

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 026.323/2024-9

Natureza: Representação

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Representante: Marília de Paula Bezerra

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA 369/2024. DNIT. CONTRATAÇÃO DE LEVANTAMENTO INTEGRADO DE DADOS DA REDE RODOVIÁRIA PAVIMENTADA E ASSESSORAMENTO PARA PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DA MANUTENÇÃO RODOVIÁRIA. LIMITAÇÃO INDEVIDA DA QUANTIDADE DE ATESTADOS PARA COMPROVAR CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO SUFICIENTE PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. OITIVA. DILIGÊNCIA. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR PLEITEADA. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE DELIBERAÇÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA DE IRREGULARIDADES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 42-44):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 369/2024, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com valor estimado de R\$ 133.012.744,98, critério de julgamento de técnica e preço, modo de disputa fechado, cujo objeto é a ‘Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados para o (i) levantamento integrado, contínuo e o processamento dos dados da condição da rede rodoviária pavimentada, e (ii) o assessoramento para o planejamento e avaliação da manutenção rodoviária em toda malha rodoviária federal sob administração do DNIT’ (peça 4, p. 1).*
2. *A concorrência em análise é regida pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.*
3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*
 - a) *situação: homologado e adjudicado em favor do Consórcio ARRB/DYNA, composto pelas empresas ARRB Systems SA (PTY) LTD e Dynatest Engenharia Ltda. (CNPJ 32.116.154/0001-30), em 31/12/2024, no valor de R\$ 119.689.320,22 (peça 28);*
 - b) *a licitação em tela não envolve registro de preço;*
 - c) *o contrato decorrente da licitação está na iminência de ser assinado, conforme esclarecimento prestado pelo DNIT em 27/1/2025 (peça 29, p. 1); e*
 - d) *houve duas impugnações ao edital, consoante consulta ao site do DNIT.*

HISTÓRICO

4. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades relacionadas à*

Concorrência 369/2024 (peça 1, p. 1-20):

- 4.1. *limitação indevida da quantidade de atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional de licitante, contrariando a jurisprudência do TCU (peça 1, p. 9);*
- 4.2. *exigência de atestado de capacidade técnico-operacional e elevada atribuição de nota técnica para serviços contratados anteriormente por inexigibilidade de licitação, em razão da utilização de tecnologia de deflectômetro de velocidade de tráfego (TSD), o que viola a competitividade e indica direcionamento da licitação (peça 1, p. 3-13);*
- 4.3. *ausência de justificativa do não parcelamento do objeto licitado, o que prejudica o caráter competitivo do certame (peça 1, p. 14-18); e*
- 4.4. *inadequação da medida em 'Km' para avaliação da capacidade técnica de licitante (peça 1, p. 13-14).*
5. *Superados os requisitos de admissibilidade desta representação, na instrução de peça 11, com anuência desta unidade técnica (peça 12), considerou-se plausível parte das alegações do representante: (i) limitação indevida da quantidade de atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional de licitante; (ii) exigência de atestado de capacidade técnico-operacional e elevada atribuição de nota técnica para serviços contratados anteriormente por inexigibilidade de licitação; e (iii) ausência de justificativa do não parcelamento do objeto licitado. Ainda, verificou-se que seria inconclusiva a análise sobre o perigo da demora e o perigo da demora reverso.*
6. *Esta unidade técnica propôs ao Ministro-Relator a realização de oitiva prévia e diligência junto ao DNIT para que esclarecesse, no prazo de cinco dias úteis, os possíveis indícios de irregularidades identificados, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU).*
7. *Em despacho de cautelar à peça 13, o Ministro-Relator conheceu da representação e acompanhou a proposta desta unidade técnica, discordando apenas em relação ao prazo, deferindo a oitiva do DNIT no prazo de 15 dias, conforme estabelece o art. 250, inc. V, do RITCU, bem como determinou a realização de diligências, nestes termos:*

Assim, decido:

I. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, §4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU), e do art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

II. realizar a oitiva do Dnit, com fulcro no art. 250, inciso V, do RITCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie, quanto ao objeto da Concorrência 369/2024, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados na instrução da AudContratações, à peça 11, em especial quanto aos seguintes tópicos:

II.1. se a limitação da quantidade de atestados para comprovação de qualificação técnico-operacional na Concorrência 369/2024 constitui exigência restritiva na competição, em afronta ao art. 9º, inciso I, alínea 'a', Lei 14.133/2021, e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.101/2020-Plenário e 2.291/2021-Plenário), uma vez que apenas um licitante apresentou proposta no referido certame;

II.2. esclareça como foi realizado o levantamento de mercado na Concorrência 369/2024, detalhando quais as limitações ou condições existentes nos mercados nacional e internacional, nos termos do art. 18, §1º, V, da Lei 14.133/2021, na medida em que o serviço licitado utiliza tecnologia considerada inovadora e que foi objeto de projeto-piloto do Dnit;

II.3. esclareça se seria viável, técnica e economicamente, dividir a licitação por lotes geográficos (regiões), assegurando a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração e em atenção à regra geral do parcelamento prevista nos arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, inciso I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista a considerável extensão da malha rodoviária sob a responsabilidade do Dnit (51.000 km), e que, neste caso concreto, a ausência dessa divisão pode ter impactado a participação de

potenciais interessados, visto que apenas um licitante apresentou proposta;

[...]

III. diligenciar o Dnit, com fundamento nos artigos 157 e 187 do RITCU, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

III.1 elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos à Concorrência 369/2024:

III.1.1. informe o estágio atual da contratação e a previsão de prazos para a realização dos próximos atos;

III.1.2. caso o contrato já tenha sido celebrado, informe se já foi iniciada a execução dos serviços;

III.1.3. informe se há, para o mesmo objeto do certame em análise, contrato vigente, com possibilidade de atender às necessidades do órgão, esclarecendo, em caso afirmativo, se as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) do que se está em vias de ser celebrado, bem como o prazo-limite de cobertura;

III.1.4. esclareça detalhadamente o contexto da contratação direta por inexigibilidade que precedeu a do objeto da Concorrência 369/2024, no âmbito de projeto-piloto, encaminhando cópia do termo de contrato decorrente e da documentação que instruiu o processo de contratação direta, incluindo o parecer jurídico e pareceres técnicos que demonstrem o atendimento dos requisitos legais, a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, a razão da escolha do contratado e a justificativa de preço;

III.1.5. informe se há decisão judicial ou administrativa, determinando a suspensão do certame em análise, encaminhando, em caso afirmativo, cópia da respectiva decisão;

III.1.6. informe se a contratação do serviço objeto do certame ora em análise é essencial e premente para as atividades do Dnit, indicando, em caso afirmativo, o impacto de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão dos atos relativos à mencionada licitação, remetendo a documentação comprobatória das alegações;

III.2. qualificação da agente de contratação responsável pela condução da Concorrência 369/2024, confirmando se é servidor efetivo dos quadros permanentes da Administração, tendo em vista o disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, bem como se existem situações extraordinárias, devidamente motivadas pela autoridade competente, que justifiquem o eventual não cumprimento dos referidos dispositivos, encaminhando a documentação comprobatória;

8. *Promovidas a oitava e a diligência quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta unidade técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.*

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

9. *Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora e ausente o perigo da demora reverso.*

1.1. Perigo da demora

10. *Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de a Concorrência 369/2024 ter sido homologada em 31/12/2024 (peça 28), cujo contrato decorrente está na iminência de ser assinado,*

segundo esclarecimento prestado pelo DNIT (peça 29, p. 1).

I.2. Perigo da demora reverso

11. Quanto ao perigo da demora reverso, é possível inferir que está configurado a presença do pressuposto por se tratar de contratação de serviço considerado essencial ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada (UJ), relacionado à coleta de dados funcionais e estruturais de rodovias federais para a gestão de pavimentos, no âmbito do Plano Nacional de Manutenção Rodoviária (PNMR) — que é um instrumento de planejamento que estabelece diretrizes financeiras e contratuais para a manutenção da malha rodoviária federal —, e não haver contrato anterior e semelhante ao objeto com razoável vigência (que comporte voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou possibilidade de prorrogação, ainda que excepcional, consoante esclarecido adiante pelo DNIT (peça 19, p. 10), em resposta à diligência deste Tribunal.

I.3. Plausibilidade jurídica

12. Foram encaminhados ao DNIT os Ofícios 56847/2024-TCU/Seproc, de 16/12/2024 (oitiva) e 56848/2024-TCU/Seproc (diligência) (peças 14 e 15), dos quais tomou conhecimento em 16/12/2024 (peças 16 e 17).

13. Em atenção à oitiva e à diligência, por meio do Ofício 28/2025/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE, de 2/1/2025 (peça 18), o DNIT encaminhou os seguintes documentos:

- a) Ofício 246573/2024/ACE - DPP/DPP/DNIT SEDE, de 1º/1/2025 (peça 19);
- b) Ofício 249847/2024/DIREX/DNIT SEDE, de 20/12/2024 (peça 20); e
- c) Nota Técnica 675/2024/CLSO/CGCL/DIREX/DNIT SEDE, de 18/12/2024 (peça 21).

14. Os documentos supra listados foram juntados em duplicidade nas peças 22 a 25 pelo DNIT.

15. Posteriormente, por intermédio de e-mail (peça 29), o DNIT encaminhou os seguintes documentos complementares à diligência, relacionados à contratação direta (inexigibilidade, no âmbito do projeto-piloto) que precedeu a Concorrência 369/2024, os quais foram acostados aos autos nas peças a seguir referenciadas:

- a) Despacho 430/2022/CCON/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 23/5/2022 (peça 30);
- b) Nota 19/2022/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 27/5/2022 (peça 31);
- c) Nota 104/2022/CCON/PFE-DNIT/PGF/AGU, de 20/5/2022 (peça 32);
- d) Relato 92/2022/DPP/DNIT SEDE, de 9/6/2022 (peça 33);
- e) Proposta com informações sobre o serviço a executar prestadas pela ARRB Systems PTY LTD (peça 34);
- f) Estudo Técnico Preliminar 118/2024 (peça 35);
- g) Termo de Referência 127/2024 (peça 36);
- h) Contrato 390/2022, celebrado entre o DNIT e a empresa ARRB Systems PTY LTD (peça 37); e
- i) Nota Técnica 4/2022/ACE - DPP/DPP/DNIT SEDE, de 7/3/2022 (peça 38).

16. A representante acostou, à peça 26, manifestação contra as informações/esclarecimentos prestados pelo DNIT em sede de oitiva/diligência realizada por este Tribunal.

17. Passa-se à análise da oitiva do DNIT, nos exatos termos dos itens determinados no despacho de cautelar de peça 13.

Oitiva

Item II.1: [esclareça] se a limitação da quantidade de atestados para comprovação de qualificação técnico-operacional na Concorrência 369/2024 constitui exigência restritiva na competição, em afronta ao art. 9º, inciso I, alínea ‘a’, Lei 14.133/2021, e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.101/2020-Plenário e 2.291/2021-Plenário), uma vez que apenas um licitante apresentou proposta no referido certame.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 9º, inciso I, alínea 'a', Lei 14.133/2021, e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.101/2020-Plenário e 2.291/2021-Plenário).

Contextualização: a representante alega que a exigência contida no 'Quadro 20 – Critério para Habilitação da Capacidade Operacional da Licitante', presente no subitem 8.5.5.1 do termo de referência da Concorrência 369/2024 (peça 3, p. 78-79), limita o licitante a apresentar o máximo de três atestados para fins comprovação de capacidade técnico-operacional, contrariando jurisprudência do TCU.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

18. Em síntese, além de discorrer sobre disposições legais e jurisprudenciais acerca da possível irregularidade, o DNIT informa ou esclarece o seguinte (peça 19, p. 2-4):

18.1. a limitação do número de atestados a três é uma ação preventiva adotada pela Administração para mitigar o risco de contratação de uma empresa que não possua a experiência técnica e operacional necessária para atender às demandas da ampla malha rodoviária federal. Essa medida busca garantir que os serviços sejam executados com qualidade e eficiência, resguardando o interesse público e a segurança da infraestrutura contratada;

18.2. o item 5.5.2 do Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (5ª edição) - consigna que 'quando a exigência de atestado único não for imprescindível para comprovar a capacidade técnica, deve ser permitido o somatório de atestados, de forma a ampliar a competição'. Dessa forma, é possível concluir que, em regra, deve-se admitir apenas um único atestado para comprovar a capacidade técnica do licitante. Entretanto, dada a complexidade e magnitude do objeto licitado, foi entendido que permitir a soma de até três atestados para fins de comprovar a capacidade operacional é adequado;

18.3. a limitação da quantidade de atestados para comprovação de qualificação técnico-operacional na Concorrência 369/2024 não constitui exigência restritiva na competição, nem afronta o art. 9º, inciso I, alínea 'a', Lei 14.133/2021, posto que não há restrição ou comprometimento do caráter competitivo dos licitantes efetivamente aptos à execução do objeto. Ademais, não se vislumbra afronta à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.101/2020-TCU-Plenário e 2.291/2021-TCU-Plenário), visto que a restrição do quantitativo máximo de atestados foi tecnicamente justificada nos atos preparatórios do certame; e

18.4. sobre a presença de uma única concorrente na licitação, convém lembrar que a contratação pretende a inovação tecnológica, buscando aproximar a autarquia do estado da arte na gerência de pavimentos no contexto internacional. Dada essa particularidade, ciente da baixa expertise nacional no tema, o DNIT facultou a concorrência internacional e a formação de consórcios, com vistas a fomentar a competitividade entre fornecedores aptos. Entretanto, não se pode assegurar o interesse de empresas estrangeiras, posto que esse é resultado da análise não apenas do edital, mas também de uma série de variáveis financeiras e econômicas, sobre as quais este órgão técnico não tem gerência.

