

**Processo:** 1101742  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciantes:** Rio Novo Soluções Urbanas Eireli, João Carlos Meira Eireli  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Araguari  
**Responsáveis:** Antônio Cafrune Filho, Bruno Gonçalves dos Santos  
**Interessados:** Bruno Ribeiro Ramos, Renato Carvalho Fernandes  
**Apenso:** Denúncia n. 1101764  
**Processo referente:** Embargos de Declaração n. 1102161  
**Procuradores:** Anderson de Castro e Cordeiro - OAB/MG 145.820, Ângela Cristina Pupim Lima - OAB/MG 208.912, Angelina Silva de Oliveira - OAB/MG 160.956, Bruna Tamiris Freire da Silva Campos - OAB/MG 199.517, Daniel Ricardo Davi Sousa - OAB/MG 94.229, Daniely Souza Abreu - OAB/MG 191.368, Dione Aparecida Alves dos Santos Vieira - OAB/MG 214.290, Gabriela Resende Santos Souza - OAB/MG 169.526, Guilherme Stylianoudakis de Carvalho - OAB/MG 165.569, Gustavo Brito Rabelo - OAB/MG 204.336, Gustavo Fernandes Mota Borba - OAB/MG 190.137, Haiala Alberto Oliveira - OAB/MG 98.420, Igor Geraldo Magalhães Moreira - OAB/MG 186.420, Iris Cristina Fernandes Vieira - OAB/MG 140.037, Isabela Zanitti Teixeira Silva - OAB/MG 208.763, José Custódio de Moura Neto - OAB/MG 160.084, Laila Soares Reis - OAB/MG 93.429, Leonardo Furtado Borelli - OAB/MG 95.113, Leopoldo Alves Borges - OAB/MG 142.661, Maria Eugênia Prudente Gonçalves - OAB/MG 145.626, Matheus Ribeiro Lopes - OAB/MG 202.504, Paula Fernandes Moreira - OAB/MG 154.392, Renata Soares Silva - OAB/MG 141.886, Roberta Catarina Giacomo - OAB/MG 120.513, Victor Gomes Ribeiro - OAB/MG 164.557  
**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
**PRIMEIRA CÂMARA – 5/3/2024**

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES E OUTROS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ACOLHIDA. MÉRITO. PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. INEXISTÊNCIA. PROCEDÊNCIA. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE REGISTRO E QUITAÇÃO JUNTO AO CREA. IMPROCEDÊNCIA. EXIGÊNCIA DE PLANO DE TRABALHO. EXIGÊNCIAS MÍNIMAS ESSENCIAIS PARA O CUMPRIMENTO DO OBJETO. REGULARIDADE. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE. LEI MUNICIPAL. REGULARIDADE. ACORDO CELEBRADO COM MPT. PROGRAMA DE CONTROLE MÉDICO DE SAÚDE OCUPACIONAL – PCMSO E DE PROGRAMA DE PROTEÇÃO DE RISCOS AMBIENTAIS – PPRA. HABILITAÇÃO. PROCEDÊNCIA. PARCELAMENTO DO OBJETO EM SETORES. IMPROCEDÊNCIA. INEXEQUIBILIDADE. NÃO DEMONSTRADA. IMPROCEDÊNCIA. POSSIBILIDADE

DE DEMONSTRAÇÃO, POR MEIO DE DECLARAÇÃO, DE RESPONSÁVEL TÉCNICO PERTENCENTE AO QUADRO PERMANENTE DA EMPRESA NA HABILITAÇÃO. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. REGULAR. IMPROCEDÊNCIA. EXIGÊNCIA DE CADASTRO TÉCNICO DE ATIVIDADES E INSTRUMENTOS DE DEFESA AMBIENTAL E DO CADASTRO TÉCNICO DE ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS OU UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS. LEI FEDERAL APLICÁVEL. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Acolhida a preliminar de ilegitimidade suscitada, tendo em vista a ausência de conduta praticada pelo prefeito municipal, que suscitou sua ilegitimidade passiva *ad causam*, alegando não ter sido a autoridade homologadora do certame, tampouco o subscritor do contrato decorrente da Concorrência Pública constante dos autos.

2. Nos termos do art. 30, § 2º, da Lei n. 8.666/1993 e da jurisprudência desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, a Administração deve definir no instrumento convocatório, para fins de comprovação das capacidades técnico-profissional e técnico-operacional, quais parcelas do objeto possuem maior relevância e valor significativo.

3. A exigência editalícia de “Certidão de Registro e Quitação” junto ao respectivo conselho profissional não deve ser considerada irregular se ela faz referência à denominação conferida pela autarquia ao documento, que é, a um só tempo, comprovante de registro e comprovante de quitação da pessoa jurídica, nos termos de recentes julgados desta Corte de Contas.

4. É regular, nos termos do art. 30, § 6º, da Lei n. 8.666/1993, a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, desde que proporcional às dimensões e à complexidade do objeto a ser executado.

5. Nos termos do disposto no art. 30, IV, da Lei n. 8.666/1993, é possível exigir documentação relativa à qualificação técnica limitada à prova de atendimento de requisitos contidos em lei especial.

6. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é irregular a exigência de que as licitantes sejam registradas junto aos serviços especializados em Engenharia e Segurança do Trabalho e de que disponham de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO e de Programa de Proteção de Riscos Ambientais – PPRA, uma vez que não é possível a inclusão de requisitos de habilitação não previstos em lei, consoante dispõe o art. 30, § 5º, da Lei n. 8.666/1993.

7. A divisibilidade do objeto do certame é a regra, sempre que for possível, considerando o disposto pelo art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, de que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão segregadas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

8. Não sendo possível identificar a inexecutabilidade arguida pela denunciante, e havendo nos autos a composição de preços unitários devidamente detalhada, não há que se falar em irregularidade.

9. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas, a comprovação de que o responsável técnico deva integrar o “quadro permanente” da empresa licitante, nos termos do art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, deve ser efetuada por meio de qualquer relação admitida na legislação trabalhista (como é o caso do registro em carteira profissional), civil (a exemplo da condição de sócio ou, então, a vinculação por meio de contrato de prestação de serviços) ou, ainda, via declaração de contratação futura do profissional

detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste, a vista do contido no art. 30, § 6º, da Lei n. 8.666/1993.

10. A exigência de Cadastro Técnico de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e do Cadastro Técnico de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, como comprovação de qualificação técnica, na fase de habilitação, é possível quando guarda pertinência com o objeto da contratação e está prevista em lei especial, conforme dispõe o art. 30, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) acolher, na preliminar, por maioria, a arguição de ilegitimidade passiva apresentada pelo Sr. Renato Carvalho Fernandes, prefeito municipal, com a sua consequente exclusão do polo passivo da presente denúncia, à vista da ausência de conduta praticada por ele na Concorrência Pública nº 01/21, de acordo com o voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;
- II) julgar, no mérito, por unanimidade, parcialmente procedentes os apontamentos constantes da denúncia, apresentados em face da Concorrência Pública n. 1/2021, Processo n. 57/2021, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Araguari, nos termos do voto do Relator, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:
  - a) exigência indevida da comprovação da capacidade técnico-operacional e técnico-profissional de forma generalizada, sem indicação devida das reais parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, que devem ser simultaneamente observadas, em afronta ao disposto no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, bem como à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas;
  - b) exigência indevida de que as licitantes disponham de Programa de Controle Médico de Saúde Operacional – PCMSO e de Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRa na fase de habilitação, em afronta ao disposto no art. 30, *caput* e § 5º, ambos da Lei n. 8.666/1993, e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- III) afastar a aplicação de multa, por não ter sido identificado prejuízo à competitividade quanto às irregularidades apontadas, bem como não ter sido observada a ocorrência de conduta eivada de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb;
- IV) recomendar aos atuais gestores do Município de Araguari, especificamente aos responsáveis pela elaboração dos procedimentos licitatórios que, em licitações futuras:
  - a) restrinjam a indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado tão somente aos itens efetivamente expressivos, de modo a não interferir indevidamente a competitividade;
  - b) não prevejam exigências habilitatórias que extrapolem as disposições da Lei n. 8.666/1993;
- V) julgar improcedentes, ainda no mérito, os apontamentos de irregularidades complementares apresentados pela Unidade Técnica em face da Concorrência Pública n. 1/2021, Processo n. 57/2021, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Araguari;

- VI) determinar a comunicação dos denunciantes e do interessado pelo Diário Oficial de Contas – DOC, e a intimação dos responsáveis, bem como dos seus advogados constituídos, se houver, também pelo DOC;
- VII) determinar a intimação, por fim, do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- VIII) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo. Vencido o Relator na preliminar de ilegitimidade passiva.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 05 de março de 2024.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

AGOSTINHO PATRUS  
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Prolator de voto vencedor

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**PRIMEIRA CÂMARA – 10/10/2023**

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de denúncia, com pedido de suspensão liminar, formulada pela empresa Rio Novo Soluções Urbana Eireli, em face de possíveis irregularidades no âmbito da Concorrência Pública n. 1/2021, Processo n. 57/2021, promovida pelo Município de Araguari, que objetivava contratar empresa para prestação dos serviços de manutenção de áreas verdes e de serviços de varrição manual, caiação de meios-fios, remoção de entulhos e outros serviços afins.

A denunciante aduziu, em síntese, as seguintes ilegalidades: (i) exigência de quantitativos mínimos na comprovação da experiência profissional; (ii) exigência de comprovação de quitação perante o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea; (iii) exigência de apresentação de plano de trabalho como condição para assinatura do contrato; (iv) exigência de certificação expedida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Programa de Controle Médico de Saúde Operacional – PCMSO e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA; (v) adoção de parcelamento por setores; (vi) inexecuibilidade em decorrência de falhas na composição dos preços.

A documentação foi recebida e autuada como denúncia em 17/5/2021, peça n. 4, e distribuída à relatoria do então Conselheiro Sebastião Helvecio na mesma data, conforme termo de peça n. 5.

Em despacho de peça n. 6, em juízo superficial e urgente, o relator determinou a intimação do Sr. Antônio Cafrune Filho, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Distritais, e do Sr. Bruno Ribeiro Ramos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que encaminhassem a documentação relativa ao certame e, ainda, apresentassem as justificativas que entendessem cabíveis.

Consta, à peça n. 12, termo de apensamento da Denúncia n. 1101764, na qual o denunciante, João Carlos Meira Eireli, apontou como irregular a indicação de quase todos os serviços como parcelas de maior relevância e de valor significativo.

Devidamente intimados, os Srs. Antônio Cafrune Filho e Bruno Ribeiro Ramos encaminharam documentação à peça n. 14.

À peça n. 16, o relator indeferiu o pedido liminar, tendo em vista que este Tribunal, no exercício da fiscalização dos procedimentos licitatórios, só poderia suspender determinado procedimento licitatório até a data de assinatura do respectivo contrato ou da entrega do bem ou serviço, se houver fundado receio de grave lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito, e encaminhou os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM para análise inicial.

Em seguida, o Sr. Bruno Ribeiro Ramos, às peças n. 25/26, complementou a instrução processual com nova documentação.

A 1ª CFM, em análise inicial de peça n. 28, concluiu pela procedência dos seguintes apontamentos de irregularidades: i) exigência de quantitativos mínimos na comprovação da experiência profissional; ii) indefinição de quais seriam as parcelas de maior relevância e de valor significativo; e iii) exigência de comprovação de quitação perante o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea. Posicionou-se, ainda, pelo encaminhamento

dos autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª Cfose, para análise de parte das irregularidades assinaladas.

Os autos foram redistribuídos à relatoria do Conselheiro em exercício Adonias Monteiro em 26/11/2023, conforme termo de peça n. 36.

Em sua análise técnica à peça n. 37, a 1ª Cfose compreendeu como irregulares todos os apontamentos apresentados. Apresentou, ainda, os seguintes apontamentos complementares: i) a previsão de mera declaração de que a empresa irá contratar profissional com curso superior detentor de certidão ou atestado de capacidade técnica; ii) a exigência de atestado ou declaração de cadastro técnico de atividades e instrumentos de defesa ambiental. Entretanto, entendeu pela perda do objeto da denúncia devido a assinatura do contrato, recomendando que a Administração seja comunicada das irregularidades verificadas.

Após, o Ministério Público de Contas, em parecer preliminar à peça n. 39, afastou a alegação de perda do objeto realizada pela Unidade Técnica, opinando pela citação dos responsáveis.

Em despacho de peça n. 40, o relator determinou a citação do Sr. Antônio Cafrune Filho, secretário municipal de Serviços Urbanos e Distritais, subscritor do edital e do projeto básico; Sr. Renato Carvalho Fernandes, chefe do Executivo municipal e autoridade homologadora; e Sr. Bruno Gonçalves dos Santos, subscritor do projeto básico, para apresentarem defesa.

Citados, os responsáveis quedaram-se inertes, motivo pelo qual, de modo a evitar nulidades processuais, o relator renovou a citação por meio de despacho de peça n. 49.

O Sr. Bruno Gonçalves dos Santos colacionou documentação às peças n. 54/55.

Os Srs. Antônio Cafrune Filho e Renato Carvalho Fernandes apresentaram defesa conjunta à peça n. 56.

À peça n. 68, a 1ª CFM se manifestou pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva do Sr. Renato Carvalho Fernandes, e entendeu como procedentes as seguintes irregularidades apontadas: i) exigência de comprovação de quitação perante o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea; e ii) indicação irregular de quase todos os serviços como parcelas de maior relevância e de valor significativo. Entretanto, considerou que as irregularidades não impediram a competitividade do certame, motivo pelo qual orientou pela não-imposição de multa, mas apenas expedição de recomendações.

Conforme termo de peça n. 69, os autos foram redistribuídos à minha relatoria em 2/2/2023.

À peça n. 72, a 1ª Cfose também avaliou o Sr. Renato Carvalho Fernandes como parte ilegítima para figurar no polo passivo, mantendo posicionamento anterior a respeito do mérito, e recomendou que seja dada ciência à Administração das irregularidades observadas, de modo a evitar reincidência.

O *Parquet* Especial opinou, em parecer conclusivo à peça n. 74, pela parcial procedência das irregularidades nos termos das análises técnicas elencadas, com aplicação de multa e expedição de recomendações.

É o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Concedo a palavra à doutora Renata para apresentar suas alegações, por até quinze minutos, conforme previsto no § 1º do art. 191 do Regimento Interno.

