



Processo: 1.101.742 – 2021

Natureza: Denúncia

Denunciante: Rio Novo Soluções Urbanas Eireli

Apenso:1101764

Denunciante: João Carlos Meira Eireli

Denunciado: Município de Araguari

I-RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, protocolizada em 17/05/2021 (peça nº 02), formulada pela empresa Rio Novo Soluções Urbanas Eireli, em face de suposta irregularidade da licitação de Concorrência Pública nº 001/2021, processo nº 057/202, tipo menor preço por lote, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Araguari, cujo objeto é a “contratação de empresa para prestação dos serviços de manutenção de áreas verdes (praças públicas e canteiros de avenidas) e de serviços de varrição manual, caiação de meios-fios, remoção de entulhos e outros serviços afins, no Município de Araguari e seus Distritos”.

Autuada como denúncia, a peça foi distribuída ao então Conselheiro Sebastião Helvecio, que em seguida determinou a intimação dos responsáveis para que enviassem cópia dos documentos relativos às fases interna e externa no processo licitatório, bem como para apresentarem esclarecimentos e justificativas que entendessem pertinentes (peça nº 06), o que foi feito (peça nº 14).

Em 24/05/2021 foi apensado a estes autos a Denúncia nº 1191764, protocolizada em 19/05/2021, encaminhada pela empresa João Carlos Meira Eireli, uma vez demonstrada a ocorrência de conexão, nos termos do disposto art. 156 do Regimento Interno.

Após, os autos foram enviados a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que chegou à seguinte conclusão em seu relatório técnico (peça nº 28):

[...] conclui-se:

- ◆ Pela procedência da denúncia quanto à ilegalidade na exigência de comprovante de quitação perante o CREA; e quanto à ausência de motivação capaz de evidenciar que a exigência de quantitativos mínimos para fim de comprovação da capacidade técnico profissional das licitantes é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame bem como as causas e elementos determinantes para reputação de serviços de valores insignificantes como relevantes para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

contratação entendese que houve ofensa ao caráter competitivo do certame em desacordo com o inciso XXI do art. 37 da CR/88 e art. 3º da Lei n. 8.666/93, podendo ser responsabilizados: [...]

- ◆ Podem ser considerados im procedentes os seguintes apontamentos, quais sejam: julgamento im procedente da impugnação do edital pela CPL; exigência de Pano de Trabalho; exigência de certificado na SMMA, PPRA e PCMSO e vigência de contrato emergencial com o mesmo objeto. [...]

Cumprindo determinação do então Conselheiro Relator Sebastião Helvecio (peça nº 35), os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE para análise técnica. Por seu turno, a 1ª CFOSE declarou que, ainda que tenha entendido que “o edital de licitação possuía inúmeras cláusulas que se mostraram restritivas e exigências que ultrapassavam as limitações impostas pelo art. 30 da Lei Federal nº 8666/93”, chegou à conclusão de que aconteceu a perda do objeto da denúncia, diante a realização da contratação da Prefeitura com a licitante Golden Ambiental e Construções Eireli.

Ainda nessa toada, o Ministério Público de Contas, em parecer de peça nº 39, opinou pela citação dos responsáveis.

Em prosseguimento, os autos foram encaminhados ao Conselheiro Adonias Monteiro, agora Relator deste processo tendo em vista a aposentadoria do Conselheiro Sebastião Helvecio. O Relator determinou então a citação dos denunciados (peça nº40), para que, querendo, apresentassem defesa acerca dos fatos relatados na denúncia e discorrido nas manifestações da 1ª CFOSE e da CFEL.

Devidamente citados (peças nº 47, nº 52 e nº 53), apenas os Srs. Antônio Cafrune Filho e Renato Carvalho Fernandes apresentaram defesa (peça nº 56), tendo o Sr. Bruno Gonçalves dos Santos, engenheiro sanitaria, ficado silente, conforme certidão de manifestação à peça nº 68.

Após a manifestação do Prefeito do Município de Araguari e do Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Distritais, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para reexame.

II-ANÁLISE DE DEFESA

Defendentes: Srs. Antônio Cafrune Filho e Renato Carvalho Fernandes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Preliminarmente, arguiram a ilegitimidade passiva do Prefeito Municipal Sr. Renato Carvalho Fernandes, sob o argumento de que a autoridade homologadora foi o segundo subscritor, Sr. Antônio Cafrune, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Distritais, em conformidade com documentos que atestam a informação (peças nº 61 e 63), destacando que o Prefeito de Araguari não assinou nenhum documento técnico que exigia quantitativos mínimos para comprovação da capacidade técnico-profissional

No mérito, destacaram que a Administração Pública agiu conforme determinação judicial de decisão exarada nos autos da ação penal nº 0065280-09.2019.8.13.0025 da 2ª Vara Criminal da Comarca de Araguari-MG, de forma que não merece prosperar os apontamentos indicados na denúncia. Após, seguiu esclarecendo cada ponto levantado na denúncia.

