referência, quais seriam os itens considerados obrigatórios, mencionados na cláusula 5.3.5 acima, o que, por si só, já traz dúvidas quanto às especificidades a serem atendidas na referida prova.

Quanto à definição do percentual exigido na prova de conceito, ainda que se trate de decisão com margem de discricionariedade da Administração, ela deve estar minimamente motivada no processo licitatório, especialmente quando estabelecida em altos patamares, e quando o número de funcionalidades a serem atendidas é significativo, a exemplo do presente caso.

Acerca do tema, vale citar o seguinte trecho do recente Acórdão n° 2062/24 – Tribunal Pleno, de relatoria do ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha:

> Realmente, nenhum dos diplomas legais regentes dos procedimentos licitatórios estabelecem parâmetros fixos para o percentual a ser exigido quanto a prova de conceito.
>
> Entretanto, tal fato não autoriza a Administração a fazer exigências arbitrárias, sem as justificativas que devem se adequar ao caso concreto do objeto a ser licitado. Nesse sentido, este Tribunal já teve a oportunidade de se manifestar, como bem pontuou a Unidade Técnica, e em ambos os acórdãos, Acórdão nº 304/24 – Tribunal Pleno (processo nº 653620/23) e Acórdão nº 2224/22 – Tribunal Pleno (processo nº 622698/21), ficou decidido que **para que se possa definir a razoabilidade de determinados percentuais de atendimento para fins de aprovação numa prova de conceito, esses parâmetros devem ser definidos em edital de forma justificada.**
>
> No mesmo sentido temos o recente Acórdão nº 461/24 Pleno, lavrado nos autos do processo nº 725865/22, trago trecho da decisão:
>
> > Outro julgado desta Corte parece comungar do mesmo entendimento: "**Discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade, de maneira que as manifestações e atos administrativos devem obrigatoriamente ser sempre motivados e, ainda que se aceite um certo grau de discricionariedade da Administração em relação ao percentual a ser aplicado na referida prova de conceito, é certo que, para o devido reconhecimento de sua juridicidade, é imprescindível a exposição e demonstração dos reais**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

> **motivos e razões que o levaram a tal valor percentual, fato este do qual o representado não se desincumbiu**" (Acórdão n.º 3786/2023, do Tribunal Pleno). Desse modo, **impõe-se a necessidade de a Administração motivar adequadamente, por meio de parecer técnico, os percentuais utilizados para a aferição da prova de conceito, bem como de definir, justificadamente, os itens sobre os quais recairia a necessidade de atendimento obrigatório.**

Na mesma esteira, menciona-se o Acórdão n° 743/24 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, por meio do qual foi expedida determinação a certo Município para que, em futuros certames envolvendo o fornecimento de licença de uso temporário de sistemas de gestão pública, "*se atente ao vertido no Acórdão n.º 321/2024, do Tribunal Pleno, observando que a exigência de requisitos técnicos e funcionais dos sistemas, em prova de conceito, deve se limitar a percentual razoável, com recomendação de 70%, salvo hipóteses excepcionais justificadas de modo técnico e específico para cada item que compõe a solução*". Segue a ementa do julgado:

> Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Lindoeste. Pregão Eletrônico n.º 21/2023. Fornecimento de licença de uso temporário de sistemas de gestão pública. **Exigência de atendimento dos requisitos técnicos do software na prova de conceito. Percentual elevado e escolha dos itens sem justificativa técnica adequada. Precedente. Acórdão n.º 321/2024- TP. Baixa competitividade demonstrada pela realidade do certame**. Procedência parcial e determinação.
>
> (sem grifos no original)

No caso ora em tela, em sede de defesa preliminar, o ente municipal apresentou as seguintes justificativas para a exigência em questão (peça n° 24, fls. 1-2):

> A exigência do percentual de atendimento dos requisitos na prova de conceito está justificadamente alinhada com o princípio da eficiência, pois visa contratar fornecedores que não apenas cumpram formalidades, mas que também garantam a entrega de soluções efetivas e de qualidade,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

resultando em serviços públicos mais eficientes e satisfatórios para a comunidade.

No caso específico de serviços de engenharia que dependem de soluções de software, essa exigência torna-se ainda mais crucial, uma vez que a correta e eficiente execução desses serviços depende diretamente da integração e funcionalidade completa do sistema de software.