ADVOGADA RENATA SOARES SILVA:

Renovo os meus votos, Excelência.

Inicialmente, pugnamos para que seja mantido o entendimento da unidade técnica com relação à preliminar de ilegitimidade passiva do prefeito municipal e com relação ao item referente à exigência de quantitativos mínimos de comprovação da experiência profissional, irregularidade essa afastada após apresentação da defesa. Com relação às outras irregularidades, Excelências, vou, aqui, mencionar algumas.

Inicialmente, com relação à exigência de comprovação de quitação perante ao CREA. Na verdade, não é excesso com relação a essa exigência. A própria certidão que é solicitada junto ao CREA já emite a informação de quitação ou não junto ao órgão. Então, entendemos que não há qualquer exigência – excesso – em se solicitar a comprovação de quitação perante ao CREA. No entanto, a administração também já modificou seus editais no sentido de pedir apenas a inscrição e o registro dos profissionais junto ao CREA.

Outro ponto que merece destaque é a exigência de plano de trabalho, que, na verdade, é uma exigência mínima realizada pela administração exatamente para que a empresa que vença o edital possa fornecer e informar se possui equipamento suficiente, se possui pessoal suficiente e disponibilidade para cumprir o objeto licitado com os preços por ela ofertados.

E, por fim, com relação à exigência de certificado da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, exigência de PPRA e PCMSO. Na verdade, essas exigências são fruto de um PAC firmado entre o município e o Ministério Público do Trabalho, então entendemos que não há qualquer irregularidade em se realizar esse tipo de exigência. E, por fim, Excelências, o próprio parecer conclusivo da unidade técnica manifestou no seguinte sentido – peça vênha para ler:

“Por outro lado, ainda que haja constatação de irregularidade no certame, verifica-se que tais falhas não impediram a competitividade no procedimento licitatório, tanto é que fora assinado contrato com uma das licitantes participantes, a empresa Golden Ambiental e Construções Eireli. Desse modo, com fulcro no art. 28 da LINDB, considera-se que não deve ser imposta multa aos Senhores Antônio, Renato e Bruno, sendo suficiente a expedição de recomendações para que os gestores se atentem aos pontos expostos”.

Então, com essas considerações, nosso pedido é no sentido do que foi determinado pela unidade técnica, pelo não provimento da denúncia e, caso assim não entendam, que sejam apenas realizadas recomendações. É o que se requer.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Obrigado.

Passo a palavra ao Conselheiro Agostinho Patrus para prolatar o seu voto.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminar de ilegitimidade passiva

O Sr. Renato Carvalho Fernandes, em defesa de peça n. 56, declarou que não foi a autoridade homologadora do certame, bem como não foi o subscritor do contrato. Alegou ainda que o

Decreto Municipal n. 107/2013 delegou tais funções aos secretários municipais, não sendo, portanto, parte legítima para compor o polo passivo do processo em questão.

A 1ª CFM, em sua análise de defesa, acolheu os argumentos elencados, sendo a favor da exclusão do gestor do polo passivo do feito.

Acerca da delegação de competência, tal instrumento é utilizado de forma a promover a descentralização das tomadas de decisões e assim trazer mais celeridade e efetividade aos procedimentos realizados pela Administração Pública. Trata-se de mecanismo que objetiva assegurar maior rapidez e objetividade às decisões do Poder Público, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

A partir da descentralização das tomadas de decisões, esta Corte de Contas tem entendido que não seria razoável atribuir à autoridade delegante a responsabilidade por falhas cometidas pelo delegatário, sendo a responsabilização da autoridade superior mitigada nestes casos, como se nota pelo julgado abaixo:

RECURSO ORDINÁRIO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. ATOS DE ADMISSÃO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. SERVIDORES APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE NOMEAÇÃO. DESIGNAÇÕES ADMINISTRATIVAS. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES PERMANENTES. ATRIBUIÇÕES INERENTES A CARGO PÚBLICO EFETIVO. PROVIMENTO PARCIAL. 1. Não é razoável atribuir à autoridade delegante a responsabilidade por falhas cometidas pelo delegatário, razão pela qual se deve dar provimento parcial ao recurso para, em face do reconhecimento da ilegitimidade passiva do recorrente para responder por contratação efetuada por secretário municipal, no uso das competências a ele delegadas, decotar valor da multa aplicada ao gestor no que se refere a esta irregularidade. [...] (Recurso Ordinário n. 980562, relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão, 35ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, datada de 7/12/2016)

No mesmo sentido, tem-se as Denúncias n. 1031641<sup>1</sup>, 1058911<sup>2</sup>, 1015566<sup>3</sup>, todas reconhecendo que, em situação de delegação expressa de competência, a responsabilização da autoridade superior por falhas cometidas pelo delegatário, em regra, não deve ser reconhecida.

Tal mitigação, no entanto, pode **excepcionalmente** resultar na responsabilização da autoridade delegante caso se verifique, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>4</sup>, que: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (*culpa in vigilando*); ou b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (*culpa in eligendo*), pois a delegação de competência **não implica em total substituição de responsabilidade**, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada<sup>5</sup>.

Compulsando os autos, constatei que, por meio do Decreto n. 107/2013 (art. 1º), colacionado à peça n. 61, houve a delegação da competência para homologar e adjudicar processos licitatórios, bem como para assinar contratos.

<sup>1</sup> Denúncia n. 1031641, relator Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, 2ª Câmara, sessão datada de 19/5/2022.

<sup>2</sup> Denúncia n. 1058911, relator Conselheiro Wanderley Ávila, 2ª Câmara, sessão datada de 7/7/2022.

<sup>3</sup> Denúncia n. 1015566, relator Conselheiro Durval Ângelo, 1ª Câmara, sessão datada de 14/12/2021.

<sup>4</sup> TCU. Acórdão n. 8.799/2019 – 1ª Câmara. Data da Sessão: 3/9/2019. Relatoria do Min. Benjamin Zymler.

<sup>5</sup> TCU. Acórdão n. 3.579/2020 – 2ª Câmara. Data da Sessão: 6/4/2020. Relatoria da Min. Ana Arraes.

Desse modo, rejeito a arguição de ilegitimidade passiva apresentada pelo Sr. Renato Carvalho Fernandes, uma vez presente nexó de causalidade entre a conduta do referido gestor público e a irregularidade em exame nos autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, o chefe do Executivo Municipal de Araguari, senhor Renato Carvalho Fernandes, suscitou sua ilegitimidade passiva *ad causam*, alegando não ter sido a autoridade homologadora do certame, tampouco o subscritor do contrato decorrente da Concorrência Pública nº 1/21. Destacou que a competência para “homologar e adjudicar processos licitatórios, assinar contratos e convênios” foi delegada, por meio do Decreto nº 107/2013, aos secretários municipais, ao procurador-geral, ao superintendente da Controladoria e ao presidente da Fundação Aragarina de Educação e Cultura – FAEC.

Com efeito, o despacho de homologação, constante da peça nº 63, e a justificativa para a deflagração do certame, do projeto básico e do instrumento convocatório foram subscritos pelo Senhor Antônio Cafrune Filho, então secretário municipal de Serviços Urbanos e Distritais.

Na minha compreensão não há, portanto, qualquer participação do prefeito nos fatos examinados nesta denúncia, compreendo que está configurada a ausência da pertinência subjetiva da ação, [até em função da impossibilidade jurídica de tê-lo feito, uma vez que o ato fora delegado e não fora avocado], o que impõe o acolhimento da preliminar suscitada pelo agente.

Assim, à vista da ausência de conduta praticada pelo Senhor Renato Carvalho Fernandes, prefeito municipal, na Concorrência Pública nº 01/21, peço vênia ao relator para dele divergir [e acompanhar a posição da unidade técnica], votando pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade suscitada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Peço vista do processo.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO PRESIDENTE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG)

**RETORNO DE VISTA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
PRIMEIRA CÂMARA – 5/3/2024**

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia com pedido de suspensão liminar, formulada pela empresa Rio Novo Soluções Urbana Eireli, em face de possíveis irregularidades no âmbito da Concorrência

Pública n. 1/2021, Processo n. 57/2021, promovida pelo Município de Araguari, que objetivava contratar empresa para prestação dos serviços de manutenção de áreas verdes e de serviços de varrição manual, caiação de meios-fios, remoção de entulhos e outros serviços afins.

Na 26ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara do dia 10/10/2023 o relator dos presentes autos, Conselheiro Agostinho Patrus, apresentou o seguinte voto em preliminar de mérito:

Por todo o exposto, em preliminar de mérito, rejeito a arguição de ilegitimidade passiva apresentada pelo Sr. Renato Carvalho Fernandes, uma vez presente nexos de causalidade entre a conduta do referido gestor público e a irregularidade em exame nos autos.

O Conselheiro Cláudio Terrão apresentou a seguinte divergência:

Senhor Presidente, o chefe do Executivo Municipal de Araguari, senhor Renato Carvalho Fernandes, suscitou sua ilegitimidade passiva ad causam, alegando não ter sido a autoridade homologadora do certame, tampouco o subscritor do contrato decorrente da Concorrência Pública nº 1/21. Destacou que a competência para “homologar e adjudicar processos licitatórios, assinar contratos e convênios” foi delegada, por meio do Decreto nº 107/2013, aos secretários municipais, ao procurador-geral, ao superintendente da Controladoria e ao presidente da Fundação Aragarina de Educação e Cultura – FAEC.

Com efeito, o despacho de homologação, constante da peça nº 63, e a justificativa para a deflagração do certame, do projeto básico e do instrumento convocatório foram subscritos pelo Senhor Antônio Cafrune Filho, então secretário municipal de Serviços Urbanos e Distritais.

Na minha compreensão não há, portanto, qualquer participação do prefeito nos fatos examinados nesta denúncia, compreendo que está configurada a ausência da pertinência subjetiva da ação, [até em função da impossibilidade jurídica de tê-lo feito, uma vez que o ato fora delegado e não fora avocado], o que impõe o acolhimento da preliminar suscitada pelo agente.

Assim, à vista da ausência de conduta praticada pelo Senhor Renato Carvalho Fernandes, prefeito municipal, na Concorrência Pública nº 01/21, peço vênia ao relator para dele divergir [e acompanhar a posição da unidade técnica], votando pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade suscitada.

Ato contínuo pedi vista dos autos para melhor compreensão da matéria.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

No âmbito da presente denúncia o Sr. Renato Carvalho Fernandes, em defesa de peça n. 56, declarou que não foi a autoridade homologadora do certame, bem como não foi o subscritor do contrato, tendo em vista que o Decreto Municipal n. 107/2013 delegou tais funções aos secretários municipais, não sendo, portanto, parte legítima para compor o polo passivo do processo em questão. Sendo assim requereu que fosse acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva com a sua exclusão do polo passivo da presente denúncia.

O relator, conselheiro Agostinho Patrus, embora reconheça que em casos de delegação de competência não seria razoável atribuir à autoridade delegante a responsabilidade por falhas cometidas pelo delegatário, sendo a responsabilização da autoridade superior mitigada nestes casos, asseverou que tal mitigação pode excepcionalmente resultar na responsabilização da autoridade delegante. A título de elucidação segue transcrito excerto do voto do relator:

A partir da descentralização das tomadas de decisões, esta Corte de Contas tem entendido que não seria razoável atribuir à autoridade delegante a responsabilidade por falhas cometidas pelo delegatário, sendo a responsabilização da autoridade superior mitigada nestes casos, como se nota pelo julgado abaixo:

RECURSO ORDINÁRIO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. ATOS DE ADMISSÃO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. SERVIDORES APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE NOMEAÇÃO. DESIGNAÇÕES ADMINISTRATIVAS. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES PERMANENTES. ATRIBUIÇÕES INERENTES A CARGO PÚBLICO EFETIVO. PROVIMENTO PARCIAL. 1. Não é razoável atribuir à autoridade delegante a responsabilidade por falhas cometidas pelo delegatário, razão pela qual se deve dar provimento parcial ao recurso para, em face do reconhecimento da ilegitimidade passiva do recorrente para responder por contratação efetuada por secretário municipal, no uso das competências a ele delegadas, decotar valor da multa aplicada ao gestor no que se refere a esta irregularidade. [...] (Recurso Ordinário n. 980562, relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão, 35ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, datada de 7/12/2016)

No mesmo sentido, tem-se as Denúncias n. 1031641<sup>6</sup>, 1058911<sup>7</sup>, 1015566<sup>8</sup>, todas reconhecendo que, em situação de delegação expressa de competência, a responsabilização da autoridade superior por falhas cometidas pelo delegatário, em regra, não deve ser reconhecida.

Tal mitigação, no entanto, pode **excepcionalmente** resultar na responsabilização da autoridade delegante caso se verifique, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União<sup>9</sup>, que: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (*culpa in vigilando*); ou b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (*culpa in eligendo*), pois a delegação de competência **não implica em total substituição de responsabilidade**, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada<sup>10</sup>.

Compulsando os autos, constatei que, por meio do Decreto n. 107/2013 (art. 1º), colacionado à peça n. 61, houve a delegação da competência para homologar e adjudicar processos licitatórios, bem como para assinar contratos.

Desta maneira, o relator rejeitou a arguição de ilegitimidade passiva apresentada pelo Sr. Renato Carvalho Fernandes por entender presente nexo de causalidade entre a conduta do referido gestor público e a irregularidade em exame nos autos.

O conselheiro Cláudio Terrão em divergência aberta na sessão da Primeira Câmara do dia 10/10/2023 proferiu entendimento diverso ao do relator dos presentes autos, o qual transcrevo *in verbis*:

Senhor Presidente, o chefe do Executivo Municipal de Araguari, senhor Renato Carvalho Fernandes, suscitou sua ilegitimidade passiva ad causam, alegando não ter sido a autoridade homologadora do certame, tampouco o subscritor do contrato decorrente da Concorrência Pública nº 1/21. Destacou que a competência para “homologar e adjudicar processos licitatórios, assinar contratos e convênios” foi delegada, por meio do Decreto nº 107/2013, aos secretários municipais, ao procurador-geral, ao superintendente da Controladoria e ao presidente da Fundação Aragarina de Educação e Cultura – FAEC.

Com efeito, o despacho de homologação, constante da peça nº 63, e a justificativa para a deflagração do certame, do projeto básico e do instrumento convocatório foram subscritos

<sup>6</sup> Denúncia n. 1031641, relator Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, 2ª Câmara, sessão datada de 19/5/2022.

<sup>7</sup> Denúncia n. 1058911, relator Conselheiro Wanderley Ávila, 2ª Câmara, sessão datada de 7/7/2022.

<sup>8</sup> Denúncia n. 1015566, relator Conselheiro Durval Ângelo, 1ª Câmara, sessão datada de 14/12/2021.

<sup>9</sup> TCU. Acórdão n. 8.799/2019 – 1ª Câmara. Data da Sessão: 3/9/2019. Relatoria do Min. Benjamin Zymler.

<sup>10</sup> TCU. Acórdão n. 3.579/2020 – 2ª Câmara. Data da Sessão: 6/4/2020. Relatoria da Min. Ana Arraes.

pelo Senhor Antônio Cafrune Filho, então secretário municipal de Serviços Urbanos e Distritais.

Na minha compreensão não há, portanto, qualquer participação do prefeito nos fatos examinados nesta denúncia, compreendo que está configurada a ausência da pertinência subjetiva da ação, [até em função da impossibilidade jurídica de tê-lo feito, uma vez que o ato fora delegado e não fora advogado], o que impõe o acolhimento da preliminar suscitada pelo agente.

Assim, à vista da ausência de conduta praticada pelo Senhor Renato Carvalho Fernandes, prefeito municipal, na Concorrência Pública nº 01/21, peço vênua ao relator para dele divergir [e acompanhar a posição da unidade técnica], votando pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade suscitada.

Pois bem. Em relação à ilegitimidade alegada, faz-se necessária analisa-la individualmente, a começar pela pessoa do Prefeito.

Conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, os atos de delegação de poder não trazem para a autoridade delegante, em regra, a responsabilidade pelos atos praticados pela autoridade delegada, exceto nos casos em que for constatada a ocorrência de culpa *in eligendo*, culpa *in vigilando* ou necessidade de prévia aprovação do ato executado pela autoridade delegante, o que não é a hipótese do caso em comento. Cito, abaixo, alguns julgados:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. **ATO DE DELEGÇÃO. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE DA PREFEITA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUE AS FALHAS APURADAS COMPROMETERAM A LISURA DA CONTRATAÇÃO. RECOMENDAÇÃO 1. A responsabilidade recairá somente sobre aquele que cometeu erro ou ilegalidade na execução de um determinado ato, ficando isenta a autoridade que delegou sua prática, exceto nos casos em que for constatada a ocorrência de culpa in eligendo, culpa in vigilando ou necessidade de prévia aprovação do ato executado pela autoridade delegante.** 2. Na elaboração do processo de adesão como çcaronaç a Administração Municipal deve observar as orientações constantes das consultas respondidas por este Tribunal sobre o tema. 3. Em face da análise do caso concreto, levando em conta que a sanção deve ser necessária, adequada e proporcional à gravidade da irregularidade cometida e considerando, ainda, que não houve má-fé ou prejuízo na contratação, as falhas são passíveis de recomendação, de modo a evitar a incidência em futuros certames. (TCE-MG - RP: 932680, Relator: CONS. MAURI TORRES, Data de Julgamento: 20/03/2018, Data de Publicação: 03/04/2018)

[...]

DENÚNCIA. PREFEITURA. **PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. ACOLHIDA. EXCLUSÃO DO PREFEITO DO POLO PASSIVO. MÉRITO. IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DA NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO INCISO IX DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE PRÉVIO PROCEDIMENTO DE ESCOLHA PÚBLICA E IMPESSOAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE, ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E DO AMPLO ACESSO AOS CARGOS, FUNÇÕES E EMPREGOS PÚBLICOS. IRREGULARIDADE NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS GASTOS COM REMUNERAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RESSARCIMENTO. RECOMENDAÇÕES. 1. Comprovada a delegação de competência quanto à ordenação e à liquidação de despesas relativas aos exercícios 2013 e 2016, resta caracterizada a ilegitimidade passiva do Prefeito, para excluí-lo do polo passivo no tocante à ordenação e liquidação de despesas.** 2. Nos termos do art. 71 da Lei n. 9.394, de 20/12/1996, não constituirão

gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino aqueles realizados com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. 3. A contratação de trabalhadores temporários, para o exercício de funções permanentes, típicas dos cargos que compõem o quadro de pessoal da Prefeitura, os quais deveriam ser providos mediante concurso público, fere os incisos II e IX do art. 37 da Constituição da República, quando não comprovada a necessidade temporária de excepcional interesse público. 4. As contratações temporárias celebradas com fundamento no art. 37, IX, da Constituição da República, devem ser precedidas de procedimento de escolha pública e impessoal, com critérios que possam apurar o mérito dos candidatos e que garanta a igualdade de oportunidade aos que possam e queiram exercer as atribuições respectivas, em atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia, competitividade e do amplo acesso aos cargos, funções e empregos públicos. Primeira Câmara 11ª Sessão Ordinária – 09/04/2019 (TCE-MG - DEN: 969145, Relator: CONS. SEBASTIÃO HELVECIO, Data de Julgamento: 09/04/2019, Data de Publicação: 08/07/2019)

[...]

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINARES. **EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL**. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE QUE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR POSSUA VÍNCULO FUNCIONAL COM A EMPRESA. DIVERGÊNCIA ENTRE A PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E GLOBAL E A PESQUISA DE PREÇOS DE MERCADO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. 1. É desnecessário para comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o art. 30 § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, que o empregado possua vínculo empregatício por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social assinada, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum. 2. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois constitui a base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, inciso IV, da Lei Federal n. 8.666/93. 3. A pesquisa de preços com apresentação de três orçamentos nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta a quantidade significativa de fornecedores e valer-se também de preços registrados em procedimento licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado. 4. Cabe à Administração na fase interna do certame na modalidade pregão a elaboração da planilha estimada de preços unitários e global, com base em pesquisa de preços ou cotação de preços junto aos fornecedores que atuam no mercado, de forma a definir com precisão e clareza o objeto, a quantidade e o valor da licitação. (TCE-MG - DEN: 898621, Relator: CONS. MAURI TORRES, Data de Julgamento: 14/08/2018, Data de Publicação: 29/08/2018)

[...]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. EXCLUSÃO DO POLO PASSIVO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO NO TOCANTE ÀS IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE APLICAÇÃO DE MULTA. CONTRATAÇÃO POR VALOR SUPERIOR AO ORÇAMENTO APRESENTADO NA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA. RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO. 1. Configura-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos moldes estabelecidos no art. 110-E c/c os arts. 110-C, V e 110-F, I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, tendo em vista o transcurso de prazo superior a cinco anos, contados a partir da primeira causa interruptiva da prescrição. 2. A contratação de empresa por preço superior ao do seu próprio orçamento, apresentado na fase interna da

licitação, sem justificativas para tanto, com visível prejuízo à Administração Pública, enseja o ressarcimento dos danos ao erário. 3. O reconhecimento e a notoriedade do profissional no mercado em determinado momento, as dinâmicas próprias que envolvem o evento, o tempo de realização do show, dentre outros aspectos, influenciam no preço cobrado pelos profissionais do setor artístico.

(...)

Em sede de delegação de competência, **é pessoal a responsabilidade do agente delegado que pratica o ato administrativo em nome da autoridade máxima do órgão ou da entidade pública, caso em que a autoridade delegante apenas responde em situações excepcionais.** É o que decidiu esta Corte ao apreciar voto-*vista* do Conselheiro Antônio Carlos Andrada na sessão da Primeira Câmara do dia 04/08/2009, no bojo do Processo Administrativo n. 703604, cuja conclusão transcrevo a seguir: Em conclusão a todo o exposto, pode-se extrair que via de regra a responsabilidade recairá somente sobre aquele que cometeu erro ou ilegalidade na execução de um determinado ato, ficando isenta a autoridade que delegou sua prática. Porém, excepcionalmente, **a autoridade delegante poderá vir a ser responsabilizada por atos irregulares praticados pelo agente delegado, nos casos em que for constatada a ocorrência de culpa in eligendo, culpa in vigilando, necessidade de prévia aprovação do ato executado e, por fim, a avocação, sendo que, nesse último caso, nem há que se falar em responsabilização da autoridade delegante por atos praticados pelo agente delegado, já que quem praticou o ato foi o próprio delegante, após retomar sua competência. Portanto, antes de se definir se a autoridade delegante responderá pelos atos irregulares praticados pelo agente delegado, o caso concreto deverá ser analisado. (g. n.). In casu, não verifico excepcionalidades que atraíam a responsabilidade do então Prefeito Municipal de Araguari pelas irregularidades apontadas nestes autos, notadamente em razão da existência do Decreto Municipal n. 012/2012**, que delegou expressamente as atribuições concernentes à realização de processos licitatórios. Nesse particular, verifiquei que, conforme afirmado pela Unidade Técnica, não houve a atuação do Prefeito Municipal em nenhum dos atos relativos aos processos de licitação em foco, o que ficou inteiramente a cargo dos agentes públicos constantes no citado Decreto Municipal. Por isso, entendo que descabe examinar, em sede de mérito, a responsabilidade do Sr. Raul José de Belém, Prefeito Municipal de Araguari, à época, motivo pelo qual acolho a preliminar para excluí-lo do feito. (TCE-MG - DEN: 886285, Relator: CONS. MAURI TORRES, Data de Julgamento: 08/05/2018, Data de Publicação: 16/05/2018)

O ato de delegação de competência, enquanto legítimo instituto do direito administrativo, tem por objetivo assegurar maior rapidez, eficiência e objetividade das decisões administrativas. Para além do seu objetivo, é importante que este (ato de delegação) observe, para fins de validade e eficácia do ato administrativo, que seja formal, o que restou provado nos autos em razão do Decreto Municipal n. 107/2013 anexado à peça 61<sup>11</sup>:

**DECRETO Nº 107, DE 17 DE JULHO DE 2013.**

O Prefeito de Araguari, Estado de Minas Gerais, no uso das atribuições legais que lhe conferem os artigos 59, incisos I e II, 61, 70, 71, 72 e 113, Inciso I, alínea "b", todos da Lei Orgânica deste Município e, CONSIDERANDO a necessidade de editar novas regras relativas à delegação de funções administrativas aos auxiliares do Chefe do Executivo, DECRETA:

Art. 1º Fica delegada aos Secretários Municipais, ao Procurador Geral, ao Superintendente da Controladoria e ao Presidente da Fundação Aragarina de Educação e Cultura - FAEC, competência para ordenar despesas e pagamentos de seu setor, bem assim homologar e

<sup>11</sup> Também disponível em < <https://leismunicipais.com.br/a/mg/a/araguari/decreto/2013/11/107/decreto-n-107-2013-estabelece-nova-disciplina-sobre-a-delegacao-de-poderes-no-ambito-da-administracao-municipal-direta-e-indireta-de-araguari> >

adjudicar processos licitatórios, assinar contratos e convênios, firmar termos aditivos, tudo com estrita observância das disponibilidades financeiras, orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara Municipal desta cidade.

Sendo assim, compulsando os autos verifiquei que as justificativas apresentadas pela defesa foram devidamente demonstradas conforme se depreende do contrato de Concorrência Pública n. 1/2021, Processo n. 57/2021 anexado à peça 60 e o despacho de homologação do referido processo licitatório anexado à peça 63 todos assinados pelo Sr. Antônio Cafrune Filho, então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Distritais do Município de Araguari, em consonância com o Decreto Municipal n. 107/2013 anexado à peça 61 que delega competência para homologar e adjudicar processos licitatórios, assinar contratos e convênios aos secretários municipais.

Assim, considerando que o Prefeito não participou de qualquer ato apontado como ilegal, assim como não homologou ou validou os referidos atos administrativos, não é razoável, tampouco jurídico, lhe imputar responsabilidade pelos atos tidos como ilegais, sobretudo por não estar diante das excepcionalidades à regra de responsabilização.

Isto posto, peço vênha ao relator para acompanhar a divergência trazida pelo conselheiro Cláudio Terrão e acolher a preliminar de ilegitimidade suscitada.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, acompanho a divergência aberta pelo conselheiro Cláudio Terrão para acolher a preliminar de ilegitimidade passiva com a consequente exclusão do Sr. Renato Carvalho Fernandes, prefeito do Município de Araguari, do polo passivo da presente denúncia.

É como voto.

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO, QUE ACOLHEU A PRELIMINAR DE PERDA DE OBJETO.

E agora seria a manifestação de Vossa Excelência e indago se está em condições de relatar o processo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

#### 2. Mérito

##### 2.1. Qualificação técnica em afronta à legislação

Em sua denúncia, a empresa Rio Novo Soluções Urbanas Eireli apontou que o art. 30, §1º, I, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, veda as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos afronta a legalidade.

Já o denunciante João Carlos Meira Eireli afirmou que a indicação de quase todos os serviços como parcelas de maior relevância e de valor significativo seria irregular, por privilegiar ilegalmente aqueles detentores de atestados emitidos pelo próprio ente licitante, tendo em vista que seriam os únicos capazes de atender a qualificação prevista.

Os Srs. Renato Carvalho Fernandes e Antônio Cafrune Filho, em sua defesa de peça n. 56, declararam que a tese em questão teria sido superada por meio de errata publicada em

16/4/2021, que alterou o termo “técnico-operacional” para “técnico-profissional”, e que a exigência feita estaria em conformidade com a Resolução n. 1.025/2009 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea.

Sustentaram, ainda, que não houve restrições à competitividade, e que a exigência atendeu a proporcionalidade ao se limitar a 50% dos quantitativos dos itens, excepcionando os itens de caminhão pipa e caiação de meios-fios.

Aduziram que o posicionamento pela impossibilidade de se estabelecer quantitativos mínimos para fins de aferição e comprovação da capacidade técnica profissional tem sido relativizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, limitando-se somente ao número de atestados para gerar a comprovação. Aduziu, por fim, julgado do Superior Tribunal de Justiça – STJ nesse sentido, bem como deste Tribunal a respeito de quantitativos mínimos na comprovação de capacidade técnica.

A 1ª CFM acolheu parcialmente os argumentos de defesa elencados, entendendo procedente o apontamento acerca das parcelas tidas como de maior relevância, por visualizar que não teria sido devidamente justificada pela Administração a opção por incluir como relevantes diversos itens de valores insignificantes.

Já a 1ª Cfose, em sua análise, entendeu que não seria possível admitir a inserção de todos os itens da planilha como condição de habilitação, sendo, portanto, irregular, por afrontar o disposto pelo art. 30 da Lei n. 8.666/1993.

*In casu*, com relação à qualificação técnica, o edital foi modificado por meio de errata (peça n. 2, “1ª errata. Edital. Concorrência n. 001-2021”, da Denúncia n. 1101764 apensa) que trouxe a seguinte alteração da descrição do item 4.3.6:

**- Na descrição do item 4.3.6 do Edital, na página 15/55, onde se lê:**

...

**Da qualificação técnico-Operacional do Responsável Técnico:**

**- Na descrição do item 4.3.6 do Edital, na página 15/55, passa-se a ler:**

...

**Da qualificação técnico-profissional do Responsável Técnico:**

TRIBU

Em relação à qualificação técnica, o art. 37, XXI, da Constituição da República dispõe que somente podem ser exigidos documentos que forem indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Sobre o tema leciona Maria Sylvania Di Pietro<sup>12</sup>:

[...] o sentido do dispositivo constitucional não é o de somente permitir as exigências de qualificação técnica e econômica, mas de, em relação a esses dois itens, somente permitir as exigências que sejam indispensáveis ao cumprimento das obrigações. A norma constitui aplicação do princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade entre meios e fins.

De modo semelhante, Edimur Ferreira de Faria<sup>13</sup> informa que “a qualificação técnica é o meio de comprovação de que o interessado tem aptidão para prestar o objeto licitado”, reforçando que a legislação proíbe a exigência de condições que contribuam para a inibição de interessados

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 33. Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 927.

<sup>13</sup> FARIA, Edimur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1288>. Acesso em: 11 nov. 2022. p. 334-335.

em participar do certame. Segundo o autor: “Não se pode, por exemplo, fazer constar do edital de licitação de obra que o licitante prove já ter construído até certa data, determinada quantidade de estrada asfaltada no País ou fora dele. Exigências desse tipo podem excluir quase todas as empresas do certame, o que contrariaria a livre e ampla competição assegurada pela lei [...]”.

Nessa perspectiva, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos restringe qual documentação poderia ser utilizada para se verificar a compatibilidade entre atividades prévias realizadas pelo licitante e o objeto da licitação, sem permitir outras exigências que possam cercear a competitividade do certame. O art. 30 da Lei n. 8.666/1993 traz a seguinte disposição:

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)

Deve-se apontar que o disposto pelo art. 30, §1º, I, da Lei n. 8.666/1993, já referenciado, limita a comprovação exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, em consonância com o entendimento jurisprudencial.

Nesse sentido, cito precedentes do TCU:

Súmula n. 263. 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.

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 [...]. (Acórdão n. 1251/2022, Segunda Câmara. Relator: ministro André de Carvalho).

A necessidade de comprovação de **capacidade técnico-profissional** será restrita, cumulativamente, a **parcelas do objeto da licitação de maior relevância** e de valor significativo, consoante estabelece o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993. (Acórdão n. 2934/2011, Plenário. Relator: ministro Valmir Campelo)

É cabível a exigência de atestado de capacitação técnico-profissional e técnico-operacional desde que a comprovação se limite às parcelas de maior relevância e valor significativo do

objeto licitado. **As duas condições devem ser obedecidas simultaneamente.** (Acórdão n. 1771/2007, Plenário. Relator: ministro Raimundo Carreiro). (Destaquei)

Assim também é a jurisprudência deste Tribunal:

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. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. [...] 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.** (Destaquei) (Denúncia n. 1088751. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão Segunda Câmara de 2/6/2022).

A Administração, portanto, deve indicar, de forma objetiva e mensurável, quais seriam os itens/parcelas de maior relevância, não sendo plausível a classificação de todos ou quase todos os itens nesta condição de maneira indiscriminada – que, aliás, devem, segundo aponta a jurisprudência do TCU, bem como Joel de Menezes Niebuhr<sup>14</sup>, “[...] ser, ao mesmo tempo, relevantes sob o ponto de vista técnico e econômico”, pois o “[...] legislador, aqui, utilizou-se da conjunção e”.

*In casu*, com relação à qualificação técnica e as parcelas de maior relevância, o edital traz a seguinte previsão no item 4.3.6.6.4 (peça n. 2, “Edital. Concorrência n. 001-2021” da Denúncia n. 1101764 apensada):

**4.3.6.6.4-** A determinação da similaridade exigida será obtida pela abrangência do item de maior relevância técnica e valor significativo, que deverá(ão) constar do(s) atestado(s) apresentado(s), conforme abaixo indicado:

a) Para fins desta licitação são considerados “itens relevantes”, em seus quantitativos mínimos POR LOTE, o seguinte: 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos que estão inseridos nas planilhas unitárias de preços de cada lote licitado, **com exceção dos itens Caminhão Pipa e Caição de Meio Fios.**

Há, portanto, limitação de 50% dos quantitativos relativos à comprovação da capacidade técnico-profissional que estão inseridos nas planilhas unitárias de preços de cada lote licitado.

Todavia, como bem mencionado pela 1ª Cfose, do exame dos autos (peça n. 31, “1 - CONCORRÊNCIA 001-2021 VOL. I – VARRIÇÃO”, págs. 80/85) é possível identificar a quantia constante para o item “Caição de meio fios”, um dos dois únicos não indicados como de maior relevância, mas que possui valor de R\$ 409.483,60 (quatrocentos e nove mil quatrocentos e oitenta e três reais e sessenta centavos). Tal montante, contraditoriamente, mostra-se significativamente superior à de outros itens, como, por exemplo, a “manutenção e conservação de canteiros”, que inclui o plantio de ornamentais e de árvores, bem como a correção de canteiros, e que, juntos, correspondem ao valor de R\$ 126.060,09 (cento e vinte e seis mil e sessenta reais e nove centavos).

<sup>14</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª Edição: Belo Horizonte, Editora Fórum. 2022, pag. 831.

Outro item que foi considerado como de maior relevância foi o “plantio de grama”, que alcançou o valor de R\$ 98.421,00 (noventa e oito mil quatrocentos e vinte e um reais), sendo também inferior a ambos os itens para os quais não foi conferida relevância pelo instrumento convocatório, como se observa pelo recorte abaixo:

SETORES DE 01 A 05	SERVIÇOS MEDIANTE - OSE						
	CAIAÇÃO DE MEIO FIOS (2)	MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE CANTEIROS			CAMINHÃO PIPA MIN 10000 L (6) (SETOR 05)	PLANTIO DE GRAMA (5)	PODA E/OU SUPRESSÃO DE ARVORES
		PLANTIO DE :		CORREÇÃO DE CANTEIROS			
		ORNAMENTAIS (3)	ARVORES (4)				
UNIDADE DE REFERENCIA	m2	und	und	m2	H	m2	m3
QUANT. ESTIMADA/MÊS	115673	330	330	3185	110	2650	1160
CUSTO UNITÁRIO	1,18	8,53	9,48	4,73	180,92	6,19	55,76
CUSTO TOTAL MENSAL	136.494,53	2.814,90	3.128,40	15.066,72	19.901,20	16.403,50	64.677,60
FREQUÊNCIA ANUAL	3	6	6	6	6	6	12
QUANT. ESTIMADA/ANUAL	347.020	1.980	1.980	19.110	660	15.900	13.920
CUSTO TOTAL ANUAL	409.483,60	16.889,40	18.770,40	90.400,29	119.407,20	98.421,00	776.131,21
BDI							27,36%
CUSTO ANUAL COM BDI							8.772.537,53
				CUSTO TOTAL DO SETOR = R\$			

É relevante notar ainda que tal item, o “plantio de grama”, por exemplo, corresponde a aproximadamente 1,43% do custo total estimado, o que contraria o entendimento exarado pelo TCU quando do Acórdão n. 1.948/2022 – Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que ressaltou que um serviço correspondente a apenas 1,49% do valor total de um orçamento não caracteriza parcela de maior relevância do objeto a ser contratado e configura restrição indevida da competitividade.

Assim, dada a ausência de critério para a escolha dos itens que comporiam as parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto licitado, condições que devem ser obedecidas simultaneamente, entendo procedente o referido apontamento de irregularidade, em consonância com os estudos técnicos, com a manifestação do Ministério Público de Contas e com o posicionamento consolidado pelo TCU e por esta Corte sobre o tema.

Contudo, considerando que nenhuma das 14 (quatorze) licitantes foi inabilitada tão somente por causa deste item, como se observa da leitura da 3ª Ata de Julgamento dos Envelopes de Habilitação (peça n. 26, págs. 232/239, arquivo “10 - CONCORRÊNCIA 001-2021 - VOL. X VARRIÇÃO”), tendo o certame demonstrado evidente competitividade, afasto a aplicação de multa, pois creio que não houve prejuízo ao procedimento licitatório e à Administração. Destaco, ainda, que não observei, *in casu*, conduta eivada de dolo ou erro grosseiro dos agentes públicos, nos termos do art. 28 da Lindb, notadamente por que alguns autores relatam certa dificuldade na identificação de tais parcelas e a admissão nestes casos de certo grau de discricionariedade<sup>15</sup>, motivo pelo qual entendo suficiente a atuação pedagógica desta Corte neste ponto.

<sup>15</sup> Podem ser um ou outro, ou tecnicamente relevantes ou economicamente relevantes. Por vezes, é difícil identificar com precisão as parcelas de maior relevância e as de valor significativo tocantes ao objeto da licitação, admitindo-se certo grau de discricionariedade. Quer dizer, a avaliação das parcelas de maior relevância e as de valor significativo depende essencialmente da licitação e de um juízo de proporcionalidade sobre ele. Dentro dessa perspectiva, não se pode esquecer do princípio da competitividade, cuja dicção prescreve que a disputa deve ser a mais ampla, e que as exigências de habilitação sejam indispensáveis, como assinala a parte final do inciso XXI do

Ante o exposto, recomendo aos atuais gestores do Município de Araguari que, na realização de futuras licitações, restrinjam a indicação das parcelas de maior relevância tão somente aos itens efetivamente significativos, seja em relação ao seu valor ou a sua importância para o conjunto dos serviços, de modo a não restringir indevidamente a competitividade.

Por fim, quanto ao estabelecimento de exigência de quantitativos mínimos para fins de aferição da capacidade técnica operacional, destaca-se a Súmula n. 263 do TCU, colacionada anteriormente, que dispõe ser legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, desde que proporcional às dimensões e à complexidade do objeto a ser executado e limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, aplicável também à capacidade técnico-profissional<sup>16</sup>.

Este também é o posicionamento desta Corte de Contas, como se observa nas seguintes decisões: Denúncia n. 1084504, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro em sessão da 2ª Câmara de 19/8/2022; e Denúncia n. 1047863, cujo relator é o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, sessão da 2ª Câmara de 19/5/2022.

A partir de tal entendimento, tem-se que a exigência de quantitativos mínimos, *a priori*, não configura irregularidade em si, desde que atendidos os requisitos descritos acima, motivo pelo qual se deve afastar especificamente tal apontamento.

## **2.2. Exigência de comprovação de quitação perante o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea**

A denunciante Rio Novo Soluções Urbanas Eireli apontou ilegalidade na exigência de comprovação de quitação perante ao Crea<sup>17</sup>, por ultrapassar as limitações previstas pela Lei n. 8.666/1993.

Os defendentes, Srs. Renato Carvalho Fernandes e Antônio Cafrune Filho, à peça n. 56, entenderam que não houve excessos ao se exigir prova de certidão e registro e quitação junto ao Crea, pois seria amparada pelo art. 30, IV, da Lei n. 8.666/1993, e pela Resolução n. 266/1979 do Confea, em seu art. 2º, § 1º, alínea “a”.

Afirmaram, ainda, que os próprios sítios eletrônicos do Crea em diversos estados vinculam a quitação à certidão de registro, sendo chamada de Certidão de Registro e Quitação, razão pela qual foi feita a referida exigência.

Alegaram, por fim, que, para afastar questionamentos, os certames posteriores passaram a exigir somente o registro ou inscrição na entidade profissional competente, mas reforçaram que a exigência de comprovação de regularidade financeira da empresa junto ao Crea para liberação de certidão de registro é do próprio Crea, e não da Administração Pública.

Acerca deste apontamento a 1ª CFM opinou pela existência de irregularidade, por se tratar de exigência sem o devido amparo legal.

---

artigo 37 da Constituição Federal. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª Edição: Belo Horizonte, Editora Fórum, pag. 831).

<sup>16</sup> É legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional de licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar, cabendo à Administração demonstrar que tal exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser contratada. ( )

<sup>17</sup> 4.3.6.1- Certidão de Registro e Quitação no CREA (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia).

A 1ª Cfose julga que a Administração ultrapassou as limitações impostas pela lei de licitações ao exigir certidão de quitação junto ao Crea, sendo, portanto, irregular a exigência.

Não obstante, conforme se depreende da leitura do item editalício ora impugnado, considero que a Administração Municipal pretendeu atestar *in casu*, nos termos do art. 22, § 2º e § 9º, da Lei n. 8.666/1993, tão somente a regularidade do cadastro perante o Crea-MG, uma vez que, em consulta à Portaria n. 290/2012, tal certidão é exigida apenas “[...] se os profissionais e empresas registrados ou visados no CREA-MG estiverem com registro ou visto ativo e em situação regular ou em parcelamento quanto a débitos de anuidade e outros, inclusive AINs ativos”.

Assim, considerando que o documento expedido pelo referido conselho profissional para fins de comprovação de registro da pessoa jurídica, bem como de seus responsáveis técnicos, é, a um só tempo, comprovante de registro e comprovante de quitação da empresa e, por esse motivo, recebe a denominação de “Certidão de Registro e Quitação”, entendo que não deva ser considerada irregular a exigência editalícia que faz referência ao nome atribuído pela autarquia, consoante decidiu este Tribunal no âmbito do Recurso Ordinário n. 1024692, em que se acolheu o voto vista do Conselheiro Gilberto Diniz na sessão plenária do dia 3/6/2020, bem como na Denúncia n. 1024603, de relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer, julgada pela 2ª Câmara na sessão do dia 23/7/2020, e na Representação n. 987994, sessão do dia 20/8/2020 – 2ª Câmara, oportunidade em que o referido colegiado aprovou a proposta de voto do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, *in verbis*:

RECURSO ORDINÁRIO. INVIABILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DAQUELE QUE NÃO PRATICOU ATO DETERMINANTE PARA OCORRÊNCIA DE QUAISQUER DAS IRREGULARIDADES APONTADAS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. EXIGÊNCIA DE NÚMERO MÍNIMO DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS, NA FASE DE HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADE MANTIDA. RESPONSABILIZAÇÃO EXCLUSIVA DO SIGNATÁRIO DO EDITAL E RESPONSÁVEL PELA HOMOLOGAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. RECURSO PROVIDO PARCIALMENTE.

[...]

4. Numa licitação, para fins de habilitação técnica, é permitida a exigência de “registro ou inscrição na entidade profissional competente” (art. 30, I, da Lei n. 8.666/1993) e não é permitida a exigência de comprovante de quitação de obrigações financeiras com entidade profissional (art. 30, § 5º, da Lei n. 8.666/1993).

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. CONCLUSÃO PRECIPITADA DA FASE DE HABILITAÇÃO. VIOLAÇÃO DO SIGILO DA PROPOSTA. FALTA DE OBJETIVIDADE DOS CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. PROJETO BÁSICO. PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO DE REGISTRO E QUITAÇÃO JUNTO À ENTIDADE DE CLASSE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO.

[...]

4. Conforme recente decisão do Tribunal Pleno (Processo n. 1024692), a exigência editalícia de “certidão de registro e quitação” não deve ser considerada irregular se ela faz referência ao nome do documento dado pelo conselho de classe.

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ENGENHARIA CIVIL PARA A CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE. PRELIMINAR. AUSÊNCIA

DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL EM REPRESENTAÇÃO. JURISPRUDÊNCIA DESTA CASA E DO TCU. AFASTAMENTO. MÉRITO. IRREGULARIDADE NA FORMA DO ATO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO AUTUADO, PROTOCOLADO ENUMERADO. RECONHECIMENTO. AFASTADA A APLICAÇÃO DE SANÇÃO AO GESTOR. INSUFICIÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. INFORMAÇÕES FALTANTES CONSTANTES DE OUTROS DOCUMENTOS DA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. AVISO CONTENDO OS RESUMOS DOS EDITAIS DE LICITAÇÃO. FALTA DE INFORMAÇÃO SOBRE O LOCAL EM QUE PODERIA SER OBTIDO O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. IRREGULARIDADE. NÚMERO RAZOÁVEL DE PARTICIPANTES NO CERTAME. RECOMENDAÇÃO. COBRANÇA PELO FORNECIMENTO DE CÓPIA DO EDITAL. LIMITAÇÃO AO MONTANTE NECESSÁRIO PARA COBRIR CUSTO EFETIVO DA REPRODUÇÃO. PRINCÍPIOS DA INSIGNIFICÂNCIA, ECONOMIA PROCESSUAL E RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO CERTAME. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO DE REGISTRO E QUITAÇÃO JUNTO AO CREA. REGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL MÍNIMO INTEGRALIZADO. HABILITAÇÃO DO CERTAME. RESTRITIVIDADE. MULTA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE AQUISIÇÃO DO EDITAL PARA FINS DE HABILITAÇÃO NA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. IRREGULARIDADE. NÚMERO RAZOÁVEL DE PARTICIPANTES NO CERTAME. RECOMENDAÇÃO. VISITA TÉCNICA. OBRIGATORIEDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. IRREGULARIDADE. NÚMERO RAZOÁVEL DE PARTICIPANTES NO CERTAME. RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DA JUNTADA DE CÓPIAS DAS NOTAS DE EMPENHO E RESPECTIVOS COMPROVANTES LEGAIS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS APONTAMENTOS. ARQUIVAMENTO

[...]

6. A exigência editalícia de “Certidão de Registro e Quitação” junto ao respectivo conselho profissional não deve ser considerada irregular se ela faz referência à denominação conferida pela autarquia ao documento, que é, a um só tempo, comprovante de registro e comprovante de quitação da pessoa jurídica, nos termos de recentes julgados desta Corte.

Sendo assim, considerando que o item questionado cuidou de replicar a denominação conferida pelo Crea/MG à certidão, que é, a um só tempo, comprovante de registro e comprovante de quitação da pessoa jurídica, motivo pelo qual voto, com a devida vênia da manifestação do *Parquet* Especial e da Unidade Técnica, mas nos termos de recentes julgados desta Corte, pela improcedência deste apontamento da representação.

### **2.3. Exigência de apresentação de plano de trabalho como condição para assinatura do contrato**

Em peça inicial, a empresa Rio Novo Soluções Urbanas Eireli indicou ser descabida a exigência de apresentação de plano de trabalho como condição para assinatura do contrato. Apontou, ainda, que a “[...] licitante vencedora somente terá condições de apresentar plano de trabalho se tiver um prazo mínimo estabelecido para tal”.

O Sr. Bruno Gonçalves dos Santos, à peça n. 54, afirmou que a exigência se deu devido ao projeto básico conter somente diretrizes para balizar o que foi planejado e se efetivar a execução do objeto. Aduziu, ainda, que tal exigência recairia somente sobre a empresa vencedora,

afastando a alegação de que transferiria para a licitante a obrigação de elaboração de projeto básico.

Já os Srs. Renato Carvalho Fernandes e Antônio Cafrune Filho, por meio de defesa à peça n. 56, aduziram que as licitantes, ao declararem que possuem disponibilidade de equipamentos e pessoal técnico para a execução do objeto, conforme art. 6º da Lei n. 8.666/1993, não teriam dificuldades em elaborar plano de trabalho antes da celebração do contrato, tendo, inclusive, domínio suficiente para elaborar o referido plano mesmo antes da notificação para celebração do contrato.

Arguiram, ainda, que haveria prazo suficiente para a elaboração do plano após a indicação da vencedora, por incluírem-se, entre tal fato e a celebração do contrato, as fases de homologação, adjudicação, publicação e notificação.

Em análise técnica, a 1ª CFM se posicionou pela improcedência do apontamento, não entendendo ser pertinente a estipulação de prazo para elaboração de plano de trabalho após a contratação como requerido pela denunciante, nos seguintes termos:

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

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

A respeito da possibilidade de exigência de plano de trabalho, o projeto básico traz como fundamento geral a seguinte determinação:

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

Com efeito, em que pese a Lei n. 8.666/1993 não utilizar o termo plano de trabalho, a descrição apresentada remete à definição exposta no art. 6º, IX, “e”<sup>18</sup>, da Lei n. 8.666/1993, bem como ao disposto no art. 30, § 6º<sup>19</sup>, da mesma lei. Trata-se, em verdade, de documento que aglutina

<sup>18</sup> Art. 6º [...] IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...] e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

<sup>19</sup> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...] § 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a

as informações necessárias para o devido planejamento do projeto a ser executado, contendo todos os processos imprescindíveis para a obtenção do resultado final, pois orienta a caracterização do objeto, evidenciando as vantagens para a Administração e sua economicidade, e define diretrizes para elaboração dos projetos básicos.

Aliás, conforme ensina Sidney Bittencourt<sup>20</sup>, tais dispositivos legais consignam, na esteira do revogado Decreto n. 2.271/1997, a obrigação de instruir o processo de contratação de serviços com o referido documento, que, segundo o autor, continuaria sendo exigido no âmbito da Administração Pública Federal, tendo em vista que embora a Instrução Normativa n. 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG não se refira, de forma expressa, ao plano de trabalho, consigna, em seu art. 21<sup>21</sup>, os procedimentos iniciais do planejamento da contratação, incluindo a elaboração de um documento para formalização da demanda, que se aproxima, similarmente, do antigo documento (plano de trabalho).

Tal a importância deste documento que o próprio TCU já se manifestou, em mais de uma ocasião, sobre a obrigatoriedade de sua elaboração, nos exatos moldes estabelecidos pelo citado Decreto, *verbis*:

Elabore, em atenção ao estabelecido no art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, plano de trabalho, previamente aos processos licitatórios, que contenha a justificativa da necessidade dos serviços a serem contratados, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Em atenção ao disposto no art. 3º, § 1º, do Decreto nº 2.271/1997, sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade de serviço prestado, essa unidade deve estar prevista no edital e no respectivo contrato e deve ser utilizada como um dos parâmetros de medição e aferição de resultados.

Exerça, nos contratos de prestação de serviço, em que haja disponibilização de mão-de-obra para o órgão, controle efetivo da frequência e das horas trabalhadas, exija dos fiscais desses contratos exames detalhados prévios ao atesto das informações contidas nos controles de frequência exercidos pelas empresas e somente efetue os pagamentos dos períodos efetivamente trabalhados. (Acórdão n. 1.330/2008 – Plenário. Relator Benjamin Zymler. Data da sessão: 9/7/2008). (Destaquei)

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

<sup>20</sup> BITTENCOURT, Sidney. **Licitações para Contratação de Serviços Continuados ou não: a terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Matrix, 2015. p. 83.

<sup>21</sup> **Dos Procedimentos Iniciais para Elaboração do Planejamento da Contratação**

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

- a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
- b) a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

Creio, portanto, que se mostra razoável que tal solicitação seja apresentada, pois é possível identificar que tal documento nada mais é do que um conjunto das exigências tidas como essenciais para a orientação da prestação do serviço contratado.

Logo, entendo que se deva julgar improcedente este apontamento, por não ver configurada irregularidade na exigência em questão.

#### **2.4. Exigência de certificação expedida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Programa de Controle Médico de Saúde Operacional – PCMSO e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA**

A denunciante Rio Novo Soluções Urbanas Eireli considerou que a legislação veda a exigência de comprovação de atividade ou aptidão não previstas pela lei e que por isso a exigência seria indevida.

Os defendentes Srs. Renato Carvalho Fernandes e Antônio Cafrune Filho, à peça n. 56, declararam que a exigência quanto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente estaria atendendo o previsto por lei municipal, e que a cobrança acerca do PPRA e do PCMSO adviria de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público do Trabalho – MPT.

A 1ª CFM, em sua análise, apontou a existência de lei municipal e obrigação imposta pela justiça trabalhista que justificariam as exigências em questão, e que, tendo o edital imposto tais exigências somente da licitante vencedora, não haveria irregularidade.

Contrariamente, a 1ª Cfose afirmou que a exigência em questão não é cabível como prova de habilitação, ultrapassando a previsão legal.

Acerca da necessidade de apresentação de cadastro ou certificado junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o art. 34, § 1º, II, da Lei Municipal n. 5.681/2016<sup>22</sup>, de fato prevê a necessidade de cadastro junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente dos prestadores de serviço de poda e manutenção de áreas verdes.

Entendo, portanto, que se mostra razoável a apresentação, na habilitação, do cadastro em questão, notadamente diante do exposto no art. 30, IV, da Lei n. 8.666/1993, que estabelece que é possível exigir documentação relativa à qualificação técnica limitada à prova de atendimento de requisitos contidos em lei especial.

Quanto à exigência de que licitantes disponham de Programa de Controle Médico de Saúde Operacional – PCMSO e de Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA na habilitação, colaciona-se as obrigações nesse sentido assumidas pelo Município de Araguari quando da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC junto ao Ministério Público do Trabalho (peça n. 14, documento “5.Termo de Ajustamento de Condutas MPT”):

---

<sup>22</sup> Art. 34 As podas de ramos que comprometam mais de 2/3 (dois terços) da copa da árvore, quando necessárias, deverão ser autorizadas pela Divisão de Arborização Urbana, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, e executadas conforme norma técnica.

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

[...]

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

### I - DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS

O Município de Araguari assume as seguintes obrigações de fazer e não fazer:

**Cláusula 1ª - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais/PPRA:**  
Elaborar e implementar efetivamente o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA em conformidade com a NR 9, contemplando:

- a) Reconhecimento dos riscos com identificação de todos os riscos a que os trabalhadores estão expostos, contemplando a descrição das medidas de controle propostas, priorizando as medidas de caráter coletivo, obedecendo a hierarquia disposta no item 9.3.5 da NR 9;
- b) Realizar as avaliações quantitativas dos agentes ambientais presentes nos ambientes de trabalho representativas para cada grupo homogêneo de exposição, em concordância com o disposto na NR-15 e seus anexos ou na *ACGIH - American Conference of Governmental Industrial Hygienists* e em conformidade com as técnicas de higiene ocupacional, contemplando a descrição das condições de exposição avaliadas e os critérios de amostragem;
- c) Seleção e adoção de equipamentos de proteção individual adequados aos riscos a que o trabalhador está exposto e à atividade exercida, com a devida especificação técnica e o respectivo CA;
- d) Cronograma de ações contendo medidas que atenuem os riscos existentes, priorizando aquelas de caráter coletivo, definindo datas de implementação e cumprindo tais datas;
- e) Deverá ser efetuada, sempre que necessário e pelo menos uma vez ao ano, uma análise global do PPRA para avaliação do seu desenvolvimento e realização dos ajustes necessários e estabelecimento de novas metas e prioridades.

**Cláusula 2ª - COMPROVAR** a implementação de todas as medidas de saúde e segurança relacionadas no plano de ação apresentado às fls.234/236 do IC 000078.2008.03.001/8.

**Cláusula 3ª - Programa de Controle Médico de saúde Ocupacional/PCMSO:** IMPLEMENTAR EFETIVAMENTE o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, que deverá ter caráter de prevenção, rastreamento e diagnóstico precoce dos agravos à saúde relacionados ao trabalho, nos termos da NR 7, assegurando-se de que:

- a) O programa apresentará a descrição de cada atividade, discriminando os riscos ambientais em conformidade com o PPRA, não desconsiderando nenhum risco, mesmo que abaixo do nível de ação. Devem ser incluídas as questões ergonômicas, de forma detalhada e específica, com o número de empregados por função, vinculando os exames clínicos e complementares aos riscos específicos, com a devida periodicidade, além da programação de atuação preventiva.

