MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.:	1.058.666
Natureza:	Licitação
Ano de Referência:	2019
Jurisdicionado:	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Lourenço (SAEE)

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos da análise de legalidade de duas licitações deflagradas pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Lourenço – SAAE: a) Processo Licitatório n. 148/2017 – Pregão Presencial n. 018/2017, cujo objeto foi a contratação de empresa para a prestação de serviço de varrição e fornecimento de equipes multitarefa para a manutenção de ruas, por doze meses, no valor de R$328.332,05; b) Processo Licitatório n. 165/2017 – Pregão Presencial n. 021/2017, cujo objeto foi a contratação de empresa para a prestação de serviços de operação e manutenção do aterro sanitário e coleta de resíduos sólidos residenciais e comerciais com transporte até o destino final, por doze meses, com valor mensal de R$272.958,20.

2. O presente procedimento foi deflagrado por provocação do próprio SAAE, em virtude de parecer técnico de contabilidade/engenharia da Central de Apoio Técnico – CEAT, órgão do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), no qual foram apontadas as seguintes irregularidades nos certames (f. 06/15):

   a) “participação de empresas sem o devido registro de atividades no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica em consonância com o objeto da licitação”;

   b) “participação de empresas sem o devido registro na entidade profissional competente, no caso o CREA”;

   c) “exigência irregular de comprovação de capacidade técnica profissional dos licitantes de profissionais sem competência para realizar os serviços previstos nos objetos das licitações”;

   d) “exigência irregular de comprovação de capacidade técnica operacional dos licitantes”;

   e) “inexistência de projeto básico nos editais e inexistência de planilhas de orçamento e composição de custos dos serviços licitados”;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

f) superfaturamento dos serviços em cerca de "36,94% no contrato nº 035/17 e 41,64% no contrato nº 036/17".

3. Em conjunto com a provocação do SAAE e o parecer da CEAT (MPMG), vieram os documentos de f. 16/203.

4. O Conselheiro-Presidente determinou a autuação dos documentos como Licitação à f. 212.

5. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, por entender que o presente processo "versa sobre serviços contratados que requerem conhecimento especializado em engenharia", encaminhou os autos a 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE (Peça n° 03).

6. Por sua vez, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia elaborou exame inicial às f. 216/249 (Peça n °04). Nele elencou uma série de irregularidades nos editais dos Pregões Presenciais n. 018/2017 e 165/2017, mas ressaltou a necessidade de melhor instrução dos autos.

7. Em seguida, o Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido da necessidade da intimação do responsável para a apresentação dos documentos necessários (Peça n° 05).

8. A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia elaborou um novo estudo no qual concluiu que "há sobrepreço na contratação [...] com indícios de um superfaturamento de R$1.522.093,84 na execução dos serviços pelo município". Para confirmação de tal valor, entendeu ser necessária juntada de novos documentos (Peça n° 11).

9. À peça n° 13, o Ministério Público de Contas requereu a intimação do dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Lourenço – SAAE, de modo que promovesse a juntada dos documentos relacionados pela Unidade Técnica.

10. Após a juntada da documentação, a Unidade Técnica realizou novo exame, no qual entendeu que "não é possível concluir pela existência de sobrepreço no orçamento de referência e consequente superfaturamento". Contudo, informou que "conforme Relatório às págs. 70/79, peça 10, foram observadas irregularidades formais no Processo Licitatório n.º 148/17 - Pregão Presencial n.º 018/2017, passíveis de sanções e de recomendações".

11. Sendo assim, este *parquet* requereu a citação do responsável, à época, pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Lourenço – SAAE, a fim de que se manifestasse acerca das irregularidades formais apontadas pela Unidade Técnica.

12. Em despacho constante da peça n° 27, o Conselheiro relator determinou o retorno dos autos ao Setor Técnico, para que procedesse ao complemento do exame técnico, qualificando, de forma individualizada, cada um dos responsáveis e as condutas apontadas como irregulares por eles perpetradas.

13. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, à peça n° 27, discriminou as irregularidades e os responsáveis, nos seguintes termos:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

Conforme Relatório às págs. 14/79 (fls. 216 a 248-v), peça 10, foram observadas irregularidades formais no Processo Licitatório n.º 148/17 - Pregão Presencial n.º 018/2017, passíveis de sanções e de recomendações que, em síntese, podem ser resumidas em três apontamentos da seguinte forma:

3.1.1 Modalidade de licitação incompatível com a natureza do objeto (pgs. 6 a 11 – peça nº 4)

a) Modalidade de licitação: nem todos os serviços que compõem a planilha orçamentária poderiam ter sido licitados por meio da modalidade licitatória pregão.

3.1.2 Restrição à competitividade do certame (pgs. 11 a 24 – peça nº 4)

b) Visita Técnica: o edital deixa em dúvida se o licitante deve obrigatoriamente realizar a Visita Técnica ou apenas apresentar uma Declaração.

c) Qualificação Técnico-Operacional: os serviços de varrição e limpeza urbana não são relevantes e não há comprovação de que possuem valor significativo para serem utilizados como critério de habilitação.

d) CRA e CREA: a exigência de certidão de regularidade junto ao Conselho Regional de Administração – CRA é irregular e pode restringir a participação de empresas.

e) Qualificação Técnico-Profissional: a exigência de comprovação e vínculo dos profissionais administradores de empresas, engenheiros agrônomo, florestal e ambiental pode restringir o caráter competitivo do certame.

f) Profissionais com atestados do CREA: a exigência de registro no CREA do Atestado de Capacidade Técnica é irregular, uma vez que deveria ter sido exigido o registro da Certidão de Acervo Técnico – CAT.

g) Certidão da licitante no CRA e CREA: esta Unidade Técnica entende que as certidões de regularidade somente deveriam ter sido exigidas dos profissionais da empresa vencedora.

3.1.3 Insuficiência do Termo de Referência/Projeto Básico (pgs. 24 a 56 – peça nº 4)

h) Projeto Básico: insuficiência de projeto básico.

i) Plano de Trabalho/Metodologia de Execução dos Serviços: a falta de plano de trabalho e metodologia de execução dos serviços impede a correta caracterização dos serviços, comprometendo os princípios da igualdade entre os licitantes, isonomia, eficiência, economicidade e competitividade.

j) Orçamento Básico: não foi apresentado orçamento básico discriminado e detalhado dos serviços licitados.

k) Composições de Preços dos Serviços: não foram apresentadas as composições de preços unitários dos serviços licitados.

l) Composições dos Encargos Sociais e da taxa de BDI: não foi apresentada/detalhada a composição dos encargos sociais e da taxa de BDI.

m) Regularidade da Cotação de Preços: a cotação de preços realizada foi irregular, uma vez que o orçamento deve ser lastreado em composições de custos unitários.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

n) Cronograma Físico-Financeiro: não foi apresentado cronograma físico-financeiro, prejudicando a avaliação dos prazos de execução de cada serviço.

o) Convenções Coletivas: a não inclusão e/ou identificação das convenções coletivas deixou o projeto básico obscuro, sem nível de precisão adequado.

(...)

Neste contexto, o item 3 deste relatório técnico apresenta os responsáveis, quais sejam:

• Modalidade de licitação incompatível com a natureza do objeto:

Carlos Alberto Porto Rodrigues;

Fabiana Aparecida de Castro Brito;

Paulo César Degani Machado;

o André Ricardo Barroso; e,

o Henrique Ramon Poli de Almeida.

• Restrições à competitividade do certame:

o André Ricardo Barroso;

o Carlos Alberto Porto Rodrigues; e,

o Henrique Ramon Poli de Almeida.

• Insuficiência do Termo de Referência/Projeto Básico:

o Carlos Alberto Porto Rodrigues;

o André Ricardo Barroso; e,

o Henrique Ramon Poli de Almeida.

14. Citados, às peças n° 31/34 e 40, os jurisdicionados manifestaram-se às peças n° 35/36 e 41/48.

15. À peça n° 50, após reexame dos autos, a Unidade Técnica concluiu:

Diante do exposto, entende-se que os argumentos apresentados pelas defesas são suficientes para afastar o entendimento pelas seguintes irregularidades apontadas na conclusão do relatório técnico (peça nº 4), quais sejam:

Obrigatoriedade da Visita Técnica

ii. Ausência da cópia da Convenção Coletiva de Trabalho

Entende-se também que os argumentos apresentados pelas defesas não são suficientes para afastar o entendimento pelas irregularidades apontadas na conclusão do relatório técnico (peça nº 4), quais sejam:

Uso irregular da modalidade Pregão

ii. Exigência da qualificação técnica-operacional excessiva.

iii. Exigência da Certidão de Regularidade junto ao CRA - Conselho Regional de Administração e junto ao CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura. iv. Ausência de projeto básico, plano de trabalho, orçamento básico, de composições de custos unitários, composições dos encargos sociais e detalhamento do BDI.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

v. Ausência do cronograma físico-financeiro.

Entende-se que os responsáveis pelas irregularidades observadas acima são:

Carlos Alberto Porto Rodrigues - Presidente da Comissão Permanente de Licitação

ii. André Ricardo Barroso - Pregoeiro subscritor do edital

iii. Henrique Ramon Poli de Almeida - Diretor Presidente do SAAE de São Lourenço

16. Os autos, então, voltaram ao Ministério Público para parecer conclusivo.

17. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

1. USO DA MODALIDADE PREGÃO

18. O objeto do Processo Licitatório n.º 148/17 - Pregão Presencial n.º 018/2017 consiste na "contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de varrição e fornecimento de equipes multitarefa para a manutenção de ruas, avenidas, praças e jardins na cidade de São Lourenço/MG, conforme Anexo IX – Termo de Referência".

19. Por sua vez, o Termo de Referência estabelece que a Equipe Multitarefa seria responsável pelos seguintes serviços:

- Poda de árvore de médio e grande porte através de equipamentos apropriados (movidos à gasolina) e com caminhão com cesto elevatório hidráulico com capacidade para um funcionário. Poda de gramados em Praças e Jardins;
- Serviços de capina, raspagem, pintura de meios-fios, etc.;
- Recolhimento de material de troncos, podas e capinas de vias públicas urbanas;
- Recolhimento de grandes volumes (colchões, sofás, etc.), quando indicado pela fiscalização do SAAE de São Lourenço;
- Serviços de montagens e desmontagens de estrutura simples (andaimes/palcos) relacionados às atividades de atendimento ao consumidor do SAAE de São Lourenço;
- Limpeza de ponto de ônibus e locais públicos de interesse do SAAE de São Lourenço;
- Limpeza de bocas-de-lobo, bueiros e poços de visita;
- Serviços de limpeza em linhas gerais

20. Para licitar tais serviços, adotou-se a modalidade pregão, sendo que a lei que o instituiu, Lei n.º 10.520/02, impõe que sua utilização ocorra nos casos em que o objeto da licitação seja bens ou serviços comuns, o que foi defendido pelos gestores ser o caso do objeto da presente licitação.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

21. A Unidade Técnica, em exame dos autos, por outro lado, entendeu que a maior parte dos serviços a serem contratados (poda de árvores; capina, raspagem e pintura de meio-fio; limpeza de pontos de ônibus e locais públicos; limpeza de bocas-de-lobo, bueiros, poços de visita; serviços de limpeza em linhas gerais) são atividades corriqueiras e de baixa complexidade, consideradas serviços comuns, e poderiam ser licitadas por meio do pregão. Contudo, os serviços de montagens e desmontagens de estrutura simples (andaimes/palcos) são serviços de natureza complexa, que exigem acompanhamento por profissionais habilitados, e, portanto, a utilização da modalidade pregão neste caso seria irregular.

22. Não obstante o entendimento técnico, o Ministério Público considera que não houve irregularidade na utilização da modalidade pregão para licitar todos os serviços objeto do certame, inclusive os serviços de montagem e desmontagem de estrutura simples, como andaimes e palcos.

23. O §1° da Lei 10.520/02 conceitua bens e serviços comuns, que poderão ser licitados por meio do pregão:

> Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.
>
> **Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

24. A expressão "comum" do dispositivo não diz respeito à ausência de complexidade técnica, mas àqueles bens e serviços que, objetivamente definidos no edital, por meio de padrões usuais de especificação, puderem ser encontrados rotineiramente no mercado, sem que especialidades e peculiaridades, capazes de distinguir a prestação do fornecedor, sejam necessárias à satisfação da Administração. Ou seja, o bem ou serviço comum é aquele de natureza simples, que possui padrões objetivos de qualidade e desempenho, cuja descrição não se dá de forma complexa ou subjetiva e é comumente encontrado no mercado.

25. Neste sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

> Relator: ANDRÉ DE CARVALHO
>
> Sumário: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS TÉCNICOS NA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A GRADAÇÃO NA PONTUAÇÃO DE CERTIFICADOS. NÃO-COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE DO ÓRGÃO DE USUFRUIR AS VANTAGENS OFERECIDAS POR EMPRESAS DE MAIOR NÍVEL TÉCNICO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES NA FIXAÇÃO DE INTERVALO DE TEMPO EM QUE OS SERVIÇOS ATESTADOS DEVERIAM TER SIDO EXECUTADOS. NÃO-UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE DO PREGÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA A NÃO-PRORROGAÇÃO DE CONTRATO. DETERMINAÇÕES CORRETIVAS. 1. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que quaisquer critérios de pontuação e valoração dos quesitos das propostas técnicas dos licitantes devem ser compatíveis com o objeto licitado. 2. A pontuação a ser concedida às propostas técnicas deve ser proporcional à relevância e à contribuição individual e conjunta de cada quesito para a execução contratual. **3. O bem**

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

> **ou serviço comum é aquele que pode ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. 4. O conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade.** (Acórdão 1287/2008 – Plenário)

26. Desse modo, tendo em vista que sua definição não possui caráter subjetivo e pode ser feita mediante especificações usuais no mercado, a natureza complexa dos serviços de montagem e desmontagem de andaimes e palcos não retira sua qualidade de serviço comum.

2. EXIGÊNCIA DA VISITA TÉCNICA

27. Em exame inicial dos autos, a Unidade Técnica indicou que há divergência no edital do certame quanto à exigência ou não de visita técnica, nos seguintes termos descritos na peça n° 50:

> - O item 4-Declarações, do Anexo I – Documentação de Habilitação, descreve em seu subitem 4.3, fl. 58, a obrigatoriedade de apresentar uma Declaração de que recebeu todos os documentos inerentes à licitação acompanhada do Termo de Visita Técnica, ou seja, há obrigatoriedade da Visita Técnica.
> - Já o subitem 4, do item 3- Condições de Participação do Edital, fl. 53 descreve que é recomendável a Visita Técnica.
> - A Administração deixa dúvidas, no corpo do Edital, se o licitante precisa cumprir com a obrigação da Visita Técnica ou se basta fornecer a Declaração de conhecimento de todas as informações.

28. Em suas defesas, os srs. Carlos Alberto Porto Rodrigues e André Ricardo Barroso afirmaram que o subitem 4 do item 3 - Condições de Participação do Edital - é claro ao descrever que é recomendável a visita técnica, e não obrigatória.

29. De fato, o subitem 4 do item 3 - Condições de Participação do Edital - assim dispõe:

> É recomendável a VISITA TÉCNICA do licitante ao local de realização dos serviços, caso seja de interesse da proponente. Alternativamente, o licitante deverá apresentar declaração concordando com os termos do edital e de seus anexos e indicando que tem pleno conhecimento das condições locais para cumprimento das obrigações objeto da licitação e desenvolvimento dos serviços.

30. Sendo assim, o Ministério Público entende que não houve exigência de visita técnica pelo edital, apenas recomendação de que fosse realizada, não havendo restrição à competitividade do certame. Portanto, não há que se falar em irregularidade.

3. EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA-OPERACIONAL EXCESSIVA

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

31. A fim de averiguar a qualificação técnica-operacional das licitantes, o edital exige a comprovação da execução dos serviços de varrição manual e limpeza urbana, que considera a parcela de maior relevância e valor significativo, com no mínimo 1.150 km de sarjetas (50% da quantidade estimada do objeto licitado), por meio da apresentação de atestados, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes.

32. A este respeito, a Unidade Técnica pontuou que:

- este serviço de varrição não é de relevância e sim serviço simples, sem nenhuma técnica relevante para a sua execução.
- as informações que constavam no edital não permitiam verificar se os serviços de varrição eram de valor significativo, pois não foi apresentada a planilha orçamentária, indicando o valor do serviço de varrição diante do valor global do certame.

33. O Ministério Público, contudo, discorda do posicionamento técnico. A Lei 8.666/93, em seu art. 30, estabelece a possibilidade da exigência de comprovação da qualificação operacional, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos, desde que limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado. A saber:

> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
>
> (...)
>
> II - **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
>
> (...)
>
> § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:
>
> **I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos**;
>
> § 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

34. A Lei 8.666/93, no entanto, não definiu o que seria entendido como parcela de maior relevância, bem como não estabeleceu um limite a ser adotado pela

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

Administração Pública. Cabe ao gestor definir, com a devida motivação, as parcelas cuja importância ante o objeto da licitação possa influenciar no curso do processo. A depender do caso concreto, a parcela de maior relevância pode estar relacionada às partes de maior valor, de maior dificuldade técnica ou que representem risco à execução do objeto. Destaca-se que não há vedação legal de que a parcela de maior relevância seja composta por atividades simples, como sugerido pela Unidade Técnica.

35. Neste sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União:

> **3. Com efeito, o item 8.1.2 do edital assinala que somente poderão participar da licitação empresas devidamente registradas no CREA, nos ramos da Engenharia Civil (subitem 8.1.2.1) e da Engenharia Elétrica (subitem 8.1.2.2). No entanto, a parte elétrica do objeto do certame representa menos de 6% (seis por cento) do valor estimado da contratação, incluindo todo o fornecimento dos materiais.**
>
> 4. Outrossim, no que tange à apresentação de atestados para fim de comprovação da qualificação técnica da licitante, figura no edital, em seu subitem 11.1.3.1, justamente a realização de "obra em instalação elétrica" como sendo um dos fatores de maior relevância.
>
> **5. Da leitura do edital e de seus anexos, não se observa, de fato, relevância na parcela da obra que exija que a empresa seja especializada em engenharia elétrica. Como bem asseverou a unidade técnica, "não se vê fundamento técnico, nem relevância financeira**, para essa estratificação apresentada no item 11.1.3.1 do Edital nº 01/2011/PROAD, onde constam 6 (seis) fatores de maior relevância, dentre eles, por exemplo: 'V. - obra em instalação elétrica'. Isso porque, por um lado, o Coordenador não conseguiu justificar convenientemente e, por outro, porque tanto esse fator quanto aqueles identificados pelos romanos III, IV e VI, estão inseridos no fator 'I. – obra de construção civil de prédio comercial'.".
>
> 6. Não se pode olvidar, ainda, que a Decisão Normativa CONFEA nº 57/95 define os serviços para cuja execução há exigência de registro da pessoa jurídica no CREA na 'Modalidade de Engenharia Elétrica', não se inserindo nesse rol nenhuma das parcelas da obra objeto da Concorrência nº 01/2011/PROAD.
>
> 7. Como bem arrematou a Secex-RJ, "não há necessidade de exigir das licitantes registro no CREA-RJ, na Modalidade de Engenharia Civil e de Engenharia Elétrica (item 1.3). Isso porque 'o ramo de atividade objeto da licitação' é da categoria da Engenharia, campo de atuação profissional da Modalidade Civil, em cujo universo está contido o setor 1.1.1.13.01 – Instalações Elétricas em Baixa Tensão para fins comerciais, portanto razoável se exigir das licitantes, apenas, o registro no CREA, no ramo de atividade da engenharia civil (subitem 8.1.2.1 do Edital 01/2011/PROAD).".
>
> 8. Na esteira do que sustentou a unidade técnica, não restaram devidamente elididas as irregularidades perpetradas no âmbito da Concorrência nº 01/2011/PROAD, promovida pela UFF. Assim sendo, entendo que a presente representação deve ser julgada procedente, com a consequente determinação à entidade para que, caso tenha interesse no prosseguimento do certame, promova a exclusão – do instrumento convocatório – das exigências ora inquinadas.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

(Acórdão 3.076/2011, Processo 028.426/2011-8, Representação, rel. Min. José Jorge)

36. Ressalta-se que a nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021, trouxe o conceito do que pode ser determinado como parcela de maior relevância ou valor significativo, firmando o entendimento de que tais conceitos podem referir-se à importância das parcelas em relação ao valor total estimado para a contratação.

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...)
>
> **§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.**

37. No caso dos autos, embora não haja planilha orçamentária, o objeto do certame, assim como o Termo de Referência constante às f. 35/37 dos autos, não deixa dúvidas de que o serviço de varrição abrange a maior parcela do edital, assim como alegaram os responsáveis às peças n. 42 e 46. Portanto, não há ilegalidade.

4. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE JUNTO AO CRA – CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - E JUNTO AO CREA – CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

38. O subitem 5.1.3 do item 5 – Qualificação Técnica - exige que a licitante apresente Certidão de Regularidade do Conselho Regional de Administração – CRA de seu estado sede. Caso seja o objeto da licitação seja adjudicado a ele, será exigido o registro, ou equivalente, no CRA de Minas Gerais.

39. No exame inicial do procedimento, o Setor Técnico apontou que não identificou a especificação de uma atividade, relativa aos serviços de saneamento e limpeza urbana, que justificasse a exigência da certidão.

40. Em sua defesa, os responsáveis não indicaram qualquer atividade a ser desempenhada necessariamente por Administradores, que corroborasse a previsão da cláusula.

41. O Ministério Público, portanto, entende como irregular imposição editalícia de apresentação de Certidão de Regularidade do Conselho Regional de Administração – CRA.

42. Por sua vez, o subitem 5.1.4 determina que a licitante deverá apresentar certidão de regularidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA de seu estado sede. Para a licitante que se sagrar vencedora, será exigido o registro, ou equivalente, no CREA de Minas Gerais.

43. Em pesquisa ao site do CREA, o Setor Técnico constatou:

> Em pesquisa ao site do CREA foi verificado que a Certidão de Regularidade é, na realidade, a Certidão de Registro e Quitação e é expedida pelos CREA's

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

> para que as empresas comprovem sua situação de registro, bem como de seus responsáveis técnicos.
>
> Para sua emissão a empresa e seus Responsáveis Técnicos devem estar regularizados com suas obrigações junto ao CREA, em relação a anuidades e autos de infração.

44. É certo que não existe restrição à exigência de inscrição no Conselho, mas exigir a "regularidade", isto é, a quitação das anuidades, contraria a legislação vigente, bem como o entendimento jurisprudencial.

45. O art. 30, I, da Lei de Licitações, ao indicar a documentação a ser exigida para comprovação de qualificação técnica, estabelece a necessidade de apresentação apenas de registro ou inscrição, não mencionando quitação junto à entidade profissional competente:

> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
>
> I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
>
> (...)

46. A esse respeito, o Tribunal de Contas da União entende ser ilegítima referida exigência, como decidido no Acórdão 313/2021:

> "9.3. dar ciência à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Pará, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes impropriedades identificadas nestes autos:
>
> (...)
>
> **9.3.4. exigência de quitação junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia para fins de habilitação, identificada na cláusula 4.3.1 do edital da Concorrência Pública 003/2020/CPL/Seap, o que afronta o art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993;"**

47. Sendo irregulares as previsões em questão, o Ministério Público conclui pela responsabilização dos gestores.

5. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO, PLANO DE TRABALHO, ORÇAMENTO BÁSICO E COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS

48. Conforme noticiou a Unidade Técnica, em seu exame inicial, não consta do edital e seus anexos o Projeto Básico, bem como sua parte integrante, a "Metodologia de Execução dos Serviços" e/ou "Plano de Trabalho", em desacordo com os ditames da Lei n.º 8.666/93, artigos 6º, IX, 7º, §2º, inciso I, e 40, §2º, inciso I.

49. Além disso, o Setor Técnico indicou que o edital, em especial no Anexo IX – Termo de Referência, não contém o Orçamento Básico e a composição de custos unitários, contrariando as disposições dos arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei 8.666/93.

50. A Lei 8.666/93 assim dispõe:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

(...)

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

> Art. 40 (...)
>
> § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
>
> I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;
>
> II - demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários;
>
> **II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;**

51. Em sua defesa, os jurisdicionados afirmaram que o Termo de Referência integrante do edital traz as informações técnicas necessárias para a realização dos serviços. Contudo, confirmaram que não foram apresentados aos interessados os custos unitários, tendo sido disponibilizadas planilhas de custos unitários para elaboração das propostas, incluindo as planilhas de encargos da mão de obra com base na IN SLTI 02/2008 MPOG e custos dos equipamentos.

52. Após análise das justificativas, o Setor Técnico indicou que "verifica-se à peça nº 4, que a documentação citada foi analisada, e, diferente da afirmação das despesas, ficou claramente demonstrado a ausência do Projeto Básico e da Metodologia de Execução dos Serviços/Plano de Trabalho, **e ainda, que a planilha apresentada não atende aos ditames da legislação que trata do assunto**".

53. Em exame do edital do certame, este Ministério Público entende que seu Termo de Referência traz boa parte das informações necessárias à realização do serviço, como exigido pela Lei n 8.666/93. No entanto, a ausência do **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários** viola a legislação, bem como impede que o licitante tenha uma estimativa concreta da pretensão financeira da Administração.

54. Portanto, a ausência da referida documentação é irregular.

6. AUSÊNCIA DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

55. No exame inicial, a Unidade Técnica apontou que, ao contrário da exigência do art. 40 da Lei 8.666/93, que prevê que haja um cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros, não consta do edital o cronograma físico-financeiro, acerca do qual ainda ressaltou:

> A falta do cronograma físico-financeiro prejudica a avaliação dos prazos de execução de cada serviço elencado na planilha de preços de cada lote, além de impedir que se estabeleça a relação de comparação entre o que se executou, o seu prazo de execução, e, o que se deverá pagar, de acordo com as condições financeiras da Administração.
>
> O cronograma físico-financeiro, além de ser uma representação gráfica do desenvolvimento dos serviços a serem executados ao longo do tempo

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761

previsto para duração de cada serviço é um elemento indispensável do projeto básico, pois informa o percentual físico dos serviços a serem executados durante todo o período e o respectivo valor financeiro a ser despendido mensalmente, de acordo com o poder de desembolso da Administração.

Além disso, apresenta todo o desenvolvimento dos serviços durante todo o tempo do contrato, sendo um importante documento de controle interno e externo, pois auxilia a Administração e a empresa, na logística a ser empregada na distribuição das equipes, equipamentos e insumos.

A compatibilização do cumprimento do cronograma com a execução física do contrato pode evitar pagamentos irregulares dos serviços e possíveis atrasos na execução dos serviços, uma vez que, cada percentual de pagamento já foi previsto de acordo com a capacidade de desembolso financeiro mensal da Administração e de acordo com a efetiva prestação de serviços.

56. Os interessados não se manifestaram em relação à ausência do cronograma de desembolso ou cronograma físico-financeiro.

57. Sendo assim e tendo em vista que não foi obedecida exigência legal, a ausência do cronograma é irregular.

CONCLUSÃO

58. Diante do exposto, o Ministério Público conclui que as irregularidades em questão ensejam a aplicação de multa pessoal, no valor de R$30.000,00 (trinta mil reais), aos responsáveis pelo Processo Licitatório n.º 148/17 - Pregão Presencial n.º 018/2017, sr. Carlos Alberto Porto Rodrigues - Presidente da Comissão Permanente de Licitação, sr. André Ricardo Barroso - Pregoeiro subscritor do edital, e sr. Henrique Ramon Poli de Almeida - Diretor Presidente do SAAE de São Lourenço, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

59. É o parecer.

Belo Horizonte, 4 de outubro de 2022.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2909761