Ao exigir que uma alta percentagem dos requisitos seja atendida desde a prova de conceito, a administração pública se protege contra possíveis falhas ou inadequações do sistema na fase de implementação.

A dependência da solução de software para a execução dos serviços de engenharia reforça a necessidade de se contratar fornecedores que possam oferecer um sistema robusto e bem integrado, garantindo que todas as etapas do processo sejam suportadas adequadamente pela tecnologia, evitando assim investimentos em soluções que possam não fornecer os resultados esperados.

Os requisitos do edital muitas vezes refletem não apenas funcionalidades, mas também critérios de segurança, escalabilidade e suporte técnico. Atender a 90% (noventa por cento) desses requisitos indica que o sistema é capaz de lidar com a complexidade das operações da administração pública e que possui todos os elementos essenciais para uma integração eficiente com os serviços de engenharia contratados.

Um fornecedor que consegue atender a uma grande parte dos requisitos já demonstra capacidade técnica e compromisso com a entrega de soluções que agregam valor à administração pública, garantindo a continuidade e eficiência dos serviços de engenharia que dependem de soluções tecnológicas para serem executados de maneira adequada e sem interrupções.

O objetivo da prova de conceito no processo licitatório é avaliar previamente ao contrato se o fornecedor é capaz de atender à demanda da administração, uma vez que, em se tratando de tecnologia, existe o risco tecnológico de o fornecedor não ser capaz de atender às necessidades específicas do órgão licitante, portanto não existe nenhum impedimento, inclusive, para que se exija 90% (noventa por cento) de operacionalidade.

Por outro lado, com relação ao prazo de 72 (setenta e duas) horas, entendemos não se tratar de tempo destinado para a adequação da ferramenta ou situações afins relativas ao objeto, e sim para a empresa se organizar e se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

> deslocar até o Município, independentemente de sua localização. Informamos ainda, que este Município realizou visitas a vários Municípios para conhecer soluções de Geoprocessamento, dentre estes, o Munícipio de Cascavel, com vistas a balizar o estudo de contratação da solução.

No entanto, parece-me, neste juízo preliminar de cognição, que as citadas justificativas são essencialmente genéricas e desvinculadas de razões de ordem técnica, podendo ser utilizadas indistintamente para justificar a necessidade de atendimento a qualquer percentual elevado de requisitos. Além disso, não foi encontrada qualquer motivação referente à definição dos percentuais da prova de conceito no processo licitatório.

Nesse contexto, a necessidade de apresentação de uma solução tecnológica que atenda a cerca de 242 funcionalidades, além dos requisitos obrigatórios[1] (que, em princípio, não estão especificados), em apenas 72 horas da convocação (ou da data da sessão pública), constitui exigência aparentemente excessiva, com potencial de prejudicar a ampla concorrência do certame e ensejar direcionamento.

Ainda que o ente municipal sustente que o prazo de 72 horas não se destina à adequação da ferramenta, e sim ao deslocamento presencial à municipalidade, deve-se levar em consideração que o certame visa à contratação de uma solução tecnológica com funcionalidades próprias e específicas, a serem desenvolvidas ou customizadas pela empresa que se classificar em primeiro lugar no certame.

Conforme argumentado pela Representante, "*no mercado fornecedor de licença de usos de sistemas de gestão técnica do cadastro multifinalitário existem várias empresas, cada qual desenvolvendo seus softwares em acordo com a legislação, porém, com recursos tecnológicos próprios e, por consequência, com caraterísticas próprias e peculiares. Isso significa, ilustres autoridades, que alguns sistemas possuem padrão único para atendimento às*

[1] Conforme item 5.3.5.do Termo de Referência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

normas e exigências legais e, de outro lado, especificações acessórias e/ou estéticas a depender de cada empresa" (peça n° 3, fl. 4).

Dessa forma, ainda mais diante do elevado quantitativo de requisitos a serem atendidos, o prazo de apenas 72 horas para que a empresa considerada vencedora possa desenvolver as aplicações e funcionalidades necessárias, a serem avaliadas no teste, mostra-se, em princípio, demasiadamente exíguo.

A propósito, vale citar, apenas a título exemplificativo, os seguintes julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

> EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE SOLUÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA. **REALIZAÇÃO DE PROVA DE CONCEITO. PRAZO EXÍGUO**. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONTRARIEDADE. INAPLICÁVEL PERCENTUAL NAS PARCELAS SELECIONADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.
>
> (TC-012195.989.23-1, Plenário, Relator Conselheiro Renato Martins Costa, p. 16/08/2023).

> EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICENÇA DE SOFTWARE. VISITA TÉCNICA. PROVA DE CONCEITO APÓS A SESSÃO DO PREGÃO. PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS. ORÇAMENTO ESTIMATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. V.U. 1. O edital deve dispor sobre o período em que as interessadas poderão realizar a visita técnica, ainda que facultativa; 2. **É restritiva a designação de prova de conceito e apresentação de softwares pela licitante vencedora poucos dias após sessão pública do pregão e a exigência de demonstração de todas ou a quase totalidade das funcionalidades previstas no termo de referência.**
>
> (TC-014019.989.19-3, Plenário, Relator Conselheiro Dimas Ramalho, p. 13/08/2019).
>
> (sem grifos no original)

Importante salientar ainda que, de acordo com a Representante, apenas uma empresa acabou participando da licitação, o que, somado aos fundamentos mencionados, constitui sério indicativo de indevida restrição à

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

competitividade, que adquire contornos ainda mais graves quando levamos em consideração o significativo valor da licitação.

Por sua vez, em relação à suposta impossibilidade de subcontratação ou de participação de empresas em consórcio, alegou o ente municipal (peça n° 24, fls. 2-3) que:

> A decisão de não permitir subcontratações ou consórcios foi respaldada por várias considerações estratégicas que visam garantir a excelência na execução do serviço.
>
> Reconhece-se que o projeto é composto por etapas interligadas e interdependentes. A qualidade e o tempo de execução de cada etapa impactam diretamente na continuidade das atividades subsequentes. Nesse contexto, uma eventual falha ou atraso de uma empresa poderia comprometer não apenas sua parte do serviço, mas o resultado final do projeto como um todo.
>
> O serviço de aerolevantamento será processado e o resultado deverá ser integrado ao sistema tributário em uso no Município. Essa integração requer um conhecimento profundo tanto dos dados a serem fornecidos quanto da estrutura do sistema existente. Permitir a subcontratação ou consórcios pode resultar em falta de alinhamento entre os fornecedores, o que prejudicaria a integração dos sistemas e a eficiência do serviço prestado.
>
> Ao designar uma única empresa como responsável por todo o serviço, aumenta-se a clareza em relação à responsabilidade e por qualquer eventual falha ou atraso, ademais o artigo 122, § 2º da Lei de licitação n.º 14.133/2021 estabelece que o edital de licitação poderá vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação, a critério do Ente Público.

Especificamente quanto à subcontratação, verifica-se que o item 5 do edital permite a subcontratação de parcela do objeto licitado.

Por outro lado, quanto aos consórcios, o art. 15 da Lei n° 14.133/2021 admite, em regra, que as pessoas jurídicas participem de licitação em consórcio, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório. Ocorre que, a despeito das justificativas apresentadas em sede de defesa preliminar, não se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

logrou encontrá-las no processo licitatório, em aparente inobservância ao referido dispositivo legal.

No tocante à impossibilidade de registro da empresa e dos profissionais envolvidos no Conselho Federal dos Técnicos Industriais, ao invés do CREA ou CAU, o ente municipal apresentou justificativas em princípio plausíveis, baseadas na formação e na capacitação técnica necessárias para o adequado cumprimento do objeto licitado, afirmando que (peça n° 24, fls. 4-5):

> A natureza do objeto do edital de concorrência n.º 24/2024 é altamente técnica e envolve atividades complexas, como fornecimento de imagens aéreas ortorretificadas, vetorização, comparação de áreas, atualização de cadastro técnico e revisão da planta genérica de valores. Tais atividades requerem não apenas conhecimentos avançados em geotecnologias, mas também uma base sólida em engenharia e arquitetura para assegurar a precisão, a exatidão e a confiabilidade dos dados que impactarão diretamente a gestão territorial e imobiliária do município. Esses serviços, quando mal executados, podem acarretar prejuízos ao erário e comprometer a efetividade das políticas públicas.
>
> Portanto, garantir que a empresa e os profissionais envolvidos estejam registrados no CREA ou CAU não é apenas uma formalidade; é uma medida de segurança, pois apenas esses conselhos podem assegurar que os profissionais possuem a capacitação exigida para a realização de tais atividades. Esses conselhos também têm normas específicas que regulam as práticas da engenharia e arquitetura, e o cadastramento permite a fiscalização técnica e ética por órgãos de fiscalização competentes, assegurando a qualidade e a conformidade dos serviços.
>
> Diversos precedentes jurídicos reforçam que a exigência de registros profissionais, quando embasada no nível de especialização técnica requerida, é legítima e não caracteriza uma restrição indevida ou uma exclusão arbitrária de outros conselhos.
>
> (...)
>
> O Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT) regula os técnicos industriais, que possuem uma formação diferenciada e menos abrangente do que a exigida para execução de serviços de Cadastro Técnico Multifinalitário e serviços de Aerofotogrametria. Esses profissionais possuem uma formação de nível técnico e, conforme as normativas do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

> próprio CFT, estão limitados a serviços específicos de execução e operação, sem abranger o planejamento, a análise técnica de impacto e a fiscalização que se aplicam às atividades descritas no edital.
>
> Conforme a Resolução n.º 1.090/2017 do CONFEA e a Resolução n.º 51 do CAU/BR, cabe exclusivamente a engenheiros e arquitetos com registro no CREA e CAU a responsabilidade técnica por projetos que demandam estudos avançados de aerofotogrametria, geoprocessamento, infraestrutura de dados espaciais, cadastro multifinalitário e avaliações urbanísticas, justamente pelas atribuições profissionais e competências técnicas requeridas.

Diante das referidas explicações, e considerando que a matéria envolve um estudo aprofundado do objeto licitado e das atribuições dos profissionais em questão, entendo que a verossimilhança das alegações da Representante não restou suficientemente demonstrada quanto a esse ponto, ao menos para fins de concessão de medida cautelar.

Por fim, quanto aos requisitos de qualificação técnica, o item 7.8.4, alínea “d”, do edital (peça n° 4) e o item 5.2.2.3 do Termo de Referência (peça n° 7) exigem a “*comprovação de Inscrição no Ministério da Defesa na categoria ‘A’ como empresa especializada para os serviços de aerolevantamento, para a realização todas as fases do aerolevantamento, nos termos da Portaria Normativa n.º 101/GM-MD, de 26/1/2018 e Decreto-Lei n. º 1.1777, de 21 de junho de 1971, e demais atualizações*”.

Acerca da exigência, explicou o ente municipal (peça n° 24, fl. 5) que:

> O cadastro no Ministério da Defesa (MD) é exigido de empresas que realizam aerolevantamento em território nacional conforme o Decreto-Lei n.º 1.177/1971 e a Lei n.º 8.666/1993, que rege as licitações e contratos. O aerolevantamento envolve operações com dados sensíveis do território e exige o uso de equipamentos específicos e metodologias que requerem controle técnico e segurança. Esse controle, delegado ao MD, é essencial para assegurar que somente empresas habilitadas e com capacidade comprovada possam executar serviços de aerofotogrametria.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

> O Decreto-Lei n.º 1.177/1971 confere ao MD o poder de autorizar e supervisionar atividades de aerolevantamento, condicionando o cadastro a empresas que demonstrem:
>
> ● Responsável Técnico Habilitado: Profissionais especializados e aptos a realizar levantamentos aéreos complexos.
>
> ● Capacidade Técnica e Recursos Adequados: A empresa deve comprovar a posse de equipamentos e de equipe técnica com expertise em aerofotogrametria, o que assegura a qualidade e a precisão dos levantamentos.
>
> ● Regularidade Fiscal e Trabalhista e Idoneidade dos Sócios: Tais exigências estabelecem uma responsabilidade não apenas técnica, mas também fiscal e jurídica, o que impede que empresas com irregularidades se envolvam em atividades de levantamento territorial.
>
> Dessa forma, o cadastro no MD é uma exigência que se estende ao controle e acompanhamento da execução dos serviços, para assegurar que a empresa é apta a operar em conformidade com as normativas de segurança e fiscalização estabelecidas pelo Estado.
>
> Nesse caso, a exigência da inscrição no MD na categoria “A” vai além de uma mera formalidade, sendo essencial para garantir que a empresa possua condições operacionais e legais para prestar o serviço. Essa inscrição é condição prévia para que a empresa realize levantamentos aéreos, e sua comprovação no ato da habilitação resguarda a Administração de riscos contratuais e de contratações impróprias.