Diante disso, em relação à “ilegalidade da exigência de quantitativos mínimos na comprovação da experiência profissional”, declararam que essa tese foi superada pela errata publicada na página oficial da Administração Pública Municipal, em que se substituiu o termo “qualificação técnico-operacional” por “qualificação técnico-profissional” do Responsável Técnico. Ressaltou que a capacidade técnico-profissional de uma pessoa jurídica é representada pelo conjunto de acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro técnico, segundo Resolução nº 1.025 do CONFEA, tratando-se de ultrapassada a ideia segundo a qual a capacidade técnica fosse referente a capacidade técnico operacional da empresa como um todo.

Por sua vez, também, declararam que “a proporcionalidade foi observada pela Administração no que tange a exigência dos quantitativos mínimos, tendo em vista a limitação do teor de 50% dos quantitativos inseridos nas planilhas unitárias de preços de cada lote licitado, com exceção do caminhão pipa e caiação de meios-fios”. A jurisprudência do TCU, no que tange a qualificação técnico profissional, tem relativizado a “vedação as exigências de quantidades mínimas”, de forma que a vedação não alcança a fixação de quantitativos relativos à experiência pregressa a ser avaliada para fins de aferição de sua qualificação técnica-profissional¹.

Ressaltaram, ademais, que ainda foi permitido “usar das faculdades do utilizar do somatório de quantitativo de atestados constituindo assim, medida que resguarda a

¹ Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

competitividade do certame, aumentando a possibilidade de o interessado atingir o quantitativo mínimo exigido no edital para comprovação da sua capacidade técnica”.

Declararam, ademais, que não houve excessos ao exigir a prova de certidão de registro e quitação junto ao CREA, pois a exigência encontra guarida no art.30, IV da Lei Federal nº 8.666/93 e na alínea “a” do §1º do art. 2º da Resolução 266 da CONFEA. À vista disso, sustentaram que é o próprio formulário junto ao portal do CREA que traz anexo à palavra do registro, a palavra quitação (imagem 1 anexada – pág. 17), demonstrando que não se trata de excesso da Administração Pública Municipal, mas de caso em que a Certidão de Registro exigida não desvincula o registro da quitação. Esclareceram, contudo, que seguindo recomendações do TCE-MG, a Administração passou a exigir “em outros editais de licitações tão somente o registro ou inscrição na entidade profissional competente, excluindo a exigência de quitação, ressaltando que o requisito de quitação é próprio do órgão, e não da Administração.

Em prosseguimento, relataram que segundo cláusula contratual (itens 1.10 e 1.12 do Projeto Básico²), a licitante vencedora, antes da assinatura do contrato, teria de elaborar um plano de trabalho, ou seja, a elaboração do plano de trabalho seria feito pela licitante após ela ser declarada vencedora, tendo um prazo razoável para a sua feitura. Ressaltaram que dado os procedimentos anteriores que a licitante teria que passar, como a declaração de disponibilidades envolvendo equipamentos e pessoal técnico, bem como declaração de que possui disponibilidades para uma execução contratual caso se sagrasse vencedora do certame, entende-se que ela não teria “dificuldades para elaborar um plano de trabalho de forma antecipatória à celebração do instrumento contratual”.

Aduziram que se exige certificado na Secretaria Municipal de Meio Ambiente por causa de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), celebrado com o Ministério Público do Trabalho (MPT), no qual ficou acordado que em caso de terceirização dos serviços de

² **1.10)** O licitante vencedor deverá acrescentar, antes da assinatura do contrato, um Plano de Trabalho compatível com os preços ofertados, para aprovação da Secretaria de Serviços Urbanos e Distritais, onde conste, entre outros: a composição das equipes de trabalho, a comprovação por certificados das equipes que exercerão atividades em áreas verdes conforme exigido no item 1.12, dias, horários e forma de implementação dos serviços, e também a quantidade de caminhões para transporte dos materiais coletados, bem como, a relação dos veículos reservas e veículos de apoio. Esse Plano de Trabalho, após aprovado, fará parte do contrato de serviços.

1.12) Os funcionários cuidadores de áreas verdes, praças e outros deverão possuir certificados de cursos de poda de árvores, escalada em árvores, jardinagem e de utilização de equipamentos de corte (mecânicos, elétricos e/ou manuais). Todos os funcionários deverão estar devidamente paramentados com equipamentos de segurança individual conforme a atividade a desempenhar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

limpeza urbana, deverá ser requisitado da contratada o PPRA e PCMSO. Em suma, sustentaram que não se trata de “criação própria da Administração Pública para burlar o princípio da ampla competitividade”.

Reforçaram, além disso, que a divisão de “incumbências” foi feita por setores pois há serviços interdependentes entre si, de modo que a sua divisão independente por serviços poderia causar dificuldades na execução contratual.

Sustentaram que a pasta técnica do edital é de cunho meramente orientativo, de forma que a licitante poderia, através da tabela, discriminar a parcela a título de administração local, “não havendo assim necessidade de reforma e nova avaliação dos preços vinculados à Planilha Orçamentária, com especificidade em relação ao item administração local, conforme pretende a denunciante”.

De mais a mais, alegaram que todos os esclarecimentos foram prestados a tempo e modo quando a impugnação foi interposta na forma da lei, e que atuação da Administração Pública Municipal se pautou no cumprimento de determinação judicial, sob pena de serem responsabilizados pelo descumprimento. Dessa forma, pugnaram pela improcedência da denúncia para que o contrato continue em regular execução, haja vista terem agido de acordo com os princípios norteadores das licitações.

Por fim, afirmaram que o Município agiu em estrita observância da legislação, não existindo indício de que eventual conduta praticada pelos manifestantes tenha sido evitada de má-fé, desonestidade ou que teria se beneficiado do procedimento adotado. Além disso, frisaram que não se deve entender pela existência de falhas procedimentais sem que antes se apure a presença de má-fé. E mesmo assim, o TCU³ tem entendido que a existência de vícios procedimentais não tem o condão de demonstrar má-fé do agente público.

Diante dos fatos supracitados, requereu “*o arquivamento da presente Denúncia, sem aplicação de qualquer penalidade aos denunciados, nos termos do art. 305, parágrafo único do RITCEMG, pugnando pela improcedência da denúncia com base na Peça nº 37, a qual sinalizada pelo arquivamento dos autos pela perda do objeto, tendo em vista as razões apresentadas em estrita conformidade com a legislação em vigor*”.

³ (TCU – Prestação de Contas nº. 008.458/2004-1 – Segunda Câmara – Rel. Min. Benjamin Zymler – DOU em 06/03/2009, grifo nosso)



Análise:

II.1) Da ilegitimidade passiva do prefeito municipal (preliminar)

O processo licitatório (nº 057/202) de Concorrência Pública nº 001/2021, tipo menor preço por lote, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Araguari, objetivou a “contratação de empresa para prestação dos serviços de manutenção de áreas verdes (praças públicas e canteiros de avenidas) e de serviços de variação manual, caiação de meios-fios, remoção de entulhos e outros serviços afins, no Município de Araguari e seus Distritos”.

Nesse sentido, observa-se que o Decreto nº 107/2013, juntado em peça de nº 61, determina a delegação de competência para os Secretários Municipais ordenarem “despesas e pagamentos de seu setor, bem assim homologar e adjudicar processos licitatórios [...]”.

Do supracitado, verifica-se que, tendo em vista a delegação de competência, de fato, o responsável pelos atos praticados é o Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Distritais. Corroborando a isso, o documento de peça nº 63 atesta que a licitação foi homologada por Antônio Cafrune Filho, então Secretário do Município, motivo pelo qual deve ser o responsável pelas possíveis irregularidades.

Releva notar que este tem sido o entendimento deste Tribunal, conforme trecho a seguir:

DENÚNCIA. PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. DECRETO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE DELEGANTE. EXIGÊNCIA DE VEÍCULOS RESERVAS PARA ATENDIMENTO EXCLUSIVO DA ADMINISTRAÇÃO. GARANTIA CONTRATUAL. INCLUSÃO EM CLÁUSULA EDITALÍCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AFASTAMENTO DA MULTA. APLICAÇÃO DO ART. 28 DA LINDB. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. **1. Em caso de delegação de competência, a responsabilidade pelos atos praticados, no âmbito dos poderes delegados, deve ser atribuída ao agente que praticou o ato.** 2. A exigência de que os serviços contratados sejam executados ininterruptamente já supre a necessidade da Administração Pública, sem onerar o valor das propostas. 3. A exigência de garantia contratual é ato discricionário do Administrador. Porém, para exigi-la deverá conter cláusula editalícia, a fim de não surpreender os licitantes e ser compatível com a previsão contida no art. 56, § 3º, da Lei n. 8.666/93. [DENÚNCIA n. 1031641. Rel. CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO. Sessão do dia 19/05/2022. Disponibilizada no DOC do dia 30/06/2022.] (Grifo nosso)

Isto posto, como o Sr. Renato Carvalho Fernandes, Prefeito Municipal, não participou do ato de homologação, considera-se que está ausente a responsabilidade, configurando-se assim a ilegitimidade passiva do gestor.

II.2) Da ilegalidade da exigência de quantitativos mínimos na comprovação da experiência profissional

A priori, é importante esclarecer, segundo leciona o Professor José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 356)⁴ que, no âmbito do Direito Administrativo, a capacidade técnica é o meio pelo qual a Administração Pública verifica a aptidão profissional e operacional do licitante para a execução do objeto do contrato. Releva notar, também, haver distinção entre capacidade técnica profissional e capacidade técnica operacional, sendo àquela relacionada com a regularidade do profissional, ao passo que esta se refere a experiência da empresa para a execução contratual, como dispor de instalações, equipamentos e quadro de pessoal apto.

Nessa perspectiva, a lei nº 8.666 estabelece que é vedada, para o atestado de capacidade técnico profissional, a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos (art.30, §1, I), incorrendo em ilegalidade o procedimento licitatório que o preveja. Contudo, entende-se possível tal exigência para o atestado de capacidade técnico-operacional. Daí a compreensão propagada na súmula nº 263 do TCU:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Observa-se do caso in concreto que houve um erro material no edital, tendo a Administração providenciado a retificação⁵ com a mudança do termo “qualificação técnico-operacional” por “qualificação técnico-profissional” do Responsável Técnico, passando-se a direcionar a comprovação de capacidade técnico-profissional mediante experiência anterior com quantitativos mínimos.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

⁵ <https://araguari.mg.gov.br/assets/uploads/licitacoes/357d4d6561e77901870ca188de0a4e6f.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Diante do rigor da lei, representado pelo art.30, §1, I da Lei nº 8.666, compreende-se a presença de irregularidade na medida, haja visto a disposição no inciso de que são “vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos”.

Nesse contexto, tomada a disciplina somente por sua literalidade, a compreensão seria pela impossibilidade de a Administração estabelecer quantitativos mínimos para fins de aferição da qualificação técnica profissional. Contudo, essa interpretação vem sendo relativizada pelos Tribunais de Contas pátrios.

Sobre o tema, importante trazer à baila explicação técnica da equipe da Consultoria Zênite, disponível no sítio <https://www.zenite.blog.br/de-acordo-com-a-jurisprudencia-do-tcu-e-possivel-exigir-quantitativos-minimos-para-qualificacoes-tecnicas-operacional-e-profissional-em-uma-mesma-licitacao-se-positivo-os-quantitativos-precisam-ser/>, a qual se colaciona abaixo:

Conforme a sistemática adotada pela Lei nº 8.666/93, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.

Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-operacional, nos termos de seu art. 30, inc. II, e a comprovação da capacitação técnico-profissional, de acordo com seu art. 30, § 1º, inc. I.

No primeiro caso (capacitação técnico-operacional), a experiência a ser verificada é a da pessoa licitante, devendo comprovar, enquanto organização empresarial, sua aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Quanto à capacitação técnico-profissional, o foco da exigência é a demonstração da experiência do profissional indicado pelo licitante para atuar como seu responsável técnico.

Não obstante o silêncio legal, o TCU reconheceu, por meio da publicação da Súmula nº 263, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

No que diz respeito à qualificação técnico-profissional, a Lei de Licitações, no § 1º, inc. I, de seu art. 30, dispõe que a licitante deverá demonstrar *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.*

Tomada a disciplina legal em sua literalidade, a compreensão seria pela impossibilidade de a Administração estabelecer quantitativos mínimos para fins de aferição e comprovação da qualificação técnica profissional. Contudo, essa conclusão baseada na simples literalidade da Lei nº 8.666/93 vem sendo relativizada pelo Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário, por exemplo, essa questão foi objeto de análise, nos itens 64, 65 e 66 da decisão.

Segundo essa linha de interpretação, **a vedação não alcança a fixação de quantitativos relativos à experiência pregressa a ser avaliada para fins de aferição de sua qualificação técnica- profissional, mas impediria o estabelecimento de um número mínimo de atestados para gerar essa comprovação.**

Naquela mesma oportunidade, o Min. Relator destacou que, em outras oportunidades, a jurisprudência da Corte de Contas havia se limitado a adotar a interpretação literal do dispositivo. Contudo, lembrou que, no âmbito do TC 019.452/2005-4, a questão foi debatida com maior profundidade, destacando a seguinte passagem daquele julgado:

6. A respeito da exigência de quantitativo mínimo em relação à referida capacitação técnico- profissional, observo que uma interpretação literal do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 leva à conclusão de ser vedada tal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

prática. Entretanto, é necessário aprofundar-se na exegese do referido dispositivo, extraindo-lhe sua verdadeira mens legis e confrontando-a com a exigência estabelecida em cada caso concreto, conforme o fez a Unidade Técnica, às fls. 54/55 do v.p.

7. Para valer-se do mencionado dispositivo legal, e exigir que as licitantes comprovem ter seu corpo técnico executado obra ou serviço de características semelhantes a que será contratada, as comissões de licitação, eventualmente, não disporão de outro meio tão eficiente e objetivo quanto a análise quantitativa de obras ou serviços outrora executados por esses profissionais, quanto mais no Certame em foco, cujo objeto – prestação de serviços de consultoria e apoio à Eletronorte, visando à atualização do processo de planejamento estratégico para o ciclo 2006/2010 – é de natureza predominantemente intelectual.

Em alinhamento a esse entendimento, o TCU conferiu o seguinte conteúdo da ementa daquele acórdão:

2. Não afronta o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 a exigência de atestados com quantitativo mínimo, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, quando este quantitativo reflita características intrínsecas a cada contrato mencionado nos atestados e quando o objeto licitado for de natureza predominantemente intelectual, dificultando, por conseguinte, a aferição dessa capacitação.

Do voto proferido no Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário ainda se extrai a seguinte passagem fazendo remissão à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

72. O grupo de estudos fez constar de seu relatório entendimento do STJ nessa mesma linha (REsp 466.286/SP, Relator Ministro João Otávio Noronha, Segunda Turma, DJ de 20/10/2003):

‘a melhor inteligência da norma ínsita no art. 30, § 1º, inc. I (parte final) da Lei de Licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis’.

Com base nesses argumentos, **concluiu o TCU que a melhor interpretação a ser dada ao dispositivo é a que permite a exigência de quantidades**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

mínimas ou prazos máximos relativamente à comprovação de qualificação técnico-profissional. Mas, ao mesmo tempo, a Corte de Contas também adverte que cumpre ao administrador, diante de cada caso, examinar a natureza do objeto a ser contratado e avaliar se a fixação dessa condição se mostra necessária para aferição da qualificação técnico-profissional, devendo, se positivo, expor as justificativas que assim demonstram e atentar para preservar a competitividade da licitação ao máximo possível, mas sem deixar de resguardar o interesse da Administração em contratar empresa que tenha efetivamente condições técnicas de executar o contrato satisfatoriamente.

Em consonância com essa ordem de ideias, o TCU determinou, no Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário, que a unidade jurisdicionada, *em futuras licitações, ao exigir quantitativos mínimos para fim de comprovação da capacidade técnico-profissional das licitantes (art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93), apresente a devida motivação dessa decisão administrativa, evidenciando que a exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame. (Grifamos.)*

Atualmente, no Acórdão nº 534/2016 – Plenário, o Tribunal de Contas da União voltou a decidir ser lícito a Administração exigir quantitativos para comprovação da capacidade técnico-profissional, inclusive em nível superior aos quantitativos exigidos para a demonstração da capacidade técnico-operacional. Isso porque, segundo a conclusão firmada, “embora a experiência da empresa, sua capacidade gerencial e seus equipamentos sejam fatores relevantes, profissionais qualificados são determinantes para o desempenho da contratada”.

Nessa ocasião mais recente, a Min. Relatora ponderou que a jurisprudência do Tribunal evoluiu “para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional” e ainda destacou:

(...) é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados. (Grifamos.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Com base nesses precedentes, entende-se possível responder que, de acordo com a jurisprudência do TCU, especialmente as decisões mais recentes, é **possível exigir quantitativos mínimos para fins de qualificações técnica operacional e profissional em uma mesma licitação.**

Para tanto, ao exigir quantitativos mínimos para fim de comprovação da capacidade técnico- profissional das licitantes (art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93), cumpre à Administração apresentar motivação capaz de evidenciar que essa exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser assumida pela vencedora do certame.

Se for esse o caso, conforme afirmou a Min. Relatora do Acórdão nº 534/2016 – Plenário, não há “problemas em exigir do profissional mais do que se exigiu da firma, consoante apontado pela unidade técnica. A experiência da empresa na execução de obra é importante, mas não determinante. Sem profissional qualificado, a contratada não tem o mesmo desempenho, mesmo que tenha capacidade gerencial e equipamentos”.

Nesse mesmo sentido, destaca-se o Acórdão 3.070/2013 julgado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, na qual o Ministro Relator esposou a seguinte fundamentação:

7. Entendo que a primeira interpretação não é a que mais se coaduna com o interesse da Administração de se resguardar quanto à real capacidade técnica da licitante de prestar adequadamente os serviços pactuados. Especialmente em serviços de maior complexidade técnica, como os que envolvem o objeto do pregão promovido pela Ceron, seria **imprescindível a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional com exigência de quantitativos mínimos, sob pena de a Administração atribuir responsabilidade pela prestação dos serviços a profissionais que não detêm capacidade técnica demonstrada na execução de serviços de porte compatível com os que serão efetivamente contratados.**

8. Por isso, sou de opinião que a interpretação mais adequada do art. 30, § 1º, inc. I, in fine, da Lei nº 8.666/93, é a de que é possível, e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação, delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior a ser comprovada pelas licitantes – compatíveis com o objeto pactuado –, aí se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

inserindo a exigência de quantitativos mínimos concernentes ao objeto que se pretende contratar.

Ademais, cumpre trazer à baila, tão somente a título hermenêutico e ilustrativo, a redação da Lei 14.133/2021 ao tratar desse mesmo tema:

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.

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, **será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas** de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Resta clara, portanto, a tendência em se admitir a exigência de quantitativos mínimos tanto para a qualificação técnico-operacional, quanto para a qualificação técnico-profissional.

Ante as justificativas apresentadas pelos defendentes, cotejadas com os argumentos acima, esta Unidade Técnica entende pela regularidade da cláusula que impõe a comprovação da qualificação técnico-profissional.

Afasta-se, então, a irregularidade apontada em análise inicial.

II.3) Da ilegalidade da exigência de comprovação de quitação perante ao CREA

Em que pese os defendentes terem alegado que a exigência em edital não foi excessiva, por tratar-se de adequação a nomeação dada pelo próprio Conselho Profissional, qual seja “Certidão de Registro e Quitação no Crea”, entende-se que o edital está eivado de irregularidade.

É pertinente citar que o posicionamento deste Tribunal tem sido o de que a exigência de quitação anual em conselho profissional não tem amparo legal por afrontar o disposto no §5º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993:

DENÚNCIA. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO PARA ORGANIZAR CONCURSO PÚBLICO. APONTAMENTOS DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

IRREGULARIDADE. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE NO CONSELHO PROFISSIONAL. OBRIGATORIEDADE DE REGISTRO DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL NO CONSELHO PROFISSIONAL. PROCEDÊNCIA. OUTRAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO. IMPROPRIEDADE NA COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DAS IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. 1. É entendimento deste Tribunal que a exigência de quitação anual em conselho profissional a ser comprovada na fase de habilitação consubstancia irregularidade, por não encontrar amparo legal e afrontar o disposto no § 5º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, o qual veda a exigência de quaisquer comprovações não previstas na lei de regência que impliquem restrição à competitividade do certame. 2. A exigência de registro de atestado técnico-operacional em conselho de fiscalização profissional competente não tem respaldo na lei e não deve, portanto, ser feita em edital de licitação. 3. As exigências de qualificação técnica, de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, devem constituir garantia mínima para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais. 4. O edital não extrapolou o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, pois a apresentação do balanço patrimonial e das demonstrações contábeis poderia ser feita de cinco formas diferentes e a exigência de apresentação dos termos de abertura e encerramento diz respeito às formalidades extrínsecas dos livros contábeis obrigatórios. 5. Não ficou comprovada afronta aos comandos do art. 9º da Lei nº 8.666, de 1993, até porque a composição da Comissão Permanente de Licitação foi modificada pela Administração Municipal. [DENÚNCIA n. 1076888. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 23/07/2020. Disponibilizada no DOC do dia 03/08/2020] (grifo nosso)

Assim, tendo em vista a irregularidade em questão, e que ela tem o condão de reduzir a competitividade do certame, a Administração pública a fim de se resguardar, e manter o caráter competitivo, deveria ter especificado no edital que estava sendo exigido na ocasião apenas a certidão de registro junto ao CREA, coisa que não fez. Desse modo, dado que a Prefeitura previu na cláusula 4.3.6.1 o requisito de “Certidão de Registro e Quitação no CREA”, verifica-se a procedência do apontamento.

II.4) Da indefinição de quais seriam as parcelas de maior relevância e de valor significativo

Analisando-se os autos, percebe-se que a 1ª CFM (peça nº 28), no relatório inicial do caso, entendeu ser procedente a denúncia feita relativa e este ponto, haja vista que o edital nem as suas justificativas, foram claros quanto ao que seria objeto de “maior relevância e de valor significativo”. Assim, nessa mesma perspectiva, esta Unidade Técnica, em sede de reexame, manifesta concordância com os argumentos já elencados anteriormente.

II.5) Da exigência do Plano de trabalho

Em relação a este item, compreende-se, nos mesmo termos já ditos na análise inicial (peça nº 28), que o apontamento não deve ser acolhido:

Entende-se, s.m.j., que não é pertinente a estipulação de prazo no edital para elaboração de Plano de Trabalho após a assinatura do contrato, conforme aduz o Denunciante. Vejamos:

O Projeto Básico estabelece:

1.10) O licitante vencedor deverá acrescentar, antes da assinatura do contrato, um Plano de Trabalho compatível com os preços ofertados, para aprovação da Secretaria de Serviços Urbanos e Distritais, onde conste, entre outros: a composição das equipes de trabalho, a comprovação por certificados das equipes que exercerão atividades em áreas verdes conforme exigido no item 1.12, dias, horários e forma de implementação dos serviços, e também a quantidade de caminhões para transporte dos materiais coletados, bem como, a relação dos veículos reservas e veículos de apoio. Esse Plano de Trabalho, após aprovado, fará parte do contrato de serviços. 1.12) Os funcionários cuidadores de áreas verdes, praças e outros deverão possuir certificados de cursos de poda de árvores, escalada em árvores, jardinagem e de utilização de equipamentos de corte (mecânicos, elétricos e/ou manuais). Todos os funcionários deverão estar devidamente paramentados com equipamentos de segurança individual conforme a atividade a desempenhar.

Vê-se que o Projeto Básico pré-determina o caminho a ser corrido pela vencedora para disponibilizar o Plano de Trabalho, antes de firmar o contrato.

Ademais, na fase de habilitação o licitante deverá firmar declaração, sob penas da lei, que possui disponibilidades envolvendo equipamentos e pessoal técnico nos termos do § 6º do art. 30 da Lei n. 8.666/93, verbis:

Art. 30 (omissis) (...) §6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

Nestes termos, foram estabelecidas as seguintes exigências no item 4.3.6.9 do Edital, verbis:

4.3.6.9- As exigências mínimas relativas à disponibilização dos equipamentos suficientes e pessoal técnico (nível superior e técnico), individualmente qualificado, adequado e disponível para a realização do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação pela licitante de relação explícita e da declaração formal de suas disponibilidades, sob pena de inabilitação, consoante disposto no art. 30, parágrafo 6º da Lei n. 8.666/93 e suas modificações posteriores, devendo a proponente observar a integralidade do Projeto Básico anexo ao Edital com ênfase nos itens 1.5, 1.6, 1.12, 1.13 e 1.19

Cumpre destacar que o andamento procedimental da licitação estabelece que a declaração de vencedora pela CPL será submetida à autoridade superior para fins de homologação e adjudicação do objeto licitado, após, a licitante vencedora na forma do item 7.2 do Edital será notificada para firmar o instrumento contratual em conformidade com as normas vigentes e ainda para fins do item 9.4 do Edital para oferecer garantias de adimplemento das condições contratuais que irá firmar com o Município.

Dessa sorte, não podem ser considerados procedentes os argumentos de que somente após a assinatura de contrato a empresa deverá ter um prazo para mobilização de empregados, veículos, equipamentos, materiais e uniformes; a apresentação de certificados de treinamento só é razoável para funcionários que estejam contratados pela empresa., bem como a impossibilidade de contratação de mão de obra sem que a empresa tenha contrato assinado com a Prefeitura.

Dito isso, entende-se que a Denúncia é improcedente quanto a esse item, podendo ser excluída quaisquer responsabilizações dos agentes envolvidos.



II.6) Da exigência de certificado na secretaria municipal de meio ambiente, exigência de PPRA e PCMSO

Seguindo os argumentos utilizados anteriormente na análise inicial, esta Unidade Técnica mantém o posicionamento de que a denúncia relativa a esse ponto é improcedente:

O art. 37 da CR/88 dispõe:

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

O caput do Art. 30 da Lei 8.666/93 estabelece o limite para a documentação alusiva à qualificação técnica.

O termo “limitar-se” estabelece que a relação de documentos é taxativa, e não exemplificativa, o que implica que não poderão ser solicitados mais documentos que os constantes dos incisos do alegado texto.

No entanto, além dos documentos mencionados verifica-se no edital as seguintes exigências:

→ Quanto ao PCMSO e PPRA:

4.3.6- A documentação relativa à QUALIFICAÇÃO TÉCNICA consistirá em: (...) Da Qualificação Técnico-Operacional da Empresa: (...) 4.3.6.2- Prova de que a Proponente possui PCMSO Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional, através de declaração ou documento equivalente, sendo tal exigência advinda de Termo de Ajustamento de Condutas celebrado entre o Ministério Público do Trabalho com o Município de Araguari MG; 4.3.6.3- Prova de que a Proponente possui PPRA - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais, através de declaração ou documento equivalente, sendo tal exigência advinda de Termo de Ajustamento de Condutas celebrado entre o Ministério Público do Trabalho com o Município de Araguari-MG;

→ Quanto ao certificado da SMMA: 4.3.8- Apresentar o Certificado/Cadastro da Secretaria Municipal de Meio Ambiente conforme art. 34, § 1º, II da Lei Municipal 5.681/2016.

Ocorre que, a legislação municipal e a justiça trabalhista impõem obrigações especiais em procedimentos licitatórios para o município de Araguari que não podem ser descumpridos, conforme se demonstra

A Lei Municipal n. 5.681/2016:

SEÇÃO I DAS PODAS

Art. 34 As podas de ramos que comprometam mais de 2/3 (dois terços) da copa da árvore, quando necessárias, deverão ser autorizadas pela Divisão de Arborização Urbana, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, e executadas conforme norma técnica.

§ 1º As podas de condução, manutenção, formação ou limpeza, que não comprometam mais de 2/3 da copa da árvore, não precisarão de autorização específica da SMMA, porém em qualquer um dos casos serão observadas as seguintes condições:

I – (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

II - para realização desses serviços, os prestadores de serviço deverão ser cadastrados na SMMA e apresentar comprovante de destinação adequada dos resíduos oriundos da poda. (...) (Grifos nossos)

Verifica-se a existência do TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA N. 2932/2012 assinado pelo Município de Araguari perante o MPT nos autos do IC 000078.2008.03.001/8 Denúncia n. 1101742 (Cod. Arq. SGAP 24290080) onde se determina que a municipalidade o elabore efetivamente o PPRA e o PCMSO.

A instrução atual é que essa documentação seja exigida apenas do ganhador do processo licitatório. Durante o período de habilitação, o órgão contratante, deverá apenas exigir dos proponentes uma declaração de disponibilidade dessa documentação ou de que a empresa reúne condições de apresentá-la no momento adequado.

Verifica-se que o item 9.34 da Cláusula nona da minuta do Contrato (Anexo II do Edital) que dispõe sobre as Obrigações da Contratada determina que se apresente o PCMSO e PPRA no ato de assinatura do contrato.

Nos termos do inciso II da Lei Municipal n. 5.681/2016 somente os prestadores de serviços, ou seja, os contratados deverão ser cadastrados na SMMA.

Dito isso, entende-se que a Denúncia é improcedente quanto a esse item, podendo ser excluída quaisquer responsabilizações dos agentes envolvidos.

II.7) Dos pedidos de esclarecimentos não aclarados em sede de impugnação e do julgamento improcedente da impugnação do edital pela CPL (Comissão Parlamentar de Licitação)

Tendo em vista que o inciso XVI do art. 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais dispõe que o Tribunal de Contas tem competência para “fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados”, na hipótese de insatisfação com o resultado da impugnação no âmbito administrativo do Edital, o licitante pode oferecer denúncia ao Tribunal para que este promova a fiscalização necessária.

Desse modo, ratificando o que já foi dito na análise inicial, entende-se que é inócua a alegação dos denunciante relativa a tese de que os pedidos de esclarecimentos não foram atendidos em sede de impugnação, bem como a sustentação de que a impugnação foi julgada como improcedente pela Comissão Parlamentar de Licitação, sendo a denúncia, agora analisada por essa via.

II.8) Da vigência de contrato emergencial com o mesmo objeto da licitação

O defendente se manifestou afirmando que a contratação emergencial se deu conforme determinação judicial, sob pena da Administração Pública ser responsabilizada por descumprimento. Diante disso, esta Unidade Técnica reafirma o entendimento declarado na análise inicial:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Cotejando a documentação instrutória (Cod. Arq. SGAP 24290080) verifica-se que a Juíza da comarca de Araguari (2ª Vara Criminal, Execução Criminal e Precatórios Criminais) nos autos do processo n. 0065280-09.2019.8.13.0035 Determinou a efetivação de contratação emergencial e após a suspendeu os contratos administrativos n.123, 124, 125 e 126 em 04/12/2020 celebrados com as empresas BSM Construções e Serviços Eireli, GRS Serviços Ltda. ME, EMPOL Empresa de Construção Civil Ltda. EPP e EMBRACOL Empresa Brasileira de Construção e Limpeza Ltda. ME até o Julgamento final do processo e deveria proceder com regular licitação durante a vigência do contrato emergencial. Foi Celebrada a Dispensa de Licitação em Caráter emergencial n. 077/2020

Assim sendo, houve tão somente cumprimento de ordem judicial, não cabendo quaisquer responsabilizações dos agentes envolvidos.

III-CONCLUSÃO

Por todo exposto, após análise da denúncia apresentada em face do edital da Concorrência Pública nº 001/2021, processo nº 057/202, tipo menor preço por lote, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Araguari, esta Unidade Técnica conclui pelo acolhimento das razões de defesa quanto à preliminar de ilegitimidade passiva do Prefeito Municipal, e quanto ao item referente à exigência de quantitativos mínimos da comprovação da experiência profissional, afastando-se a irregularidade apontada em exame inicial.

Noutro giro, as razões de defesa foram insuficientes para justificar os itens referentes à indefinição de quais seriam as parcelas de maior relevância e de valor significativo e à ilegalidade da exigência de comprovação de quitação perante ao CREA.

Ademais, mantém-se o entendimento pela improcedência nos seguintes apontamentos: julgamento improcedente da impugnação do edital pela CPL; exigência de Pano de Trabalho; exigência de certificado na SMMA, PPRA e PCMSO e vigência de contrato emergencial com o mesmo objeto.

Por outro lado, ainda que haja a constatação de irregularidade no certame, verifica-se que tais falhas não impediram a competitividade no procedimento licitatório, tanto é que fora assinado contrato com uma das licitantes participantes, a empresa Golden Ambiental e Construções Eireli. Desse modo, com fulcro no art.28 da LINDB, considera-se que não deve ser imposta multa aos Srs. Antônio Cafrune Filho, Renato Carvalho e Bruno Gonçalves dos Santos (revel), sendo suficiente a expedição de recomendações para que os gestores se atentem aos pontos expostos quando da elaboração dos próximos editais de licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Encaminhe-se os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (1ª CFOSE), após ao Ministério Público de Contas.

DCEM/1ª CFM, em 10 de novembro de 2022.

Talita Borges Barbosa

Estagiária de Direito

Matrícula – 220366

Miguel do Carmo Silveira

Coordenador

TC – 3212-1