

Processo: 1101766
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Rogério Antunes Silva Ltda.
Denunciado: Município de Catuji
Partes: Patrícia Gomes Pereira, Rafaela Silva Santos, Daiane Coimbra Ferreira, Maria José de Oliveira
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 19/3/2024

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE MODERNIZAÇÃO DA REDE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, ILUMINAÇÃO ORNAMENTAL EM PRAÇAS, JARDINS, CAMPO, QUADRA DE FUTEBOL E NATAL. NÃO DIVULGAÇÃO DA ÍNTEGRA DO EDITAL EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL DO MUNICÍPIO. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. EXCEÇÃO CONSTANTE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. PARCELAMENTO DO OBJETO. CAPACIDADE TÉCNICA. PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DESCARTE ECOLÓGICAMENTE CORRETO DE MATERIAIS PARA FINS DE HABILITAÇÃO. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. TRATAMENTO DIFERENCIADO. REABERTURA DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS. AUSÊNCIA DO ADEQUADO PLANEJAMENTO E ESTIMATIVA DO VOLUME DA CONTRATAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. É dever da Administração tornar públicos os atos relativos às licitações, o que inclui a publicação do instrumento convocatório e de todos os seus atos subsequentes em meio eletrônico, em observância ao ordenamento jurídico brasileiro, em especial aos princípios da publicidade, da transparência e da competitividade.
2. Em licitações públicas, havendo a necessidade da reunião de objetos pertinentes em lotes, devem ser efetivamente explicitadas, na fase interna da licitação, as vantagens técnicas e econômicas auferidas com a utilização deste modelo de contratação.
3. As exigências de qualificação técnica previstas em editais de licitação, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, devem estar focadas na essência da obra ou serviço licitado, isto é, naquilo que seja fundamentalmente importante para o resultado pretendido pela contratação.
4. Mesmo no âmbito do sistema de registro de preços, em que não há compromisso de contratação de todo o quantitativo estimado, é indispensável a apresentação de estudos concretos que respaldem, justifiquem e minimamente quantifiquem as necessidades administrativas a serem satisfeitas, demonstrando o planejamento da contratação, de forma a evidenciar sua viabilidade em atenção ao interesse público.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expandidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a denúncia apresentada em face do Processo Licitatório 33/2021, Pregão Presencial 13/2021, promovido pelo Município de Catuji, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:
- a) adoção do tipo de licitação “menor preço global” e ausência de parcelamento do objeto (item II.2 da fundamentação);
 - b) ausência de planejamento adequado para a realização do certame (item II.7 da fundamentação);
- II) aplicar multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) à Sra. Rafaela Silva Santos, enquanto autoridade requisitante do objeto licitado e subscritora do termo de referência, pela ausência de planejamento adequado para a realização do certame (item II.7 da fundamentação), nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica;
- III) recomendar ao Município de Catuji, nas pessoas dos atuais Prefeito e Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que, em futuros certames: (i) sejam tornados públicos os atos relativos às licitações, o que inclui a publicação do instrumento convocatório e de todos os seus atos subsequentes em meio eletrônico, em observância ao ordenamento jurídico brasileiro, em especial aos princípios da publicidade, da transparência e da competitividade; (ii) havendo a necessidade da reunião de objetos pertinentes em lotes, sejam efetivamente explicitadas, na fase interna da licitação, as vantagens técnicas e econômicas auferidas com a utilização deste modelo de contratação; e (iii) ao prever exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, foque na essência da obra ou serviço licitado, isto é, naquilo que seja fundamentalmente importante para o resultado pretendido pela contratação;
- IV) determinar o arquivamento dos autos após a promoção das medidas legais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente, em exercício, Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de março de 2024.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente em exercício

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 19/3/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de suspensão liminar do certame, apresentada pela empresa Rogério Antunes Silva Ltda., em face de alegadas irregularidades no Processo Licitatório 33/2021, Pregão Presencial 13/2021, instaurado pela Município de Catuji, com vistas ao registro de preço para futura e eventual contratação da prestação de serviços de engenharia, de melhoria e modernização da iluminação pública municipal.

Em síntese, a denunciante alegou que: (i) o edital relativo ao procedimento licitatório não teria sido devidamente publicado no site oficial da Prefeitura; (ii) o tipo de licitação, “menor preço global”, restringiria a competitividade do certame; (iii) haveria imprevisibilidade dos serviços de maior relevância para fins de demonstração de capacidade técnica dos licitantes; (iv) seria irregular a exigência de engenheiro agrônomo como requisito de comprovação da capacidade técnica do licitante; (v) a exigência constante do subitem 7.2.4.4, “c” do edital, segundo o qual a licitante deverá comprovar que atende aos requisitos da Lei 7.404/2010, relativamente à política nacional de resíduos sólidos, extrapolaria o rol de documentos constantes do art. 30 da Lei 8.666/1993; (vi) teria sido retirada a exclusividade da licitação para ME e EPP sem a concessão de novo prazo para apresentação das propostas após retificação do edital.

A documentação foi recebida como denúncia em 19/05/2021 (peça 4) e distribuída à minha relatoria em 20/05/2021 (peça 5), ocasião em que, por meio do despacho de peça 6, antes de me manifestar acerca do pedido de medida cautelar, entendi necessária a oitiva da Sra. Patrícia Gomes Pereira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritora do edital.

Em resposta à diligência, a interessada encaminhou manifestação e documentação à peça 11.

À peça 14, indeferi o pedido cautelar, considerando que o certame em questão foi concluído em 21/05/2021, conforme termo de homologação anexado à f. 235 do arquivo “PL 033.2021 PP 013.2021”, peça 11, e que, na mesma data, foi firmado com a empresa Goval Engenharia Ltda. o Contrato 40/2021 (f. 245-252 do arquivo “PL 033.2021 PP 013.2021”, peça 11).

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 3ª CFM, em estudo de peça 20, concluiu pela procedência parcial da denúncia, sustentando ser irregular apenas a exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação para o certame.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, apontou a existência das seguintes irregularidades no certame (peça 22): (i) ausência de parcelamento do objeto licitado; e (ii) ausência do adequado planejamento da licitação.

Assim, em atenção às manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, determinei, à peça 23, a citação da Sra. Patrícia Gomes Pereira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritora do edital, e da Sra. Rafaela Silva Santos, subscritora do termo de referência e autoridade solicitante da contratação.

Embora devidamente citadas, as responsáveis não se manifestaram, conforme certificado à peça 28.

À peça 29, acolhendo proposição do Ministério Público de Contas (peça 22), recomendei ao Município de Catuji, nas pessoas dos então Prefeito e Pregoeiro, que se abstivessem de permitir a adesão de órgãos não participantes (caronas) à Ata de Registro de Preços 14/2021, decorrente

do pregão sob análise, até a deliberação de mérito sobre as irregularidades apontadas nos presentes autos.

Ato contínuo, o *Parquet*, em parecer conclusivo, peça 35, opinou pela procedência parcial da denúncia, em razão da (i) exigência editalícia de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação, da (ii) ausência de parcelamento do objeto licitado, bem como da (iii) ausência do adequado planejamento da licitação. Ademais, opinou pela aplicação de multa à Sra. Rafaela Silva Santos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Ausência de publicação do instrumento convocatório no site oficial do Município

A denunciante alegou que, em que pese tenha tido acesso ao instrumento convocatório do certame, não teria encontrado o edital no site da Prefeitura.

Em resposta à diligência determinada à peça 6, a Sra. Patrícia Gomes Pereira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município, informou que a licitante teria tido o devido acesso ao edital, não havendo que se falar em ausência de publicidade (peça 11). Inobstante, noticiou que o edital não teria sido disponibilizado na internet em razão de o site oficial do Município estar em fase de adequação e conclusão, para atender integralmente às disposições da Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação – LAI.

A esse respeito, a unidade técnica, peça 20, destacou que, nos termos do disposto na LAI, cujo trecho destaco a seguir, o Município de Catuji não está obrigado a publicar os editais em seu endereço eletrônico, uma vez que, conforme consulta ao sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no ano de 2020, o ente municipal possuía 6.257 habitantes:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

[...]

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De fato, considerando que o Município de Catuji conta com uma população estimada em cerca de 6.200 habitantes, não há que se falar, no caso concreto, na obrigatoriedade de publicação de editais licitatórios em endereço eletrônico, em decorrência do disposto no art. 8º, § 4º, da Lei de Acesso à Informação, razão pela qual concluo pela **improcedência** do apontamento.

Registra-se, contudo, que as licitações a serem realizadas sob a vigência da Lei 14.133/2021 deverão obrigatoriamente ser divulgadas, na íntegra, incluindo evidentemente o edital e seus anexos, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Diante disso, entendo pela expedição de **recomendação** ao Município no sentido de tornar públicos os atos relativos às licitações, o que inclui a publicação do instrumento convocatório e de todos os seus atos subsequentes em meio eletrônico, em observância ao ordenamento jurídico brasileiro, em especial aos princípios da publicidade, da transparência e da competitividade.

II.2 – Adoção do tipo de licitação “menor preço global” (apontamento da denúncia) e ausência de parcelamento do objeto (aditamento do MPC)

Segundo aduziu a denunciante, o edital teria estabelecido o “menor preço global” como critério de escolha da melhor proposta, o que restringiria o caráter competitivo do certame, uma vez que a Lei 8.666/1993 “estabelece que o objeto da licitação deve ser parcelado no maior número de parcelas técnica e economicamente possíveis, visando uma maior competitividade e, assim, vantajosidade de contratação para a Administração”.

Alegou, assim, que, considerando os “serviços totalmente distintos” constantes do edital, o fracionamento da licitação em 4 certames se mostraria técnica e economicamente mais viável.

O estudo técnico de peça 20 sustentou que a obrigatoriedade do parcelamento do objeto depende da coexistência dos requisitos de viabilidade técnica da divisão e benefícios econômicos que dela eventualmente decorram. Ressaltou que, para decidir acerca da divisão em itens ou lotes, “deve-se levar em conta a razoabilidade, a proporcionalidade, a finalidade e o interesse público”, concluindo, por fim, que (sem grifos no original):

[...] os serviços de engenharia para execução de serviços na iluminação pública, bem como o fornecimento de materiais, ferramentas e mão de obra especializada, objeto licitado, guardam relação direta de continuidade, e, assim, a forma de execução das atividades por uma única empresa contratada pode agregar ganho de eficiência no gerenciamento do contrato, traduzindo-se em economicidade para a Administração em termos de melhor execução contratual, razão pela qual **conclui-se pela legalidade do critério de julgamento de menor preço global e, conseqüentemente, pela improcedência desse item da denúncia.**

O Ministério Público de Contas, à peça 22, diferentemente do estudo técnico, entendeu irregular a ausência de parcelamento do objeto licitado, mormente porque a justificativa apresentada no item 4.3 do termo de referência seria genérica e não estaria apta a demonstrar a “interdependência capaz de gerar prejuízo na execução dos serviços por mais de uma contratada”.

Ademais, considerando que apenas uma empresa participou do certame, o MPC reputou que o não parcelamento do objeto, além de ofender ao disposto no art. 23, § 1º, e art. 3º, § 1º, ambos da Lei 8.666/1993, restringiu a competitividade na licitação, frustrando a obtenção da melhor proposta para a Administração Pública.

A esse respeito, conforme prevê a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União – TCU, o parcelamento da licitação deve ser adotado como regra, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ainda sobre o tema, este Tribunal de Contas também sumulou o entendimento de que (Súmula 114):

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

Conforme se vê, é indubitável que, muito embora o parcelamento do objeto constitua regra geral, não se trata de postulado absoluto, devendo cada gestor, no exercício de sua discricionariedade e balizado pelos limites e previsões legais, determinar de que forma o objeto será decomposto em partes distintas, devendo ser avaliados os ganhos operacionais e a economia de escala que provenham de eventual reunião de objetos distintos compatíveis. Tudo isso, notoriamente, planejado na fase interna da licitação, momento que propicia à Administração divisar a estimativa das vantagens a serem perseguidas na contratação. Essa estimativa deve ser baseada em dados concretos, obtidos mediante elementos que demonstrem que a reunião dos objetos em um só lote é mais favorável ou atende melhor à necessidade da entidade licitante, não se admitindo, contudo, justificativas genéricas e subjetivas.

No caso dos autos, conforme destacado pelo *Parquet* de Contas, o termo de referência da licitação dispõe de planilha detalhada dos serviços licitados, trazendo, de forma minuciosamente especificada, 4 itens (e diversos subitens dele advindos), que, pela clareza da exposição, destaco a seguir: (i) serviços de iluminação pública urbana e rural; (ii) serviços de iluminação pública ornamental em praças e jardins; (iii) serviços de iluminação de campo e quadra de futebol; e (iv) serviços de iluminação de Natal.

Esses itens são compostos de **fornecimentos** (tais como luminárias completas – incluindo braços, fios, parafusos, cintas, relés, bases e conectores –, postes, cabos de alumínio, árvores de natal e caixas de presentes para decoração natalina) e **serviços variados** (instalação, retirada e transporte de luminárias, manutenção de rede de iluminação pública, poda e supressão de árvores, georreferenciamento, cadastramento e emplacamento da iluminação pública, locação de *software* e instalação de postes, por exemplo), fato que requer adequada motivação por parte da Administração a fim de fundamentar a contratação unificada.

Analisando a documentação constante dos autos, verifico à f. 2-5 do arquivo “PL 033.2021 PP 013.2021”, peça 11, que a solicitação da contratação foi realizada pela Sra. Rafaela Silva Santos, na qualidade de Secretária Municipal de Administração e Planejamento. E que a referida agente pública foi signatária do termo de referência (f. 20-32 do mesmo arquivo), que dispõe acerca da necessidade de instalação de postes e luminárias, apontando que o agrupamento dos itens em um mesmo lote se justificaria:

[...] por ser necessário que todos os itens sejam adjudicados a um único licitante, tendo em vista que são interdependentes, uma vez que a não execução de um deles inviabiliza a execução do outro. A adjudicação dos itens a diferentes licitantes causaria prejuízo para o conjunto e são considerados de uma mesma classe de prestação de serviço, como sendo de uma única empresa responsável por todo o objeto desta licitação em questão.

Em documento intitulado “Resposta à impugnação do edital” (f. 117-130 do mesmo arquivo), firmado pela Sra. Daiane Coimbra Ferreira, Pregoeira, e com o visto da Sra. Rafaella Rocha, Assessora Jurídica, chegou-se ao entendimento de que “a gestão por um único fornecedor permite que o órgão tenha uma equipe única para tratar de um único objeto” e, ainda:

[...] que a partir da implantação deste objeto garante-se o aumento nos níveis de controle e gestão, o que trará a possibilidade de maior economicidade nos serviços e otimização, [...]

gerando eficiência e melhor uso do recurso público na Administração. Enfim, não se trata de mera vantagem teórica, mas vantagem devidamente certa para a administração pública.

A meu ver, em que pese se possa cogitar da relação intrínseca entre os bens e serviços licitados, como o fez a unidade técnica, considero frágil a justificativa apresentada pela Administração para agrupar o objeto nos 4 itens pré-definidos no termo de referência, uma vez que não foram efetivamente demonstradas nem quantificadas as vantagens econômicas e técnicas potencialmente alcançadas com a licitação em lote único, em compensação à redução da competitividade.

Vale destacar que, de acordo com a “Ata de Reunião da Comissão de Pregão” (f. 224-228 do arquivo “PL 033.2021 PP 013.2021”, peça 11), apenas a empresa Goval Engenharia Ltda. esteve presente na sessão do certame, ocasião em que se sagrou vencedora pelo valor de R\$ 1.380.000,00.

Conclui-se, portanto, que no caso concreto, não restou demonstrada a vantajosidade do não parcelamento pela Administração Pública, embasada em estudo que justificasse técnica e economicamente a adoção deste modelo de contratação, razão pela qual reputo **procedente** o apontamento denunciado, complementado pelo estudo ministerial.

Não obstante, considerando que o não parcelamento, desde que devidamente motivado, era uma solução possível para Administração e que há posições dissonantes sobre a matéria, a exemplo das manifestações técnica e ministerial, entendo que não há que se falar, no caso concreto, em responsabilização dos agentes públicos encarregados da contratação nos moldes ora colocados.

Recomendo ao Município, contudo, que, em futuros certames, havendo a necessidade da reunião de objetos pertinentes em lotes, sejam efetivamente explicitadas, na fase interna da licitação, as vantagens técnicas e econômicas auferidas com a utilização deste modelo de contratação.

II.3 – Ausência de previsão das parcelas de maior relevância

A denunciante sustentou que o edital em comento não teria estabelecido as parcelas de maior relevância para fins de demonstração da capacidade técnico-profissional das licitantes, uma vez que o subitem 7.2.4.3 exigiria “experiência anterior na INTEGRALIDADE do objeto licitado e não apenas ao(s) item(s) de maior relevância do objeto”:

Assim, a exigência da comprovação de CAPACIDADE ESPECÍFICA, frustra o caráter competitivo do certame, vez que esta comprovação deve ser feita de forma a guardar a semelhança com os serviços de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado.

A esse respeito, a unidade técnica, peça 20, observou que o referido subitem do edital exigiu a comprovação, em qualquer quantidade, dos serviços descritos nos itens 3.1, 3.2, 3.7, 3.8, 4.1, 4.2 e 4.3 do termo de referência, tendo a Administração definido esses itens, portanto, como os mais relevantes.

Logo, entendeu-se improcedente a alegação da denunciante de que o edital não tinha previsto as parcelas de maior relevância, destacando o órgão técnico que não foram exigidas comprovações de execução idênticas ao objeto.

Inicialmente, colaciono o inteiro teor do subitem relativo à qualificação técnica em análise (sem grifos no original):

7.2.4.3 Para capacitação técnico-profissional, atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado da respectiva Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT), expedida(s) pela entidade profissional competente, que

comprove(m) a execução pelo Responsável Técnico indicado para o serviço, de serviços pertinentes e compatíveis com o objeto licitado, **devendo constar, no mínimo**, a execução dos serviços de iluminação de campo de futebol, itens 3.1, 3.2, 3.7 e 3.8 do termo de referência, e serviços de iluminação de natal, itens 4.1, 4.2 e 4.3 do termo de referência, permitindo o somatório de certidões, devendo constar da certidão ou ser informado pelo licitante o endereço do contratante e do local de execução dos serviços, de forma a permitir possível diligência.

Importa salientar que os itens identificados pela Administração Pública como de maior relevância, necessários para qualificação técnico-profissional foram, respectivamente: (3.1) fornecimento e instalação de poste DT 13/300, equipado, incluindo cruzeta de madeira ou ferro de 3m e eletrodutos de 1” para descida do circuito; (3.2) fornecimento e instalação de poste DT 11/300, equipado, incluindo cruzeta de madeira ou ferro de 3m e eletrodutos de 1” para descida do circuito; (3.7) fornecimento e instalação de projetor tipo LED, 150W, incluindo cabos 1.5mm XLPE e conectores; (3.8) fornecimento e instalação de projetor tipo LED, 200W, incluindo cabos 1.5mm XLPE e conectores; (4.1) fornecimento e locação de árvore de natal, torre, balão e outros desenhos de 18m a 20m de altura, equipada com cordões de LED fixo ou pisca-pisca [...]; (4.2) fornecimento e locação de árvore de natal, torre, balão e outros desenhos de 3m a 5m de altura, equipada com cordões de LED fixo ou pisca-pisca [...]; (4.3) fornecimento e locação de pinacolos, árvores decorativas e outros desenhos de 2m a 3m de altura [...].

Percebe-se, assim, que, ao contrário do alegado pela denunciante, a Administração Pública definiu os itens considerados como mais relevantes para fins de qualificação técnica.

Lado outro, entendo que o cerne da problemática diga respeito à inserção dos referidos itens como “parcelas de maior relevância”, mormente porque, em que pese concordar com o entendimento de que a exigência de comprovação da capacidade técnica em determinado procedimento licitatório apresenta certo nível de discricionariedade, no processo sob exame, considerando que o núcleo do objeto é a execução de serviços de iluminação pública, reputo que os referidos serviços elencados no subitem 7.2.4.3 não se tratavam daqueles de maior relevância nem de valor significativo.

Destaca-se, na oportunidade, que no bojo do processo licitatório não consta nenhum tipo de justificativa para inserção de tais serviços como relevantes para fins de qualificação-técnica, corroborando meu entendimento de que as exigências em tela foram desarrazoadas a ponto de poderem limitar o caráter competitivo do certame.

Ocorre que esse aspecto não foi aventado pelo denunciante, tampouco nos estudos técnicos e ministeriais, razão pela qual, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, deixarão de ser considerados para julgamento deste apontamento.

Assim, ainda que entenda que os limites da discricionariedade da Administração Pública na fixação das exigências de qualificação técnica foram ultrapassados, em dissonância com o que preceitua o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, considerando objetivamente o apontamento em tela, demonstrada a inserção de itens reputados como “de maior relevância” no edital e termo de referência, entendo pela **improcedência** da denúncia quanto a este ponto.

Não obstante, **recomendo** à Administração Municipal que, nos próximos certames, ao prever exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, foque na essência da obra ou serviço licitado, isto é, naquilo que seja fundamentalmente importante para o resultado pretendido pela contratação.

II.4 – Exigência de disponibilidade de engenheiro agrônomo como requisito de comprovação da capacidade técnica do licitante

A denunciante questionou, também, a exigência editalícia de declaração, por parte das licitantes, de disponibilidade de um engenheiro agrônomo, bem como de Certidão de Acervo Técnico (CAT), comprovando que o referido profissional tenha executado serviços de iluminação de campo de futebol e de iluminação de Natal.

Isso porque, segundo dispôs, os serviços seriam “secundários” e que o profissional habilitado seria o da especialidade “Engenharia Elétrica”, nos termos da Resolução Confea 218/1973 (peça 2, arquivo “DENÚNCIA COM PEDIDO DE LIMINAR DE SUSPENSÃO DA LICITAÇÃO - MUNICÍPIO DE CATUJI -MG - ASSINADO”, p.11, sem grifos no original):

Pelo exposto, é flagrante a ilegalidade da exigência de Certidão de Acervo Técnico – CAT atestando a execução de serviços de iluminação pública em nome de **engenheiro agrônomo, pois esse não detém competência para execução de tais serviços.**

Mesmo que o Município entenda que o CAT a ser emitido em nome do Engenheiro Agrônomo deva conter os serviços de poda e/ou supressão de árvores, e não serviços de iluminação, tal exigência é ilegal, vez que tais serviços não foram especificados como de maior relevância no instrumento convocatório.

A unidade técnica, em relatório de peça 20, asseverou ser legal a exigência de declaração de disponibilidade de um engenheiro agrônomo, nos seguintes termos:

Em se tratando de serviços que envolvam parcelas afetas à engenharia, será indispensável que tanto a pessoa jurídica como o responsável técnico sejam registrados perante o CREA, em conformidade com o art. 15 da Lei nº 5.194/66, sendo indispensável, portanto, a exigência de comprovação do registro de tais pessoas no CREA, conforme autorizado pelo art. 30, I, da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe sobre a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente.

Portanto, no caso concreto, conforme visto, constata-se que os serviços de poda e supressão de árvores de médio e grande porte, bem como da prestação de serviços de poda de galhos de árvores, visando à melhoria da iluminação pública do município, foram inseridos como parte do objeto licitado, referente aos serviços de iluminação pública urbana e rural, conforme previsão dos subitens 1.17 e 1.18 do edital.

E, assim sendo, a exigência de disponibilidade de engenheiro agrônomo, registrado na entidade profissional competente, para integrar a equipe que executará os serviços de poda de árvores e galhos de árvores, com experiência comprovada na supervisão de serviços de natureza compatível, como documento de habilitação, constante do subitem 7.2.4.4, letras “a” e “b” do edital, mostra-se pertinente e compatível com o objeto licitado, dada a relevância técnica, em conformidade com os citados dispositivos legais.

Analisando os autos, verifico que o subitem 7.2.4.4 dispôs, especificamente, acerca da apresentação de declaração de disponibilidade de pessoal técnico especializado para integrar a equipe que executaria os serviços objeto da licitação e que, nessa equipe, deveria constar:

- a) 1 (um) engenheiro elétrico e 1 (um) engenheiro agrônomo, registrado na entidade profissional competente, detentor da Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT) apresentada para habilitação, que participará dos serviços e responderá como responsável técnico;
- b) 1 (um) engenheiro elétrico e 1 (um) engenheiro agrônomo, registrado na entidade profissional competente, com experiência profissional comprovada em supervisão de serviços de natureza compatível com o objeto licitado, devendo realizar, quando necessário, visita(s) no Município de CATUJI, se inteirando das condições de execução do serviço e promovendo as alterações necessárias;

Trata-se, assim, de requisito de qualificação técnica que, conforme entendimento trazido pelo Conselheiro Cláudio Terrão no bojo da Denúncia 1102195, tem como objetivo “comprovar que a empresa possui pessoal apto a cumprir as obrigações assumidas com a Administração Pública e, dessa forma, garantir que o serviço seja executado com a devida qualidade”.

De forma a avaliar a razoabilidade de exigência de declaração de disponibilidade de engenheiro agrônomo, importa esclarecer que, no item “serviços de iluminação pública urbana e rural”, 2 dos subitens – 1.17 e 1.18 – tratam, respectivamente, do “serviço de poda e supressão de árvores de médio e grande porte” e do “serviço de poda de galhos de árvores de médio e grande porte para melhoria da iluminação pública”.

Diante do objeto licitado, devidamente demonstrado no termo de referência, os serviços de poda e supressão de árvores e galhos tinham por objetivo a melhoria da iluminação pública no âmbito municipal e foram inseridos, indubitavelmente, como parte integrante e necessária do objeto licitado (serviços de iluminação pública urbana e rural), sendo relevantes tecnicamente para a consecução do objeto pretendido.

Assim, diante das peculiaridades do caso concreto, entendo como razoável a exigência de declaração de disponibilidade de engenheiro agrônomo, guardando compatibilidade com o objeto do certame, sendo, portanto, **improcedente** o apontamento.

II.5 – Exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas como requisito de habilitação

A denunciante questionou a previsão editalícia, contida no subitem 7.2.4.4, “c”, segundo o qual a empresa licitante deveria apresentar, para fins de habilitação, atestado que comprovasse o descarte ecologicamente correto das lâmpadas elétricas:

7.2.4.4 [...]

C) A licitante deverá comprovar através de atestado, que atende os requisitos [do Decreto Federal] nº 7.404/2010, que estabeleceu para as normas de execução da política de resíduos sólidos, através de instituição credenciada pelo MMA - Ministério de Meio Ambiente; seja aderente ao programa federal de logística reversa, no que tange ao descarte ecologicamente correto, sem depender do poder público, referente a destinação de lâmpadas de vapor de sódio, vapor de mercúrio e mista.

Ainda, alegou a denunciante que os atestados a serem exigidos, conforme estabelece o art. 30 da Lei 8.666/1993, deveriam fazer referência aos itens estabelecidos como os de maior relevância pelo edital, o que não é o caso do descarte de equipamentos. Assim, arguiu que a exigência caberia somente como condição de contratação, “pois, nesse caso, permite-se a participação de empresas que ainda não obtiveram o documento, mas que poderão consegui-lo antes da celebração do contrato”.

Quanto a este ponto, a unidade técnica, peça 20, entendeu que a exigência de apresentação do atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto das lâmpadas de vapor de sódio, vapor de mercúrio e mista é compatível com a legislação ambiental.

Por outro lado, no que tange ao momento, concluiu o órgão técnico que o referido atestado somente pode ser exigido do licitante vencedor, como condição indispensável para a celebração do contrato, sendo ilegal a sua exigência como requisito de qualificação técnica.

Em sede de manifestação conclusiva, peça 35, o *Parquet* de Contas entendeu que a exigência de documento ambiental como requisito de habilitação deveria ser considerada como erro grosseiro, “em razão do elevado grau de desídia e imperícia na aplicação das normas licitatórias, que criou obstáculos concretos à ampla competitividade, considerando a participação de única

licitante, bem como no planejamento e elaboração dos procedimentos que antecedem as contratações públicas, o que traz consigo o risco efetivo de uma contratação antieconômica”.

Antes de adentrar especificamente no mérito, insta consignar que o Decreto 7.404/2010, vigente à época, mas posteriormente substituído pelo Decreto 10.936/2022, dispunha em seu art. 13 que: “A logística reversa é o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”.

Assim, em concordância com o estudo técnico, reputo razoável a exigência de apresentação de atestado de comprovação do descarte ecologicamente correto dos materiais, em especial por entender que cabe à Administração Pública o juízo acerca da adequação e necessidade das condições para participação em certames licitatórios.

Além disso, entendo que tal imposição, assim como no âmbito das compras de pneus pela Administração Pública, em que frequentemente se exige certidão de regularidade junto ao Ibama, encontra respaldo no inciso IV do art. 30 da Lei 8.666/1993, que permite à Administração exigir dos licitantes prova de atendimento a requisitos previstos em lei especial para fins de qualificação técnica.

E a Lei Federal 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determina, em seu art. 33, que as empresas que atuam, por exemplo, na distribuição e comercialização de lâmpadas implantem sistema estruturado de logística reversa (sem grifos no original):

Art. 33. **São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa**, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, **os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:**

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Trata-se, portanto, de uma obrigação legal inerente às empresas que prestam este tipo de serviço com potencial poluidor, medida que, a meu ver, demonstra atenção da Administração Municipal com relação ao impacto ambiental do empreendimento licitado.

Diante disso, entendo **improcedente** o apontamento de irregularidade.

II.6 – Da retirada da exclusividade dada inicialmente a microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) sem a reabertura de prazo para formulação das propostas

A denunciante sustentou que, inicialmente, o subitem 3.4.9 do edital definiria o certame como **preferencial** para microempresas e empresas de pequeno porte, conforme disposição constante do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, ao invés de **exclusivo** para ME, EPP e MEI nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

Alegou, ainda, que após apresentar suas razões em sede de impugnação, o Município teria tornado o certame de “ampla concorrência” sem reabertura de prazo para formulação das propostas.

A unidade técnica (peça 20) demonstrou que o art. 48, inciso I, da sobredita norma traz, de fato, a obrigatoriedade do edital exclusivo às ME e EPP quando o valor da contratação seja de até R\$ 80.000,00.

Na oportunidade, destacou que o art. 49 do mesmo diploma legal prevê exceções, destacando aquelas constantes dos incisos II e III: (i) quando não houver um mínimo de 3 fornecedores competitivos sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; (ii) quando o tratamento diferenciado não for vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Diante disso, a unidade técnica verificou que o valor estimado para contratação no bojo do Pregão Presencial 13/2021 foi de R\$ 1.400.000,00 e o valor do Contrato 39/2021 restou fixado em R\$ 1.380.000,00, não havendo que se falar em exclusividade na contratação das ME e EPP.

Por fim, quanto ao questionamento relativo à reabertura de prazo, entendeu o órgão técnico que, não havendo alterações nos requisitos que afetariam a formulação das propostas, não haveria necessidade de nova divulgação do edital pelo mesmo prazo original.

Verifico que o apontamento ora analisado se relaciona, de forma direta e objetiva, àquele examinado no II.2 da fundamentação, uma vez que a incidência do tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte só seria exigível caso o processo licitatório tivesse sido dividido em lotes, com critério de julgamento “menor preço por item”, o que não ocorreu no caso concreto.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1238/2016 – Plenário, enunciou que “Não há obrigação legal de parcelamento do objeto da licitação exclusivamente para permitir a participação de microempresas e empresas de pequeno porte. O parcelamento do objeto deve visar precipuamente o interesse da Administração”.

Assim, entendo pela **improcedência** do referido apontamento.

No que diz respeito, à ausência de reabertura de prazo para apresentação das propostas, também concluo pela **inexistência de irregularidade**, valendo-me da motivação constante do exame técnico de peça 20. Isso porque a alteração do instrumento convocatório em análise teve como consequência a ampliação da competitividade, e não alterar as características do serviço licitado, o que poderia impactar a formulação das propostas e ensejar a reabertura de prazo para os licitantes interessados.

II.7 – Ausência do adequado planejamento da licitação: inexistência de dados, projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços e fornecimentos demandados pela Administração, seus quantitativos, bem como possibilitem a definição do valor estimado da contratação (aditamento do MPC)

No parecer de peça 22, o Ministério Público de Contas sustentou que o Município de Catuji não se valeu do adequado planejamento para a realização do certame em comento. O representante ministerial defendeu que “o termo de referência ou qualquer outro documento juntado na fase interna do certame não contém dados concretos, estudos preliminares ou projeto básico que demonstrem quais são as necessidades concretas da administração municipal a serem satisfeitas e seus quantitativos”.

O *Parquet* ainda destacou que não constava entre os anexos do edital sequer o inventário dos ativos de iluminação pública e que não havia dado concreto ou estudo preliminar que amparasse o valor orçado e o quantitativo estimado, concluindo:

Diante do exposto, entende o Ministério Público de Contas ser irregular o certame ora examinado por ausência do adequado planejamento da licitação, notadamente a inexistência de dados, projetos ou estudos preliminares que demonstrem os serviços/fornecimentos demandados pela administração, seus quantitativos, bem como possibilitem a definição do valor estimado da contratação, em flagrante ofensa aos arts. 7º, § 2º, inc. II, e §4º, da Lei n. 8.666/1993.

De fato, conforme se depreende dos documentos relativos à fase interna da licitação, a Sra. Rafaela Silva Santos, Secretária Municipal de Administração e Planejamento, foi responsável pela solicitação acostada à f. 2-4 do arquivo “PL 033.2021 PP 013.2021”, peça 11, na qual restou disposto o quantitativo de 400 unidades de serviço, sem, contudo, especificar o quantitativo unitário para cada subitem.

Verifica-se, ainda, que as empresas Consbra Engenharia & Consultoria, Energizar Manutenção Elétrica, Solutions Construtora e P A R Najar Castro Eireli (f. 6-19 do arquivo “PL 033.2021 PP 013.2021”, peça 11) apresentaram cotações de preços com base em apenas uma unidade para cada bem ou serviço, culminando em um valor orçado total absolutamente dissonante daquele efetivamente contratado pela Administração Pública posteriormente.

O termo de referência (f. 20-32 do arquivo “PL 033.2021 PP 013.2021”, peça 11), também assinado pela Sra. Rafaela Silva Santos, trouxe a seguinte justificativa da contratação:

Atualmente o Município de CATUJI, possui diversos logradouros (ruas, praças e etc) que necessitam de instalação de postes e luminárias, tendo assim a necessidade da instalação desses e em alguns casos os postes já possuem luminárias, mas que com o decorrer do tempo estão danificadas ou não mais funcionam havendo assim a necessidade de substituí-los. Considerando ainda que a aquisição dos materiais e serviços constantes do processo em epígrafe faz-se necessário para manutenção e conservação da rede elétrica do município, além de alterações e complementações das mesmas, de modo a favorecer a comunidade do entorno das intervenções, promovendo uma melhor qualidade de vida aos munícipes.

No mesmo documento, foi fixado como valor unitário máximo da “US – unidade de serviços” (valor aleatório escolhido como referência para a fórmula definida no termo de referência para cálculo dos serviços) R\$ 3.500,00, que, multiplicado pelo total de 400 “US”, resultava no montante de R\$ 1.400.000,00, valor estimado pela Administração para a contratação:

4.1 – A administração fixa a estimativa de 400 “US”, no valor global aproximado de R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais) para 12 (doze) meses. Os valores e quantitativos são meramente estimados, podendo, portanto a Administração adquirir quantidades, valores maiores ou menores, sempre dentro dos parâmetros de preços registrados.

Por sua vez, o Contrato 40/2021 (f. 245-252 do arquivo “PL 033.2021 PP 013.2021”, peça 11) foi firmado entre o Município e a empresa Goval Engenharia Ltda., no valor global de R\$ 1.380.000,00.

Do esboço fático delineado, vislumbro que, tal qual exposto pelo parecer ministerial, inexistem estudos técnicos devidamente embasados em dados concretos que demonstrem e quantifiquem as necessidades administrativas a serem satisfeitas no caso, demonstrando falha na etapa de planejamento da contratação.

Conforme estabelece o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários é requisito obrigatório

quando da execução de obras e prestação de serviços. Ademais, é vedada a inclusão “de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo” (art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993).

A esse respeito, o doutrinador Marçal Justen Filho⁽¹⁾ destaca que:

[...] a licitação não pode ser instaurada sem a existência de informações precisas sobre a prestação a ser executada, as técnicas a serem adotadas, os custos e tudo o mais que se revelar como necessário para identificar os direitos e as obrigações das partes. O ato convocatório deverá descrever todas as etapas que serão executadas, com indicação dos encargos do contratado, cronograma físico-financeiro etc. Enfim, o ato convocatório deverá fornecer os detalhamentos equivalentes àquilo que se exige nas licitações para obra e serviço de engenharia.

Na mesma linha de interpretação, o Conselheiro Durval Ângelo, no bojo da Denúncia 1015554, apreciada pela Primeira Câmara em dia 08/06/2021:

Em estrita observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, a elaboração de estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação pública e têm como objetivo evidenciar a viabilidade técnica da contratação e a vantagem para o interesse público.

Ressalte-se que, conforme ponderou o Ministério Público de Contas à peça 22, a utilização do sistema de registro de preços, em que não há compromisso de contratação de todo o quantitativo estimado, não dispensa a apresentação de estudos concretos que respaldem, justifiquem e minimamente quantifiquem a demanda da Administração, dada a inexorável necessidade de adequado planejamento das contratações públicas.

Isso posto, reputo que a ausência de estudos técnicos preliminares como suporte ao termo de referência, de forma a subsidiar o objeto contratado e seus respectivos quantitativos e custos impossibilitam a demonstração da viabilidade técnica da contratação, motivo pelo qual entendo pela **procedência** do apontamento.

Sobre a responsabilização, cito enunciado do Acórdão 1673/2015 – Plenário do TCU, que firma a ideia de que “O dirigente que assina peça técnica em licitação (termo de referência ou, em sua ausência, instrumento convocatório), sem que sua conduta seja precedida, acompanhada ou mesmo subsidiada por pareceres técnicos, avoca para si a responsabilidade por eventuais irregularidades constatadas”. Ainda, o mesmo Plenário, em Acórdão 2459/2021, entendeu que poderá ser tipificada como erro grosseiro, para fins do art. 28 da Lindb, “a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos”.

Diante disso, tendo em vista a gravidade da irregularidade ora examinada, a qual submeteu a risco o erário e os interesses públicos do Município de Catuji, concluo pela aplicação de **multa** à Sra. Rafaela Silva Santos, subscritora do termo de referência e autoridade solicitante da contratação, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que seja julgada parcialmente procedente a denúncia apresentada em face do Processo Licitatório 33/2021, Pregão Presencial 13/2021, promovido pelo

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª edição, rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019, p. 215.

Município de Catuji, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades: adoção do tipo de licitação “menor preço global” e ausência de parcelamento do objeto (item II.2 da fundamentação); e ausência de planejamento adequado para a realização do certame (item II.7 da fundamentação).

Ainda, proponho que seja aplicada, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica, multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) à Sra. Rafaela Silva Santos, enquanto autoridade requisitante do objeto licitado e subscritora do termo de referência, pela ausência de planejamento adequado para a realização do certame (item II.7 da fundamentação).

Proponho, ainda, a emissão de recomendação ao Município de Catuji, nas pessoas dos atuais Prefeito e Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que, em futuros certames: (i) sejam tornados públicos os atos relativos às licitações, o que inclui a publicação do instrumento convocatório e de todos os seus atos subsequentes em meio eletrônico, em observância ao ordenamento jurídico brasileiro, em especial aos princípios da publicidade, da transparência e da competitividade; (ii) havendo a necessidade da reunião de objetos pertinentes em lotes, sejam efetivamente explicitadas, na fase interna da licitação, as vantagens técnicas e econômicas auferidas com a utilização deste modelo de contratação; e (iii) ao prever exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, foque na essência da obra ou serviço licitado, isto é, naquilo que seja fundamentalmente importante para o resultado pretendido pela contratação.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

ms/bm/rp