Embora a Representante defenda que tal inscrição deveria ser exigida apenas na fase da assinatura contratual, e não como requisito de habilitação, o art. 67, IV, da Lei n° 14.133/2021 prevê, dentre os documentos relativos à qualificação técnica, a “*prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso*”.

Assim, considerando que a inscrição no Ministério da Defesa constitui requisito aparentemente indispensável para a realização de serviços de aerolevantamento, nos termos do Decreto-Lei n° 1.177/71, e que tais atividades estão incluídas no objeto licitado, parece-me, neste juízo preliminar de cognição, que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

a inscrição poderia ser exigida na fase de habilitação, com base no art. 67, IV, da Lei n° 14.133/2021.

Quanto às alegações relativas aos demais requisitos de qualificação técnica, asseverou o ente municipal que foi exigida demonstração de experiência em serviços similares, sem quaisquer exigências de quantitativos mínimos ou percentuais.

Ocorre que, ainda no tocante aos atestados de qualificação técnica a serem apresentados, verifica-se que o edital (peça n° 4) e o Termo de Referência (peça n° 7) trazem exigências diversas entre si, o que pode ter ensejado dúvidas e afastado a participação de eventuais licitantes, prejudicando a competitividade do certame.

Estabelece o instrumento convocatório, no item 7.8.4 que:

> 7.8.4. Para comprovação de QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:
>
> **7.8.4.1. Da empresa (Capacidade técnico-operacional):**
>
> a) Certidão de Registro de Pessoa Jurídica da empresa junto ao CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), dentro do prazo de validade;
>
> b) Certificado de Registro de Profissional, responsável técnico da Licitante, junto ao CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), dentro do prazo de validade, conforme Art. 6º e Art. 8º, inciso II, da Resolução n.º 336/1989 do CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia) ou Art. 47 da Lei n.º 12.378/2010 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil;
>
> c) Relação explícita e declaração formal de disponibilidade das instalações, máquinas, equipamentos, aparelhamento e equipe técnica especializada, considerada essencial para cumprimento do objeto da licitação, bem como a qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos (Item 9 do Anexo II);
>
> d) Comprovação de Inscrição no Ministério da Defesa na categoria "A" como empresa especializada para os serviços de aerolevantamento, para a realização todas as fases do aerolevantamento, nos termos da Portaria Normativa n.º

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

101/GM-MD, de 26/1/2018 e Decreto-Lei n. º 1.1777, de 21 de junho de 1971, e demais atualizações;

e) <u>Atestado de capacidade técnica operacional, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome do licitante, acompanhado de RRT/ART, relativo à execução de serviço de engenharia, compatível em características e quantidades com o objeto da presente licitação;</u>

f) As declarações/atestados acima exigidos deverão ser acompanhados de "Certificado de Acervo Técnico Profissional – CAT, emitido(s) pelo "Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU", do profissional que realizou o serviço em nome da proponente, de execução de, no mínimo, um serviço de semelhante complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à solicitada acima.

<u>7.8.4.3. Do responsável técnico (capacidade técnico-profissional):</u>

a) Comprovante vigente de registro do profissional no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Conselho de arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU);

b) <u>Atestado Técnico acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico expedidos pelo CREA ou CAU, comprovando a Execução de serviços de Aerolevantamento, vetorização, cálculo e comparação de área das edificações, Recadastramento imobiliário, e revisão e/ou atualização de Planta Genérica de Valores, conforme as especificações do Termo de Referência;</u>

c) <u>Atestado Técnico acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico expedidos pelo CREA ou CAU, comprovando o fornecimento de aplicativo móvel para gestão de chamados georreferenciados, com fluxos e formulários personalizáveis, integrado ao software SIG com funcionalidades de abertura de chamados, análise, tramitação, aprovação, automação de processos com scripts personalizáveis, captura de fotos, impressão, troca de mensagens no chamado, seleção de localização do chamado, exibição de mapas temáticos e cartografia municipal, conforme as especificações do Termo de Referência;</u>

Por sua vez, o Termo de Referência dispõe que:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

