

**AGRAVO N. 1024294**

**Agravante:** Edmarcio Moura Leal

**Procedência:** Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene

**Processo referente:** Denúncia n. **1015825**

**Denunciante:** Freitas e Moraes Construtora Ltda.

**Interessada:** Vitorialuz Construções Ltda.

**Procuradores:** Flávia Almeida de Moraes Farah Anderi – OAB/MG 75835, Leonardo Oliveira Altes – OAB/MG 103914, Marcos Lincoln Padilha Santos – OAB/MG 97949, Ricardo Salgado Carvalho – OAB/MG 100119, Tiago Rocon Zanetti – OAB/ES 13753, Mauro Pereira Pires – OAB/MG 13385, Natália Fiorot Coradini – OAB/ES 17690, Tatiana Peterle Barbosa – OAB/ES 17475, Stephannie Vanessa de Lima Alvarenga – OAB/ES 25010, Rhayza França Rodrigues de Souza, OAB/ES 20351, Hermann Richard Beinroth da Silva – OAB/MG 105002, Giselle Saraiva Sette Câmara – OAB/MG 60231

**RELATORA:** CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

**EMENTA**

AGRAVO. EFEITO SUSPENSIVO. REFERENDO DE DECISÃO MONOCRÁTICA PROFERIDA EM DENÚNCIA. SUSPENSÃO CAUTELAR DE PREGÃO PROMOVIDO POR CONSÓRCIO DE MUNICÍPIOS. EXPANSÃO DE REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. IMPREVISIBILIDADE DOS QUANTITATIVOS NECESSÁRIOS AO ATENDIMENTO DA DEMANDA DE CADA MUNICÍPIO CONSORCIADO. IRREGULARIDADE QUANTO À EXIGÊNCIA EXCLUSIVA DE CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO. CONTRADIÇÃO ENTRE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO QUANTO A REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL, DE REPUBLICAÇÃO DA RETIFICAÇÃO E DE REABERTURA DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS. PROVIMENTO PARCIAL. MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO.

1. As cláusulas editalícias, em especial as que compõem a minuta da ata de registro de preços, indicam, numa análise perfunctória, que os quantitativos contidos no termo de referência podem ser contratados no todo ou em parte, não tendo o consórcio responsável pela licitação certeza quanto à quantidade de produtos e serviços que serão necessários à satisfação da demanda de cada Município consorciado, razão pela qual mostra-se, a princípio, adequada a adoção do sistema de registro de preços.
2. A exigência de certificado de registro cadastral, como requisito de habilitação, afrontará o art. 32, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 e o art. 4º, XIV, da Lei nº 10.520/2002, quando não for conferida ao licitante a possibilidade de apresentar, no lugar do certificado, os documentos de habilitação previstos nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993.
3. Para a execução de serviços de expansão de rede e de fornecimento e instalação de novos pontos de iluminação, faz-se necessária a inscrição da empresa declarada vencedora no

cadastro de fornecedores da concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, entretanto, a princípio, o certificado de registro cadastral somente poderá ser exigido no ato de assinatura do contrato.

4. Como a mudança de entendimento sobre a necessidade de o engenheiro agrimensor compor o quadro de pessoal da licitante constitui inovação relevante, que afeta requisito de qualificação técnica previsto no edital, o responsável pela licitação deve providenciar a retificação da cláusula editalícia, a republicação dessa retificação e a reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.

5. Considerando que este Tribunal possui a prerrogativa de conceder medidas cautelares, de ofício, e em qualquer etapa da apuração, até a data da assinatura do contrato, em se tratando de licitações; e considerando que a atividade de fiscalização deste Tribunal não está adstrita aos fatos apontados pelo denunciante, uma vez que visa à tutela do interesse público e se submete, dentre outros, aos princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público; entende-se que fato de natureza grave verificado em momento posterior à prolação da decisão agravada pode justificar a manutenção de suspensão cautelar de procedimento licitatório.

## **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 13/12/2017**

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de agravo, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo Sr. Edmarcio Moura Leal, Presidente do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene (CIMAMS), em face da deliberação proferida pela Primeira Câmara na Denúncia nº 1015825, que, na sessão de 29/8/2017, referendou decisão monocrática expedida por esta Relatora de determinação de suspensão cautelar do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, promovido pelo CIMAMS, cujo objeto é o “registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para fornecimento de materiais e mão-de-obra em serviços de eletrificação e iluminação, para uso múltiplo da energia em diversos municípios de abrangência do CIMAMS”.

A decisão monocrática, referendada pela Primeira Câmara, fundamentou a determinação da suspensão cautelar da licitação na existência de indícios de irregularidade:

- 1) na cláusula 1.14.6 do item VIII do edital, uma vez que exigiu, como requisito de qualificação técnica da licitante, a apresentação do “cadastro de habilitação CRC – CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL (com prazo de validade vigente), como fornecedor da Concessionária CEMIG D no GRUPO DE MERCADORIAS 0832-DTB-OBRA-PARTREDES/LINHAS DISTRIBUIÇÃO ATÉ 36,2 kV”;
- 2) na adoção do sistema de registro de preços para se efetuar a contratação, uma vez que, no Termo de Referência (Anexo II do edital), foram estabelecidos os quantitativos dos produtos e serviços, não havendo, portanto, que se falar em imprevisibilidade do que seria consumido pelos Municípios consorciados.

Após contestar os fundamentos ensejadores da suspensão da licitação, o agravante requereu a concessão de efeito suspensivo ao agravo bem como o provimento do recurso, com a reforma da decisão monocrática referendada pela Primeira Câmara.

Conforme certidão acostada à fl. 19, o referendo da Primeira Câmara foi publicado no Diário Oficial de Contas de 06/09/2017 e a petição recursal foi protocolizada, no Correio, em 11/09/2017.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em 14/09/2017 e vieram-me conclusos em 15/09/2017.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **Admissibilidade**

Considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço do presente agravo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Conheço.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com a Relatora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

FICA ADMITIDO O AGRAVO.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

### **Efeito suspensivo ao agravo**

Com fundamento no art. 337, parágrafo único, do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008), o recorrente requereu a concessão de efeito suspensivo ao agravo, sob o argumento de que a manutenção da suspensão do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017 “prejudica de forma gravíssima o planejamento realizado pelos Municípios para a expansão das suas respectivas redes e pontos de

iluminação pública, inclusive ocasionando situações em que contratações emergenciais, sempre mais onerosas, eventualmente sejam realizadas, prejudicando o interesse público”.

Considerando que a concessão de efeitos suspensivos ao agravo, nos termos pleiteados pelo recorrente, redundaria na reforma da decisão monocrática referendada pela Primeira Câmara e, por conseguinte, no prosseguimento do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, entendo que a análise dos requisitos para o recebimento do recurso com efeito suspensivo confunde-se com a própria análise do mérito.

Desse modo, deixo de apreciar, em sede de preliminar, o pedido formulado pelo recorrente.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com a Relatora.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com a Relatora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

APROVADA A PRELIMINAR.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

#### **Mérito**

Conforme relatado, na decisão monocrática referendada pela Primeira Câmara, foi determinada a suspensão cautelar do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene (CIMAMS), com base em dois fundamentos distintos, os quais passo a analisar separadamente.

#### **Incompatibilidade do sistema de registro de preços com a natureza do objeto licitado**

Na decisão monocrática referendada pela Primeira Câmara, considerei, numa análise preliminar, como suposta irregularidade apta a ensejar a suspensão cautelar da licitação, a incompatibilidade do sistema de registro de preços com a natureza do objeto licitado, que

envolve o fornecimento de materiais e a prestação de serviços de engenharia (serviços de eletrificação e iluminação). A título de elucidação, transcrevo excerto da decisão monocrática:

Sobre a matéria, Marçal Justen Filho ensina que o sistema de registro de preços pode ser aplicado não apenas para compras, mas também para obras e serviços. No entanto, o doutrinador defende que a adoção desse sistema para serviços somente se justifica quando não for possível à Administração Pública **determinar, de antemão, a dimensão do que será contratado**, nos termos seguintes:

(...) é indispensável que a contratação produzida seja apta para satisfazer a necessidade específica da Administração. Por isso, o grande impedimento à utilização do SRP [sistema de registro de preços] em obras e serviços de engenharia reside na especificidade do objeto a ser executado. **Se a obra ou serviço de engenharia envolver questões específicas e determinadas, não caberá promover contratação fundada em registro de preços**<sup>1</sup>. (Grifo nosso.)

Acrescento que este Tribunal, na Consulta nº 732557 (sessão de 11/6/2008), entendeu ser possível a adoção do sistema de registro de preços para a execução de obras e serviços comuns de engenharia, desde que cumpridos os requisitos de divisibilidade do objeto, **imprevisibilidade da demanda** e demanda repetida e rotineira para a Administração Pública. A título de elucidação, transcrevo excerto do voto do Relator que reproduz os ensinamentos doutrinários de José Anacleto Abduch Santos:

Por oportuno, também transcreve-se excertos do artigo publicado pelo professor da UFPR José Anacleto Abduch Santos<sup>2</sup>, que com muita propriedade, esclarece:

O primeiro requisito para que se cogite da utilização do sistema é a natureza rotineira e repetida da demanda a ser atendida. O objeto pretendido, para justificar o registro de preços, deve estar inserto no rol daqueles cuja demanda pela Administração se repete indefinidamente ao longo do tempo.

Outra característica importante é **imprevisibilidade do consumo ou da demanda**. A Administração tem ciência que o objeto será necessário, pois rotineiramente é demandado, porém, **não há certeza quanto à quantidade que será necessária para a satisfação da demanda** (...).

O objeto, ainda, por óbvio, deve ser divisível e passível de fracionamento sem perda de qualidade ou de suas características essenciais.

Qualquer que seja o objeto pretendido, (a) se for divisível, (b) se houver demanda repetida pela Administração e (c) **imprevisibilidade do consumo**, poderá ser adquirido mediante adoção do sistema de registro de preços.

(...)

Nessa linha, não há sentido em afastar da hipótese do registro de preços as obras ou os serviços.

Pela análise do Termo de Referência (Anexo II do edital), acostado às fls. 41 a 53, entendo, a princípio, que o objeto licitado não teria cumprido o requisito afeto à imprevisibilidade da demanda, uma vez que foram estabelecidos, em planilhas, a descrição e os **quantitativos** dos produtos e serviços, como, por exemplo, a elaboração do PROJETO EXECUTIVO DE REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E EXTENSÃO DE REDE, previsto no item 6 (fl. 43v). Em outras palavras, o CIMAMS especificou o quantitativo necessário à satisfação do objeto contratual.

Ao contestar o fundamento da decisão monocrática, o recorrente asseverou que o edital foi interpretado de forma equivocada, uma vez que as especificações dos produtos e serviços contidas no termo de referência (Anexo II) “consistem em quantidades máximas a serem

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 261.

<sup>2</sup> SANTOS, José Anacleto Abduch. Artigo: O Sistema de Registro de Preços para Contratação de Serviços e Obras. *Revista de Licitações e Contratos – ILC* – Março/2008.

consignadas na Ata de Registro de Preços, cuja efetiva demanda dependerá da necessidade e conveniência do CIMAMS e dos municípios dele integrantes”. Complementou dizendo que não há certeza se o CIMAMS demandará o fornecimento de todos os materiais e a prestação de todos os serviços previstos no termo de referência.

Concluiu o recorrente dizendo que:

(...) o objeto licitado contempla a realização de serviços de expansão de rede, fornecimento e instalação de novos pontos de iluminação pública e elaboração dos projetos executivos exigidos para viabilizar tanto a instalação de novos pontos de iluminação como a expansão da rede em si.

E, como se sabe, os pontos de iluminação pública, do ponto de vista técnico da engenharia, são compreendidos como unidades autônomas e independentes.

Desta forma, tem-se objeto divisível e cuja demanda dependerá de uma série de variáveis aplicáveis a cada município integrante do CIMAMS, como principalmente:

- (a) a disponibilidade orçamentária de cada município para expandir a rede de iluminação e os pontos de iluminação em áreas atualmente não cobertas;
- (b) a demanda pela expansão da rede de iluminação pública e os locais a serem priorizados;
- (c) demandas de expansão da rede relacionadas a situações de segurança pública;
- (d) o ritmo de execução de determinadas obras públicas que demandem a instalação de pontos de iluminação.

Nesse contexto, considerando a própria natureza do objeto da licitação e o número de Municípios consorciados (setenta, conforme já devidamente informado ao Tribunal), evidenciou-se a perfeita adequação do registro de preços para a licitação dos serviços a serem contratados devido à impossibilidade de haver uma precisa determinação dos quantitativos a serem empregados/demandados na execução dos serviços.

Feitas essas considerações preliminares, entendo que as cláusulas editalícias, em especial as que compõem a minuta da ata de registro de preços (Anexo VIII), indicam, numa análise perfunctória, que os quantitativos contidos no termo de referência podem ser contratados no todo ou em parte, não havendo por parte do CIMAMS certeza quanto à quantidade de produtos e serviços que serão necessários à satisfação da demanda de cada Município consorciado. A título de elucidação, transcrevo excerto da minuta da ata de registro de preços:

ANEXO VIII – MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

PROCESSO LICITATÓRIO N.º 022/2017

PREGÃO PRESENCIAL POR REGISTRO DE PREÇOS N.º 016/2017

ATA DE REGISTRO DE PREÇO N.º 016/2017

(...)

CLÁUSULA TERCEIRA – DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS, DA FISCALIZAÇÃO E EXECUÇÃO

(...)

Conforme a necessidade do ÓRGÃO GESTOR será emitida a Nota de Empenho, Autorização de Fornecimento/Serviço, ou outro documento equivalente; a partir do recebimento deste documento a CONTRATADA iniciará a prestação dos serviços.

O ÓRGÃO GESTOR não está obrigado a adquirir uma quantidade mínima de serviços ficando, a seu exclusivo critério, a definição do momento da aquisição.

Os quantitativos totais expressos na Cláusula Primeira são estimados e representam as previsões dos Órgãos para a prestação de serviço durante o prazo de 12 (doze) meses.

(...)

#### CLÁUSULA NONA – DOS PREÇOS REGISTRADOS

Os preços registrados, as quantidades máximas e a descrição dos produtos, são os constantes do Anexo I, do Edital, que é parte integrante da presente ata.

(...)

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DISPOSIÇÕES FINAIS

(...)

As aquisições decorrentes do objeto desta Ata de Registro serão autorizadas, caso a caso, pelo CIMAMS, que autuará as solicitações em processo administrativo devidamente identificado, consultará o sistema de controle, e autorizará ou não o fornecimento.

O CONTRATADO fica obrigado, durante a vigência da Ata Registro de Preços, a atender a todos os pedidos de fornecimento/serviço efetuados.

(...)

As quantidades indicadas são estimadas e servem como referência, podendo a Administração adquiri-las de acordo com as necessidades, no caso da adesão ou saída de outros órgãos ou unidades do Registro de Preços.

A existência de preços registrados não obriga os órgãos gerenciador e participantes a firmarem as contratações que deles poderão advir, facultando-se a realização de licitação específica para a compra pretendida, sendo assegurada ao beneficiário do registro a preferência de fornecimento em igualdade de condições.

Diante do exposto, entendo que a decisão agravada merece ser parcialmente reformada, a fim de que seja desconsiderada, como fundamento da suspensão cautelar do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, a suposta incompatibilidade do sistema de registro de preços com a natureza do objeto a ser contratado.

#### **Exigência de apresentação de certificado de registro cadastral na CEMIG como requisito de habilitação da licitante**

Na decisão monocrática referendada pela Primeira Câmara, considerei, numa análise preliminar, como suposta irregularidade apta a ensejar a suspensão cautelar da licitação, a exigência, na cláusula 1.14.6 do item VIII do edital, como requisito de qualificação técnica da licitante, a apresentação de Certificado de Registro Cadastral como fornecedor da CEMIG D, GRUPO DE MERCADORIA 0832 – DTB – OBRA – PART REDES/LINHAS DISTRIBUIÇÃO ATÉ 36,2 KV. Acrescento que, com fundamento em deliberação proferida por este Tribunal na Denúncia nº 880553, aderi ao entendimento de que, nos contratos voltados à prestação de serviços de iluminação pública que promovem a alteração na rede de distribuição de energia elétrica urbana ou rural, faz-se necessária a inscrição da empresa contratada no cadastro de fornecedores da Cemig, entretanto a apresentação do certificado de registro cadastral somente poderá ser exigida **na fase de execução do contrato**. A título de elucidação, transcrevo excerto da decisão monocrática:

Sobre a matéria, informo que este Tribunal, em 28/8/2012, na Denúncia nº 880553, determinou a suspensão cautelar de procedimento licitatório – cujo objeto consistia na “execução dos serviços de engenharia, de natureza continuada, consistentes na elaboração de projetos, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública urbana e rural” –, sob a justificativa de que a comprovação de inscrição no cadastro de fornecedor da CEMIG, **como condição de classificação da proposta da empresa declarada vencedora**, restringe indevidamente a competitividade do certame, além de poder resultar no seu direcionamento às empresas que já possuem o cadastro junto à CEMIG.

Ainda sobre a Denúncia nº 880553, informo que, após a determinação de suspensão cautelar do procedimento licitatório, a Unidade Técnica deste Tribunal manifestou-se favoravelmente à manutenção da suspensão, argumentando que o certificado de registro cadastral junto à CEMIG somente poderá ser exigido **na fase de execução do contrato**, sob pena de a Administração Pública infringir o art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993. A título de elucidação, transcrevo excerto do relatório da Unidade Técnica:

O Secretário Municipal de Administração, através do Procurador Geral do Município, nos esclarecimentos de fls. 145/149, reconheceu a irregularidade do item 1.6.5 do edital, nos seguintes termos:

Apesar da necessidade de cadastramento prévio junto a CEMIG, isso se refere à execução do contrato, razão pela qual o item 1.6.5 do edital, da forma como restou redigido realmente não se sustenta, posto que criou uma nova etapa de habilitação, após a homologação do certame.

Nesse contexto, a partir das impugnações apresentadas pelas empresas participantes, entre as quais, a denunciante, a Procuradoria Geral do Município sugeriu a retirada da referida cláusula [...]

Conquanto a Administração tenha reconhecido a irregularidade do item 1.6.5 do edital e afirmado as medidas necessárias visando ao saneamento desta, tem-se que não consta dos autos o edital retificado, razão pela qual esta Unidade Técnica entende que a irregularidade questionada se mantém.

A irregularidade do item 1.6.5 do edital gira em torno da exigência de comprovação pela empresa vencedora da inscrição no cadastro de fornecedores da CEMIG após a avaliação das propostas e a homologação do resultado da licitação, sob pena de desclassificação e convocação do segundo colocado. A exigência em questão não tem qualquer respaldo legal, além de acarretar prejuízo aos licitantes que terão que vencer, não uma, mas duas fases habilitatórias.

Contudo, é importante ressaltar que, segundo informações prestadas pela CEMIG ao Procurador Geral do Município (fl.151), o cadastramento de fornecedor perante a CEMIG é necessário no caso de elaboração de projetos, implantação e expansão do sistema de iluminação pública, **o que** não se questiona e **se admite na fase de execução do contrato**, considerando o procedimento interno da CEMIG, não cabendo, portanto, à Corte de Contas entrar no mérito da Administração Pública.

(...)

Além do mais, a CEMIG se manifestou no ofício de fl. 151 no sentido de que, no caso dos serviços de expansão de rede, a empresa “deverá estar cadastrada e habilitada”. Isto porque os serviços executados pela empresa contratada, no caso a elaboração de projetos, implantação e expansão de rede, estão entrelaçados aos serviços implantados pela CEMIG e de competência desta, razão pela qual, é razoável que a CEMIG, **quando da execução do contrato pela empresa vencedora**, exija que esta empresa seja cadastrada e habilitada tecnicamente no âmbito da CEMIG (...).

(...)

À vista do exposto, este Órgão Técnico entende que **procede o apontamento da denúncia**, pois o **edital se mostra irregular** ao prever a exigência de comprovação pela empresa vencedora da inscrição no cadastro de fornecedores da CEMIG após a avaliação das propostas e a homologação do resultado da licitação, sob pena de desclassificação e convocação do segundo colocado.

(Grifos nossos.)

Dando continuidade às minhas considerações sobre a Denúncia nº 880553, informo que, na sessão de 8/8/2013, este Tribunal entendeu que a irregularidade apontada pela empresa denunciante foi sanada, em virtude de a Administração Pública municipal ter suprimido, da minuta de edital, a comprovação de inscrição no cadastro de fornecedor da CEMIG como requisito de classificação da proposta da empresa declarada vencedora.

Diante do exposto, considerando que o certificado de registro cadastral como fornecedor da CEMIG somente poderá ser exigido na **fase de execução do contrato**, e considerando que a cláusula 1.14.6 do item VIII do edital prevê a apresentação do referido certificado como **requisito de habilitação** dos

licitantes, entendo, num primeiro momento, existir infringência ao disposto no inciso I do § 1º do art. 3º e no art. 30, ambos da Lei nº 8.666/1993, pois estariam impossibilitadas de participar do procedimento licitatório empresas com aptidão técnica para executar o objeto licitado, mas que não possuem o certificado.

Por sua vez, o recorrente contestou a decisão monocrática e afirmou que é regular a utilização pelo CIMAMS do registro cadastral da Cemig D, seja porque a inscrição da licitante no referido registro mostra-se necessária, para que a Cemig autorize a realização de intervenções na rede de distribuição de energia, seja porque o art. 34, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 admite que as unidades administrativas utilizem os registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, seja porque o *caput* do art. 34 da Lei nº 8.666/1993 prevê que os registros cadastrais serão mantidos e atualizados para efeito de habilitação.

Asseverou também o recorrente que o STJ possui decisões no sentido de que é lícito exigir do licitante a apresentação do certificado de registro cadastral como condição de sua habilitação no certame, mencionando, a título exemplificativo, o REsp nº 351.512/SP.

Acrescentou o recorrente que o CIMAMS não poderá celebrar contrato com empresa que não possua o certificado de registro cadastral na Cemig D e que a obtenção do referido certificado não constitui “procedimento meramente burocrático, que permitiria ao CIMAMS confiar que, uma vez cumpridas as exigências de habilitação técnica estipuladas no edital, o respectivo licitante certamente obterá o registro cadastral na CEMIG a tempo de viabilizar a execução contratual nos prazos estipulados no instrumento convocatório”.

O recorrente complementou as suas considerações afirmando que as exigências da Cemig para a expedição do certificado de registro cadastral envolvem não apenas a habilitação jurídica, a regularidade fiscal e a qualificação econômico-financeira, mas também a qualificação técnica do fornecedor e o atendimento a normas de meio-ambiente, saúde e segurança.

O recorrente concluiu a sua argumentação, salientando que:

(...) caso prevaleça a orientação desta Corte de Contas, haverá o risco significativo de o futuro vencedor da licitação realizada pelo CIMAMS simplesmente não conseguir obter o CRC perante a CEMIG, ou não conseguir o CRC em tempo de executar o objeto licitado de forma tempestiva, em claro prejuízo ao interesse público.

Feitas essas considerações preliminares, informo que este Tribunal possui deliberações, como, por exemplo, Denúncia nº 886284<sup>3</sup>, Denúncia nº 862905<sup>4</sup> e Denúncia nº 876376<sup>5</sup>, no sentido de que a exigência de apresentação de certificado de registro cadastral, como condição de habilitação do licitante, não encontra amparo na lei e restringe indevidamente a competitividade do certame. Nas referidas deliberações, este Tribunal, com fundamento no art. 32, §3º, da Lei nº 8.666/1993<sup>6</sup> e no art. 4º, XIV, da Lei nº 10.520/2002<sup>7</sup>, aderiu ao

<sup>3</sup> Denúncia nº 886284, Primeira Câmara, Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, sessão de 11/7/2017.

<sup>4</sup> Denúncia nº 862905, Primeira Câmara, Relator Conselheiro Cláudio Terrão, sessão de 16/2/2016.

<sup>5</sup> Denúncia nº 876376, Primeira Câmara, Relatora Conselheira Adriene Andrade, sessão de 13/9/2016.

<sup>6</sup> Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

entendimento de que a Administração Pública, nos editais de licitação, deve conferir como faculdade, e, não, como obrigatoriedade, dos licitantes o uso de certificado de registro cadastral em substituição a documentos exigidos na fase de habilitação. A título de elucidação, transcrevo excertos da Denúncia nº 886284 e da Denúncia nº 862905:

[DENÚNCIA Nº 886284]

[EMENTA]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO SICAF COMO CONDIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NO CERTAME. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. A exigência de inscrição no SICAF como condição de participação no certame restringe a competitividade no Pregão, ensejando a aplicação de multa aos responsáveis.

[EXCERTO DO VOTO DO RELATOR]

O Ministério Público junto ao Tribunal argumentou quanto à matéria a fl. 633 a 635:

(...)

Conforme consignado na Lei nº 8.666/93, mormente no § 3º do art. 32, o cadastramento de licitante em Registro Cadastral é previsto como possibilidade de substituição dos documentos de habilitação discriminados nos artigos 28 a 31 (...).

Note-se que o dispositivo faculta à Administração substituir os documentos de habilitação pelo Certificado de Registro Cadastral - CRC desde que haja previsão no edital, e desde que o registro seja feito nos moldes da Lei, não significando que o órgão promotor da licitação tenha o poder de exigir que a licitante efetue obrigatoriamente a inscrição no seu CRC como condição de participação no certame (...).

Quanto ao disposto no item 6.3.2 do edital, trata-se de condição que frustra o caráter competitivo e restringe a participação, (...) razão pela qual, aplico multa (...) à Prefeita à época (...) e multa (...) ao (...) Pregoeiro à época.

[DENÚNCIA Nº 862905]

[EXCERTO DO VOTO DO RELATOR]

(...) o CRC é o cadastro prévio criado para a substituição da documentação necessária à habilitação no processo licitatório de possíveis interessados em contratar com a Administração, mas que ainda impõe a verificação posterior dessa documentação para a classificação do licitante vencedor.

(...)

(...) a exigência de apresentação de CRC ou de documento de outra denominação que funcione como registro prévio de fornecedores é restritiva se não houver previsão de que, no momento da sessão, interessados que não realizaram seu cadastro no banco de dados da entidade promotora da licitação

---

§ 3º A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei.

<sup>7</sup> Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicafe e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

possam, alternativamente, apresentar sua documentação e ser considerados aptos a participar do procedimento.

Informo que o TCU, também, possui deliberações, como, por exemplo, Acórdão nº 2857/2013<sup>8</sup>, Acórdão nº 898/2017<sup>9</sup> e Acórdão nº 56/2017<sup>10</sup>, no sentido de que a Administração Pública afronta o art. 32, § 2º, da Lei nº 8.666/1993 quando exige exclusivamente o certificado de registro cadastral como requisito de habilitação, sem conferir ao licitante a possibilidade de apresentar, no lugar do certificado, os documentos listados nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993. A título de elucidação, transcrevo excertos do Acórdão nº 2857/2013 e do Acórdão nº 898/2017:

[ACÓRDÃO Nº 2857/2013]

[EXCERTO DO VOTO DO RELATOR]

14. A primeira irregularidade (“a”) decorre da exigência, para o Edital 022/2003 (obras e equipamentos), de apresentação de certificado de registro cadastral (CRC), emitido pela Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins, como documentação de habilitação das licitantes (...).

15. Os registros cadastrais destinam-se a racionalizar o processo licitatório para órgãos públicos que realizam certames com frequência, dispensando as empresas que detenham o CRC, nos termos do art. 32, § 2º, da Lei 8.666/1993, de apresentarem parte dos documentos de habilitação listados nos artigos 28 a 31 da Lei de Licitações.

16. A faculdade legal de se apresentar o CRC para acelerar os procedimentos licitatórios não pode se converter em obrigação, de forma a restringir a competitividade dos certames ao universo de empresas cadastradas pelo órgão estadual. No caso concreto, apenas uma empresa, além da vencedora, participou do certame (Edital 022/2003).

[ACÓRDÃO Nº 898/2017]

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, (...) ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la parcialmente procedente, mandando fazer a seguinte determinação, conforme os pareceres emitidos nos autos, bem como cientificar a representante, com o envio de cópia da respectiva instrução:

1. Processo TC-026.212/2016-1 (REPRESENTAÇÃO)

(...)

1.7. Cientificar o Município de Taquarana/AL de que a Lei 8.666/1993 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral – CRC como condição de participação, o qual pode ser solicitado no edital como opção para a apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha entre apresentar o CRC ou “todos os documentos de habilitação”.

Nesse contexto, esclareço que não foi objeto de questionamento na decisão agravada o fato de que o CIMAMS somente poderá celebrar contrato com empresa inscrita no cadastro de fornecedores da Cemig, uma vez que os serviços a serem executados (expansão de rede e fornecimento e instalação de novos pontos de iluminação) impactarão no sistema elétrico de distribuição daquela entidade. Na realidade, o objeto de questionamento na decisão agravada, que ensejou a suspensão cautelar da licitação, foi o momento em que o CIMAMS exigiu a apresentação do certificado, a saber, fase de habilitação.

<sup>8</sup> Acórdão nº 2857/2013, Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, sessão de 23/10/2013.

<sup>9</sup> Acórdão nº 898/2017, Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro, sessão de 10/05/2017.

<sup>10</sup> Acórdão nº 56/2017, Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, sessão de 25/01/2017.

Dando continuidade ao raciocínio acima desenvolvido, entendo, a princípio, com fundamento no art. 32, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 4º, XIV, da Lei nº 10.520/2002, que o registro cadastral na Cemig somente pode ser exigido **no ato de assinatura do contrato**. Além dessa sistemática estar de acordo com as disposições da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002, preserva a competitividade do certame e evita o direcionamento do seu resultado àquelas empresas já inscritas no cadastro quando da realização da sessão de abertura dos envelopes.

Desse modo, reafirmo existir suposta irregularidade na cláusula 1.14.6 do item VIII do edital, devendo ser mantida, como fundamento da suspensão cautelar do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, a exigência de apresentação de certificado de registro cadastral na Cemig como condição de qualificação técnica do licitante.

Entendo que a situação ora analisada se agrava pelo fato de esta Relatora ter identificado contradição entre a cláusula 4.2 do item IV e a cláusula 1.14.6 do item VIII, ambos do corpo do edital, uma vez que a primeira cláusula prevê que o certificado de registro cadastral na Cemig deverá ser apresentado **no ato de assinatura do contrato**, enquanto a segunda prevê que o referido certificado deverá ser apresentado **na fase de habilitação**, como requisito de **qualificação técnica**. A título de elucidação, apresento o seguinte quadro comparativo:

| Cláusula 4.2 do item IV                                                                                                                                                                                                           | Cláusula 1.14.6 do item VIII                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV – DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO (...)<br>4.2 A licitante vencedora do certame deverá possuir o cadastro de Fornecedor CEMIG atualizado e habilitado para execução de serviços Obra Part 0832 no ato da assinatura do contrato. | VIII – DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO (...)<br>QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (...)<br>1.14.6 – A empresa deverá apresentar cadastro de habilitação CRC – CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL (com prazo de validade vigente), como fornecedor da Concessionária CEMIG D no GRUPO DE MERCADORIAS 0832-DTB-OBRA-PART REDES/LINHAS DISTRIBUIÇÃO ATÉ 36,2 kV, para possibilitar as intervenções na rede da Concessionária. |

Sobre a necessidade de as cláusulas editalícias serem elaboradas de forma cautelosa, para se evitar insegurança na interpretação do edital pelos interessados em participar da licitação, transcrevo as lições de Fabrício Motta:

O edital é o instrumento de maior importância no procedimento licitatório por conter as regras que disciplinam a competição. Antes de ser levado ao conhecimento do público, por meio da publicação de aviso na imprensa, o edital é elaborado por meio de diversos procedimentos internos, que comumente envolvem a participação de diversos setores do órgão ou entidade. Nessa chamada “fase interna” da licitação, é definido o objeto da futura contratação, são checados os requisitos fiscais, as cláusulas do futuro contrato, as condições de pagamento etc. Antes da efetiva publicidade, o edital deve ser objeto de cuidadosa revisão e controle de legalidade – a administração está adstrita aos termos da lei, reza a

Constituição, e seus atos devem ter respaldo legal prévio. A chave inicial para uma licitação que atinja os seus objetivos é a elaboração de um edital adequado às normas e ao interesse público que a Administração visa prestigiar com o futuro contrato<sup>11</sup>.

Nesse contexto, considerando que a licitação ora analisada envolve a aplicação de quantia vultosa de recursos públicos (o valor global do contrato foi estimado em R\$37.762.015,13) e considerando que a contradição identificada entre as cláusulas editalícias repercute, de forma significativa, na condução do procedimento licitatório, não se tratando de mero erro material; entendendo prudente manter a suspensão cautelar do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, promovido pelo CIMAMS.

**Indício de outra irregularidade na realização da sessão de abertura de envelopes do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017 que justificaria a manutenção da suspensão cautelar da licitação**

Informo que o recorrente anexou à petição recursal cópia de todos os documentos constantes das fases interna e externa do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, promovido pelo CIMAMS, sendo que o último documento apresentado foi a ata da sessão realizada em 25/08/2017, na qual o consórcio formado pelas empresas Selt Engenharia Ltda. e Construtora Remo Ltda. foi considerado habilitado no certame (fls. 203 a 205 do Anexo V).

Numa análise perfunctória da referida ata, um fato chamou a atenção desta Relatora, a saber, o consórcio foi considerado habilitado, a despeito de as empresas consorciadas não possuírem em seus quadros de pessoal Engenheiro Agrimensor.

Sobre a matéria, ressalto que a cláusula 1.14.5 do item VIII do edital previu, como requisito de qualificação técnica, a comprovação pela licitante de que possui, em seu quadro de pessoal, dentre outros profissionais, Engenheiro Agrimensor, nos termos transcritos a seguir:

VIII – DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO

(...)

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

(...)

1.14.5 – Prova de possuir no seu quadro permanente na data da presente Licitação, profissional ou profissionais de nível superior, engenheiro eletricista, detentor(es) de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra de características similares com as do objeto desta licitação. A empresa deverá também comprovar possuir em seus quadros engenheiro de segurança do trabalho, **Engenheiro Agrimensor** detentores de atestados de responsabilidade técnica, emitido pelo CREA (Grifo nosso.).

Acrescento que, após a publicação do edital do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, a Construtora Remo Ltda. (fls. 236 a 242 do Anexo I) e a empresa Selt Engenharia Ltda. (fls. 255 a 262 do Anexo I) impugnaram a cláusula 1.14.5 do item VIII do edital, sob a justificativa de que a exigência de Engenheiro Agrimensor no quadro de pessoal da licitante podia restringir indevidamente a competitividade do certame, por não ser essencial à execução do objeto licitado. Desse modo, solicitaram a **exclusão da referida exigência do edital**.

---

<sup>11</sup> Pelo bem do processo licitatório, impugnar é preciso. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-mar-17/interesse-publico-bem-processo-licitatorio-impugnar-preciso>. Acesso em 21/09/2017.

As impugnações apresentadas foram julgadas improcedentes (fls. 250 a 252 e fls. 272 a 277 do Anexo I), tendo o Pregoeiro alegado ser “de suma importância o profissional agrimensor, uma vez que o objeto licitado constitui obras no meio rural”.

No entanto, embora a cláusula 1.14.5 do item VIII tenha sido mantida no edital, na sessão de 25/08/2017, o CIMAMS habilitou o consórcio formado pelas empresas Selt Engenharia Ltda. e Construtora Remo Ltda., sob a justificativa de que a presença de Engenheiro Civil no quadro de pessoal das empresas consorciadas suprimiria a ausência do Engenheiro Agrimensor. A título de elucidação, transcrevo excerto da ata da sessão:

(...) A engenheira Civil Ana Clara Rocha CREA MG 173/858 D exarou o parecer de aptidão das empresas em consórcio SELT ENGENHARIA LTDA. E CONSTRUTORA REMO LTDA., referente a exigência do item 1.14.5 que solicita possuir em seu quadro permanente de funcionários engenheiro agrimensor, em seu parecer a mesma consultando os documentos do consórcio encontrou o profissional de engenheiro civil, que em conformidade com a resolução nº 218/1973 art. 7º do CONFEA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), esta apto a exercer a função de engenheiro agrimensor.

Desse modo, entendo, a princípio, que a conduta do CIMAMS afrontou o princípio da isonomia, uma vez que várias empresas podem ter deixado de participar da licitação em razão de não possuírem, em seu quadro de pessoal, Engenheiro Agrimensor, e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que o CIMAMS deixou de aplicar a cláusula 1.14.5 do item VIII ou, no mínimo, conferiu-lhe interpretação que não estava explícita no edital.

Nesse contexto, como a mudança de posicionamento sobre a necessidade de o Engenheiro Agrimensor compor o quadro de pessoal da licitante constitui inovação relevante, que afeta requisito de habilitação previsto no edital, entendo, numa análise preliminar, que o CIMAMS deveria ter providenciado a retificação da cláusula 1.14.5 do item VIII, a republicação dessa retificação e a reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/1993.

Diante do exposto, considerando que este Tribunal possui a prerrogativa de conceder medidas cautelares, de ofício, e em qualquer etapa da apuração, até a data da assinatura do contrato, em se tratando de licitações; e considerando que a atividade de fiscalização deste Tribunal não está adstrita aos pontos objeto de denúncia, no caso da Denúncia nº 1015825, uma vez que visa à tutela do interesse público e se submete, dentre outros, aos princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público; entendo que o fato, aqui, relatado, embora tenha sido verificado em momento posterior à prolação da decisão agravada, é grave o suficiente para justificar a manutenção da suspensão cautelar do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, dou provimento parcial ao agravo interposto pelo Sr. Edmarcio Moura Leal, Presidente do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene (CIMAMS), devendo ser desconsiderada, como fundamento da suspensão cautelar do Pregão Presencial por Registro de Preços nº 016/2017, a suposta incompatibilidade do sistema de registro de preços com a natureza do objeto a ser contratado.

Por outro lado, mantenho a suspensão cautelar do referido procedimento licitatório, (1) por entender que permanece, como fundamento da decisão agravada, a existência de suposta irregularidade na cláusula 1.14.6 do item VIII do edital, que exige a apresentação de certificado de registro cadastral na Cemig como condição de qualificação técnica do licitante;

(2) por ter verificado a existência de contradição entre a cláusula 4.2 do item IV (exige que o certificado de registro cadastral na Cemig seja apresentado no ato de assinatura do contrato) e a cláusula 1.14.6 do item VIII (exige que o referido certificado seja apresentado na fase de habilitação); e (3) por ter apurado, em momento posterior à prolação da decisão agravada, a existência de suposta irregularidade na análise dos requisitos de qualificação técnica do consórcio de empresas considerado vencedor do certame.

Intime-se o agravante por via postal.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com a Relatora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DA RELATORA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES)

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto da Relatora, em: **I)** conhecer do recurso, na preliminar, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais; **II)** deixar de apreciar, na preliminar, o pedido formulado pelo recorrente, de concessão de efeito suspensivo ao agravo, uma vez que tal concessão, nos termos pleiteados pelo recorrente, redundaria na reforma da decisão monocrática referendada pela Primeira Câmara e, por conseguinte, no prosseguimento do Pregão Presencial por Registro de Preços n. 016/2017, bem como porque a análise dos

requisitos para o recebimento do recurso com efeito suspensivo confunde-se com a própria análise do mérito; **III)** dar provimento parcial, no mérito, ao agravo interposto pelo Sr. Edmarcio Moura Leal, Presidente do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene (CIMAMS), devendo ser desconsiderada, como fundamento da suspensão cautelar do Pregão Presencial por Registro de Preços n. 016/2017, a suposta incompatibilidade do sistema de registro de preços com a natureza do objeto a ser contratado; **IV)** manter a suspensão cautelar do referido procedimento licitatório: 1) por permanecer, como fundamento da decisão agravada, a existência de suposta irregularidade na cláusula 1.14.6 do item VIII do edital, que exige a apresentação de certificado de registro cadastral na Cemig como condição de qualificação técnica do licitante; 2) por ter sido verificada a existência de contradição entre a cláusula 4.2 do item IV (exige que o certificado de registro cadastral na Cemig seja apresentado no ato de assinatura do contrato) e a cláusula 1.14.6 do item VIII (exige que o referido certificado seja apresentado na fase de habilitação); e 3) por ter sido apurado, em momento posterior à prolação da decisão agravada, a existência de suposta irregularidade na análise dos requisitos de qualificação técnica do consórcio de empresas considerado vencedor do certame; **V)** determinar a intimação do agravante por via postal.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de dezembro de 2017.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Presidente

ADRIENE ANDRADE  
Relatora

*(assinado eletronicamente)*

ahw/RB/FG

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização e Publicação  
das Deliberações e Jurisprudência**