

**Processo:** 1092275  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** ECSAM Serviços Ambientais Ltda.  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Ibitiré  
**Partes:** Willian Parreira Duarte, José Antônio de Jesus, André Weiss Teles, Wellington Rodrigues Parreiras  
**Procurador:** Wagner Fernandes Miguel, OAB/MG 108.586  
**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

**SEGUNDA CÂMARA – 7/3/2023**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ACOLHIDA EMPREITADA INTEGRAL. SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA. REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ORDEM DE GRANDEZA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA. IMPROCEDÊNCIA.

É legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes para fins de apuração da qualificação técnica das licitantes, desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado e em proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

**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 preliminar, a ilegitimidade passiva do Sr. Willian Parreira Duarte, nos termos e limites da fundamentação;
- II) julgar, no mérito, improcedente a presente denúncia, em face da observância das normas e dos parâmetros jurisprudenciais atinentes aos quantitativos exigidos para qualificação técnico-operacional;
- III) determinar a intimação do denunciante dos denunciados desta decisão;
- IV) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, a teor do inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de março de 2023.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**SEGUNDA CÂMARA – 7/3/2023**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Denúncia, com pedido liminar, formulada por ECSAM Serviços Ambientais Ltda., em face da Tomada de Preços n.º 008/2020, Processo Administrativo n.º 061/2020, do Município de Ibitaré, cujo objeto é a “contratação de empresa especializada e habilitada em empreitada integral de serviços de Capina, Roçada, Pintura de Meio-Fio, Retirada de Material inerte, Limpeza e Varrição pontual e Serviços Complementares no Município de Ibitaré, com infraestrutura operacional, com fornecimento da mão de obra, materiais e equipamentos necessários” (peça n.º 2, p. 34).

Em síntese, insurgiu-se a empresa denunciante contra os requisitos exigidos para a comprovação da qualificação técnica, os quais, conforme afirma, afrontam o disposto no art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, pugnando pela suspensão da licitação.

A fim de analisar o pedido cautelar, constatei, em consulta ao *site* da Prefeitura de Ibitaré, a celebração do Contrato Administrativo n.º 088/2020, oriundo da Tomada de Preços n.º 08/2020. Diante disso, indeferi o pleito liminar, com fundamento no art. 60 da Lei Complementar Estadual n.º 102/2008 e no art. 267 do Regimento Interno (peça n.º 6).

A unidade técnica, em sede de análise inicial, considerou excessiva a comprovação do quantitativo de membros da equipe de trabalho exigido para comprovação de capacidade técnico-operacional e profissional, em manifesta violação ao disposto no enunciado da súmula n.º 263, do Tribunal de Contas da União – TCU, bem como à precedente desta Corte de Contas, acarretando indevida restrição à competitividade (peça n.º 14).

O *Parquet* não teceu aditamentos à Denúncia, tendo requerido apenas a citação dos responsáveis indicados pela unidade técnica (peça n.º 16).

Em seguida, determinei a citação do Prefeito William Parreira Duarte, do Secretário Municipal de Administração André Weiss Teles, do então Presidente da Comissão Permanente de Licitação José Antônio de Jesus e do então Secretário Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos Wellington Rodrigues Parreiras, os quais apresentaram defesa e acostaram documentos aos autos (peças n.º 27, 29 e 31).

Em sede de manifestação conclusiva, o órgão técnico sugeriu o reconhecimento da ilegitimidade passiva do Sr. William Parreira Duarte, visto que não foram identificados atos administrativos por ele praticados, assim como o acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos denunciados, quanto ao mérito (peça n.º 33).

O Ministério Público junto a este Tribunal acolheu as conclusões da unidade técnica e opinou pela extinção do processo sem resolução de mérito (peça n.º 35).

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**1. Preliminar: Ilegitimidade passiva**

Em sua peça defensiva, o Prefeito William Parreira Duarte arguiu sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da presente ação de controle, porquanto não praticou nenhum ato administrativo no procedimento administrativo de contratação em análise.

Argumenta que a Lei Complementar Municipal n.º 38/2001, que estabelece a organização e os procedimentos de Administração do Município de Ibitaré, não atribui ao Prefeito a prática de qualquer ato administrativo relacionado a procedimento licitatório. Pelo contrário, de acordo com o Alcaide, o art. 68 da referida legislação estabelece que a condução dos certames

licitatórios é atribuição do Departamento de Material e Patrimônio, vinculado à Secretaria Municipal de Administração.

A propósito, aduz que o Decreto n.º 5.714, de 21 de junho de 2018, editado em seu mandato, regulamenta a delegação de competência aos agentes da alta administração para a ordenação, liquidação, autorização e pagamento de despesa.

O órgão técnico manifestou-se pelo reconhecimento da ilegitimidade do Sr. William Parreira Duarte, pois não foram identificados atos por ele praticados (peça n.º 33, p. 13).

De fato, observo que o pleiteante, no uso das atribuições conferidas pelos incisos II e V do art. 68 da Lei Orgânica Municipal, editou o Decreto Municipal n.º 5.714/2018, por meio do qual delega competência aos Secretários Municipais, auxiliares diretos e corresponsáveis pela administração como instrumento de descentralização administrativa.

Diante do exposto, na preliminar, acolho a arguição de ilegitimidade passiva do Prefeito William Parreira Duarte, excluindo-o da relação processual, haja vista a comprovação da delegação de competência.

## 2. Mérito

A denunciante afirma que o edital exige que as licitantes interessadas apresentem atestados de capacidade técnico-operacional e profissional, com comprovação de quantidade mínima de homens-mês. Nesse sentido, argumenta que a exigência extrapola os limites definidos pelo art. 30, da Lei n.º 8.666/1993.

Transcreve-se, por oportuno, o teor cláusula editalícia ora questionada, *ad litteram*:

### 7.4. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

(...)

“7.4.2. Atestado(s) de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT’s) devidamente registrado na entidade profissional competente, **comprovando que a empresa** executou serviço(s) de característica/grau de complexidade similar (es) ou superior(es) ao objeto desta licitação, que contenha(m) a execução dos serviços abaixo considerados de relevância técnica e/ou financeira, **no quantitativo mínimo indicado para cada um:**

✓ Equipes multifuncionais compreendendo os serviços de Capina, Roçada Mecanizada, Pintura de Meio-Fio e demais serviços correlatos **com quantitativo mínimo de 06 Equipes** disponibilizadas. **Para serem aceitas, as equipes disponibilizadas devem ter ordem de grandeza compatível à necessária de 16 homens/mês ou cuja soma dos atestados a atenda;**

✓ Capina Mecanizada executada com capinadeira mecanizada autopropelida com o **quantitativo mínimo de 06 Equipes disponibilizadas;**

7.4.3. Atestado(s) de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão (ões) de Acervo Técnico (CAT’s) devidamente registrado na entidade profissional competente, **comprovando que profissional (is) de nível superior**, indicado(s) para ser (em) o(s) responsável (is) técnico(s), executou serviço(s) de característica/grau de complexidade similar (es) ou superior(es) ao objeto desta licitação, que contenha(m) a execução dos serviços abaixo considerados de relevância técnica e/ou financeira, **no quantitativo mínimo indicado para cada um:**

✓ Equipes multifuncionais compreendendo os serviços de Capina, Roçada Mecanizada, Pintura de Meio-Fio e demais serviços correlatos. **Para serem aceitas, as equipes disponibilizadas devem ter ordem de grandeza compatível à necessária de 16 homens/mês ou cuja soma dos atestados a atenda;**

✓ Capina Mecanizada executada com capinadeira mecanizada autopropelida;” (grifei)

No Termo de Referência, por sua vez, prevê-se, *ipsis litteris*:

### 3. EXIGÊNCIAS PARA PARTICIPAÇÃO NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

#### 3.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Como mecanismo de garantia para a contratação de empresa efetivamente capaz de executar em sua integralidade o objeto proposto pelo presente termo de referência, com garantia de qualidade, prazo e eficiência técnica, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos solicita a inclusão dos seguintes itens para a qualificação técnica das licitantes interessadas:

- a) Certidão de Registro no órgão profissional competente (CREA) da licitante e de seus responsáveis técnicos;
- b) Atestado de Capacidade Técnica Operacional que contenha a disponibilização de:
  - a. Equipes multifuncionais compreendendo os serviços de Capina, Roçada Mecanizada, Pintura de Meio-Fio e demais serviços correlatos. Faculta-se a área técnica aceitar ou não o somatório de atestados desde que atendam o quantitativo mínimo de 06 Equipes disponibilizadas. Faculta-se a área técnica aceitar ou não o somatório de atestados desde que atendam o quantitativo mínimo de 06 Equipes disponibilizadas. **Para serem aceitas, as equipes disponibilizadas devem ter ordem de grandeza compatível à necessária: 16 homens/mês;**
  - b. Capina Mecanizada executada com auxílio de capinadeira mecanizada autopropelida. Faculta-se a área técnica aceitar ou não o somatório de atestados desde que atendam o quantitativo mínimo de 6 Equipes disponibilizadas.
- c) Atestado de Capacidade Técnica Profissional que contenha a disponibilização de:
  - a. Equipes multifuncionais compreendendo os serviços de Capina, Roçada Mecanizada, Pintura de Meio-Fio e demais serviços correlatos. **Para serem aceitas, as equipes disponibilizadas devem ter ordem de grandeza compatível à necessária: 16 homens/mês;**
  - b. Capina Mecanizada executada com auxílio de capinadeira mecanizada autopropelida.
- d) Comprovante de Vínculo do RT e da Licitante;
- e) Atestado de Visita Técnica ou Declaração de Dispensa da Visita, assumindo neste cenário toda a responsabilidade;
- f) Declaração do RT do atestado técnico apresentado garantindo sua disponibilidade em ser o responsável técnico do objeto em questão. (destaquei)

Os denunciados argumentaram, em suma, que de um total de 27 equipes necessárias para a execução dos serviços, o edital exige apenas a comprovação de experiência anterior de 06 equipes, cujo quantitativo de pessoal necessário na composição de cada equipe deveria ser compatível com a ordem de grandeza do edital, ou seja, 16 homens/mês. Logo, frisaram que a quantidade de pessoal de cada equipe não se compara com a quantidade de equipes.