5.2. Qualificação Técnica:

5.2.1. Qualificação Técnica do Coordenador dos Serviços:

5.2.1.1. Graduação Superior em Engenharia ou Arquitetura;

5.2.1.2. Certidão de Registro de Pessoa Física junto ao CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), dentro do prazo de validade;

5.2.1.3. Atestado Técnico acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico expedidos pelo CREA ou CAU, comprovando a Execução de serviços de Aerolevantamento, vetorização, cálculo e comparação de área das edificações, Recadastramento imobiliário, e revisão e/ou atualização de Planta Genérica de Valores, conforme as especificações deste Termo;

5.2.1.4. Atestado Técnico acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico expedida pelo CREA ou CAU, comprovando a Integração do Cadastro Técnico Imobiliário Municipal com o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - SINTER - Receita Federal do Brasil. Com envio periódico de remessa de dados com informações georreferenciadas e alfanuméricas das unidades imobiliárias, conforme as especificações deste Termo;

5.2.1.5. Atestado Técnico acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico expedidos pelo CREA ou CAU, comprovando o fornecimento de aplicativo móvel para gestão de chamados georreferenciados, com fluxos e formulários personalizáveis, integrado ao software SIG com funcionalidades de abertura de chamados, análise, tramitação, aprovação, automação de processos com scripts personalizáveis, captura de fotos, impressão, troca de mensagens no chamado, seleção de localização do chamado, exibição de mapas temáticos e cartografia municipal, conforme as especificações deste Termo;

5.2.2. Qualificação Técnica da Empresa Licitante:

5.2.2.1. Certidão de Registro de Pessoa Jurídica da empresa junto ao CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), dentro do prazo de validade;

5.2.2.2. Certificado de Registro de Profissional, responsável técnico da Licitante, junto ao CREA (Conselho

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

> Regional de Engenharia e Agronomia) ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), dentro do prazo de validade, conforme Art. 6º e Art. 8º, inciso II, da Resolução n.º 336/1989 do CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia) ou Art. 47 da Lei n.º 12.378/2010 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil;
>
> 5.2.2.3. Comprovação de Inscrição no Ministério da Defesa na categoria "A" como empresa especializada para os serviços de aerolevantamento, para a realização todas as fases do aerolevantamento, nos termos da Portaria Normativa n.º 101/GM-MD, de 26/1/2018 e Decreto-Lei n. º 1.1777, de 21 de junho de 1971, e demais atualizações.

No edital, portanto, há exigência de atestado de capacidade técnica em nome do licitante, relativo à execução de serviço de engenharia, compatível em características e quantidades com o objeto da licitação. No entanto, não há indicação de qual dos serviços de engenharia contemplados no objeto da licitação deveria estar comprovado, nem de quais quantidades seriam consideradas compatíveis.

Em sentido diverso, o Termo de Referência não exige atestados de capacidade técnica em nome do licitante.

Além disso, quanto ao responsável técnico ou coordenador dos serviços, o Termo de Referência exige um atestado a mais em relação ao edital, que comprove "*a Integração do Cadastro Técnico Imobiliário Municipal com o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - SINTER - Receita Federal do Brasil. Com envio periódico de remessa de dados com informações georreferenciadas e alfanuméricas das unidades imobiliárias*" (item 5.2.1.4).

Dessa forma, resta evidenciada a existência de divergências entre o próprio edital e o Termo de Referência quanto às exigências de qualificação técnica.

Diante de todo o exposto, quanto às supostas irregularidades relativas à excessividade e ao prazo exíguo da prova de conceito, à vedação de participação de empresas em consórcio sem justificativa no processo licitatório e aos requisitos de qualificação técnica (especificamente no que tange às divergências entre o edital e o Termo de Referência), entendo presentes os elementos da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

verossimilhança das alegações e do *periculum in mora* (uma vez que a sessão pública de abertura das propostas ocorreu em 22/10/2024), a justificar a expedição da medida cautelar pleiteada.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno, **ratifique** a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1649/24-GCIZL (peça 27), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao Município de Campo Mourão, da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1649/24-GCIZL.

Decorrido o prazo de defesa, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Ratificar a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1649/24-GCIZL (peça 27), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

Encaminhar os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao Município de Campo Mourão, da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3

Na sequência, remeter à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno, e exercício do contraditório, deferido pelo Despacho nº 1649/24-GCIZL.

Decorrido o prazo de defesa, encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para manifestações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 7 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.M3M3