Análise:

19. De fato, em consonância com o exposto pelo DNIT, a exigência de atestados de capacidade técnico-operacional de licitantes visa a mitigar o risco de contratar empresa que não detém aptidão mínima para executar o serviço.

20. Por sua vez, a limitação na quantidade de atestados para comprovar quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional de licitante é **medida excepcional** que pode ser considerada irregular quando não justificada tecnicamente, considerando a especificidade do objeto licitado e quando não houver prejuízo à complexidade (v.g. Acórdãos 1.101/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo; e 2.291/2021-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas).

21. O órgão contratante se equivoca ao interpretar o item 5.5.2 do Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (5ª edição), no sentido de que a regra seria a exigência de atestado único, visto que o próprio texto expõe a imprescindibilidade da comprovação (em atestado único) para executar o objeto e, caso contrário, deve ser permitido o somatório, de modo a ampliar a competitividade.

22. **In casu**, o DNIT permitiu o somatório de até três atestados sob o argumento de que o

fracionamento em demasia por atestado do quantitativo mínimo exigido de 50% para comprovação técnico-operacional, que representa cerca de 25.500 km da malha rodovia federal, não lograria demonstrar a aptidão necessária do licitante para executar o serviço que ora se contrata.

23. Para elucidar esse argumento do órgão, cabe transcrever passagem da resposta à oitiva (peça 19, p. 3-4):

24. [...] a extensão mínima exigida de 25.500 km corresponde a aproximadamente 50% do objeto total do contrato, considerando que a malha rodoviária sob a responsabilidade do DNIT é atualmente de 51.784,63 km. Essa exigência abrange uma parcela relevante e significativa do objeto, em conformidade com a legislação e jurisprudência aplicável, mas não extrapola o limite legal nem impõe critérios desproporcionais à capacidade técnico-operacional das licitantes.

25. Além disso, a possibilidade de soma de atestados facilita o cumprimento do requisito, permitindo maior competitividade entre as empresas. Veja-se, por exemplo:

▪ *Para o requisito a.1: Uma empresa que tenha realizado serviços de levantamento integrado dos dados funcionais e estruturais, utilizando o deflectômetro de velocidade de tráfego (TSD), do pavimento, em três contratos distintos, cobrindo extensões de 10.000 km, 8.000 km e 7.500 km, atingirá facilmente os 25.500 km exigidos, mesmo que cada contrato individualmente corresponda a menos da metade da extensão mínima exigida.*

▪ *Para o requisito a.2: Uma empresa que tenha executado serviços relacionados à elaboração e/ou monitoramento e/ou gerenciamento e/ou implantação de planos de manutenção rodoviária relacionados à gestão de ativos de Infraestrutura de Transportes em três contratos distintos, cobrindo extensões de 12.000 km, 9.000 km e 6.500 km, também alcançará os 25.500 km exigidos, demonstrando a flexibilidade proporcionada pela soma de atestados.*

26. Portanto, verifica-se que a exigência do edital é não apenas proporcional ao objeto contratado, mas também bem inferior ao total da malha rodoviária federal abrangida pelo contrato, evidenciando sua adequação às normas aplicáveis e a observância ao princípio da competitividade. (grifou-se)

24. Pode-se considerar que a limitação para que o licitante apresente até três atestados de capacidade técnico-operacional, com base no supra exemplo apresentado pelo DNIT, é desprovida de razoabilidade, porquanto existe a possibilidade de o licitante ter realizado a execução de três contratos cobrindo a extensão de 6.500 km (19.500 km no total), no caso do requisito 1, ou de 7.500 km (22.500 km no total), no caso do requisito 2, e que em ambos os casos, com a limitação imposta, eles não conseguiriam comprovar a aptidão mínima exigida pelo DNIT, de 25.500 km.

25. Além do mais, em face da tecnologia incipiente e inovadora presente no serviço contratado, sobretudo diante da atual inexistência de empresas nacionais, que possam isoladamente realizá-lo, e da quantidade diminuta de empresas estrangeiras que detêm essa expertise, segundo aduz o DNIT, e considerando a extensa malha rodoviária federal, de 51.000 km, que serviu de parâmetro para fixação do quantitativo mínimo apto a comprovar a capacidade técnico-operacional de licitante, nos termos do art. 67, § 2º, da Lei 14.133/2021, **não seria prudente e adequado** o órgão contratante limitar a três atestados para fins de somatório, haja vista que essa exigência tem o condão de afastar potenciais interessados no certame, inclusive estrangeiros, conforme o próprio DNIT exemplifica na sua resposta à oitiva.

26. A título de comparação com a extensa malha rodoviária brasileira (51.000 km), que serviu de régua para fixação de quantitativos mínimos para fins de qualificação técnica de licitante, convém mencionar que, desde a introdução da tecnologia, em 2004, pelo **Danish Road Directorate**, na Dinamarca, o TSD percorreu mais de 500.000 km, comprovando sua eficácia em projetos de gestão de rodovias. Nesse contexto, chama atenção que, ao longo de 20 anos, a tecnologia presente no objeto da Concorrência 369/2024 executou serviços que, em média por ano, alcançam cerca de 25.000 km, extensão que possui identidade com o requisito estabelecido pelo DNIT.

27. Ante o exposto, ao contrário do que defende o DNIT, é **possível concluir** que a limitação da quantidade de atestados para comprovação de qualificação técnico-operacional na Concorrência 369/2024

constitui exigência restritiva na competição, em afronta ao art. 9º, inciso I, alínea 'a', Lei 14.133/2021, e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.101/2020-TCU-Plenário e 2.291/2021-TCU-Plenário).

28. Assim, entende-se que, por ocasião do mérito do presente processo, deve ser determinado ao DNIT que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024.

29. Diante de tal proposta, deve-se, neste momento, solicitar ao órgão contratante a manifestação, por meio de **construção participativa de deliberações** deste Tribunal, nos termos do encaminhamento ao final desta instrução.

Item II.2: esclareça como foi realizado o levantamento de mercado na Concorrência 369/2024, detalhando quais as limitações ou condições existentes nos mercados nacional e internacional, nos termos do art. 18, § 1º, V, da Lei 14.133/2021, na medida em que o serviço licitado utiliza tecnologia considerada inovadora e que foi objeto de projeto-piloto do DNIT.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 18, § 1º, V, da Lei 14.133/2021.

Contextualização:

30. A representante alega que a empresa ARRB Systems Pty Ltd, que prestou o serviço anteriormente ao DNIT, mediante contratação direta (inexigibilidade), e que é participante de consórcio licitante na Concorrência 369/2024, poderia ser beneficiada pela exigência de atestado de capacidade técnico-operacional e pela elevada atribuição de nota técnica, em razão da utilização de tecnologia de deflectômetro de velocidade de tráfego (TSD).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

31. Em suma, além de discorrer sobre o processo de levantamento de mercado de acordo com a legislação pertinente, o DNIT informa ou esclarece o seguinte (peça 19, p. 4-7):

31.1. em razão dos resultados obtidos durante a execução do Contrato 390/2022 (decorrente de contratação direta por inexigibilidade, cujo contexto foi esclarecido adiante nesta instrução, em sede de diligência), quando comparados à metodologia tradicionalmente utilizada pelo DNIT, deliberou-se pela contratação da avaliação integrada com medições da condição estrutural do pavimento com o **Traffic Speed Deflectometer (TSD)** e demais serviços em toda a malha federal;

31.2. os estudos resultantes do Contrato 390/2022 (peça 37) ensejaram a elaboração e publicação do Relatório de Pesquisa IPR RP – 001 (peça 39), disponível no endereço eletrônico https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/ipr/relatorios-de-pesquisa-1/ipr_rp_001-1.pdf, que apresenta a 'Análise Preliminar do Uso do iPAVe (**Intelligent Pavement Assessment Vehicle**) na Gestão de Rodovias'. Nesse material, restam claras as vantagens do uso do TSD em relação às 'tecnologias consagradas' para obtenção de informações em nível de rede;

31.3. no que concerne às limitações dos mercados nacional e internacional, a tecnologia TSD fora desenvolvida no âmbito da empresa Greenwood Engineering. Apesar da exclusividade, a pesquisa de mercado sobre a referida tecnologia demonstra que sua aplicação é amplamente disseminada em diversos países e contextos, evidenciando sua confiabilidade e relevância para projetos de avaliação de pavimentos em rodovias. Desde sua introdução em 2004 pelo **Danish Road Directorate**, na Dinamarca, o TSD percorreu mais de 500.000 km medidos, comprovando sua eficácia em projetos de gestão de rodovias;

31.4. atualmente, existem mais de uma dúzia de equipamentos TSD em operação em países como Estados Unidos, África do Sul, Austrália, China, Inglaterra, Alemanha, Itália, Polônia e Dinamarca, sendo amplamente utilizados em projetos de pesquisa e na otimização de manutenção rodoviária;

31.5. a adoção do TSD pelo Brasil reflete a busca por modernizar os processos de avaliação e planejamento rodoviário, alinhando-se às tendências internacionais. O uso do TSD representa um avanço técnico e econômico, permitindo que o DNIT acesse tecnologias de ponta para otimizar seus recursos e garantir maior eficiência no planejamento de manutenção da malha rodoviária federal. Assim, os dados obtidos na pesquisa de mercado demonstram que o TSD é uma solução consolidada globalmente, essencial para a modernização das atividades de gestão de ativos rodoviários no Brasil;

31.6. para reforçar a existência de empresas internacionais com capacidade técnica para atender os requisitos do edital em discussão, cita-se as seguintes empresas internacionais que trabalham com esse tipo de tecnologia: Ramboll RST (Dinamarca), NTRO TSD (Austrália) e Zoyon (China);

31.7. o levantamento de mercado também considerou as condições específicas do mercado nacional e internacional. O uso do TSD, como solução inovadora, ainda é incipiente no Brasil, mas está em processo de consolidação, assim como já fora um dia o **Falling Weight Deflectometer (FWD)**, tecnologia até então utilizada pelo DNIT; e

31.8. empresas brasileiras possuem capacidade técnica para a execução dos serviços, desde que em parcerias estratégicas com fornecedores internacionais de tecnologia e equipamentos. Por esse motivo, o edital da licitação em tela facultou a formação de consórcios e a concorrência internacional.

Análise:

32. Em razão da tecnologia inovadora e incipiente no Brasil, o levantamento de mercado feito pelo DNIT demonstra que atualmente não existem empresas nacionais aptas a realizar isoladamente o serviço contratado, bem como existe um número reduzido de empresas estrangeiras que possam executá-lo.

33. Diante dessa situação, o órgão contratante permitiu a formação de consórcios e a participação de empresas estrangeiras a fim de mitigar problemas relacionados à competitividade no certame, haja vista a escassez de potenciais interessados que detenham a expertise necessária para executar o serviço.

34. Assim, ainda que apenas um licitante tenha participado da concorrência em discussão, não se vislumbra evidência de irregularidade no processo licitatório, notadamente ao fato de o DNIT ter promovido contratação direta (inexigibilidade) para primeiramente avaliar a performance do equipamento, de acordo com os resultados esperados, no âmbito de projeto-piloto, registrado em relatório próprio (peça 39), e, neste momento, se utilizar da modalidade concorrência, com critério de julgamento 'técnica e preço', para contratar a execução de serviço que usa a tecnologia com equipamento TSD.

35. Além do mais, vê-se nos documentos apresentados pelo consórcio vencedor (ARRB/DYNA) que os atestados para fins de comprovação de qualificação técnica na execução de serviços com uso do TSD foram emitidos por entidade estrangeira localizada na África do Sul (peça 40, p. 49-290), o que se pode inferir que afasta a hipótese aventada pelo representante, de que a empresa ARRB Systems Pty Ltd (participante do consórcio vencedor) seria beneficiada pelo DNIT somente por ter executado aquela contratação direta no âmbito de projeto-piloto.

36. Assim, afasta-se a possível irregularidade tratada neste tópico.

Item II.3: esclareça se seria viável, técnica e economicamente, dividir a licitação por lotes geográficos (regiões), assegurando a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração e em atenção à regra geral do parcelamento prevista nos arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, inciso I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista a considerável extensão da malha rodoviária sob a responsabilidade do DNIT (51.000 km), e que, neste caso concreto, a ausência dessa divisão pode ter impactado a participação de potenciais interessados, visto que apenas um licitante apresentou proposta.