- b) Serão realizados todos os exames médicos admissional, periódico, de retorno ao trabalho, de mudança de função e demissional, incluindo os exames complementares nos prazos legais. Os mesmos devem ser encarregados a profissional médico familiarizado com os princípios da patologia ocupacional e suas causas, bem como com o ambiente, as condições de trabalho e os riscos a que está exposto cada trabalhador a ser examinado.
- c) Para cada exame médico realizado, será emitido o Atestado de Saúde Ocupacional, nos termos estabelecidos no item 7.4.4 e subitens, contendo todos os dados, inclusive os riscos de forma detalhada.
- d) Será elaborado o **relatório médico anual** com detalhamento por setor, identificando os exames realizados, sua natureza (admissional, periódico, mudança de função, retorno ao trabalho, demissional) e o tipo (clínico ou complementar, definindo o nome do exame), o número de exames alterados e programação para o ano seguinte.
- e) Será realizada análise escrita dos dados alterados, determinando se as alterações têm ou não nexo causal ocupacional, discriminando a conduta adotada nos casos de alterações nos exames clínicos/complementares relacionadas ao trabalho, detalhando em que avaliação foi detectada (admissional, periódica, etc.), se vem ocorrendo agravamento, no caso de Perda Auditiva Induzida por Ruído - PAIR, ou se houve melhora ou piora nos demais casos. As alterações encontradas deverão suscitar discussões aprofundadas sobre o posto de trabalho e possíveis intervenções para proteção coletiva.
- f) Será mantido sigilo quanto ao nome dos empregados cujos exames apresentaram alterações.
- g) O relatório anual e análise escrita serão mantidos no estabelecimento à disposição da fiscalização.
- h) Será dotado o PCMSO de instrumentos clínico-epidemiológicos que resguardem seu caráter de rastreamento e diagnóstico precoce dos agravos à saúde relacionados ao trabalho, conforme determina o subitem 7.2.3 da NR 7, implantando programas de prevenção que exerçam um controle sistemático dos grupos homogêneos de exposição aos riscos, de forma a abrir espaço para intervenções sobre estes trabalhadores.
- i) Será definido um planejamento de ações preventivas eficientes, baseado no tratamento estatístico e preventivo dos indicadores de saúde (exames médicos, absenteísmo por causas gerais e ocupacionais, morbidade, letalidade, etc.), conforme determinações dos subitens 7.4.6 e 7.4.6.1 da NR-7.

*Cristian...*

TRIBU

AI

Em análise das NR's n. 7<sup>23</sup> e 9<sup>24</sup>, normas regulamentadoras que regem os referidos Programas, tem-se que a primeira é aplicável na hipótese de órgãos e entidades cujo regime de contratação seja regido pela CLT, ao passo que a segunda tem aplicação restrita a ambientes de trabalho em que houver exposição ocupacional aos agentes físicos, químicos e biológicos, conforme as previsões da norma e poderiam ser, de fato, exigidos.

Ocorre que, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão n. 1.381/2022 – Plenário, julgado na sessão do dia 15/6/2022, cujo Relator foi o Ministro Benjamin Zymler, entendeu que a exigência ultrapassaria os requisitos de habilitação permitidos pela legislação (mas seria possível no momento da contratação), nos seguintes termos:

É irregular a exigência de que as licitantes sejam registradas junto aos serviços especializados em Engenharia e Segurança do Trabalho e de que disponham de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e de Programa de Proteção de Riscos Ambientais (PPRA), uma vez que não é possível a inclusão de requisitos de habilitação não previstos em lei (art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993).

[...]

Conforme exposto pela SeinfraUrbana, as cláusulas indicadas contrariam frontalmente jurisprudência há bastante tempo consolidada desta Corte de Contas, que considera irregulares as exigências de:

[...]

g) que as licitantes sejam registradas junto aos serviços especializados em Engenharia e Segurança do Trabalho e de que disponham de **Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e de Programa de Proteção de Riscos Ambientais (PPRA), uma vez que não é possível a inclusão de requisitos de habilitação não previstos em lei** (Acórdão 365/2017-Plenário. Relator: Ministro José Múcio).

19. Diante da abrangência das irregularidades e da **baixa competitividade da Concorrência Pública 1/2017, que somente recebeu uma proposta válida**, entendo configurada a culpa grave na atuação do prefeito e da parecerista jurídica da Prefeitura Municipal de Vila Maria/RS, que deram seguimento, cada um no âmbito de suas atribuições, à licitação eivada de cláusulas restritivas. (Destaquei)

Esta Corte também possui decisão neste mesmo sentido:

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO PRESENCIAL. TRATAMENTO DIFERENCIADO A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. APRESENTAÇÃO DE FOTOS DOS ITENS DE MAIOR RELEVÂNCIA. APRESENTAÇÃO DE RECURSOS EXCLUSIVAMENTE POR MEIO PRESENCIAL. ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. RESPONSÁVEL TÉCNICO. COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO. LICENÇA AMBIENTAL. ROL TAXATIVO DE DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO. INEXEQUIBILIDADE. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA. DENÚNCIA PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

<sup>23</sup> 7.1.1 Esta Norma Regulamentadora - NR estabelece diretrizes e requisitos para o desenvolvimento do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO nas organizações, com o objetivo de proteger e preservar a saúde de seus empregados em relação aos riscos ocupacionais, conforme avaliação de riscos do Programa de Gerenciamento de Risco - PGR da organização. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/ctpp/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-07\\_atualizada\\_2020.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/ctpp/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-07_atualizada_2020.pdf). Acesso em 29/5/2023.

<sup>24</sup> 9.2.1 As medidas de prevenção estabelecidas nesta Norma se aplicam onde houver exposições ocupacionais aos agentes físicos, químicos e biológicos. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/ctpp/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-09\\_atualizada-2021-com-anexos-vibra-e-calor.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/ctpp/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-09_atualizada-2021-com-anexos-vibra-e-calor.pdf). Acesso em 29/5/2023.

[...]

Na mesma linha da conclusão a que chegou o conselheiro Wanderley Ávila em sede de medida cautelar (fls. 112/115), entendo ser irregular a exigência de que todas as licitantes disponham, como critério de qualificação técnica, de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), de Programa de Proteção de Riscos Ambientais (PPRA) e apresentem comprovante em treinamento em segurança em eletricidade, uma vez que tal determinação fere o disposto no § 5º do art. 30 da Lei 8.666/1993, que veda expressamente exigências não previstas na própria lei que possam inibir a participação de concorrentes na licitação, bem como o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, tendo em vista não ter sido evidenciado que tais documentos se mostram indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações em questão.

Dito de outra maneira, a exigência em questão extrapola os critérios para habilitação das licitantes e prejudica, conseqüentemente, a competitividade do certame.

Em que pese o alcance social das normas trabalhistas evocadas, o processo licitatório não é sede adequada para a fiscalização e controle dos programas elencados. Esse foi o entendimento do TCU nos acórdãos 2.073/2014 e 365/2017, ambos do Plenário, e no acórdão 2.416/2017 da Primeira Câmara, do qual extraio a seguinte conclusão:

[...]

No que diz respeito especificamente ao comprovante em treinamento em segurança em eletricidade, entendo que a irregularidade se agrava na medida em que o edital do certame não demonstrou a necessidade/adequação da exigência em relação aos itens licitados, como se verifica do quadro transcrito anteriormente na análise do tópico II.5 da fundamentação. Dentre os objetos licitados, parece-me que a mera montagem de grades de contenção, palcos, sanitários químicos e tendas não interage, à primeira vista, com instalações elétricas e serviços com eletricidade, a ponto de se exigir das licitantes a comprovação do treinamento a que se refere a NR-10.

Diante disso, considerando que as exigências em análise possuem caráter restritivo e não se encontram em harmonia com o disposto no § 5º do art. 30 da Lei 8.666/1993 e no art. 37, XXI, da Constituição Federal, concluo pela procedência da denúncia quanto a este ponto. No entanto, reforçando o alcance social das referidas normas trabalhistas relativas à segurança e medicina do trabalho, as quais são de observância obrigatória pelas empresas que possuam empregados regidos pela CLT e têm por finalidade oferecer proteção ao trabalhador exposto a atividades de risco, a exemplo das que envolvem eletricidade, deixo de propor a aplicação de multa aos responsáveis, fazendo tão somente recomendação para que a administração não preveja, em futuros editais, exigências habilitatórias que extrapolem as disposições das Leis 10.520/02 e 8.666/93. (Denúncia n. 1047678. Conselheiro Substituto Victor Meyer. 2ª Câmara. Sessão do dia 24/9/2020).

Destaco, assim, como bem concluiu a 1ª CFM, que em razão de a municipalidade ter exigido tal documentação na fase de habilitação, foi violado o disposto no art. 30, §5º, da Lei n. 8.666/1993, pois deveria ter sido cobrada apenas do vencedor do processo licitatório, pois “[...] durante o período de habilitação, o órgão contratante, deverá apenas exigir dos proponentes uma declaração de disponibilidade dessa documentação ou de que a empresa reúne condições de apresentá-la no momento adequado”.

Na análise do caso concreto, entretanto, foi possível identificar que a situação dos autos tem características muito diversas daquelas contidas na citada decisão do TCU (que, dentre outras inúmeras irregularidades, ocasionaram grave restrição à competitividade, em certame onde somente uma proposta foi considerada válida), dado que, além de serem exigidas em Termo de Ajustamento de Conduta (o que pode ter levado a erro os gestores públicos), verifiquei que não houve restrição à competitividade, conforme anteriormente destacado, visto terem sido habilitadas 14 licitantes, sendo que nenhuma das inabilitações se deu devido a tais restrições.

Ainda, nos termos da Denúncia n. 1047678, colacionada acima, reforço o alcance social das referidas normas trabalhistas relativas à segurança e medicina do trabalho, as quais são de observância obrigatória pelas empresas que possuam empregados regidos pela CLT e têm por finalidade oferecer proteção ao trabalhador exposto a atividades de risco, a exemplo das que envolvem eletricidade, motivo pelo qual deixo de propor a aplicação de multa aos responsáveis, devendo ser expedida tão somente recomendação para que os atuais gestores de Araguari não prevejam, em futuros editais, exigências habilitatórias que extrapolem as disposições da Lei n. 8.666/1993.

## 2.5. Adoção de parcelamento por setores

A empresa Rio Novo Soluções Urbanas Eireli questionou o parcelamento dos serviços por setores e não por item de serviço, por crer que tal divisão impossibilita a execução de serviços com características de frequência de atendimento que não se dê de forma mensal.

Os Srs. Renato Carvalho Fernandes e Antônio Cafrune Filho, em defesa de peça n. 56, afirmaram que a denunciante não apontou dados sólidos demonstrando que os quantitativos mensais e seus respectivos preços estariam desatualizados e que os serviços seriam inexecutáveis da maneira em que foram distribuídos.

A 1ª Cfose considerou que não foi apresentada motivação para a escolha do parcelamento, razão pela qual considerou irregular.

Quanto ao parcelamento do objeto por setores, o art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 traz previsão expressa pela divisão do objeto nas hipóteses em que isso for possível, qual seja:

Art. 23. [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Tem-se, portanto, que a divisão do objeto advém de determinação legal, sendo a regra e, desse modo, necessária a apresentação de justificativa na hipótese contrária. Este é o entendimento desta Corte de Contas consubstanciado na Denúncia n. 1084529, de relatoria do Conselheiro Durval Ângelo, julgado pela 1ª Câmara na sessão do dia 27/9/2022, assim ementada:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DO FEITO COM JULGAMENTO DO MÉRITO.**

A divisibilidade do objeto do certame é a regra, sempre que for possível. Cabe à Administração Pública justificar se algum fator impeditivo da divisibilidade se encontra presente no caso concreto, caso opte pelo não parcelamento, tendo em vista a determinação do art. 23, § 1º da Lei 8.666/93 de que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Este entendimento foi inserido inclusive no Enunciado de Súmula n. 247 do TCU, nos seguintes termos:

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.

Quanto à opção pelo parcelamento realizado em setores e não por item, no projeto básico (peça n. 14, documento “6. Concorrência Pública 001.2021 vol. 01”, pg. 17) bem como em defesa de peça n. 56, os defendentes indicaram a interdependência dos serviços dividido em 5 setores, o que poderia causar dificuldades na execução, visto que caso algum deles serviços não fosse devidamente prestado isso poderia acarretar na paralisação das demais atividades, razão pela qual concluiu que a divisão em itens, tal como aduziu a denunciante, seria inadequada.

Compulsando os autos, verifiquei inicialmente a devida justificativa técnica para a adoção da divisão do objeto em 5 setores (peça n. 14, documento “6. Concorrência Pública 001.2021 vol. 01”, págs. 3/12). Ademais, em consulta ao projeto básico (peça n. 14, documento “6. Concorrência Pública 001.2021 vol. 01”, págs. 14/34), vejo que os serviços a serem executados foram de fato divididos em 5 setores, por localização, e constituem em:

- 1) varrição manual (vias públicas);
- 2) manutenção de vias e áreas verdes – limpeza de praças e canteiros (varrição, capina, serviços de rega, roçagem de canteiros de avenidas);
- 3) capina manual de vias;
- 4) remoção de materiais sólidos;
- 5) caiação de meios fios;
- 6) plantios de mudas de espécies ornamentais e de árvores;
- 7) correção de canteiros (adubação, cobertura com terra, remoção de ervas daninhas, recortes, afofamento do solo, correção de acidez e aplicação de cupinicidas);
- 8) plantio de grama;
- 9) poda e supressão de árvores;
- 10) disponibilização de caminhão pipa.

Pela análise dos itens, verifica-se que de fato existe correlação entre estes, pois, em alguns casos, somente é possível a sua execução após a realização de outros. Vale destacar, ainda, que tais serviços não exigem especialização técnica, sendo inadequada sua divisão por itens como intencionado pela denunciante, uma vez que, no mercado, as empresas que atuam nessa área não são especialistas em cada um dos serviços que oferecem, como já bem aduziu o TCU<sup>25</sup> em casos semelhantes.

Desta forma, com fulcro nas alegações apresentadas em sede de defesa e em consonância com a legislação em vigor e a jurisprudência do TCU, entendo pela improcedência da irregularidade apontada.

---

<sup>25</sup> É legítima a contratação conjunta de serviços terceirizados, sob gestão integrada da empresa contratada, no regime de empreitada por preço global e com enfoque no controle qualitativo ou de resultado, devendo a Administração, na fase de planejamento da contratação, estabelecer a composição dos custos unitários de mão de obra, material, insumos e equipamentos, bem como realizar preciso levantamento de quantitativos, em conformidade com o art. 7º, §2º, inciso II, c/c o art. 40, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 9º, §2º, do Decreto 5.450/2005 e a Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017. (Acórdão n. 2.443/2018 – Plenário. Relator Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão 24/10/2018).

## 2.6. Inexequibilidade em decorrência de falhas na composição dos preços

A denunciante Rio Novo Soluções Urbanas Eireli afirmou que o edital não explicitaria qual a composição da equipe a integrar a administração local e a respectiva carga horária de trabalho, e que por isso o contrato seria inexequível. Destacou, ainda, que os preços são muito aquém do que se poderia entender como exequíveis. Pugnou, ao final, pela nulidade do certame em análise, pois não teriam indicado também: qual o percentual adotado e qual o valor do salário mínimo utilizado como base de cálculo da insalubridade; o valor do ISS para os serviços licitados; a data de referência de preços unitários indicadas nas planilhas dos setores; e o prazo para mobilização após assinatura do contrato.

Em sua manifestação de peça n. 54, o Sr. Bruno Gonçalves dos Santos aduziu que o projeto básico foi suficiente para apresentação de oferta de preços compatíveis pelas licitantes, sendo inclusive o projeto similar ao utilizado em certames anteriores em que a execução dos serviços pela vencedora ratificaria que não houve inexequibilidade.

Por meio de defesa de peça n. 56, os Srs. Renato Carvalho Fernandes e Antônio Cafrune Filho esclareceram que as composições de preços unitários apontam devidamente os pisos salariais das classes (mão de obra) com suas respectivas convenções coletivas de trabalho, utilizados na apuração dos salários-base e respectivos percentuais a título de insalubridade. Aduziram ainda que a alíquota do ISS se deu conforme previsto pelo Código Tributário Municipal, Lei Complementar Municipal n. 71/2010, e que tal informação já teria sido repassada à denunciante em momento prévio. Por fim, esclareceram que a data de referência seria aquela em que foram realizadas as cotações pela Administração, e que o prazo para mobilização após assinatura do contrato seria somente o indispensável para a logística da empresa.

A 1ª Cfose, em sua análise, opinou no sentido de que não foram observadas condições favoráveis para que os preços praticados tivessem a comprovação de que se encontram em conformidade com os índices de produtividade dos serviços para assim confirmar a sua exequibilidade.

A princípio, importa esclarecer que a administração local se trata da estrutura administrativa de condução e auxílio à execução de determinado serviço, incluindo pessoal de apoio (para funções administrativas ou de atividades estratégicas como seguranças) e o material demandado que não foram atribuídas ao custo de execução de cada etapa do empreendimento. Sua atuação consiste, basicamente, na realização de serviços administrativos de suporte no canteiro de obras (secretaria, serviços gerais, controle de pessoal, almoxarifado, etc.), o desenvolvimento dos serviços de controle de qualidade, de prazos e de custos (controle tecnológico, programação e controle do andamento das obras) e a execução de todos os serviços de supervisão técnica ligados à produção (direção técnica de cada serviço, coordenação de pessoal e distribuição de equipamentos e materiais necessários à execução da obra)<sup>26</sup>.

Destaco que a administração local pode ser contemplada na composição (planilha direta) de custos dos serviços de limpeza urbana, sem compor o BDI. No entanto, tal como estabelece o Manual de Limpeza Urbana do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás<sup>27</sup>, “em caso de o edital e o orçamento básico não assumirem tais detalhamentos, se não for comprovado de fato

<sup>26</sup> O DNER, no estudo realizado para apuração do BDI nas obras rodoviárias, conceituou a administração local como sendo “o conjunto de atividades realizadas no local do empreendimento pelo executor, necessárias à condução da obra e à administração do contrato. É exercida por pessoal técnico e administrativo, em caráter de exclusividade. Seu custo é representado pelo somatório dos salários e encargos dos componentes da respectiva equipe que inclui pessoal de serviços gerais e de apoio”. “Preço de Obra Rodoviária”, pág. 12, Gerência de Custos Rodoviários do DNER, 1999, estudos para a atualização do Sistema de Custos Rodoviários do DNER – SICRO.

<sup>27</sup> Disponível em: <https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Manual-Limpeza-Urbana.pdf>. Acesso em: 14/6/2023.

a necessidade desses custos pela empresa contratada, a equipe técnica não os incluirá na sua análise”, notadamente ante a ausência de complexidade do objeto a ser contratado. Portanto, a estrutura da administração local varia de acordo com as características de cada obra ou serviço a ser executado.

Assim, embora as despesas com administração local não integrem o BDI e devam ser informadas em separado, creio que, *in casu*, pela simplicidade do objeto, não foi comprovada a necessidade desses custos pela empresa contratada e tampouco a denunciante se desincumbiu do ônus da prova neste sentido.

De fato, em análise pormenorizada da peça editalícia, bem como do projeto básico (peça n. 14, documento “6. Concorrência Pública 001.2021 vol. 01”, págs. 14/34), é possível observar que não há indicativos de que a “administração local” tenha se mostrado obrigatória *in casu*, visto que, pela descrição, caberá a Administração Pública conduzir os serviços (que, aliás, são simples), por meio de ordem de serviço, e prestar apoio quando necessário.

Logo, vejo que a ausência de indicação de equipe a integrar a administração local não implica, necessariamente, em irregularidade, por se tratar de hipótese na qual, mediante a simplicidade do objeto, tal custo não seria impositivo neste caso, em especial porque a denunciante não demonstrou sua pertinência neste certame.

Noutro giro, acerca da composição dos preços, em específico quanto ao valor do salário mínimo utilizado como base de cálculo da insalubridade, como apontado pelos defendentes, tem-se, na composição de preços unitários (peça n. 14, documento “6. Concorrência Pública 001.2021 vol. 01”, págs. 37/66), a indicação do piso salarial das classes de trabalhadores indicados, como exemplificado abaixo:

Serviço: Varrição manual

OBS.: Os valores contidos com a marcação com \* são os seguintes:

\* - Piso Salarial da Classe - Convenção Coletiva De Trabalho 2020/2020  
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: MG001412/2020  
DATA DE REGISTRO NO MTE: 22/05/2020  
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO: MR021869/2020  
NÚMERO DO PROCESSO: 13621.108061/2020-19  
DATA DO PROTOCOLO: 14/05/2020  
Confira a autenticidade no endereço  
<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/>

TRIBU

\*\* - Encarregado - Convenção Coletiva De Trabalho 2020/2020  
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: MG001412/2020  
DATA DE REGISTRO NO MTE: 22/05/2020  
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO: MR021869/2020  
NÚMERO DO PROCESSO: 13621.108061/2020-19  
DATA DO PROTOCOLO: 14/05/2020  
Confira a autenticidade no endereço  
<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/>

\*\*\* - Motorista de Veículo não Articulado - Peso máximo com peso bruto acima de 9000 Kg - Convenção Coletiva De Trabalho 2020/2020  
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: MG000809/2020  
DATA DE REGISTRO NO MTE: 17/03/2020  
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO: MR005192/2020

Serviço: limpeza de praças e canteiros centrais

OBS.: Os valores contidos com a marcação com \* são os seguintes:

- Piso Salarial da Classe -Convenção Coletiva De Trabalho 2020/2020  
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: MG001412/2020  
DATA DE REGISTRO NO MTE: 22/05/2020  
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO: MR021869/2020  
NÚMERO DO PROCESSO: 13621.108061/2020-19  
DATA DO PROTOCOLO: 14/05/2020  
Confira a autenticidade no endereço  
<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/>

\*\* - Encarregado -Convenção Coletiva De Trabalho 2020/2020  
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: MG001412/2020  
DATA DE REGISTRO NO MTE: 22/05/2020  
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO: MR021869/2020  
NÚMERO DO PROCESSO: 13621.108061/2020-19  
DATA DO PROTOCOLO: 14/05/2020  
Confira a autenticidade no endereço  
<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/>

\*\*\* - Motorista de Veículo não Articulado - Peso máximo com peso bruto  
acima de 9000 Kg -Convenção Coletiva De Trabalho 2020/2020  
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE: MG000809/2020  
DATA DE REGISTRO NO MTE: 17/03/2020  
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO: MR005192/2020

Logo, não verifiquei irregularidade neste ponto – ressalte-se que, caso se tratasse de licitação de serviços terceirizados cuja categoria não estivesse abrangida por convenção coletiva de trabalho, não seria permitida a fixação, em edital, de piso ou um salário normativo, pois, nos termos da jurisprudência do TCU, consistem “[...] em mera estimativa o valor constante do orçamento de referência e não sendo permitida a desclassificação de licitante por cotar *salários* inferiores ao estimado”.

Já no que tange ao valor do ISS, o TCU possui jurisprudência no sentido de que seu percentual deve se dar conforme prevê a legislação municipal tributária, como explicitado no Acórdão n. 2.622/2013 – Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer<sup>28</sup>, aprovado na sessão do dia 25/9/2013, e Acórdão n. 32/2008 – Plenário, cujo relator foi o Ministro Ubiratan Aguiar, aprovado na sessão do dia 23/1/2008, tal como ocorreu *in casu*, como bem aduziram os defendentes, pois foi aplicado percentual previsto na Lei Complementar Municipal n. 71/2010<sup>29</sup>, que traz as previsões de alíquotas do ISS no caso do Município de Araguari.

Por fim, quanto à data de referência de preços unitários indicada nas planilhas dos setores, no topo dos documentos relativos à composição de preços (peça n. 14, documento “6. Concorrência Pública 001.2021 vol. 01” págs. 37/73) conta a identificação do período de março/2021, além apontar a quantidade da mão de obra necessária para cada item do objeto, equipamentos, ferramentas e materiais, custos com veículos e operacionais, todos com fundamento na tabela Setop de 2021 e no manual de orientações para análise de preços de limpeza urbana elaborado pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás.

<sup>28</sup> Na composição do BDI, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem utilizar o percentual de ISS compatível com a legislação tributária do (s) município (s) onde serão prestados os serviços, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal.

[...]

183. Conclui-se, assim, que a composição do BDI de obras públicas deve considerar a legislação tributária do (s) município (s) onde serão prestados os serviços de construção civil, levando em conta a forma de definição da base de cálculo e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da LC 116/2003 e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>29</sup> A alíquota mínima do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento) e máxima de 5% (cinco por cento), conforme estão estabelecidas na tabela II do Código Tributário Municipal.

À título de exemplo, traz-se parte da composição de preços unitários, relativo ao item varrição manual:

COMPOSICAO DE PRECOS UNITÁRIOS	
SERVICO:	VARRIÇÃO MANUAL
LOTE:	1 a 5
EDITAL No.:	
LEIS SOCIAIS:	94,59%
De Acordo com a Tabela SETOP - JANEIRO 2021 - pag. 13/273	



MARÇO/2021



1.0 - DADOS GERAIS

Área a ser varrida 2.591,00 Km

2.0 - MÃO DE OBRA

2.1 Quantidade de Varredores

Considerando um produtividade de que cada Varredor consegue varrer 3 Km por dia

Teremos então: 2.591,00 assim temos 28,7888889

Km São necessários 30 homens

considerando o manual de orientações para análise de preços de limpeza urbana - tce go 2016

VARREDORES 30  
FEITOR 2

VARREDOR ENCARREGADO

VARREDOR ENCARREGADO

2.1 - Salário - R\$/H	5,1692 *	7,3370 **
2.2 - horas Mensais	220,00	220,00
Salário Base	1.137,23	1.614,14
2.3 - Insalubridade	227,45	0,00
Sub - total	1.364,68	1.614,14
2.4 - Horas Extras	0,00	0,00
2.5 - Adicional Noturno	0,00	0,00
2.6 - Feriado Diurno	0,00	0,00
2.7 - Feriado Noturno	0,00	0,00
Salário Mensal	1.364,68	1.614,14
2.8 - Salário Mensal c/ encargos	2.655,52	3.140,96
2.9 - Vale Refeição	0,00	0,00
2.10 - Vale Cesta	60,00	60,00
2.11 - Convênio Médico	0,00	0,00
2.12 - Vale Transporte	0,00	0,00
3.1-EPI		
3.1.1-Botina	50,00	0,00
3.1.2-Luva de Raspa	12,00	0,00
3.1.3-Protetor Solar	32,00	0,00
3.1.4-Uniformes	64,00	0,00
<b>Custo Mensal Unitário</b>	<b>2.873,52</b>	<b>3.200,96</b>

Total

92.607,60

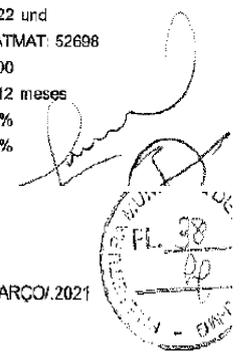
**3.0 - EQUIPAMENTOS**

Transportador de Resíduos

Custo unitário  
Vida útil  
Depreciação  
Capital Investido

22 und  
Painel de Preços - CÓDIGO CATMAT: 52698  
R\$ 560,00

12 meses  
20%  
8%



**COMPOSIÇÃO DE PREÇOS UNITÁRIOS**

SERVICO:	VARRIÇÃO MANUAL
LOTE:	1 a 5
EDITAL No.:	



MARÇO/2021

LEIS SOCIAIS : 94,59% De Acordo com a Tabela SETOP - JANEIRO 2021 - pag. 13/273

Custo de aquisição	12.111,63
Custo manutenção	100,93
Custo depreciação	807,44
Custo do capital investido	948,74

		Custo unitário	
		PAINEL DE PREÇOS: CODIGO DO CATMAT: 292565	
Sacos plásticos 100 l. - unidades	7.000	R\$ 1,33	9.310,00
<b>Total</b>			<b>11.167,12</b>

**4.0 - FERRAMENTAS E MATERIAIS**

	Quantidade	Unidade	Unitário	
Vassourão	22	und	25,00	550,00
Pás	22	und	20,00	440,00
<b>Total</b>				<b>990,00</b>

TRIBU

**5.0 - CUSTO VEICULOS**

Caminhão de carroceria de madeira  
Quantidade 2 150.000,00

**5.1) Combustível**

Km/mês 1200  
Consumo - Km/l 5  
R\$/litro 4,00 SINAPI - 4221

**Total 960,00**

5.2) Manutenção			
	Combustível x 20%		
	Total		192,00
5.3) Despesas legais			
	Valor veículo x 2%		
	Total		3.000,00
5.4) Depreciação			
	Valor veículo	150.000,00	
	Vida útil / mês	60	
	Fator	90%	
	Total		2.250,00
5.5) Custo de Capital			
	Valor veículo	150.000,00	
	Fator	1%	
	Total		1.500,00
5.6) Despesas motoristas			
	Salário		2.937,76 ***
	<b>TOTAL POR UNIDADE</b>		<b>10.839,76</b>
	<b>TOTAL CUSTO VEICULOS</b>		<b>21.879,53</b>

**6.0 - CUSTOS OPERACIONAIS**

Custo mão de obra	92.607,60
Custo equipamentos	11.167,12
Custo ferramenta	990,00
Custo veículos	21.679,53

<b>Total</b>	<b>126.444,25</b>
--------------	-------------------

Extensão varrida 2.591,00 km

Custo / Km	<b>48,80</b>
------------	--------------

**TRIBI**

OBS.: Os valores contidos com a marcação com \* são os seguintes:

Pelas informações acima também é possível verificar que a carga horária foi indicada pela Administração por meio do item 2.2, que informa a quantidade de horas mensais, também conforme as convenções coletivas de trabalho já apontadas anteriormente. Aliás, vale destacar que a utilização da “tabela Setop”, referência neste caso, compõe o chamado “Preço Seinfra”, que se trata de planilha referencial de preços para as obras do Estado de Minas Gerais, composta por itens de composições de custos unitários, com preços atualizados e regionalizados cuja consulta é disponibilizada pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra de forma gratuita para consulta por qualquer órgão ou ente da Administração Pública do Estado de Minas Gerais<sup>30</sup>, incluídos os municípios, e balizou os valores praticados neste caso.

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.infraestrutura.mg.gov.br/component/gmg/page/102-consulta-a-planilha-preco-seinfra>. Acesso em 14/6/2023.

Portanto, em análise da documentação, não foi possível identificar a inexecução arguida pela denunciante, razão pela qual julgo improcedente o presente apontamento.

## 2.7. Suposta irregularidade na exigência de declaração de futura contratação pela empresa de profissional com curso superior, detentor de certidão ou atestado de capacidade técnica

A 1ª Cfose apresentou apontamento complementar pela irregularidade do item 4.3.6.4<sup>31</sup> do Edital que exigiu das participantes do certame declaração de que irá contratar para integrar o seu quadro permanente, profissionais de níveis superiores detentores de atestados ou certidões de capacidade técnica por execução de serviços de características semelhantes e compatíveis ao objeto da licitação, pois não atenderia ao disposto no art. 30, §1º, I, da Lei n. 8.666/1993. Em justificativa, a Unidade Técnica aponta então que “[...] não se deve admitir a possibilidade de participação em um certame de empresas que não possuam em seu quadro permanente de profissional que venha a demonstrar acervo técnico naquele tipo de serviço a que se pretende contratar”.

Acerca da exigência quanto ao profissional responsável, a Lei n. 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, traz a necessidade de comprovação de que o licitante possua 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 semelhante.

Contudo, em que pese o dispositivo acima mencionado exigir que tal profissional componha o quadro permanente da licitante na ocasião da entrega da proposta, a jurisprudência tem pacificado que a expressão de que o responsável técnico deva integrar o “quadro permanente” da empresa licitante, no entendimento externado pelo Tribunal de Contas da União – TCU<sup>32</sup>,

---

<sup>31</sup> 4.3.6.4- Comprovação da proponente possuir, em seu quadro permanente, na data prevista para a apresentação da proposta, profissional de nível superior detentor de atestado ou certidão de capacidade técnica por execução de serviços de características semelhantes e compatíveis ao objeto da licitação, o qual deverá ser o responsável técnico da licitante caso sagre vencedora do certame, vinculado à vigência do contrato administrativo a ser celebrado entre as partes, comprovação que se dará mediante apresentação de um dos seguintes documentos: a) Ficha de Registro de Empregado e Carteira de Trabalho; b) Contrato com firma reconhecida de prestação de serviços, devendo o contrato estar subscrito pelo contratante, pelo contratado e por duas testemunhas; c) Em se tratando de sócio ou diretor, esta comprovação deverá ser feita pelo Contrato Social em vigor ou documento equivalente, devidamente registrado no órgão competente. d) **Declaração de contratação futura do responsável técnico detentor dos atestados de capacidade técnica apresentados, acompanhada com a anuência deste, com o compromisso que irá assumir a responsabilidade técnica em nome da licitante, caso a mesma sagre vencedora do certame.** 4.3.6.4.1- Caso a proponente/empresa faça a opção por firmar declaração na forma da alínea “d” do item 4.3.6.4 do Edital, que irá contratar para integrar o seu quadro permanente, profissionais de níveis superiores detentores de atestados ou certidões de capacidade técnica por execução de serviços de características semelhantes e compatíveis ao objeto da licitação, deverá inserir no Caderno de Habilitação, declaração da empresa se comprometendo a contratar os profissionais de níveis superiores detentores de atestados ou certidões de capacidade técnica utilizados para os termos do item 4.3.6.4 do Edital, cuja declaração deverá ter a devida anuência dos profissionais de níveis superiores, concordando com suas contratações para integrarem o quadro permanente da empresa.

<sup>32</sup> A comprovação da qualificação técnico-profissional pode ser feita pela apresentação de contrato de prestação de serviços, ainda que o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 utilize a expressão “quadro permanente da empresa” para se referir à demonstração do vínculo do profissional. (Acórdão n. 3.097/2015 – Primeira Câmara. Data da Sessão 26/5/2015. Relator José Mucio Monteiro)

A comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, prevista no art. 30 da Lei 8.666/1993, deve admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), do contrato social do licitante, do contrato de prestação de serviço **ou, ainda, de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da**

pode ser comprovada por meio de qualquer relação admitida na legislação trabalhista (como é o caso do registro em carteira profissional), civil (a exemplo da condição de sócio ou, então, a vinculação por meio de contrato de prestação de serviços) ou, ainda, via declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste, tal como estabelece o art. 30, §6º, da Lei n. 8.666/1993<sup>33</sup>, como ocorreu neste caso.

Com tais considerações, voto pela improcedência do apontamento, por verificar que a previsão em análise se mostra em conformidade com a jurisprudência, bem como buscou preservar a competitividade do certame.

## 2.8. Exigência de atestado ou declaração de cadastro técnico de atividades e instrumentos de defesa ambiental

Em sua análise, a 1ª Cfose apresentou apontamento complementar indicando como incabível a exigência de cadastro técnico de atividades e instrumentos de defesa ambiental, por ultrapassarem os limites da Lei n. 8.666/1993.

Compulsando os autos, foi demandado como documentação de qualificação técnica o seguinte:

4.3.6.5- Atestado ou Declaração, expedido por Órgão de Controle do Meio Ambiente, referente à comprovação de Cadastramento da Proponente no “CADASTRO TÉCNICO DE ATIVIDADES E INSTRUMENTOS DE DEFESA AMBIENTAL” ou “CADASTRO TÉCNICO DE ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS OU UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS”, na forma da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, fornecido pelo IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente).

Em um primeiro momento, cabe destacar que a Lei n. 6.938/1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”, prevê como obrigatório os referidos cadastros, nos termos de seu art. 17, qual seja:

Art. 17. Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA:

I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora.

Destaca-se, nesse ponto, consoante jurisprudência desta Corte, que tais exigências, como comprovação de qualificação técnica, são possíveis quando guardam pertinência com o objeto

---

**anuência deste.** (Acórdão n. 1.446/2015 – Plenário. Data da Sessão 10/6/2015. Relator Augusto Sherman). (Destaquei)

<sup>33</sup> Art. 30, §6º. As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão **atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade**, sob as penas cabíveis.

da contratação e está prevista em lei especial<sup>34</sup>, conforme dispõe o art. 30, IV, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>35</sup>.

Não bastasse isso, a Advocacia-Geral da União, responsável pela assessoria e consultoria jurídica da Administração, por meio da Câmara Permanente de Licitações e Contratos – CPLC, instituída pela Portaria n. 359/2012, com objetivo de uniformizar o entendimento jurídico da Administração Pública e, por conseguinte, traçar os caminhos da legalidade, emitiu o Parecer n. 13/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, no qual não apenas concluí que “atualmente, a inclusão de critérios de sustentabilidade socioambiental nas contratações públicas é obrigação da Administração”, tendo a Administração “dever legal e moral de somente adquirir produtos de procedência legal”.

Importante ressaltar que, o Parecer n. 13/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU foi aprovado pelo Procurador-Geral Federal Marcelo de Siqueira Freitas, em 17 de novembro de 2014, tornando-se opinião legal da instituição, com a orientação de que “será exigido como critério de aceitabilidade da proposta quando for exigido registro no Cadastro Técnico Federal – CTF do fabricante do produto a ser adquirido ou utilizado na prestação de serviços contratado pela Administração”, sendo “exigido como requisito de habilitação quando o licitante desempenha diretamente as atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, de modo que deverá obrigatoriamente estar registrado no Cadastro Técnico Federal – CTF do IBAMA”.

Entendo, portanto, que fundamentado na condição estabelecida pelo inciso IV, art. 30 da Lei n. 8.666/1993, é imperioso que o instrumento convocatório em exame exija a apresentação de outros documentos para fins de certificação da qualificação técnica dos interessados em participar do certame previstos em lei especial, notadamente ante o objeto da contratação.

Quanto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, trata-se de registro obrigatório normatizado através da Instrução Normativa Ibama n. 12/2021, que, em seu Anexo I<sup>36</sup>, prevê a atividade de gerenciamento de resíduos sólidos não perigosos, dentre os quais se incluem os resíduos de limpeza urbana conforme art. 13, I, “c”, da Lei

<sup>34</sup> DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. COLETA, TRANSPORTE, ARMAZENAMENTO, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DAS UNIDADES DE SAÚDE. INCOMPATIBILIDADE COM A MODALIDADE DE LICITAÇÃO “PREGÃO PRESENCIAL” E COM O “REGISTRO DE PREÇOS”. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO SOBRE AS DISTÂNCIAS ENTRE OS LOCAIS DE COLETA. POTENCIAL PREJUÍZO À FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS. RECOMENDAÇÃO. EXIGÊNCIA DE CERTIFICADO DE REGISTRO DE CADASTRO TÉCNICO FEDERAL DE ATIVIDADES E INSTRUMENTOS DE DEFESA AMBIENTAL DO IBAMA NA FASE DE HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA NA FASE DE HABILITAÇÃO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO EM LEI ESPECIAL. EXIGÊNCIA DE PROPRIEDADE DOS EQUIPAMENTOS NA FASE DE HABILITAÇÃO. IMPEDIMENTO LEGAL. EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO. DESCONSIDERAÇÃO. NÃO PREVISÃO NO EDITAL. ANULAÇÃO DO CERTAME. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. [...] 5. A exigência de “Certificado de Registro de Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental do IBAMA”, [...], como comprovação de qualificação técnica, na fase de habilitação, é possível quando guarda pertinência com o objeto da contratação e está prevista em lei especial, conforme dispõe o art. 30, inciso IV, da Lei de Licitações. (Denúncia n. 1031267. Relator Conselheiro José Alves Viana. 2ª Câmara. 29/1/2019).

<sup>35</sup>Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

<sup>36</sup>

0004-00	Gerenciamento de resíduos sólidos não perigosos	Gerenciamento de resíduos sólidos não perigosos – Lei n. 12.305/2010
---------	---	--

n. 12.305/2010<sup>37</sup>, sendo, portanto, admissível sua exigência por se tratar de registro obrigatório exigido de pessoa jurídica que deva comprovar capacidade e responsabilidade técnica no gerenciamento de resíduos sólidos (art. 11, III, “c”, da Instrução Normativa Ibama n. 12/2021<sup>38</sup>) como indicado acima.

Já do exame do Anexo VIII da Lei n. 6.938/1981<sup>39</sup>, bem como da Instrução Normativa 6, de 27 de janeiro de 2022, que trazem o rol de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, não vislumbrei em qual categoria poderia se encaixar os serviços que são objeto do certame em apreço.

De todo modo, por se tratar de obrigação alternativa, considero que não houve irregularidade neste ponto, o que enseja o julgamento pela improcedência do presente apontamento.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em preliminar de mérito, rejeito a arguição de ilegitimidade passiva apresentada pelo Sr. Renato Carvalho Fernandes, uma vez presente nexos de causalidade entre a conduta do referido gestor público e a irregularidade em exame nos autos.

No mérito, julgo parcialmente procedentes os apontamentos constantes da denúncia apresentados em face da Concorrência Pública n. 1/2021, Processo n. 57/2021, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Araguari, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:

- a) exigência indevida da comprovação da capacidade técnico-operacional e técnico-profissional de forma generalizada, sem indicação devida das reais parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, que devem ser simultaneamente observadas;
- b) exigência indevida de que as licitantes disponham de Programa de Controle Médico de Saúde Operacional – PCMSO e de Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA na fase de habilitação, em afronta ao disposto no art. 30, *caput* e §5º, ambos da Lei n. 8.666/1993;

Afasto, entretanto, a aplicação de multa, considerando não ter sido identificado prejuízo à competitividade quanto as irregularidades registradas, bem como não ter observado a ocorrência de conduta eivada de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

<sup>37</sup> Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I - quanto à origem:

[...]

b) **resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;**

<sup>38</sup> Art. 11. São **obrigadas à inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental** as pessoas jurídicas que:

[...]

III - devam comprovar capacidade e responsabilidade técnicas, quando exigidas:

[...]

c) no **gerenciamento de resíduos sólidos.**

<sup>39</sup>

17	Serviços de Utilidade	- produção de energia termoelétrica; tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos; disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens; usadas e de serviço de saúde e similares; destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d'água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas.	Médio
----	-----------------------	---	-------

Recomendo aos atuais gestores do Município de Araguari, especificamente aos responsáveis pela elaboração dos procedimentos licitatórios que, em licitações futuras:

- a) restrinjam a indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado tão somente aos itens efetivamente expressivos, de modo a não interferir indevidamente a competitividade;
- b) não prevejam exigências habilitatórias que extrapolem as disposições da Lei n. 8.666/1993;

Ainda no mérito, julgo improcedente os apontamentos de irregularidade complementares apresentados pela Unidade Técnica em face da Concorrência Pública n. 1/2021, Processo n. 57/2021, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Araguari.

Comunique-se os denunciantes e o interessado pelo Diário Oficial de Contas – DOC, e intimem-se os responsáveis, bem como os seus advogados constituídos, se houver, também pelo DOC.

Intime-se, por fim, o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, só a título de colaboração, a preliminar é de ilegitimidade passiva. No mérito acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também, no mérito, com o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS