

DENÚNCIA N. 932384

Denunciante: Amanda Raphaela Pinto

Denunciada: Prefeitura Municipal de Mário Campos

Apenso: 932622, Denúncia

Partes: Elson da Silva Santos Júnior, Maxson Lousada Domingues, Helena Rodrigues de Carvalho Alves, Gabriel Henrique Damasceno

Procuradores: Patrícia Natália Elias, OAB/MG 135.338; Irene Sabino Queiroz Meijon, OAB/MG 111.036; Anna Cláudia Lopes Cândido, OAB/MG 136.375

MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

EMENTA

DENÚNCIAS. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÕES PRESENCIAIS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS À MANUTENÇÃO E LIMPEZA DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO. COLETA E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. PREJUDICIAL DE MÉRITO. DENÚNCIA PILOTO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTES TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. DENÚNCIA EM APENSO. DIRECIONAMENTO DO EDITAL REPUBLICADO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE REGISTRO DA EMPRESA LICITANTE NA ENTIDADE PROFISSIONAL COMPETENTE. NÃO EXIGÊNCIA DE PROFISSIONAL DETENTOR DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA INTEGRANTE DOS QUADROS PERMANENTES DA EMPRESA. COMPLEXIDADE DO OBJETO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. ALEGAÇÃO DE DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Constatado que transcorreram mais de 5 (cinco) anos contados da primeira causa interruptiva até a primeira decisão de mérito recorrível, nos termos do art. 110 - E c/c o inciso V, do art. 110 - C, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, com extinção do processo com resolução de mérito em relação às irregularidades da denúncia piloto passíveis de aplicação de multa.

2. Tendo em vista a complexidade do objeto, a contratação de empresa sem comprovação de qualificações condizentes com as particularidades inerentes ao caso pode, em tese, ensejar riscos à efetiva prestação dos serviços de coleta e destinação final dos resíduos sólidos. Assim, nos termos do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, é pertinente que em tais casos a Administração exija documentos aptos a comprovarem a qualificação técnica da licitante.

3. No caso, a atividade-base do objeto está atrelada à matéria de engenharia, sobretudo por abranger serviços, preponderantemente, de coleta e destinação de resíduos sólidos. Ademais, é entendimento deste Tribunal de Contas de que os serviços de limpeza urbana são serviços de engenharia, conforme Instrução Normativa n. 9/2003.

4. Considerando que não foi possível constatar, nos autos, prejuízos concretos à execução dos serviços de coleta de lixo do jurisdicionado, levando-se em consideração, ainda, a baixa densidade demográfica do referido município, recomenda-se aos atuais gestores que, nos próximos certames envolvendo a contratação de serviços de limpeza urbana e coleta e destinação de resíduos sólidos, passem a exigir dos licitantes a comprovação de registro junto

ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, bem como a prova da existência de profissional integrante do quadro permanente da empresa, detentor de atestado de capacidade técnica perante o referido conselho.

5. Verificado que a contratação emergencial atendeu às prescrições da Lei n. 8.666/1993, no que diz respeito à regularidade formal, não há que se falar em dispensa indevida de licitação.

Segunda Câmara
26ª Sessão Ordinária – 5/9/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncias formuladas por Amanda Raphaela Pinto, em face dos Pregões Presenciais n^{os}. 50/2014 e 75/2014, e do Procedimento de Dispensa n. 100/2014, deflagrados pela Prefeitura Municipal de Mário Campos, que objetivaram a contratação de empresa especializada para a implantação, execução e/ou operação dos serviços relativos à manutenção e limpeza das vias e logradouros públicos, coleta e destinação final de resíduos sólidos do referido município.

Em síntese, fls. 1/4, autos de n. 932384, a denunciante insurgiu-se contra a homologação do Pregão Presencial n. 50/2014, uma vez que o Pregoeiro e a Equipe de Apoio não teriam oportunizado aos licitantes o exercício do duplo grau de jurisdição administrativa. Questionou, ademais, a validade dos atestados de visita técnica e de capacidade técnica apresentados por uma das empresas vencedoras do certame.

A denúncia foi recebida pela Presidência, fl. 38, em 4/8/2014.

O então Relator, à fl. 40, determinou a intimação do Prefeito de Mário Campos, à época, Sr. Elson da Silva Santos Júnior, e do Pregoeiro, Sr. Gabriel Henrique Damasceno, para que encaminhassem ao Tribunal toda a documentação relativa às fases interna e externa do Pregão Presencial n. 50/2014, o que foi cumprido, consoante documentação carreada às fls. 45/353.

À fl. 356, tendo em vista a conexão entre as matérias, determinou o apensamento da Denúncia n. 932622 a estes autos, na qual foi relatado pela ora denunciante, em síntese, que a mesma obtivera, liminarmente, na via judicial, a suspensão dos efeitos do ato de homologação do mencionado certame e que, diante disso, a Administração teria anulado parcialmente o resultado da licitação e instaurado o procedimento de Dispensa de Licitação n. 100/2014, por tempo determinado, seguido da publicação de um novo edital (Pregão Presencial n. 75/2014), o qual, na visão da denunciante, teria sido direcionado às mesmas empresas que teriam sido habilitadas indevidamente no Pregão anterior.

A denúncia em apenso foi recebida pela Presidência à fl. 77 daqueles autos, em 15/9/2014.

No mesmo despacho que determinou o apensamento da segunda denúncia, o Relator ordenou nova intimação dos responsáveis, para que se manifestassem acerca das alegações apresentadas, bem como encaminhassem os documentos relativos às fases interna e externa do Pregão Presencial n. 75/2014, além do eventual contrato emergencial celebrado, decorrente do procedimento de dispensa relatado pela denunciante, o que foi cumprido, consoante documentação acostada às fls. 363/1.060.

Em seguida, fls. 1.064/1.065, determinou o envio dos autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Município – 3ª CFM e à 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e Perícia – 2ª Cfose, bem como ao Ministério Público de Contas.

Em cumprimento ao referido despacho, a 3ª CFM elaborou o estudo inicial, fls. 1.068/1.079, e opinou pela procedência parcial da Denúncia n. 932384 (piloto), por entender irregular a homologação do Pregão Presencial n. 50/2014, em virtude de não se ter oportunizado aos

licitantes o exercício do duplo grau de jurisdição administrativa; e a aceitação de atestado de visita técnica em descompasso com as regras previstas no edital. Em relação à Denúncia n. 932622 (em apenso), entendeu que não houve direcionamento do Pregão n. 75/2014 e que inexistiram irregularidades na Dispensa de Licitação n. 100/2014. Não obstante, concluiu pela procedência parcial do apontamento relacionado à dispensa da exigência de comprovação do registro da licitante no Crea. Por fim, indicou os Srs. Elson da Silva Santos Júnior e Maxson Lousada Domingues como responsáveis pelas inconformidades atreladas à denúncia em apenso e atribuiu aos Srs. Gabriel Henrique Damasceno, Helena Rodrigues de Carvalho Alves, Maxson Lousada Domingues e Elson da Silva Santos Junior a responsabilidade pelas irregularidades atreladas à denúncia piloto.

A 2ª Cfose manifestou-se, às fls. 1.080/1.082, pela inexistência de apontamentos afetos à sua competência. Em seguida, às fls. 1.083/1.084, o Ministério Público de Contas ratificou o estudo da Unidade Técnica e também opinou pela citação de todos os responsáveis, para que apresentassem defesa acerca das irregularidades apontadas nos certames em comento.

Às fls. 1.085/1.086, após os autos a mim serem redistribuídos, deixei de ordenar a integração à lide da Sra. Elizângela Campos da Silva e do Sr. Thalles Bernard Campos, aderindo às manifestações da 3ª CFM e do *Parquet* Especial, que não imputaram quaisquer responsabilidades a tais agentes, e determinei a citação dos Srs. Elson da Silva Santos Júnior, Prefeito de Mário Campos, Maxson Lousada Domingues, Presidente da Comissão de Licitação, Gabriel Henrique Damasceno, Pregoeiro, e Helena Rodrigues de Carvalho Alves, servidora municipal integrante da Equipe de Apoio ao Pregoeiro, para que apresentassem defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes sobre os apontamentos constantes das denúncias, do estudo técnico e do parecer ministerial.

Citados, consoante termos de juntada de aviso de recebimento – AR às fls. 1.091/1.904, os referidos agentes públicos carrearão defesas idênticas às fls. 1.097/1.099, 1.101/1.103, 1.105/1.107 e 1.109/1.111, respectivamente.

Em reexame, às fls. 1.117/1.120, a 3ª CFM acolheu parcialmente as alegações de defesa e opinou pela expedição de recomendação aos gestores do Município de Mário Campos, para que nos próximos certames envolvendo a contratação de serviços de limpeza urbana e coleta e destinação de resíduos sólidos passassem a exigir dos licitantes a comprovação de registro junto ao Conselho Regional de Química – CRQ, de modo a garantir a correição técnica na execução dos serviços adquiridos. Em relação aos apontamentos atrelados à Denúncia n. 932384 (piloto), entendeu pela revelia dos responsáveis e pela consequente aplicação de multa.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo, também entendeu pela procedência dos apontamentos da denúncia piloto e, com relação à denúncia em apenso, em sintonia com entendimento da Unidade Técnica, opinou pela expedição de recomendação aos gestores do Município de Mário Campos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Prejudicial de mérito – Prescrição

Compulsando os autos, em especial os estudos elaborados pela Unidade Técnica e pelo *Parquet*, verifiquei que as inconformidades aferidas na Denúncia n. 932384 (piloto) revestem-se de caráter formal, isto é, não apresentam, em tese, efetivo prejuízo ao erário cujo ressarcimento seria imprescritível. Assim, faz-se necessário analisar a pretensão punitiva do Tribunal à luz da prescrição, matéria que, nos termos do parágrafo único, do art. 110-A da Lei Orgânica deste Tribunal, pode ser reconhecida até mesmo de ofício.

Registre-se que ambas as denúncias (piloto e apenso) foram autuadas após 15/12/2011. Portanto, exclui-se a possibilidade de aplicação da regra especial contida no art. 118-A, da Lei Complementar n. 102/2008, incidindo-se, neste caso, a regra geral do art. 110-E da referida Lei, que preceitua, *in verbis*:

Art. 110-E – Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Já o art. 110-F determina que a contagem do prazo referente ao art. 110-E voltará a correr por inteiro, nas seguintes hipóteses:

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

A seu turno, o artigo 110-C, ao disciplinar as causas interruptivas da prescrição, estabeleceu, no inciso V, que:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

[...]

V – despacho que receber denúncia ou representação;

Da análise dos autos de n. 932384, observa-se que os fatos narrados na denúncia ocorreram no exercício de 2014 e que a primeira causa interruptiva da prescrição se deu em 4/8/2014, à fl. 38, com o despacho do então Conselheiro Presidente que determinou o recebimento da documentação como denúncia.

Verifiquei, ainda, que, às fls. 40 e 356, foram determinadas as intimações dos responsáveis, pelo prazo de 5 (cinco) dias e 48 (quarenta e oito) horas, respectivamente, para cumprimento de diligência. Nos termos do art. 182-D, do Regimento Interno¹, que regulamentou o art. 110-D, da Lei Orgânica deste Tribunal², há disposição que, durante o período concedido para realização de diligências, não há fluência do prazo prescricional e que tais intervalos de tempo devem ser somados àquele fixado no art. 110-E, também da Lei Orgânica. Todavia, na hipótese dos autos, o acréscimo desse lapso temporal não foi capaz de obstar a ocorrência da prescrição, nos termos relatados a seguir.

Nos moldes estabelecidos no art. 110-E c/c o art. 110-C, inciso V, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, tendo em vista o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos contado da primeira causa interruptiva da prescrição sem a prolação de decisão de mérito recorrível, deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva quanto aos apontamentos de irregularidades aferidos na Denúncia n. 932384 (piloto), quais sejam, homologação indevida do Pregão Presencial n. 50/2014, em virtude de não se ter oportunizado aos licitantes o exercício

¹ Art. 182-D. Não corre o prazo prescricional durante:

I – a fluência de prazo concedido à parte para cumprimento de diligência determinada pelo Tribunal, desde a data da intimação;

[...]

§ 1º Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

§ 2º Considera-se que cessa a causa suspensiva:

I – para fins do inciso I do caput, com o término do prazo concedido ou com o recebimento das informações ou documentos, o que primeiro ocorrer.

² Art. 110-D – As causas suspensivas da prescrição serão disciplinadas em ato normativo próprio.

Parágrafo único – Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado. (Artigo acrescentado pelo art. 9º da Lei Complementar n. 120, de 15/12/2011).

do duplo grau de jurisdição administrativa; e aceitação de atestado de visita técnica em desconhecimento com as regras previstas no instrumento convocatório.

Com relação à Denúncia n. 932622 (em apenso), a primeira causa interruptiva da prescrição se deu 15/9/2014, à fl. 77 daqueles autos. Não há que se falar, portanto, em prescrição da pretensão punitiva quanto aos apontamentos de irregularidades atrelados a ela, os quais passo a examinar.

2. Mérito

2.1 Direcionamento do Procedimento Licitatório n. 215/2014, Pregão Presencial n. 75/2014

A denunciante relatou, fls. 2/3, autos de n. 932622, que a Administração teria publicado o edital do Procedimento Licitatório n. 215/2014, Pregão Presencial n. 75/2014, com o intuito de favorecer as empresas Helvecio Vicente da Costa – EPP e Antenor de Amorim Neto Filho – ME, vencedoras do certame parcialmente anulado, porquanto o edital teria dispensado os licitantes de apresentarem responsável técnico e, por consequência, o registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – Crea, além de ter inserido exigências injustificadas quanto ao ano de fabricação dos veículos a serem alugados. Ponderou, ainda, que “a coleta de lixo precisa ser responsabilizada por um profissional que entrega (*sic*) o quadro técnico da empresa de forma permanente – seja o indivíduo contratual, social ou empregatício” e que “o fato de o Município não mais exigir responsável técnico demonstra, claramente, sua afronta à lei e o direcionamento aos licitantes aos quais foram homologados na última licitação”.

No estudo inicial, fls. 1.073v/1.074, autos de n. 932384, a 3ª CFM entendeu que não houve direcionamento do certame, nos seguintes termos:

[...]

Vale dizer, a desconstituição da presunção de legitimidade de que se revestem os atos administrativos exige, invariavelmente, a apresentação de evidências robustas que apontem que as eventuais irregularidades apuradas no âmbito de um dado certame licitatório foram ajambradas no sentido de beneficiar determinado fornecedor de bem ou serviço, conforme entendimento perfilhado por este Tribunal de Contas:

[...]

Nesse sentido, analisando-se o caso em tela, percebe-se que as provas arrecadadas não amparam as alegações da denunciante de que o Procedimento Licitatório n. 215/2014, promovido pela Prefeitura Municipal de Mário Campos, teria sido utilizado como veículo para favorecimento das empresas Helvecio Vicente da Costa - EPP e Antenor de Amorim Nogueira Filho – ME.

Com efeito, o cotejo entre os editais de regência dos Pregões n. 050/2014 e 075/2014 revela que, depois da parcial anulação do certame anterior, o Presidente da Comissão Permanente de Licitações julgou oportuno republicar o ato convocatório para aquisição dos serviços de limpeza urbana remanescentes, que ficaram desprovidos de cobertura contratual. E, ao agir assim, optou por suprimir os pontos controversos do Edital anterior. Isto é, deixou-se de exigir visita técnica (fls. 397 e 831), bem como se conferiu nova redação à cláusula atinente à qualificação técnico-operacional, suprimindo-se a tabela de especificação do objeto licitado (fls. 400 e 833).

Ora, ao contrário do que alega a denunciante, não se vislumbra, em tal conduta, nota de pessoalidade que permita concluir pela existência de manobra voltada ao favorecimento de um licitante em detrimento do outro. Pelo contrário, a supressão das exigências relativas à visita técnica só fez ampliar a competitividade em torno do certame, ao passo que a supressão das especificações contidas na cláusula disciplinadora do atestado de capacidade técnico-operacional não teria sequer o condão de surtir os efeitos imaginados pela

denunciante, posto que a apuração da qualificação técnica por meio de atestado continuaria, invariavelmente, sendo feita à luz do objeto do certame.

Não bastasse, cumpre registrar que o resultado da própria licitação depõe contrariamente à tese aventada pela denunciante, uma vez que a empresa Antenor de Amorim Nogueira Filho – ME, supostamente favorecida, sequer participou da concorrência (fls. 1004/1005).

Por derradeiro, entende-se que a escolha do ano de fabricação dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços de limpeza urbana, coleta e destinação de resíduos sólidos recaia, de maneira ampla, no espectro de discricionariedade da Administração Pública, que é quem detém a competência para avaliar as condições mínimas a serem preenchidas pelos licitantes para melhor execução dos serviços contratados e pleno atendimento do interesse público. Logo, ainda que inexistente, nos autos, justificativa específica para embasá-la, tem-se que a simples indicação do ano de fabricação não autoriza, por si só, que se presuma a ocorrência de direcionamento da licitação.

Especificamente em relação à ausência de exigência de que as empresas licitantes possuísem registro junto ao Crea, apontou, fls. 1.074v/1.075v, que diante da natureza dos serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos, o indicado seria que as empresas efetuassem o registro, para fins de fiscalização e controle, junto ao Conselho Regional de Química – CRQ. Contudo, registrou a complexidade da questão, por ainda não encontrar base em jurisprudência consolidada, e sugeriu a emissão de recomendação aos responsáveis, para que nos próximos certames envolvendo o mesmo objeto, diligenciassem no sentido de exigir a comprovação de registro dos licitantes no referido conselho.

A defesa argumentou, em síntese, que o objeto do certame não exerceria atividade básica relacionada à área de fiscalização do CRQ, bem como não haveria prestação de serviços de natureza química. Ressaltou, ademais, fl. 1.098v, que:

Embora esta administração municipal reconheça a existência de precedentes judiciais no sentido de recomendar que as empresas de prestação de serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos sejam registradas junto ao Conselho Regional de Química competente, inclusive colacionados pela unidade técnica do Tribunal de Contas na análise, e reconheça a razoabilidade de tal medida, a administração municipal agiu em plena conformidade com a lei, não havendo ilegalidade ou irregularidade passível de aplicação de sanção.

Em reexame, fls. 1.118v/1.119v, a 3ª CFM reiterou a recomendação sugerida no exame inicial, embasando-se no precedente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região³. Por sua vez, o Ministério Público de Contas teceu as seguintes considerações no parecer conclusivo, às fls. 1.124v/1.127v:

[...]

Vale destacar que, apesar da divergência doutrinária surgida sobre o tema à época do veto presidencial ao disposto no art. 30, §1º, inciso II, da Lei n. 8.666/93, que previa a possibilidade de exigir atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes, não há dúvida de que, atualmente, tanto doutrina quanto jurisprudência chegaram a um consenso, no sentido de que a exigência, pela Administração Pública, de atestado de capacidade técnico-operacional das empresas licitantes, encontra respaldo em diversos outros dispositivos da Lei n. 8.666/93. Ademais, a Súmula n. 263 do TCU deixa evidente a possibilidade de ser exigido tal atestado. (Grifei)

³ “[...] A coleta, o transporte e a disposição final de resíduos domésticos, urbanos, industriais e de serviços de saúde são atividades que obrigam ao registro da empresa perante o CRQ”. (Apelação/Remessa Necessária n. 5058221-63.2015.4.04.7000/PR, 3ª turma do TRF da 4ª região, Rel. Desembargador Ricardo Teixeira do Valle Pereira).

Entretanto, o *Parquet* Especial também entendeu como suficiente a expedição de recomendação aos atuais gestores do Município de Mário Campos, para que nos próximos certames envolvendo a contratação de serviços de limpeza urbana e coleta e destinação de resíduos sólidos passassem a exigir dos licitantes a comprovação de registro junto ao CRQ.

Inicialmente, entendo que a alegação da denunciante de que o edital republicado “passou a não mais exigir” responsável técnico e, por consequência, o registro no Crea, com intuito de favorecer determinadas empresas, não merece guarida. Na verdade, a Administração, após a parcial anulação do certame anterior, republicou o edital objetivando a aquisição dos serviços de limpeza urbana remanescentes, deixando-se de exigir visita técnica – a qual anteriormente tinha estipulado a obrigatoriedade de realização por um responsável técnico, fl. 21 –, além de suprimir a tabela de especificação do objeto para fins de qualificação técnico-operacional da empresa licitante, fl. 22v.

Saliento, pois, em consonância com a 3ª CFM, que tais supressões no novo instrumento convocatório não foram capazes de apontar, inequivocamente, a existência de favorecimento de uma licitante em detrimento de outra. Isso porque, a exclusão da cláusula atrelada à visita técnica ampliou a competitividade do certame, ao passo que a retirada da tabela de especificações contidas na cláusula disciplinadora do atestado de capacidade técnico-operacional não prejudicou os parâmetros de razoabilidade para aferição da experiência anterior das licitantes. Além disso, conforme ata da sessão pública acostada às fls. 1.004/1.005, restou comprovado que a empresa Antenor de Amorim Filho – ME, supostamente favorecida, sequer participou do certame. À vista disso, considero improcedente a alegação da denúncia, nesse particular, por entender ausentes os indícios capazes de evidenciar o suposto direcionamento do Pregão Presencial n. 75/2014.

Não obstante, a respeito da qualificação técnica das empresas licitantes, a denunciante alegou que os serviços de coleta de lixo precisariam ter como responsável um profissional técnico integrante do quadro técnico da empresa de forma permanente e, ainda, que seria necessário exigir o registro da empresa licitante no Crea. Necessário se faz, então, delinear algumas considerações sobre as capacitações técnico-operacional e técnico-profissional das licitantes, consoante art. 30 da Lei n. 8.666/1993, que assim dispõe:

Art.30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I-registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II-comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

[...]

§1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;(Incluído pela Lei n. 8.883, de 1994)

Ademais, colaciono excertos do Acórdão n. 891/2018 – Plenário, também do TCU, sessão do dia 25/4/2018, da lavra do Ministro José Múcio Monteiro, no sentido de que “[...] a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração” e “as exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público”.

Nesse diapasão, compulsando os autos, em especial o Anexo I do edital – Termo de Referência, fls. 838/849, é possível depreender que o objeto do certame detém certas complexidades e, por isso, a contratação de empresa sem qualificações condizentes com as particularidades inerentes ao caso poderia, em tese, ensejar riscos à efetividade da prestação dos serviços públicos de caráter essencial – limpeza urbana. Dessa forma, entendo ser pertinente e recomendável, em tais casos, que a Administração exija documentos aptos a comprovarem a qualificação técnica da licitante, quais sejam, a prova de registro ou inscrição da licitante na entidade profissional competente, bem como a existência de profissional detentor de atestado de capacidade técnica que integre os quadros permanentes da empresa, o que, de fato, não foi possível cotejar na fase interna do procedimento licitatório.

Seguindo essa linha de raciocínio, importante ressalva decorre do entendimento da Segunda Câmara deste Tribunal, no julgamento da Denúncia n. 986583, de Relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, sessão de 25/5/2017, assim ementada:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE EXAMES DE IMAGEM, RADIOLÓGICOS E CONTRASTADOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE REGISTRO DE LICITANTE NA ENTIDADE DE CLASSE. IRREGULAR. NÃO FIXADA RESPONSABILIDADE. FALTA DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO CERTAME. RECOMENDAÇÕES. 1. Na fase de habilitação, as exigências de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional não podem comprometer o caráter competitivo do certame e devem ser suficientes para garantir a fiel execução do futuro contrato. 2. Constitui requisito indispensável para a qualificação técnica das licitantes, na fase de habilitação, a prova de registro ou inscrição na entidade profissional competente, se a execução do objeto demandar a participação de profissional especializado, limitando-se ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação. (Grifei)

Extrai-se da fundamentação do julgado:

[...] Isso posto, em que pese nos certames licitatórios a exigência de requisitos de habilitação deve se restringir ao indispensável, sob pena de limitação à competitividade, para determinados objetos não se permite qualquer faculdade, sob pena de exercício ilegal da profissão ou de contratação de licitante sem qualificação, o que pode colocar em risco a segurança das relações jurídicas e viola a isonomia.

Assim, entendo irregular a ausência de comprovação de registro da licitante na entidade de classe competente, bem como do responsável técnico, como condição de habilitação no certame em exame. (Grifei)

Aliás, este Tribunal vem entendendo que as atividades de coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos são atribuição de profissional de engenharia, sendo necessário, para sua realização, profissional detentor de atestado de capacidade técnica, a exemplo do que foi decidido pela Segunda Câmara, na Denúncia n. 912114, de relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer, sessão de 14/3/2019, assim ementada:

DENÚNCIA. EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DO LIXO COMERCIAL E RESIDENCIAL. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA.

AFASTADA. PERDA DO OBJETO. NÃO OCORRÊNCIA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTE TRIBUNAL. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE ENGENHEIRO HABILITADO, RECONHECIDO PELA ENTIDADE PROFISSIONAL COMPETENTE E PERTENCENTE AO QUADRO DE PESSOAL DA EMPRESA. FALTA DE APRESENTAÇÃO DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS NA PROPOSTA COMERCIAL. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO MINUCIOSA DO OBJETO DO CERTAME. MEMORIAL DESCRITIVO INCOMPLETO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

[...]

4. A atividade de coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos é atribuição de profissional de engenharia, sendo necessário, para sua realização, profissional detentor de atestado de capacidade técnica, reconhecido pela entidade profissional competente, que integre o quadro permanente da empresa, na data prevista para entregas das propostas, conforme disposto no art. 30, § 1º, I, da Lei 8.666/1993. (Grifei)

[...]

Extrai-se da fundamentação do julgado:

Conforme já exposto pelo relator à época, conselheiro substituto Hamilton Coelho, e pela unidade técnica (fls. 249/253 e 301/302), a Resolução 310/1986 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia estabelece em seu art. 1º:

Art. 1º - Compete ao Engenheiro Sanitarista o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º da Resolução n. 218/73 do CONFEA, referente a:

- . sistemas de abastecimento de água, incluindo captação, adução, reservação, distribuição e tratamento de água;
- . sistemas de distribuição de excretas e de águas residuárias (esgoto) em soluções individuais ou sistemas de esgotos, incluindo tratamento;
- . coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos (lixo); . controle sanitário do ambiente, incluindo o controle de poluição ambiental;
- . controle de vetores biológicos transmissores de doenças (artrópodes e roedores de importância para a saúde pública);
- . instalações prediais hidrossanitárias; saneamento de edificações e locais públicos, tais como piscinas, parques e áreas de lazer, recreação e esporte em geral;
- . saneamento dos alimentos.

Ademais, é entendimento deste Tribunal de Contas de que os serviços de limpeza urbana são serviços de engenharia, conforme Instrução Normativa 09/2003. Assim, verifica-se que a coleta, transporte e tratamento de resíduos sólidos é atribuição de profissional de engenharia, não procedendo as alegações da denunciante. Isto porque a Lei 8666/1993, em seu artigo 30, §1º, inciso I, permite a exigência de que o profissional detentor de atestado de capacidade técnica integre o quadro permanente da empresa, na data prevista para entregas das propostas. [...] (Grifei)

Assim, no que diz respeito ao conselho fiscalizador da atividade básica ou do serviço preponderante do certame em análise, em que pese o entendimento da 3ª CFM e do *Parquet* no sentido de que as empresas licitantes deveriam ser registradas, para fins de fiscalização e controle, junto ao CRQ, entendo, com a devida vênia, que as atividades-base do objeto estariam atreladas à matéria de engenharia, sobretudo por abranger serviços, preponderantemente, de coleta e destinação dos resíduos sólidos, nos termos do entendimento acima e da jurisprudência

consolidada no âmbito deste Tribunal⁴ e do TCU⁵. Ademais, é entendimento deste Tribunal de Contas que os serviços de limpeza urbana são serviços de engenharia, conforme Instrução Normativa n. 9/2003, como bem apontado pelo eminente Relator da Denúncia n. 912114, citada alhures.

Por último, a denúncia questionou a escolha do ano de fabricação dos veículos a serem alugados. Nesse ponto, com a devida vênia das alegações lançadas na peça inicial, compartilho *ipsis litteris* a conclusão da Unidade Técnica, fl. 1.074, no sentido de que:

[...] a escolha do ano de fabricação dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços de limpeza urbana, coleta e destinação de resíduos sólidos recai, de maneira ampla, no espectro de discricionariedade da Administração Pública, que é quem detém a competência para avaliar as condições mínimas a serem preenchidas pelos licitantes para melhor execução dos serviços contratados e pleno atendimento do interesse público. Logo, ainda que inexistente, nos autos, justificativa específica para embasá-la, tem-se que a simples indicação do ano de fabricação não autoriza, por si só, que se presuma a ocorrência de direcionamento da licitação. (Grifei)

Diante do exposto, reputo improcedente a alegação da denúncia relacionada ao direcionamento do Pregão Presencial n. 75/2014 e, não obstante, procedente o apontamento atrelado ao fato de que a Administração foi omissa ao deixar de exigir documentos aptos a comprovarem a qualificação técnica das empresas licitantes, quais sejam, prova de registro ou inscrição no Crea e existência de profissional, integrante do quadro permanente da empresa, detentor de atestado de capacidade técnica, o que, em tese, ensejou riscos à efetiva execução do objeto licitado, qual seja, implantação, execução e /ou operação dos serviços relativos à manutenção e limpeza das vias e logradouros públicos, incluindo a coleta e destinação final dos resíduos sólidos.

Contudo, deixo de aplicar sanção aos agentes públicos responsáveis e entendo suficiente a emissão de recomendação, tendo em vista que não foi possível constatar, nos autos, que a referida omissão editalícia acarretou prejuízos concretos à coleta de lixo do jurisdicionado, levando-se em consideração, ainda, a baixa densidade demográfica do município de Mário Campos, que, conforme informação extraída no *site* do IBGE⁶, possui aproximadamente 15.207 habitantes e uma área territorial de 35,196km².

2.2. Dispensa de Licitação n. 100/2014.

A denunciante apontou, fl. 3, autos de n. 932622, a existência de possíveis irregularidades no procedimento da Dispensa de Licitação n. 100/2014, que objetivou a contratação emergencial, por tempo determinado, de parcela dos serviços municipais de limpeza urbana, coleta e destinação de resíduos sólidos, sobretudo o preço pago pelo Município de Mário Campos à

⁴ “[...] a Administração Pública só pode exigir registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando a entidade fiscalizar a atividade básica da empresa ou o serviço preponderante da licitação” (Licitação n. 912322, Segunda Câmara, sessão do dia 9/11/2017, Relator Wanderley Ávila), bem como a citada Denúncia n. 986583, de Relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, sessão de 25/5/2017.

⁵ “A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação” (Acórdão n. 2.769/2014 – Plenário, sessão do dia 15/10/2014, Relator Ministro Bruno Dantas).

“A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação”. (Acórdão n. 3.464/2017 – Segunda Câmara, data da sessão 25/4/2017, Relator Ministro André de Carvalho).

⁶ < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/mario-campos.html>? > Acesso em 22ago2019

empresa “Terraviva Ambiental”, no montante de R\$ 26.500,00 (vinte e seis mil e quinhentos reais).

No estudo inicial, fls. 1.076/1.078, autos de n. 932384, a 3ª CFM entendeu que as alegações da denunciante não mereciam prosperar, visto que “[...] o pressuposto elementar que autoriza a contratação direta por dispensa de licitação restou faticamente delineado, porquanto caracterizada a urgência de atendimento a situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou outros bens públicos ou particulares, nos moldes preconizados pelo inciso IV, do art. 24 da Lei Federal n. 8.666/93”. Ponderou, ademais, que:

[...]

[...] ainda que a contratação emergencial em comento tenha derivado de erro inescusável e/ou má gestão administrativa (e ressalvada a responsabilização, na forma da lei, de quem lhe houver dado causa – Orientação Normativa n. 11/AGU, de 01/04/09), uma vez configurado panorama fático emergencial, sem possibilidade de retorno ao status *quo ante*, alternativa não restaria ao gestor senão garantir a continuidade dos serviços de limpeza urbana e coleta e destinação dos resíduos sólidos, sobretudo diante dos riscos que sua inoperância, ainda que por período de tempo determinado, poderia acarretar, com possibilidade de grave comprometimento à saúde e à segurança da população local.

Ora, não se deve olvidar que o Prefeito do Município de Mário Campos se valeu, no caso, de um instrumento que lhe foi franqueado pela lei, justamente com vistas a fazer frente a situações desse jaez. Afinal, a exigência segundo a qual a dispensa de licitação só seria possível se a situação emergencial adversa não resultasse da culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para repeli-la não decorre da lei. Quando se lê o art. 24, IV, da Lei de Licitações e Contratos, constata-se que a licitação poderá ser dispensada, desde que exista urgência no atendimento de uma situação que, por si só, possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços e equipamentos. É, portanto, irrelevante, sob o ponto de vista normativo, perquirir sobre a situação que deu origem à emergência, porque se há uma urgência real a ser sanada, o interesse público impõe que sejam tomadas providências a fim de combatê-la, como forma de se evitar prejuízos ainda maiores.

Nessa ordem de ideias, a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União vem evoluindo, no sentido de consolidar nova orientação, oposta ao seu entendimento anterior segundo o qual a contratação por dispensa só seria possível desde que o agente não concorresse para criar a situação emergencial, tal como se depreende dos seguintes julgados:

[...]

Ainda a esse respeito, há que se considerar que a contratação emergencial ora avaliada, além de observar o critério da urgência, foi devidamente feita por prazo determinado (fls. 751/754), atendendo-se ao disposto no inciso IV, do art. 24 da Lei n. 8.666/93.

Superado, portanto, o exame quanto à sua legitimidade, deve-se registrar que a contratação emergencial em epígrafe também atendeu às prescrições do art. 26 da Lei n. 8.666/93, no que diz respeito à regularidade formal, posto que: i) houve sua comunicação e ratificação pela autoridade superior (fls. 746/747); ii) respeitou-se a publicidade devida (fl. 748); iii) restou caracterizado, nos autos, a situação emergencial justificadora da dispensa (fls. 684/695); iv) foram indicadas as razões de escolha do fornecedor ou executante, bem como justificado o preço avençado, tendo-se acostado, inclusive, pesquisa de preços (fls. 684/685, 696/708, 709/709/717, 746/747). (Grifei)

Finalmente, deve-se ressaltar que, contrariamente ao que foi alegado pela denunciante, dos documentos acostados não se pôde apurar irregularidade quanto aos valores fixados a título de remuneração pelos serviços contratados emergencialmente. Primeiro, porque o preço estipulado no âmbito da dispensa mostrou-se condizente o valor da proposta vencedora do

certame imediatamente anterior (Procedimento Licitatório n. 146/2014) (fls. 597/600, 751/754). Segundo, porque na especificação do objeto contratual há a indicação clara de que ao particular incumbia fornecer ao Município de Mário Campos tanto o veículo adequado ao transporte dos resíduos coletados, quanto a mão de obra para execução desses serviços (motorista e ajudantes) (fls. 696/708).

Ante o exposto, acolho a manifestação da 3ª CFM e proponho o afastamento deste apontamento, por entender que, de fato, a contratação emergencial atendeu aos comandos dispostos na Lei n. 8.666/1993.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em prejudicial de mérito, proponho que seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, com relação aos apontamentos de irregularidade da Denúncia n. 932384 (piloto), nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, inciso V, ambos da Lei Orgânica do Tribunal.

Quanto ao mérito, proponho que os apontamentos de irregularidade da Denúncia n. 932622 (em apenso) sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de penalidades aos agentes públicos responsáveis, diante das circunstâncias do caso inerentes ao item 2.1 da fundamentação, especificamente em relação à omissão da Administração no momento de exigir documentos aptos a comprovarem a qualificação técnica das empresas licitantes.

De todo modo, recomendo aos atuais gestores da Prefeitura de Mário Campos que, nos próximos certames envolvendo a contratação de serviços de limpeza urbana e coleta e destinação de resíduos sólidos, passem a exigir dos licitantes a comprovação de registro junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – Crea, bem como a prova da existência de profissional integrante do quadro permanente da empresa, detentor de atestado de capacidade técnica perante o referido Conselho.

Intimem-se os responsáveis pelo DOC, os atuais gestores por via postal e o Ministério Público de Contas na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, com relação à Denúncia n. 932384 (piloto), nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, ambos da Lei Orgânica do Tribunal; **II)** julgar parcialmente procedentes, no mérito, os apontamentos de irregularidade da Denúncia n. 932622 (em apenso), nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de penalidades aos agentes públicos responsáveis, diante das circunstâncias do caso, especificamente em relação à omissão da Administração no momento de exigir documentos aptos a comprovarem a qualificação técnica das empresas licitantes; **III)** recomendar aos atuais gestores da Prefeitura de Mário Campos, que, nos próximos certames envolvendo a contratação de serviços de limpeza urbana e coleta e destinação de resíduos sólidos, passem a exigir dos licitantes a comprovação de registro junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – Crea, bem como a prova da existência de

profissional integrante do quadro permanente da empresa, detentor de atestado de capacidade técnica perante o referido Conselho; **IV)** determinar a intimação dos responsáveis pelo DOC, dos atuais gestores por via postal e do Ministério Público de Contas, na forma regimental; **V)** determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, O Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de setembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

jc/kl

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 de
Deliberações e Jurisprudência**