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, inciso I, da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

37. Em suma, o DNIT informa ou esclarece o seguinte (peça 19, p. 7-8):

37.1. a opção pela contratação em lote único foi devidamente justificada e pautada por critérios técnicos e econômicos, conforme as diretrizes estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) 118/2024 e no Termo de Referência (TR) 127/2024 (peças 35 e 36);

37.2. levou-se em consideração a complexidade do serviço a ser executado, que envolve, principalmente, o levantamento contínuo e integrado das condições da malha rodoviária pavimentada, utilizando o deflectômetro de velocidade de tráfego (TSD), um equipamento inovador no país. Dada a similaridade das entregas e a necessidade de garantir uma abordagem homogênea em todo o território nacional, a contratação em lote único visa assegurar a consistência e a qualidade dos resultados esperados, sem que haja variação nos critérios ou resultados entre diferentes contratadas;

37.3. a especialização técnica exigida, conforme descrito no ETP, e a necessidade de homogeneidade nos resultados reforçam a decisão de optar pela contratação em lote único. Essa abordagem, além de ser mais eficiente e eficaz, permite que a execução do serviço seja realizada de forma coordenada e integrada, sem os riscos de descontinuidade que poderiam surgir em um parcelamento;

37.4. a natureza interdisciplinar das atividades desenvolvidas pela Coordenação-Geral de Planejamento e Programação de Investimentos (CGPLAN), que envolve o planejamento e a avaliação da manutenção rodoviária, torna imprescindível que a execução do serviço seja integrada. A divisão do objeto da licitação poderia comprometer a correlação entre os produtos, impactando negativamente a qualidade do trabalho e o cumprimento dos objetivos esperados;

37.5. o parcelamento do objeto traria prejuízos técnicos e econômicos, como o aumento dos custos administrativos associados à gestão de múltiplos contratos simultâneos, o que dificultaria a coordenação das atividades. No caso em questão, a fragmentação acarretaria problemas na integração dos serviços e elevaria os custos e a complexidade da gestão contratual;

37.6. a natureza do objeto contratado é a integralidade, a continuidade, a homogeneidade, a tempestividade e a compatibilidade da obtenção e do tratamento dos dados da malha viária. O parcelamento do objeto em lotes comprometeria a essência da contratação, fomentando o risco de dissonância das atividades, que pode ocorrer desde a fase de licitação (atraso nos certames de determinados lotes) até a execução em si (empresas com capacidades operacionais distintas). Destaca-se que a referida dissonância causaria prejuízos 'em cascata' para a autarquia, posto que a ausência ou atraso na execução de determinado lote ensejaria o comprometimento de toda a razão de ser do certame, que é a obtenção de informações tempestivas para a deliberação em todo o âmbito da manutenção rodoviária. Mesmo que a maior parte dos lotes tivesse execução adequada, a pendência de apenas uma parcela do conjunto comprometeria as ações e deliberações de planejamento, alocação do orçamento;

37.7. não seria viável, técnica e economicamente, dividir a licitação por lotes geográficos (regiões), pois tal segregação não asseguraria a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, especialmente no que se refere ao ciclo de vida do objeto, item também amparado pelo inciso I do art. 11 da Lei 14.133/2021. Ademais, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e as justificativas para o não parcelamento coadunam com as determinações dos arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, inciso I, da Lei 14.133/2021;

37.8. a divisão em lotes, para um objeto com essas características inovadoras e integradas, apresentaria riscos significativos que foram considerados no planejamento. Como já dito, a possibilidade de fragmentação das informações aumentaria, o que poderia comprometer a uniformidade dos dados obtidos;

37.9. optar por uma contratação única, ao contrário da divisão do objeto em lotes, assegura-se a uniformidade dos dados, reduzem-se ainda os riscos de inconsistências e além da eliminação da possibilidade de fracasso parcial da licitação, garantindo maior segurança para a entrega do objeto dentro dos padrões técnicos esperados. Esse ponto é especialmente relevante considerando o caráter inovador do objeto, que requer expertise técnica especializada e uma abordagem integrada para alcançar os melhores resultados; e

37.10. não compartilha da percepção de que a ausência de segregação em lotes tenha 'impactado a participação de potenciais interessados'. Reitera-se, conforme amplamente demonstrado, que a concorrência entre licitantes aptos apenas a parcelas do objeto (lotes) não garantiria o resultado integral e inovador almejado pela Administração. Além disso, tal segregação não asseguraria uma maior quantidade de empresas participantes no certame.

Análise:

38. Deve-se rememorar que a regra é o parcelamento do objeto a ser licitado, devendo ser devidamente justificada a sua impossibilidade técnica ou econômica, entendimento consubstanciado na Súmula TCU 247. Então, o parcelamento visa a proporcionar que o licitante que não detenha condições de executar a totalidade do objeto possa fazê-lo em menores quantidades.

39. Embora não assegure, na prática, a certeza de que o número de licitantes será elevado na disputa, em razão do parcelamento do objeto, essa medida enseja potencialmente interessados a participar no

certame pelos motivos expostos acima, o que ampliaria a competitividade. Inclusive, essa é a determinação legal insculpida no art. 47, inc. II, § 1º, inc. III, da Lei 14.133/2021.

40. Neste caso concreto, na instrução preliminar, considerou-se que seria tecnicamente inviável o parcelamento em si do objeto, considerando os produtos nele contidos, nestes termos (peça 11, p. 7):

*Em relação ao alinhamento dos produtos (Produto 1 – Gerência de Pavimentos, Produto 2 – Gerência de Estruturas, Produto 3 – Gestão da Segurança Viária, Produto 4 – Coordenação, Produto 5 - Apoio e assessoramento especializado – Consultor Especial, e Produto 6 – Diárias e Deslocamentos) e respectivas ações que compõem a descrição da solução contratada, depreende-se das informações do TR da Concorrência 369/2024 (peça 3, p. 4-52) que eles **estariam possivelmente alinhados ou correlacionados, tal como justifica o DNIT naqueles documentos [Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar], o que, a priori, inviabilizaria tecnicamente o parcelamento do serviço licitado por itens. (grifou-se)***

41. Contudo, levantou-se a possibilidade de empresa nacional, estrangeira ou integrante de consórcio, que não detém atestado ou o somatório de atestados que comprove a execução de serviço no quantitativo de 50% da extensa malha rodoviária brasileira, de 51.000 km, participar em lotes divididos por Regiões (Norte, Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste), de modo a ampliar a competitividade do certame.

42. Nesse contexto, vislumbrou-se que o serviço poderia ser realizado de forma concorrente e simultânea por cinco empresas estrangeiras ou consórcios, considerando que empresas nacionais ainda não detêm a expertise necessária para executar isoladamente o serviço, segundo se depreendeu do TR da contratação.

43. A despeito das dificuldades decorrentes do parcelamento do objeto contratado, impende transcrever excerto da resposta à oitiva do DNIT (peça 19, p. 8):

*63. [...] o parcelamento do objeto **traria prejuízos técnicos e econômicos, como o aumento dos custos administrativos associados à gestão de múltiplos contratos simultâneos, o que dificultaria a coordenação das atividades. A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), que orienta sobre a adjudicação por itens, recomenda que a divisão do objeto só deve ocorrer quando não comprometer a eficiência ou resultar em perda de economia de escala. No caso em questão, a fragmentação acarretaria problemas na integração dos serviços e elevaria os custos e a complexidade da gestão contratual.***

*64. Neste ponto, reforço a experiência recente desta Autarquia nos levantamentos realizados no passado. Em recentes Editais para levantamento das características funcionais dos pavimentos - uma pequena parte do processo atualmente proposto no Edital nº 369/2024 - o DNIT trabalhou com 3 empresas, cada qual com aproximadamente 3 equipamentos de levantamento funcional. Ora, havia, portanto, 9 equipamentos realizando leituras nas rodovias federais. Mesmo diante das exigências de calibração constantes dos editais, o DNIT promovia antes do levantamento anual um procedimento denominado de homogeneização. Esse processo reunia todos os equipamentos para fazerem a leitura de dados em segmento específico. Diante do comparativo das leituras, exigia-se que a diferença entre os valores resultantes de cada equipamento estivesse limitada a um determinado erro. Portanto, havia uma garantia inicial que as leituras estariam próximas quando do início do levantamento. Contudo, não podemos ter a mesma certeza após dias ou meses de operação, em regiões com climas e condições heterogêneas. Certamente existe **um risco de se ter muitos equipamentos distintos realizando leituras que são fundamentais para a correta avaliação da malha rodoviária.***

65. Dessa forma, a escolha de um único equipamento permitirá que os dados sejam homogêneos por partirem de um único equipamento. Esta Autarquia entende o valor de uma informação inadequada ou com algum grau de heterogeneidade compromete fortemente a qualidade de informação e, conseqüentemente, o resultado na gestão dos ativos rodoviários. (grifou-se)

44. Sob o aspecto do possível prejuízo econômico, conforme exposto na instrução precedente de peça 11, não se pode considerar possível que a gestão de até cinco contratos decorrentes de eventual divisão da

licitação por lotes regionais onera em demasia os custos com a gestão de contratos sob a responsabilidade do DNIT, quando se pode ampliar a competitividade do certame, e considerando que a autarquia possui sedes regionais em todas as unidades da federação.

45. Quanto à alegada inviabilidade técnica decorrente de cinco empresas realizarem concomitantemente o serviço contratado, impende informar que o DNIT, com base em informações dos resultados obtidos no projeto-piloto que avaliou a implementação da iPAVe no Brasil, registradas no Relatório de Pesquisa IPR RP – 0001 — ‘Análise preliminar do uso do iPAVe (**Intelligent Pavement Assessment Vehicle**) na Gestão de Rodovias’ (peça 39) —, elaborou a Norma DNIT 440/2023 – PRO, de fevereiro/2023 — que estabelece as condições exigíveis na realização do levantamento contínuo das condições estruturais e funcionais de pavimentos, utilizando um equipamento móvel (peça 9).

46. Dentre as diversas definições e orientações presentes na Norma DNIT 440/2023 – PRO, chama atenção os itens 6, 7 e 8 que tratam, respectivamente, dos procedimentos, processamento dos dados e resultados para execução das atividades relacionadas ao serviço.

47. Da leitura do normativo, depreende-se que essas tarefas são inerentes às atividades para a realização do levantamento contínuo das condições estruturais e funcionais de pavimentos, serviço que ora se contrata. Portanto, não se pode dizer que não seria factível tecnicamente a operação concomitante de cinco empresas para coleta de dados com a utilização da mesma tecnologia (iPAVe), com equipamentos idênticos ou bem semelhantes (TSD), e que existe norma que regulamenta o levantamento de dados estruturais e funcionais do pavimento.

48. Assim, é possível concluir que não merece prosperar o argumento do DNIT quanto à inviabilidade técnica e o prejuízo econômico.

49. Por outra perspectiva, existe o risco de não acudirem licitantes estrangeiros interessados em todos os lotes regionais da licitação, em razão da redução da quantidade de serviço a executar. Tal fato pode ser mitigado com a permissão de que os licitantes (estrangeiros, consórcios e nacionais) possam concorrer a todos os lotes. Assim, ainda que haja esse risco, abre-se a oportunidade de, em licitações futuras, empresas nacionais participarem de consórcios para executar parte do serviço que se contrata atualmente na totalidade da malha rodoviária federal, considerando a célere evolução tecnológica neste tipo de serviço, alegada pelo próprio DNIT em resposta à diligência deste Tribunal.

50. Desse modo, ante a insuficiência de justificativa técnica e econômica para dividir a licitação por lotes geográficos (regiões), o que viola os arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, inciso I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista a considerável extensão da malha rodoviária federal (51.000 km), entende-se que, por ocasião do mérito do presente processo, cabe determinar ao DNIT que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024.

51. Diante de tal proposta, deve-se, neste momento, solicitar ao órgão contratante a manifestação em sede de **construção participativa de deliberações** deste Tribunal, nos termos do encaminhamento ao final desta instrução.

Informações prestadas pelo DNIT, adicionalmente à oitava.

52. O DNIT considerou importante tecer comentários adicionais a despeito da contratação em análise, conforme segue (peça 19, p. 8-9):

52.1. sobre o prisma dos levantamentos rodoviários, o que se vive no momento é uma mudança de paradigma tecnológico, a exemplo do que já ocorreu no passado. Exemplo disso foi o advento da mudança tecnológica referente a levantamentos de deflexão de pavimentos, do equipamento conhecido como Viga Benkelman para o Falling Weight Deflectometer (FWD). Agora o que ocorre é a mudança do FWD para o **Traffic Speed Deflectometer (TSD)**. Ou seja, é um ‘salto para frente’, sob o ponto de vista tecnológico e é com esse advento que já acontece pelo mundo, que o DNIT pretende e precisa se alinhar;

52.2. resistências de toda ordem, advindas de mudanças de paradigmas, são naturais, mas precisam ser vencidas para possibilitar o salto tecnológico qualitativo. Da mesma forma com o que ocorreu no passado, onde o mercado das empresas de consultoria de engenharia precisou se adaptar para o uso do FWD, pois naquele momento os ganhos tecnológicos eram significativos, agora isso ocorre com o TSD, cujo ganho tecnológico em relação ao FWD é exponencialmente maior e inquestionável;

52.3. o DNIT é órgão de vanguarda tecnológica no Brasil e se empenha para avançar nesse papel. É referência não só internamente no País, mas também para países da América Latina, que por muitas vezes utilizam seus normativos como referência; e

52.4. a título de exemplo, dada a recente tragédia com a queda da ponte entre os estados de Tocantins e Maranhão, na rodovia BR-226, esta Diretoria está avaliando de forma preliminar o uso da tecnologia TSD na avaliação dinâmica da condição estrutural de obras de artes especiais, o que poderá aumentar de forma significativa a rapidez com que avaliações possam ser realizadas em estruturas em estado crítico.

Análise:

53. No relatório de análise do uso do iPAVe na gestão de pavimentos (peça 39), no âmbito do projeto-piloto, o DNIT registra que os resultados demonstraram que os dados são coerentes quando comparados com o atual modelo usado pelo DNIT (FWD). Além disso, destaca a redução dos prazos e custos diante do uso da nova tecnologia no país.

54. Da leitura do relatório, depreende-se que tal análise mostra ser bastante promissora a elevação do nível da gestão de pavimentos sob os aspectos estrutural e funcional, o que denota a importância da nova tecnologia presente na contratação em discussão.

55. Neste caso concreto, **não se vislumbra interesse público** para que este Tribunal suspenda o prosseguimento do processo licitatório ou que determine a anulação da licitação. Tal entendimento encontra fundamento no art. 147, inc. I, II e X, da Lei 14.133/2021, haja vista que se presume que o prejuízo seria maior, uma vez que inexistem atualmente empresas nacionais que detenham isoladamente expertise para a realização do serviço, bem como é reduzida a quantidade de licitantes estrangeiros que possam realizá-lo, conforme levantamento de mercado do DNIT.

56. Esse entendimento ainda encontra amparo no art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) que disciplina que na esfera administrativa 'não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão**' (grifou-se).

57. Por outro lado, considerando que o contrato decorrente da Concorrência 369/2024 possui prazo de execução de 60 meses e de vigência de 72 meses, segundo dispõe o TR da contratação (peça 3, p. 3), e que existe a possibilidade futura de empresas nacionais obterem a tecnologia utilizada no objeto da licitação e a ampliação do rol de empresas estrangeiras que detenham essa expertise, propõe-se, por ocasião do mérito do presente processo, determinar ao DNIT que se abstenha de prorrogar o contrato. E caso entenda pertinente, realize nova licitação, sem as irregularidades identificadas, para contratação da tecnologia iPAVe, com uso do TSD.

58. Diante de tal proposta, deve-se, neste momento, solicitar ao DNIT manifestação em sede de **construção participativa de deliberações** deste Tribunal, nos termos do encaminhamento adiante.

Diligência

59. Passa-se à análise das repostas do DNIT, relacionadas aos itens da diligência.

III.1 elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos à Concorrência 369/2024.

Item III.1.1: informe o estágio atual da contratação e a previsão de prazos para a realização dos próximos atos (peça 19, p. 9-10 e peça 21).

60. À época da resposta à diligência, o DNIT informou que o processo licitatório seria homologado e adjudicado e que o contrato decorrente seria assinado com o vencedor da licitação (Consórcio ARRB/DYNA) em 10/1/2025.

61. Em consulta ao site do DNIT, realizada em 27/1/2025, constata-se que a Concorrência 369/2024 já foi homologada em 31/12/2024, e que a assinatura do contrato decorrente estaria iminente, segundo esclarecimento prestado por e-mail, datado de 27/1/2025, a esta unidade técnica (peças 28 e 29).

Item III.1.2: caso o contrato já tenha sido celebrado, informe se já foi iniciada a execução dos serviços; (peça 19, p. 10).

62. À época da resposta à diligência, o DNIT informou que a celebração do contrato decorrente da licitação em discussão deveria ocorrer até o dia 10/1/2025, considerando a existência de empenho com recursos de 2024.

63. No entanto tal prazo não se concretizou, pois, em esclarecimento prestado por e-mail a esta unidade técnica, datado de 27/1/2025, a Unidade Jurisdicionada (UJ) informou nova data, indicando que o início do serviço contratado mediante a Concorrência 369/2024 estaria previsto para 1º/2/2025 (peça 29).

Item III.1.3: informe se há, para o mesmo objeto do certame em análise, contrato vigente, com possibilidade de atender às necessidades do órgão, esclarecendo, em caso afirmativo, se as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) do que se está em vias de ser celebrado, bem como o prazo-limite de cobertura (peça 19, p. 10).

64. O DNIT, em síntese, esclareceu que:

64.1. os contratos vigentes na Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP) têm escopos distintos do relacionado à Concorrência 369/2024 e não possuem os mesmos objetivos e resultados;

64.2. atualmente, o DNIT dispõe do Contrato 506/2021, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados que englobam do assessoramento ao planejamento e monitoramento da manutenção rodoviária, em toda malha rodoviária federal sob administração do DNIT. Esse contrato, celebrado em conformidade com as necessidades específicas da autarquia, não contempla a realização direta de levantamentos estruturais e funcionais da malha rodoviária, tendo em vista que os contratos de serviços técnicos especializados para a caracterização funcional e estrutural das rodovias federais encontram-se conclusos, com Termos de Recebimento Provisório (TRP) já emitidos e em processo de encerramento, não havendo, portanto, possibilidade de aditivação; e

64.3. não existe equivalência entre serviços previstos no Edital da Concorrência 369/2024 com atuais contratos em execução pela autarquia.

Item III.1.4: esclareça detalhadamente o contexto da contratação direta por inexigibilidade que precedeu a do objeto da Concorrência 369/2024, no âmbito de projeto-piloto, encaminhando cópia do termo de contrato decorrente e da documentação que instruiu o processo de contratação direta, incluindo o parecer jurídico e pareceres técnicos que demonstrem o atendimento dos requisitos legais, a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, a razão da escolha do contratado e a justificativa de preço (peça 19, p. 10-11).

65. O DNIT, em síntese, esclareceu que:

65.1. a contratação direta por inexigibilidade, fundamentada no art. 25, inc. I, da Lei 8.666/1993, que antecedeu a Concorrência 369/2024, foi realizada com o objetivo de avaliar a viabilidade da tecnologia iPAVe (**Intelligent Pavement Assessment Vehicle**) para a realização de levantamentos funcionais e estruturais da malha rodoviária federal;

65.2. o projeto-piloto incluiu o uso da tecnologia TSD (**Traffic Speed Deflectometer**) como parte de uma metodologia inovadora que, após análise de seus resultados, demonstrou grande potencial para aprimorar a eficiência na gestão da infraestrutura rodoviária;

65.3. a escolha da empresa ARRB Systems baseou-se em sua exclusividade na posse da solução iPAVe, conforme consta na Nota Técnica 4/2022/ACE - DPP/DPP/DNIT SEDE (peça 38). Essa tecnologia era, na época, detida exclusivamente pela referida empresa, que desenvolveu o sistema. O caráter inovador e exclusivo da tecnologia foi, portanto, o principal motivo que justificou a escolha da contratação direta;

65.4. o Contrato 390/2022 (peça 37), decorrente da inexigibilidade, foi celebrado com a empresa ARRB Systems, tendo como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para a implementação do projeto-piloto, com a utilização da tecnologia iPAVe;

65.5. testou a tecnologia iPAVe em aproximadamente 13.000 km de rodovias. Esse processo está devidamente fundamentado no Relatório de Pesquisa IPR RP – 001, que trata da ‘Análise Preliminar do Uso do iPAVe (**Intelligent Pavement Assessment Vehicle**) na Gestão de Rodovias’ (peça 39);

65.6. segundo o Relatório de Pesquisa IPR RP – 001, o trabalho demonstrou que os dados obtidos pelo iPAVe estão coerentes com os resultados realizados por outros equipamentos. Foi observado o grande potencial de realizar as campanhas de avaliação funcional e estrutural ao mesmo tempo com um único veículo. A implementação da tecnologia no país certamente possibilitará a mudança do paradigma da gestão de rodovias, trazendo rapidez na obtenção das informações necessárias e aumentando a assertividade na gestão de pavimentos rodoviários;

65.7. o objetivo precípua da contratação, dada a peculiaridade da tecnologia, foi experimentar a tecnologia diante da realidade brasileira, com pavimentos, em algumas regiões, com condições precárias. Escolheu-se utilizar o equipamento no máximo de regiões possíveis, para avaliar sua capacidade de levantar informações em diferentes cenários climatológicos e geotécnicos, o que foi confirmado com sucesso;

65.8. em curto espaço de tempo, muita coisa tem evoluído nessa área e o número de levantamentos com o uso da tecnologia passou a ficar cada vez mais difundido. Portanto, **não caberia, neste momento, outra contratação direta**, considerando que há empresas internacionais com capacidade de realizar o levantamento requerido; e

65.9. o trecho experimental de 13.000 km do projeto-piloto, embora representativo, não qualifica sozinho a empresa para participar de editais futuros, como o caso em tela, em que se propôs a qualificação técnica com um volume mínimo de 25.500 km, que representa 50% da malha federal a ser avaliada, para garantir a aplicação em um contexto continental da nova tecnologia.

Item III.1.5: informe se há decisão judicial ou administrativa, determinando a suspensão do certame em análise, encaminhando, em caso afirmativo, cópia da respectiva decisão (peça 19, p. 11).

66. O DNIT informa que não se tem ciência de decisões judiciais ou administrativas suspendendo o certame.

Item III.1.6: informe se a contratação do serviço objeto do certame ora em análise é essencial e premente para as atividades do Dnit, indicando, em caso afirmativo, o impacto de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão dos atos relativos à mencionada licitação, remetendo a documentação comprobatória das alegações (peça 19, p. 11-12).

67. O DNIT destaca que a contratação do serviço objeto da Concorrência 369/2024 é essencial e premente para as suas atividades, pois visa a obter dados atualizados e precisos sobre o estado das rodovias para avaliação estrutural e funcional da malha rodoviária federal, para determinar as prioridades de manutenção e investimentos, sendo uma parte fundamental do processo de planejamento, no âmbito do Plano Nacional de Manutenção Rodoviária (PNMR).

Análise:

68. As informações e/ou esclarecimentos prestados pelo DNIT contribuíram para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos à Concorrência 369/2024, conforme dispostos nos tópicos próprios da presente instrução, além de esclarecer adequadamente o contexto da contratação direta (por inexigibilidade) no âmbito de projeto-piloto para avaliar a possibilidade de contratação de serviço que contempla tecnologia inovadora para a obtenção de dados atualizados e precisos, visando à avaliação estrutural e funcional da malha rodoviária federal.

III.2 qualificação da agente de contratação responsável pela condução da Concorrência 369/2024, confirmando se é servidor efetivo dos quadros permanentes da Administração, tendo em vista o disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, bem como se existem situações extraordinárias, devidamente motivadas pela autoridade competente, que justifiquem o eventual não cumprimento dos referidos dispositivos, encaminhando a documentação comprobatória.

69. Por meio da Nota Técnica 675/2024/CLSO/CGCL/DIREX/DNIT SEDE, de 18/12/2024, o DNIT informa que foi designada para agente de contratação a servidora pública mencionada no referido documento (peça 21), conforme ato de designação (SEI 19128651).