Os defendentes asseveraram, também, que o conceito técnico da expressão “ordem de grandeza”, contida no edital, diz respeito a uma permissibilidade objetiva, indicando, alternativamente, a possibilidade de aceitação “da ordem de grandeza de 16” e não do número exato de 16. Assim, explicitaram que, conforme cálculos científicos, a ordem de grandeza de 16 é 10.

A unidade técnica, revendo seu posicionamento inicial, em virtude das razões apresentadas pelos responsáveis, manifestou-se pela improcedência da denúncia, com o que corroborou o *Parquet*.

É consabido que as exigências de qualificação técnica almejam aferir se a licitante reúne condições necessárias e suficientes para execução satisfatória do objeto contratual, buscando

minimizar, assim, os riscos de uma potencial descontinuidade do contrato em decorrência da seleção de empresa que não disponha de capacidade técnica para sua fiel execução.

De acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas, o quantitativo de execução prévia do objeto considerado razoável pela jurisprudência é de até 50%, consoante precedente a seguir colacionado:

DENÚNCIA. FUNDAÇÃO HOSPITALAR. PREGÃO PRESENCIAL. ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DE VALE ALIMENTAÇÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DOS CRÉDITOS. PAGAMENTO ANTECIPADO. EXCEPCIONALIDADE. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. EXIGÊNCIA EXCESSIVA. QUANTITATIVOS SUPERIORES A 50% (CINQUENTA POR CENTO). PROCEDÊNCIA PARCIAL. ERRO GROSSEIRO. RESPONSABILIZAÇÃO.

[...]

2. Para fins de qualificação técnica, os tribunais pátrios admitem exigências de até 50% (cinquenta por cento) de comprovação de execução de serviços de mesma natureza dos que se pretende contratar, isto é, a Administração deve definir no instrumento convocatório quais parcelas do objeto possuem maior relevância, seja em relação ao seu valor ou a sua importância para o conjunto dos serviços, e definir em relação a quais serviços devem ser comprovados até 50% (cinquenta por cento) de experiência por meio dos atestados de capacidade técnica.

3. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. [Denúncia n.º 1.088.751. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Segunda Câmara. Deliberada na sessão do dia 2/6/2022. Acórdão disponibilizado no DOC de 7/6/2022]

Nesse diapasão, impende transcrever o teor da súmula n.º 263 do Tribunal de Contas da União – TCU:

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

Reproduz-se, ainda, por oportuno, excerto de recente julgado do TCU:

“A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação.” (Acórdão n.º 1.251/2022, Segunda Câmara. Relator: Ministro André de Carvalho - Boletim de Jurisprudência n.º 394 de 11/04/2022).

Pois bem! No caso concreto em exame, verifica-se que a quantidade total de equipes descrita no edital é de 27, cada uma delas composta por 16 homens, perfazendo um total de 432 homens. Assim, considerada a quantidade exigida para comprovação de experiência anterior (6 equipes) multiplicada pela quantidade de homens em cada equipe, obtém-se o total de 96 homens, que corresponde a, aproximadamente, 22% do total, não extrapolando, portanto, os limites legislativos e jurisprudenciais aplicáveis à matéria.

Ademais, consoante afirmado pela defesa, por conta da expressão “ordem de grandeza”, que é um método matemático utilizado para arredondamento, mediante o qual se transforma um número em uma potência de base 10, o edital exigia, na verdade, a comprovação de prestação de trabalho anterior por 6 equipes com 10 membros.

Outrossim, é de salutar importância destacar que 4 empresas participaram do certame, cujo valor estimado da contratação era de R\$2.869.277,58. *In casu*, a proposta mais vantajosa apresentada foi de R\$2.551.501,23, de modo que houve uma economia de R\$317.776,35 aos

cofres públicos, demonstrando-se, assim, que, na prática, houve competitividade e alcance do melhor preço.

Dessarte, considerando que os quesitos de qualificação técnico-operacional e profissional se referem às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, guardando proporção com a dimensão e a complexidade da execução, considero legal a exigência de comprovação de quantitativos mínimos em serviços com características semelhantes, nos termos definidos no instrumento convocatório, razão pela qual julgo improcedente a Denúncia.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, na preliminar, reconheço a ilegitimidade passiva do Sr. Willian Parreira Duarte, nos termos e limites da fundamentação.

No mérito, julgo improcedente a presente denúncia, em face da observância das normas e dos parâmetros jurisprudenciais atinentes aos quantitativos exigidos para qualificação técnico-operacional.

Intimem-se denunciante e denunciados desta decisão.

Findos os procedimentos pertinentes, archive-se o processo, a teor do inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

\* \* \* \* \*