Análise:

70. Em consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, verifica-se que a agente de

contratação designada para conduzir a Concorrência 369/2024 é servidora do DNIT desde 6/12/2013, o que atende ao disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

71. A representante apresentou manifestação acostada à peça 26, em que reitera argumentos apresentados na inicial, relacionados sobretudo à restrição da competitividade do certame, em razão de o equipamento utilizado na prestação do serviço (TSD), ora contratado, ser de fornecedor exclusivo (Greenwood Engineering), e alega o que segue:

71.1. houve a homologação do contrato decorrente da Concorrência 369/2024 no ‘apagar das luzes’, em contrariedade à informação inicial do DNIT, que indicava que o procedimento seria concluído apenas em 10/1/2025;

71.2. não há justificativa técnica ou fática para a aceleração do certame, configurando indícios robustos de fraude;

71.3. o DNIT não logrou se eximir dos fatos potencialmente lesivos ao erário que serão provocados pela atuação possivelmente inidônea na condução do processo para contratação, tampouco reuniu elementos que demonstrem o inequívoco perigo de dano reverso, limitando-se a mencionar que o serviço contratado é essencial e que não poderia ser descontinuado, tendo em vista que ‘a ausência do futuro contrato trará riscos à contínua melhoria do sistema de gestão dos ativos’ e que o ‘levantamento funcional e estrutural é crucial para a gestão e manutenção da malha rodoviária’;

71.4. atos de simples gestão da infraestrutura rodoviária não implicam atividade essencial. Tal característica diz respeito somente às atividades que impactam diretamente na segurança e funcionalidade para a coletividade usuária do serviço público;

71.5. o contrato trata do simples levantamento (por mais tecnológico que seja) para posterior avaliação do DNIT, cujo momento sequer foi mencionado, sendo impossível que sua paralisação implique qualquer prejuízo imediato a quem quer que seja, tendo em vista que os contratos de manutenção, construção e outras atividades fim da autarquia sequer dependem desse levantamento para seu pleno andamento;

71.6. a não paralisação cautelar do processo licitatório, até que sua regularidade seja apreciada por este Tribunal, dado os graves indícios de direcionamento e fraude existentes, pode acarretar um prejuízo milionário aos cofres públicos, tendo em vista se tratar de uma contratação de R\$ 133.012.744,98;

71.7. o DNIT não justificou porque solicitou quantitativos que sabidamente somente pertenciam ao consórcio vencedor (ARRB/DYNA), tendo em vista que foram emitidos pelo próprio DNIT, por ocasião de contratação direta por inexigibilidade para execução do mesmo objeto da Concorrência 369/2024;

71.8. considerando que na oportunidade da contratação por inexigibilidade foi exigida um tipo específico de tecnologia para sua execução, o iPAVe, com a utilização do deflectômetro de velocidade de tráfego (TSD), notadamente por sua apontada singularidade, não poderia, neste momento, tal serviço ser licitado na modalidade concorrência;

71.9. a própria autarquia afirma, nos seus esclarecimentos, que a empresa produtora da tecnologia TSD, a Greenwood Engineering, somente tem interesse em vendê-la, segundo a Nota Técnica 4/2022/ACE - DPP/DPP/DNIT SEDE, mencionada no Ofício 28/2025/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE): ‘A Greenwood Engineering é focada na venda do equipamento, não na prestação de serviços [...]’; e

71.10. tal fato, portanto, oportunizaria qualquer empresa do mercado de infraestrutura rodoviária nacional interessada em adquiri-lo para utilização no Brasil, o que foi ignorado pelo DNIT, quando optou pela contratação direta da empresa ARRB Systems Pty Ltd.

Análise:

72. A homologação da Concorrência 369/2024, ocorrida em 31/12/2024, seguiu o normal trâmite do processo licitatório, em conformidade com o que foi esclarecido pela UJ, e analisado no tópico da diligência desta instrução. Assim, em 10/1/2025, havia a previsão da assinatura do contrato decorrente da licitação, o que não ocorreu até este momento, segundo esclarecido pelo DNIT (peça 29).

73. Em relação à análise do perigo da demora reverso e aos demais argumentos relacionados ao

mérito deste processo, remete-se aos tópicos próprios desta instrução.

74. No que tange à possibilidade de empresas brasileiras adquirirem o equipamento (TSD) fabricado por Greenwood Engineering, não seria razoável atribuir responsabilidade ao DNIT por ocasião da contratação direta, pois o órgão contratava serviço/solução com a utilização de equipamento ainda incipiente no Brasil para o levantamento de dados de rodovia.

75. Além disso, não se mostra adequado o questionamento levantado pela representante, de que, em passado próximo, houve contratação direta, em que o DNIT alegou inviabilidade de competição em razão da exclusividade do equipamento, e neste momento, opta por concorrência, haja vista que pode ser considerado natural o célere desenvolvimento tecnológico que permita a ampliação do rol de empresas que dele se utilizam para prestar o serviço em discussão.

76. Ademais, na presente licitação há de se considerar que houve abertura de concorrência internacional para permitir a participação de empresas estrangeiras, além da possibilidade de formação de consórcios.

77. Por fim, não há evidências de qual seria a fraude identificada pela representante e de qual seria o prejuízo aos cofres públicos, considerando que, embora tenha havido a participação solitária do consórcio vencedor (ARRB/DYNA) no certame, o preço ofertado de R\$ 119.689.320,22 pelo licitante representa um desconto de cerca de 10% no que foi estimado pelo DNIT (R\$ 133.012.744,98).

CONCLUSÃO

78. Com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora e que há a plausibilidade jurídica em parte das alegações do representante e das verificações feitas por esta unidade técnica; todavia, está caracterizado o perigo da demora reverso, conforme análise em tópico próprio, motivo pelo qual se propõe o **indeferimento** do pedido de **medida cautelar**.

79. Diante das análises efetuadas, entende-se necessário, neste momento, a solicitação ao órgão contratante de manifestação em sede de **construção participativa de deliberações** deste Tribunal, diante de eventual determinação para que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024.

80. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que o contrato deverá ser executado normalmente para o levantamento de dados estruturais e funcionais de rodovias federais para a gestão de pavimentos sob a responsabilidade do DNIT.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

81. Não houve pedido de ingresso aos autos.

82. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

83. Não houve pedido de sustentação oral.

84. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Em virtude do exposto, propõe-se:

85.1. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a existência do perigo da demora reverso para sua adoção;

85.2. considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):

a) **solicitar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), caso queira, no prazo de **quinze dias**:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou

corrigir os indícios de irregularidades detectados neste processo e descritos nesta instrução: (i) limitação ao somatório de atestados de capacidade técnico-operacional de licitantes para fins de qualificação técnica; e (ii) insuficiência de justificativa técnica e econômica adequada para dividir a licitação por lotes geográficos (regiões);

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

*a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de possível **determinação**, por ocasião do mérito, para que o DNIT se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024;*

*b) **alertar** o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) **com relação à construção participativa de deliberações**, de que:*

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

85.3. *realizar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a **oitiva** do Consórcio ARRB/DYNA, composto pelas empresas ARRB Systems SA (PTY) LTD e Dynatest Engenharia Ltda. (CNPJ 32.116.154/0001-30) para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre a possível determinação que consta no subitem 85.2 retro;*

85.4. ***encaminhar** cópia da presente instrução ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e ao Consórcio ARRB/DYNA, composto pelas empresas ARRB Systems SA (PTY) LTD e Dynatest Engenharia Ltda. (CNPJ 32.116.154/0001-30); e*

85.5. ***comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada.”*

2. Realizada a construção participativa de deliberações junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e a oitiva do consórcio vencedor da licitação, a AudContratações elaborou derradeira instrução, reproduzida abaixo, com ajustes de forma, cuja proposta de mérito contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 69-71):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 369/2024, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com valor estimado de R\$ 133.012.744,98, cujo objeto é a ‘Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados para (i) o levantamento integrado, contínuo e o processamento dos dados da condição da rede rodoviária pavimentada, e (ii) o assessoramento para o planejamento e avaliação da manutenção rodoviária em toda malha rodoviária federal sob administração do DNIT’ (peça 4, p. 1).*

2. *A Concorrência em análise é regida pela Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).*

3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

a) situação: homologado e adjudicado em favor do Consórcio ARRB/DYNA, composto pelas empresas ARRB Systems SA (PTY) LTD e Dynatest Engenharia Ltda. (CNPJ 32.116.154/0001 30), em 31/12/2024, no valor de R\$ 119.689.320,22 (peça 28);

b) a licitação em tela não envolve registro de preço;

c) o Contrato 37/2025, decorrente da licitação, possui vigência de 26/2/2025 a 25/1/2031, conforme consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas realizada em 20/5/2026 (peça 68); e

d) houve duas impugnações ao edital, consoante consulta ao site do DNIT.

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades relacionadas à Concorrência 369/2024 (peça 1, p. 1-20):

4.1. limitação indevida da quantidade de atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional de licitante, contrariando a jurisprudência do TCU (peça 1, p. 9);

4.2. exigência de atestado de capacidade técnico-operacional e elevada atribuição de nota técnica para serviços contratados anteriormente por inexigibilidade de licitação, em razão da utilização de tecnologia de deflectômetro de velocidade de tráfego (TSD), o que viola a competitividade e indica direcionamento da licitação (peça 1, p. 3-13);

4.3. ausência de justificativa do não parcelamento do objeto licitado, o que prejudica o caráter competitivo do certame (peça 1, p. 14-18); e

4.4. inadequação da medida em 'Km' para avaliação da capacidade técnica de licitante (peça 1, p. 13-14).

5. Na instrução de peça 11, com anuência desta unidade técnica (peça 12), considerou-se plausível parte das alegações do representante: (i) limitação indevida da quantidade de atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional de licitante; (ii) exigência de atestado de capacidade técnico-operacional e elevada atribuição de nota técnica para serviços contratados anteriormente por inexigibilidade de licitação; e (iii) ausência de justificativa do não parcelamento do objeto licitado. Ainda, verificou-se que seria inconclusiva a análise sobre o perigo da demora e o perigo da demora reverso.

6. Desse modo, esta Unidade Técnica propôs ao Ministro-Relator a realização de oitiva prévia e diligência junto ao DNIT para que esclarecesse, no prazo de cinco dias úteis, os possíveis indícios de irregularidades identificados, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU).

7. Em despacho de cautelar à peça 13, o Ministro-Relator conheceu da representação e acompanhou a proposta desta unidade técnica, discordando apenas em relação ao prazo, deferindo a oitiva do DNIT no prazo de 15 dias, conforme estabelece o art. 250, inc. V, do RITCU, bem como determinou a realização de diligências.

8. Após a análise das oitivas e diligências à peça 42, essa unidade técnica concluiu estar configurado o perigo da demora e que havia a plausibilidade jurídica em parte das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, todavia, restou caracterizado o perigo da demora reverso, motivo pelo qual foi proposto o indeferimento do pedido de medida cautelar.

9. Desse modo, em razão das análises efetuadas, solicitou-se ao DNIT para que se manifestasse em sede de construção participativa de deliberações deste Tribunal, diante de eventual determinação para que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024, bem como oitiva do Consórcio vencedor do certame, ARRB/DYNA, composto pelas empresas ARRB Systems SA (PTY) LTD e Dynatest Engenharia Ltda., para que se manifestasse sobre a essa possível determinação (peça 42, p. 18).

10. Promovido o encaminhamento do ofício de solicitação ao DNIT para manifestação em sede de construção participativa (peça 47) e o ofício de oitiva para a representante legal do Consórcio ARRB/DYNA (peça 51), passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

1.4. Exame da oitiva realizada e da construção participativa

11. Apesar do encaminhamento do Ofício 2779/2025-TCU/Seprac à representante legal do Consórcio ARRB/DYNA em 10/2/2025 (peça 51), com ciência do recebimento em 20/2/2025 (peça 62), o consórcio **não**

se manifestou. Desse modo, será analisada apenas manifestação encaminhada pelo DNIT, em sede de construção participativa de deliberações deste Tribunal, acostada aos autos às peças 57 e 58. Segue a análise dos pontos questionados.

Item I. Apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados neste processo: (i) limitação ao somatório de atestados de capacidade técnico-operacional de licitantes para fins de qualificação técnica; e (ii) insuficiência de justificativa técnica e econômica adequada para dividir a licitação por lotes geográficos (regiões)

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 9º, inciso I, alínea 'a'; 18, § 1º, VIII; 47, II, § 1º, III; e 49, inciso I da Lei 14.133/2021 e jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.101/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo e 2.291/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas).

Contextualização:

12. Após análise da oitiva à peça 42, esta Unidade Técnica concluiu que houve limitação da quantidade de atestados para comprovação de qualificação técnico-operacional na Concorrência 369/2024, constituindo-se exigência restritiva à competição, em afronta ao art. 9º, inciso I, alínea 'a', Lei 14.133/2021, e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.101/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo e 2.291/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas). Também concluiu que houve insuficiência de justificativa técnica e econômica para dividir a licitação por lotes geográficos (regiões), o que violou os arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, inciso I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista a considerável extensão da malha rodoviária federal (51.000 km).

13. Assim, diante das análises efetuadas, entendeu-se necessário, a solicitação ao órgão contratante de manifestação em sede de construção participativa de deliberações deste Tribunal, diante de eventual determinação para que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024.

14. Além disso, propôs-se também ao DNIT para que apresentasse de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições por esta Corte de Contas, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021, bem como os possíveis impactos da determinação, por ocasião do mérito, para que o DNIT se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024.

1.5. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

15. Em que pese a Unidade Jurisdicionada já ter se manifestado em sede de oitiva sobre a irregularidades identificadas, cuja análise foi realizada à peça 42, o DNIT apresentou novos esclarecimentos/informações adicionais, razão pela qual serão analisados, fundamentado no princípio da verdade material.

(i) limitação ao somatório de atestados de capacidade técnico-operacional de licitantes para fins de qualificação técnica

16. O DNIT sustenta que a limitação ao somatório de atestados de capacidade técnica não possui caráter restritivo à competitividade, mas decorre de necessidade técnica relacionada à complexidade e à escala do objeto licitado. Argumenta que a execução de contratos de grande vulto e abrangência nacional exige não apenas experiência técnica pontual, mas também capacidade gerencial e operacional para coordenar atividades integradas e simultâneas em larga escala.

17. Nesse sentido, a Autarquia defende que a possibilidade de somatório ilimitado de atestados poderia permitir que empresas comprovassem experiência por meio da soma de contratos pequenos e fragmentados, executados em contextos distintos, o que não demonstraria, necessariamente, capacidade para gerir contratos complexos e integrados.

18. Assim, a limitação do número de atestados teria como objetivo assegurar que a licitante possua experiência operacional efetiva, contínua e compatível com o objeto, funcionando como mecanismo para garantir a segurança da contratação e a adequada execução contratual.

19. O DNIT destaca, ainda, que a jurisprudência do TCU admite a fixação de quantitativos mínimos e restrições ao somatório de atestados, desde que haja justificativa técnica adequada, entendendo que, no caso concreto, a medida foi devidamente motivada nos estudos técnicos preliminares e documentos de

planejamento da contratação.

Análise

20. *Primeiramente, cumpre destacar que, de acordo com a instrução à peça 42, concluiu-se que a limitação do número de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, conforme prevista no edital da Concorrência 369/2024, configurou medida potencialmente restritiva à competitividade, na medida em que impediu que licitantes comprovassem sua experiência por meio do somatório de experiências anteriores compatíveis com o objeto licitado, o que contrariou a lógica do sistema de contratações públicas e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (peça 42, p. 5-7).*

21. *Cabe destacar que a experiência operacional não decorre necessariamente da execução de um único contrato de grande dimensão, podendo ser plenamente demonstrada pela execução simultânea ou sucessiva de diversos contratos compatíveis, situação comum em serviços de engenharia consultiva, tecnologia e levantamentos técnicos.*

22. *Ademais, a Lei 14.133/2021 estabelece que as exigências de qualificação técnica devem se limitar ao mínimo necessário para garantir a execução do objeto, sendo vedadas exigências excessivas ou desnecessárias que restrinjam o caráter competitivo do certame, conforme se extrai dos princípios da isonomia, da competitividade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa. A restrição ao somatório de atestados, quando não demonstrada de forma objetiva a sua indispensabilidade, configura exigência excessiva, pois impede a participação de empresas tecnicamente aptas, reduzindo o universo de competidores e potencialmente elevando os preços da contratação.*

23. *Importante destacar que o risco apontado pelo DNIT, no sentido de que a soma de contratos menores não demonstraria capacidade de gestão de contrato de grande porte, não se sustenta plenamente sob o ponto de vista técnico e jurídico, pois a capacidade de gerenciamento pode ser demonstrada por outros meios previstos na legislação, como a qualificação técnico-profissional da equipe, a comprovação de estrutura operacional, a apresentação de metodologia de execução, a demonstração de disponibilidade de equipamentos e pessoal técnico especializado, bem como a própria possibilidade de participação em consórcio, instrumento amplamente utilizado justamente para permitir a soma de capacidades técnicas e operacionais.*

24. *Dessa forma, a limitação do número de atestados não se mostra medida proporcional nem necessária, pois existem outros instrumentos menos restritivos para assegurar a capacidade técnica do contratado. Assim, a medida afronta os princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, razão pela qual deve ser mantido o entendimento previsto, na instrução à peça 42, de que a limitação da de atestados para comprovação de qualificação técnico-operacional na Concorrência 369/2024 constitui exigência restritiva na competição, em afronta ao art. 9º, inciso I, alínea 'a', Lei 14.133/2021, e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.101/2020-TCU-Plenário e 2.291/2021 TCU-Plenário).*

(ii) insuficiência de justificativa técnica e econômica adequada para não dividir a licitação por lotes geográficos (regiões)

25. *No que diz respeito à decisão de não dividir a licitação em lotes geográficos, o DNIT argumenta que a contratação envolve serviços de natureza integrada, contínua e de abrangência nacional, cuja execução exige padronização metodológica, uniformidade tecnológica e simultaneidade temporal na coleta e processamento dos dados.*

26. *Segundo a Autarquia, a divisão em lotes poderia gerar fragmentação das informações, inconsistências metodológicas entre diferentes executores, perda de uniformidade dos dados e dificuldades de integração das informações em âmbito nacional, comprometendo a qualidade dos produtos a serem entregues.*

27. *Além disso, o DNIT aponta riscos operacionais associados à divisão em lotes, como a possibilidade de ausência de interessados em determinadas regiões, especialmente em áreas menos atrativas economicamente, bem como o risco de inexecução contratual em um ou mais lotes, o que comprometeria a obtenção de dados completos em escala nacional.*

28. *Como exemplo, o órgão menciona contratação anterior dividida em lotes em que houve execução*

insatisfatória e posterior rescisão contratual em um dos lotes, sem que o segundo colocado tivesse interesse em assumir a execução, o que resultou em prejuízos à Administração e na obtenção incompleta dos dados necessários. Diante disso, o DNIT conclui que a contratação por lote único seria a alternativa mais adequada para garantir a integralidade, a padronização e a confiabilidade dos dados necessários ao planejamento e à manutenção da malha rodoviária federal.

Análise

29. *Inicialmente, impende destacar que, de acordo com a instrução à peça 42, concluiu-se que foram insuficientes as justificativas técnica e econômica para não dividir a licitação por lotes geográficos (regiões), o que violou os arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, inciso I, da Lei 14.133/2021, tendo em vista a considerável extensão da malha rodoviária federal (51.000 km).*

30. *Destaca-se que o parcelamento do objeto constitui regra nas contratações públicas, conforme entendimento consolidado do TCU por meio da Súmula 247. Tal entendimento foi expressamente incorporada pela Lei 14.133/2021, que estabelece, em seu art. 47, inciso II, e § 1º, inciso III, que o parcelamento deve ser adotado sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, devendo a Administração justificar de forma motivada a sua não adoção.*

31. *No caso concreto, embora o DNIT sustente que o objeto possua natureza integrada e que a divisão em lotes poderia comprometer a uniformidade dos dados e aumentar a complexidade da gestão contratual, verifica-se que tais argumentos não foram demonstrados de forma suficientemente robusta para afastar a regra do parcelamento. Isso porque os serviços podem ser executados de forma simultânea e concorrente por diferentes empresas, utilizando a mesma tecnologia, os mesmos procedimentos e normas técnicas já estabelecidas pelo próprio DNIT, notadamente a Norma DNIT 440/2023 – PRO, conforme restou consignado na instrução à peça 42, p. 11:*

45. *Quanto à alegada inviabilidade técnica decorrente de cinco empresas realizarem concomitantemente o serviço contratado, impende informar que o DNIT, com base em informações dos resultados obtidos no projeto-piloto que avaliou a implementação da iPAVe no Brasil, registradas no Relatório de Pesquisa IPR RP – 0001 – ‘Análise preliminar do uso do iPAVe (Intelligent Pavement Assessment Vehicle) na Gestão de Rodovias’ (peça 39) —, elaborou a Norma DNIT 440/2023 – PRO, de fevereiro/2023 — que estabelece as condições exigíveis na realização do levantamento contínuo das condições estruturais e funcionais de pavimentos, utilizando um equipamento móvel (peça 9).*

46. *Dentre as diversas definições e orientações presentes na Norma DNIT 440/2023 – PRO, chama atenção os itens 6, 7 e 8 que tratam, respectivamente, dos procedimentos, processamento dos dados e resultados para execução das atividades relacionadas ao serviço.*

47. *Da leitura do normativo, depreende-se que essas tarefas são inerentes às atividades para a realização do levantamento contínuo das condições estruturais e funcionais de pavimentos, serviço que ora se contrata. Portanto, não se pode dizer que não seria factível tecnicamente a operação concomitante de cinco empresas para coleta de dados com a utilização da mesma tecnologia (iPAVe), com equipamentos idênticos ou bem semelhantes (TSD), e que existe norma que regulamenta o levantamento de dados estruturais e funcionais do pavimento.*

32. *Quanto à possível heterogeneidade dos dados decorrente da utilização de diferentes equipamentos ou operadores, não se mostra suficiente para afastar o parcelamento, uma vez que existem mecanismos técnicos para garantir a padronização dos resultados, como calibração de equipamentos, certificação de tecnologia, fiscalização contratual, auditorias técnicas, testes de aferição e procedimentos de validação de dados, inclusive já utilizados pelo próprio DNIT em contratações anteriores. Assim, eventuais diferenças operacionais podem ser mitigadas por meio de procedimentos de controle e padronização, não sendo razoável impedir o parcelamento com base em risco técnico que pode ser administrado pela própria Administração.*

33. *Quanto à possibilidade de ausência de interessados em determinados lotes geográficos, especialmente em regiões menos atrativas economicamente, torna-se importante destacar que a possibilidade de licitação deserta é um risco inerente a qualquer licitação seja parcelada ou não.*

34. *Todavia, tal risco pode ser mitigado por meio de estratégias de modelagem da licitação e contratação, como por exemplo, o parcelamento do objeto pode ser realizado de forma a equilibrar economicamente os lotes, agrupando regiões mais e menos atrativas, de modo a manter o interesse do mercado. Ou seja, o parcelamento não precisa ser necessariamente por regiões isoladas (ex.: apenas Norte), podendo ser estruturado em lotes economicamente equilibrados, combinando trechos ou regiões com diferentes níveis de atratividade econômica.*

35. *Deve-se considerar ainda que o parcelamento pode contribuir para o desenvolvimento do mercado nacional, permitindo que empresas adquiram experiência na execução de parte do objeto e passem a ter capacidade técnica para futuras contratações de maior vulto, o que está alinhado com o princípio do desenvolvimento nacional sustentável previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.*

36. *Sob a ótica da gestão de riscos, a concentração de todo o objeto em um único contratado também representa risco significativo para a Administração, pois eventual inadimplemento, atraso ou rescisão contratual comprometeria a totalidade do objeto contratado, ao passo que, no modelo parcelado, eventual problema em um lote não comprometeria a execução dos demais, funcionando o parcelamento como mecanismo de dispersão e mitigação de riscos contratuais, evitando a concentração excessiva da execução contratual em um único fornecedor.*

37. *Dessa forma, conclui-se que as novas informações trazidas pelo DNIT não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada, tendo em vista que a decisão de não parcelar o objeto não foi acompanhada de justificativa técnica e econômica suficientemente robusta para afastar a regra do parcelamento prevista na legislação e na jurisprudência do TCU, razão pela qual se mostra adequado o entendimento do Tribunal no sentido de que houve irregularidade na ausência de divisão da licitação em lotes geográficos, por violação aos arts. 18, § 1º, VIII, 47, inciso II, § 1º, inciso III, e 49, inciso I, da Lei 14.133/2021, bem como à Súmula TCU 247.*

iii) apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021

38. *Em relação à solicitação de apresentação de subsídios para avaliação prévia da relação custo-benefício das possíveis determinações do Tribunal, nos termos do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021, o DNIT manifestou entendimento de que já teria apresentado, ao longo da auditoria, informações suficientes para demonstrar a economicidade e a eficiência da contratação.*

39. *A Autarquia sustenta que a contratação está fundamentada na necessidade de obtenção de dados precisos, contínuos e atualizados sobre a condição da malha rodoviária federal, os quais seriam essenciais para o planejamento estratégico da manutenção rodoviária, permitindo melhor alocação de recursos públicos, priorização de intervenções preventivas e redução de custos com manutenções emergenciais.*

40. *Argumenta, ainda, que a utilização de metodologias e tecnologias modernas possibilitaria maior precisão no monitoramento da infraestrutura rodoviária, evitando gastos mais elevados no futuro e aumentando a vida útil dos pavimentos.*

41. *O DNIT destaca também que o valor contratado foi inferior ao estimado pela Administração, com desconto aproximado de 10% em relação ao orçamento de referência, o que reforçaria a vantajosidade econômica da contratação.*

42. *Por fim, a Autarquia defende a continuidade da contratação e entende não haver motivos para que seja determinada a não prorrogação do contrato, por considerar que a solução adotada atende ao interesse público sob os aspectos de economicidade, eficiência e modernização da gestão da infraestrutura rodoviária.*

Análise

43. *Verifica-se que a manifestação do DNIT, ao tratar da relação custo-benefício prevista no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021, concentrou-se na demonstração da vantajosidade da contratação em si, destacando a importância da obtenção de dados precisos para o planejamento da manutenção rodoviária, a utilização de tecnologia mais moderna e o desconto obtido em relação ao orçamento estimado.*

44. *Contudo, a análise solicitada pelo Tribunal não se refere propriamente à vantajosidade da*

contratação já realizada, mas sim à avaliação da relação custo-benefício das possíveis determinações a serem adotadas pelo TCU, especialmente a eventual decisão de determinar ao DNIT que se abstenha de prorrogar o contrato. Assim, observa-se que a Autarquia não apresentou análise específica acerca dos custos, riscos e benefícios associados à alternativa regulatória proposta pelo Tribunal, limitando-se a reiterar argumentos já apresentados em defesa do modelo de contratação adotado.

45. Nesse contexto, a manifestação do DNIT não enfrentou de forma objetiva a análise comparativa entre os cenários possíveis: prorrogação do contrato ou realização de nova licitação ao término da vigência contratual, deixando de avaliar aspectos relevantes como o aumento potencial da competitividade em futura licitação, a possibilidade de ampliação do número de empresas aptas a executar o objeto, a mitigação de riscos decorrentes da concentração contratual em um único fornecedor e a correção das impropriedades identificadas no certame atual.

46. Assim, conclui-se que os subsídios apresentados não são suficientes para demonstrar, de forma objetiva, que a prorrogação contratual representaria a alternativa mais vantajosa para a Administração sob a ótica da relação custo-benefício, permanecendo hígida a proposta de determinação para que o DNIT se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024, promovendo nova licitação com a devida correção das falhas apontadas.

iv) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de possível determinação, por ocasião do mérito, para que o DNIT se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024

47. Em relação à possibilidade de o Tribunal de Contas da União determinar, no mérito, que o DNIT se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024, a Autarquia sustenta, preliminarmente, que já teria demonstrado de forma suficiente a adequação técnica e a regularidade dos procedimentos adotados, destacando que a contratação busca promover desenvolvimento tecnológico e melhoria da qualidade do monitoramento das rodovias federais.

48. Contudo, caso seja determinada a não prorrogação contratual, o DNIT aponta possíveis impactos negativos, especialmente o risco de não execução integral dos levantamentos previstos em contrato, tendo em vista que fatores adversos e imprevisíveis podem atrasar a realização dos levantamentos no último ano contratual, comprometendo a entrega final dos dados.

49. Argumenta que a contratação possui natureza de escopo, e não de prazo, de modo que a impossibilidade de prorrogação poderia resultar na necessidade de nova contratação para conclusão dos levantamentos, gerando esforços administrativos adicionais e possível descontinuidade na obtenção dos dados.

50. O DNIT também destaca que eventual lacuna na atualização dos dados poderia prejudicar a elaboração do Plano Nacional de Manutenção Rodoviária (PNMR), uma vez que a desmobilização antecipada das equipes responsáveis pelos sistemas de gerenciamento e pelo planejamento das ações de manutenção poderia comprometer o planejamento das intervenções futuras na malha rodoviária federal.

Análise

51. Embora o DNIT sustente que a eventual determinação do Tribunal de Contas da União para que a Autarquia se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024 possa gerar prejuízos à Administração, especialmente quanto à possibilidade de não execução integral dos levantamentos e impactos no planejamento do Plano Nacional de Manutenção Rodoviária (PNMR), verifica-se que tais argumentos devem ser analisados à luz das consequências práticas da decisão, nos termos do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, bem como à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da proteção ao interesse público.

52. Importante destacar que relatório de análise do uso do iPAVe na gestão de pavimentos (peça 39), no âmbito do projeto-piloto, o DNIT demonstrou que a nova tecnologia apresenta resultados coerentes quando comparados ao modelo atualmente utilizado pelo DNIT (FWD), além de indicar potencial redução de prazos e custos na avaliação das condições dos pavimentos, evidenciando que a tecnologia adotada é promissora e pode contribuir para a melhoria da gestão de pavimentos sob os aspectos estrutural e funcional. Dessa forma, não se vislumbra interesse público na paralisação imediata da contratação ou na

anulação do certame, pois isso poderia atrasar a adoção de tecnologia mais eficiente e gerar prejuízos operacionais à Administração.

53. Por outro lado, o fato de a tecnologia ser promissora e de haver benefícios associados à contratação não afasta a necessidade de observância das normas legais e dos princípios que regem as contratações públicas, especialmente no que se refere à competitividade e ao parcelamento do objeto.

54. Desse modo, admitir a prorrogação de contrato com base apenas no argumento de prejuízo operacional poderia levar à consolidação de situações irregulares, em afronta aos princípios da legalidade, da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa. A Administração não pode se beneficiar de situação decorrente de falha de planejamento ou de modelagem inadequada da contratação, especialmente quando as irregularidades identificadas dizem respeito à restrição à competitividade e à possível violação do dever de parcelamento do objeto.

55. Assim, a solução que melhor atende ao interesse público não é a anulação imediata da contratação nem a prorrogação de contrato decorrente de procedimento com falhas, mas sim a adoção de medida intermediária, consistente na vedação à prorrogação contratual e na realização de nova licitação ao término da vigência contratual, com a correção das impropriedades identificadas, em observância ao art. 20 da LINDB e ao art. 147 da Lei 14.133/2021, que impõem a consideração das consequências práticas da decisão.

56. Deve-se considerar que o contrato possui prazo de execução de 60 meses e vigência de 72 meses (peça 3, p. 3), período durante o qual é possível que ocorra a ampliação do número de empresas com domínio da tecnologia utilizada iPAVe, com uso do TSD, inclusive empresas nacionais, o que tende a aumentar a competitividade em futuras contratações. Dessa forma, a realização de nova licitação ao término do contrato atual poderá ocorrer em cenário mais competitivo e tecnológico mais difundido, possibilitando à Administração obter propostas mais vantajosas e ampliar a participação de empresas no certame.

57. Assim, a decisão de não permitir a prorrogação contratual não deve ser interpretada como medida que gera prejuízo à Administração, mas sim como medida que busca corrigir falhas na modelagem da contratação sem comprometer, no curto prazo, a continuidade dos serviços e a adoção de nova tecnologia. Trata-se, portanto, de solução que equilibra a necessidade de continuidade administrativa com a necessidade de observância da legalidade e da competitividade nas contratações públicas, em consonância com a Lei 14.133/2021 e com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

58. Conclui-se, portanto, que a vedação à prorrogação contratual, com a realização de nova licitação ao término do contrato vigente, representa medida proporcional, razoável e alinhada ao interesse público, pois permite a continuidade dos serviços, viabiliza a adoção de tecnologia mais moderna pela Administração e, ao mesmo tempo, assegura que futuras contratações sejam realizadas com maior competitividade e em conformidade com a legislação.

CONCLUSÃO

59. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

60. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

61. Da análise dos autos, verifica-se que as impropriedades identificadas na Concorrência 369/2024 não estão relacionadas à necessidade da contratação ou à relevância da tecnologia adotada, mas sim à modelagem da licitação, especialmente no que se refere à limitação do somatório de atestados de capacidade técnico-operacional e à ausência de parcelamento do objeto em lotes geográficos, medidas que, em conjunto, podem ter restringido a competitividade do certame.

62. No que se refere à limitação do somatório de atestados, constatou-se que a medida pode ter restringido a participação de empresas com experiência compatível adquirida por meio de múltiplos contratos de menor porte, situação comum em serviços técnicos especializados. Tal limitação somente se justificaria mediante fundamentação técnica robusta que demonstrasse sua indispensabilidade, o que não

restou suficientemente comprovado, caracterizando potencial restrição indevida à competitividade.

63. *Quanto à ausência de parcelamento do objeto, verificou-se que a Administração não apresentou justificativa técnica e econômica suficiente para afastar a regra do parcelamento prevista na Lei 14.133/2021 e na Súmula TCU 247. Os riscos apontados pelo DNIT, como perda de padronização e aumento de custos administrativos, mostram-se mitigáveis por meio de padronização metodológica, fiscalização contratual e adequada modelagem dos lotes, ao passo que a não divisão do objeto restringe o número de potenciais licitantes e pode comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa.*

64. *Por fim, embora a contratação apresente benefícios e a tecnologia adotada seja relevante para a gestão da malha rodoviária federal, a análise de custo-benefício apresentada pelo DNIT concentrou-se na vantajosidade da contratação em si, não enfrentando de forma objetiva a análise comparativa entre os cenários possíveis: prorrogação do contrato vigente ou realização de nova licitação ao término da vigência contratual, deixando de avaliar aspectos relevantes como o aumento potencial da competitividade em futura licitação, a possibilidade de ampliação do número de empresas aptas a executar o objeto, a mitigação de riscos decorrentes da concentração contratual em um único fornecedor e a correção das impropriedades identificadas no certame atual.*

65. *Assim, considerando as consequências práticas da decisão, conforme art. 20 da LINDB e o art. 147 da Lei 14.133/2021, será proposta a expedição de **determinação** ao DNIT para que se que se abstenha de prorrogar o Contrato 37/2025, decorrente da Concorrência 369/2024, realizando, se for o caso, nova licitação para contratação da tecnologia iPAVe, com uso do TSD, com a correção das impropriedades identificadas, de modo a ampliar a competitividade e assegurar a proposta mais vantajosa para a Administração.*

66. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que o contrato deverá ser executado normalmente para o levantamento de dados estruturais e funcionais de rodovias federais para a gestão de pavimentos sob a responsabilidade do DNIT.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

67. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

68. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*

69. *Não houve pedido de sustentação oral.*

70. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

71. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

71.1. ***conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

71.2. *no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;*

71.3. ***determinar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar o Contrato 37/2025, decorrente da Concorrência 369/2024, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU após o prazo de vigência contratual, em decorrência das seguintes irregularidades:*

a) limitação máxima da quantidade de atestados para comprovação de qualificação técnico-operacional de licitante, incorrendo em exigência restritiva, que se amolda ao que prevê o art. 9º, I, alínea 'a', Lei 14.133/2021, bem como contraria a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1.101/2020-TCU-Plenário e 2.291/2021-TCU-Plenário, na medida em que tem o condão de restringir a competitividade, e considerando que, no caso concreto, foi verificado que apenas um licitante apresentou proposta no certame; e

b) insuficiência de justificativa técnica e econômica adequada para não dividir a licitação por lotes geográficos (regiões), de modo a assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, nos termos do art. 11, I, respeitando aos princípios da razoabilidade, economicidade e da competitividade, insculpidos no art. 5º, e em atenção à regra geral do parcelamento prevista nos arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, I, todos da Lei 14.133/2021;

*71.4. **informar** ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

*71.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 369/2024, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R\$ 133.012.744,98, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados para o levantamento integrado, contínuo e o processamento dos dados da condição da rede rodoviária pavimentada, e o assessoramento para o planejamento e avaliação da manutenção em toda malha rodoviária federal sob administração do Dnit.

I

2. A representante alegou, em síntese, as seguintes irregularidades: a) limitação indevida da quantidade de atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional de licitante; b) exigência de atestado de capacidade técnico-operacional e elevada atribuição de nota técnica para serviços contratados anteriormente por inexigibilidade de licitação; c) ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto licitado; e d) inadequação da medida em “km” para avaliação da capacidade técnica de licitante.

3. Em instrução inaugural, de peça 11, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) afastou, adequadamente, o indício indicado na alínea “d” *supra*, referente a uma possível inadequação da utilização da medida em “km” para avaliação da capacidade técnica da licitante. Considerando que o serviço de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado é expresso e medido em unidade – “km de faixa levantada/processada” – não há contrariedade, portanto, com o disposto no art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021. Quanto aos demais indícios de irregularidades, a unidade instrutora propôs a realização de oitiva prévia e diligência ao Dnit para a obtenção de maiores esclarecimentos.

4. Por meio de despacho à peça 13, conheci da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade aplicáveis. Além disso, determinei a realização de oitiva do Dnit, com fulcro no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU (RITCU), para que se pronunciasse sobre os indícios de irregularidades indicados na instrução de peça 11, além de diligências ao órgão, para que encaminhasse a documentação e os esclarecimentos solicitados.

5. Realizadas as medidas saneadoras, a AudContratações produziu nova instrução, de peça 42, em que, inicialmente, foram avaliados os pressupostos para a eventual adoção da medida cautelar visando à suspensão do certame. Em que pese a configuração do perigo da demora, a unidade instrutora concluiu pela existência do perigo da demora reverso, em virtude da essencialidade dos serviços a serem contratados para a unidade jurisdicionada. Por esse motivo, propôs o indeferimento da medida cautelar pleiteada pelo representante.

6. Em análise das respostas às oitivas, a AudContratações entendeu configuradas as irregularidades referentes à ausência de justificativas plausíveis para a limitação da quantidade de atestados exigidos como comprovação da qualificação técnico-operacional, bem como para o não parcelamento do objeto. Diante disso, considerando a hipótese de que esta Corte de Contas viesse a determinar, por ocasião de mérito, que o Dnit se abstinhasse de prorrogar o contrato decorrente da Concorrência 369/2024, a unidade propôs a realização de construção participativa de deliberações junto aos gestores da autarquia, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como a oitiva do Consórcio ARRB/DYNA, vencedor do certame.

7. Em despacho de peça 45, em concordância com a unidade instrutora, indeferi o pedido de concessão de medida cautelar e determinei a realização das medidas propostas.

8. Na instrução de mérito, à peça 69, a AudContratações realizou o exame das considerações apresentadas pelo Dnit, sendo que não houve manifestação do aludido consórcio. A unidade manteve as conclusões quanto às irregularidades apontadas e propôs considerar a representação parcialmente procedente, com determinação ao Dnit para que se abstenha de prorrogar o Contrato 37/2025, decorrente da concorrência em análise.

II

9. Estou de acordo com a unidade instrutora quanto à procedência parcial da representação, porém faço ajustes na proposta de encaminhamento, dadas as peculiaridades da contratação, conforme exponho a seguir.

10. Conforme previsto no Termo de Referência da concorrência, o contrato terá como atividade o levantamento integrado e contínuo das condições da malha pavimentada, por meio do uso de equipamento inovador no País (peça 3).

11. Trata-se da metodologia *Intelligent Pavement Assessment Vehicle* (iPAVe), cujo componente chave é o *Traffic Speed Deflectometer* (TSD) ou defletoômetro de velocidade de tráfego. A contratação que antecedeu a Concorrência 369/2024 (Contrato 390/2022 – peça 37), realizada por inexigibilidade de licitação, teve por objetivo, de acordo com o Dnit, avaliar a viabilidade dessa nova tecnologia, por meio da realização de projeto-piloto.

12. Para isso, foi selecionada a empresa ARRB Systems (que hoje compõe o consórcio vencedor da Concorrência 369/2024), desenvolvedora do sistema, e que, à época, detinha a exclusividade da solução iPAVe. A tecnologia foi testada em aproximadamente 13.000 km de rodovias, obtendo-se resultados positivos, devido, entre outros fatores, à possibilidade de se realizar as campanhas de avaliação funcional e estrutural do pavimento ao mesmo tempo, utilizando-se um único veículo.

13. Segundo dados obtidos no *site* do Dnit¹, por muitas décadas, a análise da condição estrutural dos pavimentos era feita por dispositivos estacionários ou em movimento lento, causando situações perigosas de tráfego. Já o TSD escaneia a capacidade de carga de uma rede rodoviária em velocidade de tráfego, minimizando, dessa forma, o uso dos equipamentos tradicionais estacionários ou de baixa velocidade, com o aumento da produtividade e a diminuição dos riscos de acidentes.

14. Conforme o Termo de Referência da Concorrência 369/2024 (peça 3, p. 3), a finalidade do projeto é “*definir, priorizar e justificar o financiamento para a preservação da condição dos ativos existentes, visando manter a sua serventia às condições solicitantes de tráfego e contribuir para a segurança dos usuários, estabelecendo metas de desempenho alcançáveis relacionadas aos recursos destinados para a sua manutenção*”. Para isso, deve ser realizado um “*processo sistemático de acompanhamento do ciclo de vida dos ativos que compõem a infraestrutura de transportes federal, no modal rodoviário, que será utilizado no Plano Nacional de Manutenção Rodoviária (PNMR), ou outro documento que vier substituí-lo*”.

15. Diante do caráter inovador da solução, a Concorrência 369/2024 admitiu a possibilidade de participação, em consórcio, de empresas regionais e estrangeiras, a fim de aumentar a competitividade do certame, visto que, conforme registrado pelo Dnit, restou demonstrado em levantamento de mercado que as empresas brasileiras possuem capacidade técnica para a execução dos serviços, desde que em parcerias estratégicas com fornecedores internacionais de tecnologia e equipamentos, a exemplo da Ramboll RST (da Dinamarca), da NTRO TSD (da Austrália) e da Zoyon (da China).

¹ Acesso em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/dnit-inicia-levantamentos-em-rodovias-com-veiculo-de-tecnologia-australiana>.

16. Outro ponto a ser considerado é que, de acordo com o Termo de Referência (peça 3, p. 3), o regime de execução do contrato é por **empreitada por preço unitário**, com prazo de execução definido em sessenta meses, a contar da ordem de início dos serviços, e vigência de 72 meses, a partir da assinatura do contrato. Além disso, há a **previsão de prorrogação automática dos prazos de vigência** quando o objeto não for concluído no período firmado em contrato, nos termos do art. 111 da Lei 14.133/2021, que trata de contratações com **escopo definido**.
17. Ainda conforme a peça editalícia, a frequência para a aquisição dos dados em campo ocorrerá em ciclos anuais e cada ciclo deverá cobrir a extensão de 54.816,41 km (peça 3, p. 5).
18. Assim, verifica-se que, de fato, não se trata de uma contratação de natureza continuada, como possivelmente tenha sido o entendimento da AudContratações ao propor a não prorrogação contratual, mas, sim, de uma contratação por escopo, com entregas definidas, conforme cronograma previamente estabelecido no edital (peça 3, p. 150).
19. O Dnit, em sua manifestação quanto à possibilidade de uma determinação desta Corte de Contas para a não prorrogação do contrato, reforçou esse entendimento, apontando para os riscos de que os levantamentos previstos no cronograma não sejam executados integralmente na vigência do contrato, por fatores adversos e imprevisíveis. A impossibilidade da prorrogação, nesse sentido, poderia resultar na necessidade indesejada de nova contratação para a conclusão dos levantamentos não finalizados durante a vigência do contrato.

III

20. Passo à análise das irregularidades detectadas pela unidade instrutora.
21. A primeira relaciona-se à **ausência de justificativas para a limitação indevida da quantidade de atestados para comprovar a capacidade técnico-operacional, que possui o condão de restringir excessivamente a competitividade**.
22. O Dnit, em resposta à oitiva, argumentou, em síntese, que a limitação do número de atestados a três visou mitigar o risco de contratação de empresa sem *expertise* técnica e operacional para atender às demandas da ampla malha rodoviária federal. Em seu entendimento, a medida não constitui exigência restritiva, não afronta a Lei 14.133/2021 nem a jurisprudência deste Tribunal, visto que a restrição foi tecnicamente justificada nos atos preparatórios do certame.
23. Em consulta ao Termo de Referência, (peça 3, p. 79), a justificativa para a imposição do limite máximo de três atestados para comprovar cada requisito da capacidade técnico-operacional das licitantes é *“garantir que a vencedora do certame detenha as condições técnicas e operacionais de mobilização, planejamento e execução dos serviços objeto da contratação, obedecendo as normas, as exigências e os critérios de avaliação estipulados”*.
24. Conforme análise da AudContratações, a limitação da quantidade de atestados é **medida excepcional**, podendo ser considerada irregular quando não justificada tecnicamente (Acórdãos 1.101/2020-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo; e 2.291/2021-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas). Ademais, considerando o elevado quantitativo exigido para o somatório dos atestados (25.500 km), aliado ao fato de que se trata de tecnologia inovadora, além da quantidade exígua de competidoras que detêm essa *expertise*, a limitação acaba por afastar potenciais interessados no certame, inclusive as empresas estrangeiras. Cabe ressaltar que apenas uma licitante apresentou proposta no certame.
25. Assim, entendo que resta caracterizada a irregularidade.

26. A segunda irregularidade apontada pela unidade instrutora é a **insuficiência de justificativa técnica e econômica adequada para o não parcelamento da licitação em lotes geográficos (regiões), de modo a ampliar a competitividade na licitação.**

27. O Dnit afirmou, em suma, que o parcelamento traria prejuízos técnicos e econômicos, frente ao aumento dos custos administrativos associados à gestão de múltiplos contratos simultâneos, além de acarretar problemas quanto à integração dos serviços, já que os resultados devem ser homogêneos e consistentes, sem que haja variações entre as entregas de diferentes contratadas. Segundo a autarquia, a divisão do objeto em lotes comprometeria a essência da contratação, com risco desde a fase de licitação (atraso nos certames de determinados lotes), até a execução em si (empresas com capacidades operacionais distintas).

28. Por fim, o órgão concluiu que a segregação em lotes não asseguraria a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, em especial no que se refere ao ciclo de vida do objeto, à luz do que dispõe o art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, em consonância também com os arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, inciso I, da mesma lei.

29. A AudContratações rebateu os argumentos do Dnit, informando que a regra é o parcelamento do objeto, sendo que a sua impossibilidade técnica e econômica deve ser devidamente justificada, conforme entendimento da Súmula-TCU 247. Aduziu que, em função da extensa malha rodoviária brasileira, de 51.000 km, a divisão em lotes por regiões do País poderia ampliar a competitividade do certame, uma vez que possibilitaria a participação de licitantes que detivessem atestados em quantitativo inferior a 50% dessa malha.

30. Acrescentou ainda que a eventual gestão de até cinco contratos decorrentes do parcelamento do objeto em lotes regionais não teria o condão de onerar, em demasia, os custos de gestão sob a responsabilidade do Dnit, em prol da ampliação da competitividade no certame e considerando que a autarquia possui sedes regionais em todas as unidades da federação.

31. Quanto ao aspecto técnico, a unidade instrutora argumentou sobre a elaboração da Norma Dnit 440/2023-PRO após a execução do projeto-piloto que avaliou a implementação da iPAVe no Brasil. A norma estabeleceu as condições exigíveis para a realização do levantamento contínuo das condições estruturais e funcionais de pavimentos, mediante a utilização de equipamento móvel, contendo o detalhamento dos procedimentos, processamentos de dados e resultados para a execução do serviço. Portanto, diante dessa padronização normativa, seria reduzido o risco de se obterem dados discrepantes entre diferentes empresas contratadas para cada lote, aliado ao fato de que estariam utilizando a mesma tecnologia (iPAVe) e equipamentos idênticos ou bastante semelhantes (TSD).

32. A unidade instrutora, por sua vez, apontou para um possível risco de não acudirem licitantes para todos os lotes, o que poderia ser mitigado com a permissão no edital de que as empresas/consórcios disputem em todos eles. Argumentou, por fim, que, apesar desse risco, o parcelamento possibilitaria a ampliação da competitividade, com a participação de maior número de empresas nacionais em consórcios, considerando a célere evolução tecnológica desse tipo de serviço.

33. De fato, as justificativas apresentadas pelo Dnit se mostram frágeis para atestar a inviabilidade de parcelamento do objeto. Os custos com a eventual gestão de até cinco contratos, ou outro número que venha a ser adotado, não podem se sobrepor ao benefício de atrair maior quantidade de competidores ao certame (e, conseqüentemente, a possibilidade de obtenção de preços mais vantajosos), mormente em uma licitação que tem por objeto o mapeamento de extensa malha rodoviária, em um país de grandes dimensões, como é o Brasil.

34. No aspecto técnico, ao que tudo indica, a norma do Dnit estabelece procedimentos padronizados para a execução dos serviços, o que, a princípio, mitigaria os riscos de obtenção de dados discrepantes, inconsistentes e não uniformes pelas diversas contratadas. Além disso, a possibilidade de

participação dos consórcios em mais de um lote poderia reduzir a probabilidade de que a licitação de algum lote fosse deserta.

35. Por outro lado, há aspectos importantes a serem sopesados nessa primeira contratação.
36. A tecnologia ainda é consideravelmente recente no Brasil. Em que pese o projeto-piloto, realizado em 2023, ter apontado resultados positivos e a viabilidade de sua utilização, penso que a operacionalização dos serviços em todo o território nacional será um desafio para a nova contratação.
37. Portanto, somente a partir dessa nova experiência e da plena aplicação da Norma Dnit 440/2023-PRO, a autarquia deterá maiores elementos aptos a robustecer as justificativas para a viabilidade ou não do parcelamento do objeto e, caso opte pela divisão, definir como seriam agrupados os eventuais lotes a serem licitados em uma próxima contratação. Ademais, certamente, ao final do contrato celebrado a partir da Concorrência 369/2024, o mercado se mostrará distinto, seja pelo surgimento de maior quantidade de fornecedores, seja pela evolução da própria tecnologia.
38. Por isso, não considero possível concluir como caracterizada a irregularidade na ausência de parcelamento do objeto contratado, mas concordo com a unidade instrutiva que as próximas licitações exigirão um conjunto de motivação mais robusto.
39. Assim, considerando que a contratação em tela se dará por escopo definido (conforme explanei no início deste voto) – o que inviabiliza a proposta de determinação para a não prorrogação do contrato decorrente da Concorrência 369/2024 –, e tendo em vista o caráter inovador da tecnologia a ser aplicada ao objeto, entendo como mais adequado, neste momento, **dar ciência ao Dnit acerca da ausência de motivação suficiente para a limitação do número de atestados e para a necessidade de justificar o não parcelamento do objeto**, a fim de que, em uma próxima contratação, o Dnit se atenha de forma mais detida a essas exigências editalícias, considerando, para isso, as experiências a serem obtidas na contratação e o eventual avanço do mercado e das tecnologias afins.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de junho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1628/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.323/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado e Representante:
 - 3.1. Interessado: Dynatest Engenharia Ltda. (32.116.154/0001-30)
 - 3.2. Representante: Marília de Paula Bezerra (028.970.353-07)
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Manuella Barbosa Macola (OAB/DF 64.218), representando Marília de Paula Bezerra

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 369/2024, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados para o levantamento integrado e contínuo e o processamento dos dados da condição da rede rodoviária pavimentada e o assessoramento para o planejamento e avaliação da manutenção em toda malha rodoviária federal sob administração do Dnit,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir a medida cautelar pleiteada;

9.3. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) sobre as seguintes irregularidade e impropriedade, identificadas na Concorrência 369/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes em futuros certames:

9.3.1. insuficiência de justificativa técnica e econômica para a limitação da quantidade máxima de atestados para comprovação de qualificação técnico operacional de licitante, incorrendo em exigência excessivamente restritiva à competitividade, em afronta ao art. 9º, I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021, bem como à jurisprudência do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1.101/2020 e 2.291/2021, ambos do Plenário; e;

9.3.2. necessidade de justificativas mais robustas para o não parcelamento do objeto em lotes geográficos, em observância aos princípios da razoabilidade, da economicidade e da competitividade, insculpidos no art. 5º, ao art. 11, I, e à regra geral do parcelamento prevista nos arts. 18, § 1º, VIII, 47, II, § 1º, III, e 49, I, todos da Lei 14.133/2021;

9.4. comunicar a presente deliberação à representante e ao Dnit; e

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 24/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1628-24/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral