

Processo: 1058666
Natureza: LICITAÇÃO
Procedência: Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de São Lourenço
Responsáveis: Carlos Alberto Porto Rodrigues (Presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL e Coordenador do Departamento de Serviços Urbanos), Paulo César Degani Machado (membro da CPL), André Ricardo Barroso (Pregoeiro), Henrique Ramon Poli de Almeida (Diretor-Presidente do SAAE de 1º/01/2017 a 7/11/2017), Fabiana Aparecida de Castro Brito (Secretária da CPL),
Interessados: Daniel Donato Nunes, Hemerson Jader Cunha, Gustavo Luiz Rodrigues Ribeiro
Procuradores: Pedro Silveira Framil, OAB/MG 201.619; Frederico Brandão Magalhães, OAB/MG 51.007; Abel Goulart Ferreira, OAB/MG 16.172; Eduardo Bittencourt Ferreira, OAB/MG 95.814
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 19/8/2025

LICITAÇÃO. SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE SÃO LOURENÇO. PREGÃO. EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE VARRIÇÃO E FORNECIMENTO DE EQUIPE MULTITAREFA PARA A MANUTENÇÃO DAS VIAS, PRAÇAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. MÉRITO. INCOMPATIBILIDADE DA MODALIDADE PREGÃO COM A NATUREZA DO OBJETO LICITADO. AFASTADA. RESTRIÇÕES À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. QUALIFICAÇÕES TÉCNICO OPERACIONAL E TÉCNICO-PROFISSIONAL EXCESSIVAS. REGISTRO DO ATESTADO NO CONSELHO COMPETENTE. REGULARIDADE. INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA DO EDITAL. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO COM A COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS. AFASTADA. AUSÊNCIA DE CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO E PLANO DE TRABALHO. FORMALISMO MODERADO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À EXECUÇÃO DO SERVIÇO. REGULARIDADE. ARQUIVAMENTO.

1. O uso da modalidade pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontrava amparo na legislação de regência, qual seja, a Lei n. 8.666/1993 e foi confirmado na Lei n. 14.133/2021, atualmente vigente, a teor do art. 6º, XXI, “a”, c/c o art. 29, parágrafo único.
2. A expressão “parcela de maior relevância técnica e valor significativo” não foi objetivamente definida na Lei n. 8.666/1993, cabendo ao gestor à época da sua vigência, escolher, com a devida motivação, as atividades mais importantes de acordo com o objeto da licitação, no intuito de assegurar o devido cumprimento do contrato e a ampla competitividade.
3. A exigência de comprovação de regularidade junto a entidades profissionais como requisito para habilitação não encontrava respaldo no art. 30, I, da Lei n. 8.666/1993. É lícita, porém, a exigência de apresentação de “Certidão de Registro e Quitação” ou “Certidão de Regularidade Profissional”, documento único, para o fim previsto no referido dispositivo, visto que a certificação conjunta da inscrição e da regularidade se dá em virtude de decisão do conselho profissional, alheia à vontade do gestor.
4. O atestado de capacidade técnica é o documento emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado que atesta a adequada prestação de serviço similar ao contratado e, ao ser

registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, é emitida a Certidão de Acervo Técnico – CAT, a qual comprova o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo da vida do profissional compatíveis com suas atribuições e registradas no CREA.

5. Os engenheiros agrônomo, ambiental ou florestal tem suas atribuições definidas pelas Resoluções ns.º 218/1973 e 447/2000 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA e a Administração, ao planejar a licitação, deve observar qual especialidade melhor se adequa ao objeto pretendido no edital, a fim de exigir, adequadamente, a prova da aptidão técnico-profissional do licitante.
6. Sob a égide das Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, a ausência do orçamento estimado em planilhas, como parte integrante do termo de referência, anexo ao edital, poderia ser suprida, na modalidade licitatória pregão, pela sua apresentação na fase interna do procedimento, conforme entendimento jurisprudencial sedimentado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar regular o Edital do Pregão Presencial n. 18/2017, Processo Licitatório n. 148/2017, e declarar a extinção do processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno;
- II) recomendar ao atual Diretor-Presidente do SAAE de São Lourenço que, em futuras licitações para a contratação de serviços similares ao analisado nestes autos, aprimore o planejamento dos certames de modo a adotar o regime de execução que melhor se enquadre no objeto pretendido; e faça constar no termo de referência todos os parâmetros e elementos descritivos essenciais, em observância à Lei n. 14.133/2021, sobretudo ao disposto em seu art. 6º, XXIII, e, a depender do regime de execução escolhido, elabore cronogramas físico-financeiros que especifiquem as etapas a serem cumpridas, o período, os custos envolvidos, as datas de início e término de cada parcela da atividade, além dos respectivos fluxos financeiros, de maneira a assegurar que a Administração possa aferir com segurança a exequibilidade das propostas e a correta execução do objeto;
- III) determinar a intimação das partes do teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, inciso I, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de agosto de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 19/8/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre Licitação, referente ao Processo Licitatório n.º 148/2017, Pregão Presencial n.º 018/2017, realizado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de São Lourenço – SAAE, objetivando a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de varrição e disponibilização de equipes multitarefa para a manutenção de ruas, avenidas, praças e jardins, conforme Anexo IX - Termo de Referência.

O processo foi autuado em 10/01/19 e distribuído à relatoria do então Conselheiro Substituto Victor Meyer (fl. 213 da peça n.º 10).

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE apontou vícios no edital e sugeriu a realização de diligência para que a entidade encaminhasse documentação instrutória (fls. 216/248v da peça n.º 10).

O Ministério Público junto ao Tribunal também requereu a intimação do responsável para que remetesse cópia integral do procedimento licitatório (fls. 250/ 251 da peça n.º 10).

Foi intimado o Sr. Daniel Donato Nunes, Presidente do SAAE de São Lourenço (fls. 254/255 da peça n.º 10), mas foi o Sr. Gustavo Luiz Rodrigues Ribeiro, Diretor-Presidente à época, em cumprimento à diligência, que apresentou um CD-ROM contendo cópia integral do edital de licitação (fl. 256 da peça n.º 10).

A unidade técnica apontou sobrepreço e sugeriu, assim como o Órgão Ministerial, a realização de nova diligência para instrução dos autos (peças n.ºs 11 e 13).

Em 15/12/20, os autos foram redistribuídos à relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli, que determinou a intimação do então Diretor-Presidente do SAAE de São Lourenço (peça n.º 14).

Devidamente intimado, o Sr. Hemerson Jader Cunha apresentou a documentação acostada às peças n.ºs 18/19, incluindo *link* para a documentação requerida.

A CFOSE, à peça n.º 23, informou não ter sido possível concluir pela existência de sobrepreço no orçamento de referência e consequente superfaturamento, assim, opinou pela citação dos responsáveis quanto aos “aspectos formais” identificados no relatório técnico de peça n.º 04.

O *Parquet*, à peça n.º 25, requereu a citação dos responsáveis.

O então relator, à peça n.º 27, retornou o processo à unidade técnica para complementação do exame, qualificando, de forma individualizada, cada um dos responsáveis e as respectivas condutas apontadas como irregulares.

Em cumprimento ao despacho, foi elaborada pela 1ª CFOSE matriz de responsabilização acostada à peça n.º 28. Ato contínuo, o então relator determinou a citação dos Srs. Carlos Alberto Porto Rodrigues, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), Paulo César Degani Machado, membro da CPL, André Ricardo Barroso, Pregoeiro, e Henrique Ramon Poli de Almeida, Diretor-Presidente do SAAE de São Lourenço, e da Sra. Fabiana Aparecida de Castro Brito, Secretária da CPL (peça n.º 30).

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram a documentação acostada às peças n.ºs 35/38 e 41/48, seguindo os autos à unidade técnica que, em 03/8/22, à peça n.º 50, reiterou a

maioria das irregularidades ditas formais apontadas no processo licitatório, sugerindo a aplicação de sanção aos gestores.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em 04/10/22, à peça n.º 52, opinou pela aplicação de multa aos responsáveis, em razão de falhas que não teriam sido devidamente esclarecidas pelas defesas.

Em 03/6/24, os autos foram redistribuídos ao então Conselheiro Cláudio Terrão em observância do disposto no art. 216 do Regimento Interno.

Em 04/11/24, os autos foram redistribuídos à minha relatoria por força do art. 209 regimental. É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, é importante ressaltar que, tendo em vista a natureza deste processo, a causa interruptiva foi a citação válida, a teor do disposto no art. 288, c/c o art. 291, ambos do Regimento Interno. Desse modo, considerando que o último Termo de Juntada de Aviso de Recebimento é datado de 07/6/22, passa-se à análise das irregularidades apontadas.

Destaca-se que a Unidade Técnica, à peça n.º 23, ao analisar os documentos acostados pelos intimados, relativos Pregão Presencial n.º 18/2017, afastou o apontamento de sobrepreço e consequente superfaturamento no Contrato SAAE/SLO/n.º 035/2017, firmado por doze meses, no valor mensal de R\$328.332,05, conforme Extrato de Homologação (à fl. 195v da peça n.º 9). Contudo, foi indicada a existência de irregularidades ditas formais no certame, delineadas no relatório à peça n.º 04 (e às fls. 216/248v da peça n.º 10, de mesmo teor), motivo pelo qual sugeriu a citação dos responsáveis.

O MPC requereu a citação do então responsável pelo SAAE de São Lourenço (peça n.º 25).

Tais apontamentos foram reorganizados na manifestação da 1ª CFOSE (peça n.º 28) em três irregularidades principais que abarcam outros subitens específicos. Também nesse relatório, foi apresentada a matriz de responsabilização que norteou o despacho citatório do relator. Assim, passo à análise das irregularidades a partir do referido relatório à peça n.º 28.

1. Modalidade de licitação incompatível com a natureza do objeto

A unidade técnica, à fl. 244 da peça n.º 10, concluiu que a maioria dos serviços constantes do termo de referência (fls. 34v/37v da peça n.º 9) se enquadravam em serviços comuns de engenharia, podendo ser licitados na modalidade pregão. No entanto, especificamente os serviços de montagem e desmontagem de estruturas, tais como andaimes ou palcos, não poderiam ter sido licitados na modalidade, visto que não constituem atividade de natureza comum, sendo, portanto, irregular a adoção do pregão para a contratação do objeto em tela.

Foram apontados os seguintes responsáveis (peça n.º 27):

Apontamento	Responsável	Cargo	Conduta Ação ou Omissão	Nexo de Causalidade entre a conduta e o resultado ilícito
Modalidade de licitação incompatível com a natureza do objeto (pgs. 6 a 11 – peça n° 4)	Carlos Alberto Porto Rodrigues	Presidente da Comissão Permanente de Licitação	Subscriber da Ata de enquadramento do Processo Licitatório n° 148/2017 na modalidade Pregão Presencial (fl. 47 - peça n° 9), na condição de Presidente da Comissão de Licitação.	O enquadramento em modalidade licitatória inadequada possibilitou a deflagração de procedimento licitatório sem os documentos e diretrizes necessárias ao tipo de contratação, gerando riscos à Administração Pública, conforme apontado pgs. 6 a 11 – peça n° 4.
	Fabiana Aparecida de Castro Brito	Secretária da Comissão Permanente de Licitação	Subscritora da Ata de enquadramento do Processo Licitatório n° 148/2017 na modalidade Pregão Presencial (fl. 47 - peça n° 9), na condição de Secretária da Comissão de Licitação.	
	Paulo César Degani Machado	Membro da Comissão Permanente de Licitação	Subscriber da Ata de enquadramento do Processo Licitatório n° 148/2017 na modalidade Pregão Presencial (fl. 47 - peça n° 9), na condição de Vogal da Comissão de Licitação.	
	André Ricardo Barroso	Pregoeiro subscritor do edital	Elaborou o edital na modalidade pregão, incompatível com o objeto licitado.	
	Henrique Ramon Poli de Almeida	Diretor Presidente do SAAE de São Lourenço	Homologou o certame realizado em modalidade incompatível com o objeto licitado.	

O Sr. Paulo César Degani Machado e a Sra. Fabiana Aparecida de Castro Brito apresentaram defesas de teor semelhante, respectivamente às peças n.º 35 e 36, sustentando terem atuado apenas como integrantes da CPL e se baseado nas informações fornecidas pelas autoridades e técnicos competentes para firmar a “Ata de Enquadramento do Processo Licitatório n.º 148/2017”. Ressaltaram que não foram alertados por especialistas acerca da qualidade especial do serviço de montagem e desmontagem de estrutura de andaimes, os quais jamais vieram a ser realizados pela equipe multitarefa. Por fim, destacaram que a unidade técnica teve que se valer de normas específicas da ABNT para caracterizar a irregularidade em comento, o que fugiria ao domínio técnico exigido de membros da CPL, os quais teriam sido induzidos a erro pela autoridade responsável pela elaboração do termo de referência.

Já os Srs. Carlos Alberto Porto Rodrigues e André Ricardo Barroso apresentaram alegações bastante similares, respectivamente às peças n.º 41 e 46, argumentando que a licitação visou a contratar serviços cujos padrões de execução são comuns ao mercado e objetivamente definidos no termo de referência, enquadrando-se na hipótese do art. 1º, parágrafo único, da Lei n.º 10.520/2002. Suscitaram a decisão desta Corte de Contas na Denúncia n.º 1.047.677, que reconheceu ser compatível com a modalidade pregão a contratação de serviços de limpeza urbana, incluindo a varrição de logradouros públicos, capina manual e mecanizada, entre outros, assemelhados ao objeto da licitação em tela.

O Sr. Henrique Ramon Poli de Almeida apresentou manifestação à peça n.º 48, asseverando, basicamente, que, na qualidade de Diretor-Presidente do SAAE de São Lourenço, durante o período de 1º/7/17 a 07/11/17, sempre pautou suas decisões em pareceres de teor administrativo e jurídico da autarquia, não devendo ser imputada a ele nenhuma irregularidade formal.

Em sede de análise das defesas, a 1ª CFOSE reiterou a irregularidade apontada nos relatórios iniciais, observando que a NR-18 do Ministério do Trabalho exige que andaimes, independentemente da altura, sejam dimensionados por profissional legalmente habilitado com registro no CREA, devendo os projetos serem acompanhados de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART. Assim, aduziu que, apesar de a maioria dos serviços previstos no edital serem comuns, a defesa não foi apta a refutar tal apontamento de irregularidade, o que tornou a adoção da modalidade pregão inadequada para o objeto contratado no certame (peça n.º 50).

O MPC, por sua vez, rebateu a conclusão da unidade técnica no seguinte sentido:

“Não obstante o entendimento técnico, o Ministério Público considera que não houve irregularidade na utilização da modalidade pregão para licitar todos os serviços objeto do certame, inclusive os serviços de montagem e desmontagem de estrutura simples, como andaimes e palcos.

O §1º da Lei 10.520/02 conceitua bens e serviços comuns, que poderão ser licitados por meio do pregão:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A expressão ‘comum’ do dispositivo não diz respeito à ausência de complexidade técnica, mas àqueles bens e serviços que, objetivamente definidos no edital, por meio de padrões usuais de especificação, puderem ser encontrados rotineiramente no mercado, sem que especialidades e peculiaridades, capazes de distinguir a prestação do fornecedor, sejam necessárias à satisfação da Administração. Ou seja, o bem ou serviço comum é aquele de natureza simples, que possui padrões objetivos de qualidade e desempenho, cuja descrição não se dá de forma complexa ou subjetiva e é comumente encontrado no mercado.

Neste sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

Sumário: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS TÉCNICOS NA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A GRADAÇÃO NA PONTUAÇÃO DE CERTIFICADOS. NÃO-COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE DO ÓRGÃO DE USUFRUIR AS VANTAGENS OFERECIDAS POR EMPRESAS DE MAIOR NÍVEL TÉCNICO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES NA FIXAÇÃO DE INTERVALO DE TEMPO EM QUE OS SERVIÇOS ATESTADOS DEVERIAM TER SIDO EXECUTADOS. NÃO-UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE DO PREGÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA A NÃO-PRORROGAÇÃO DE CONTRATO. DETERMINAÇÕES CORRETIVAS.

1. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que quaisquer critérios de pontuação e valoração dos quesitos das propostas técnicas dos licitantes devem ser compatíveis com o objeto licitado. 2. A pontuação a ser concedida às propostas técnicas deve ser proporcional à relevância e à contribuição individual e conjunta de cada quesito para a execução contratual. **3. O bem ou serviço comum é aquele que pode ter seus padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. 4. O conceito de serviço comum não está necessariamente ligado a sua complexidade.** (Acórdão 1287/2008 – Plenário)

Desse modo, tendo em vista que sua definição não possui caráter subjetivo e pode ser feita mediante especificações usuais no mercado, a natureza complexa dos serviços de montagem e desmontagem de andaimes e palcos não retira sua qualidade de serviço comum.”

No termo de referência (fl. 36 da peça n.º 09), estabeleceu-se que a equipe multitarefa seria responsável pelas seguintes prestações:

“Poda de árvore de médio e grande porte através de equipamentos apropriados (movidos à gasolina) e com caminhão com cesto elevatório hidráulico com capacidade para um funcionário. Poda de gramados em Praças e Jardins;

Serviços de capina, raspagem, pintura de meios-fios, etc.;

Recolhimento de material de troncos, podas e capinas de vias públicas urbanas;

Recolhimento de grandes volumes (colchões, sofás, etc.), quando indicado pela fiscalização do SAAE de São Lourenço;

Serviços de montagens e desmontagens de estrutura simples (andaimes/palcos) relacionados às atividades de atendimento ao consumidor do SAAE de São Lourenço;

Limpeza de ponto de ônibus e locais públicos de interesse do SAAE de São Lourenço;

Limpeza de bocas-de-lobo, bueiros e poços de visita;

Serviços de limpeza em linhas gerais”

Observa-se que o cerne da controvérsia é a compatibilidade da contratação de serviços de montagem e desmontagem, sobretudo de andaimes, por meio do pregão, uma vez que todos os outros serviços foram considerados, pela 1ª CFOSE, adequados à modalidade adotada pela licitação, logo, enquadrando-se em serviços comuns de engenharia.

Ressalta-se o seguinte trecho da Nota Técnica IBR 001/2021 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP que, apesar de dispor sobre o alcance de termos e dispositivos da nova Lei de Licitações (Lei n.º 14.133/2021), traz definição importante:

“Art. 6º.

XXI – serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

a) **serviço comum de engenharia**: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

(...) **O fato de a obra ou serviço de engenharia exigir projetos com cálculos e dimensionamentos não afasta a sua possível classificação como comum**, pois todas exigem algum tipo de cálculo, mas desde que as soluções de engenharia, que condicionam a escolha dos métodos de projeto e de execução, sejam amplamente difundidos dentre os potenciais construtores ou prestadores de serviços de engenharia.” (Destaquei.)

Ao cotejar os arrazoados da unidade técnica e do MPC, alinho-me às razões delineadas por este último, ao afirmar que, apesar de sua natureza complexa, a montagem e a desmontagem de andaimes e palcos podem ser qualificados como serviços comuns de engenharia, a ponto de se compatibilizarem com a adoção da modalidade pregão, à época regida pela Lei n.º 10.520/2002.

Em outras palavras, o que deve ser observado na adoção da modalidade licitatória, ainda na fase de planejamento da contratação, é a capacidade do objeto pretendido de se enquadrar em quesitos padronizados que possam ser definidos no edital e a *expertise* do mercado em fornecer essa solução usual, o que considero ser o caso da realização de montagem e desmontagem de andaimes.

Destaca-se que, independentemente de a norma citada pela unidade técnica obrigar a existência de profissional devidamente habilitado para coordenar e dimensionar o serviço, a licitação em foco exigiu a comprovação de qualificação técnico-profissional, a ser analisada em tópicos adiante, justamente porque o objeto é serviço comum de engenharia, demandando, assim, profissionais habilitados na área para o desempenho das atividades.

Logo, acorde com o *Parquet*, julgo **regular** a adoção da modalidade pregão para a contratação do objeto em apreço.

2. Restrições à competitividade do certame

Apontamento	Responsável	Cargo	Conduta Ação ou Omissão	Nexo de Causalidade entre a conduta e o resultado ilícito
Restrições à competitividade do certame (pgs. 11 a 24 – peça n° 4)	André Ricardo Barroso	Pregoeiro subscritor do edital	Subscritor do Edital de Licitação (fl. 57 - peça n° 9), responsabilizando-se pelo seu conteúdo. Nesse sentido, elaborou edital contendo cláusulas restritivas no tocante a exigência de visita técnica, utilização de serviços não relevantes como critério de habilitação, exigência de comprovação de regularidade junto ao Conselho Regional de Administração, exigência de comprovação de vínculo de profissionais incompatíveis com a natureza do objeto, exigência de visto do CREA em atestado de capacidade técnica e exigência de certidões de regularidade de todas as licitantes.	As cláusulas editalícias da peça subscrita pelo Sr. André Ricardo Barroso podem ter afastado potenciais licitantes do certame, prejudicando o caráter competitivo do processo licitatório, em desacordo com a legislação, conforme apontado às pgs. 11 a 24 da peça n° 4.
	Carlos Alberto Porto Rodrigues	Coordenador do Departamento de Serviços Urbanos	Subscritor do Termo de Referência (folha 37-v - peça n°9), responsabilizando-se pelo seu conteúdo e, consequentemente, pelas cláusulas restritivas como critério de qualificação técnica.	O Termo de Referência subscrito pelo responsável e contendo critérios irregulares como requisitos para habilitação pode ter afastado potenciais licitantes do certame, prejudicando o caráter competitivo do processo licitatório, em desacordo com a legislação, conforme apontado às pgs. 11 a 24 da peça n° 4.
	Henrique Ramon Poli de Almeida	Diretor Presidente do SAAE de São Lourenço	Homologou o certame com edital de licitação contendo várias cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame (fl. 195-v – peça n°9).	A homologação do certame ratificou as cláusulas editalícias e proporcionou a contratação de proposta obtida a partir de critérios restritivos, de modo que foi reduzido o universo de potenciais licitantes/propostas.

a) Visita técnica

A unidade técnica aduziu que a Administração deixou dúvidas quanto à visita técnica, pois o edital teria apresentado disposições dúbias, passíveis de serem interpretadas de maneiras diversas, ora no sentido da obrigatoriedade na participação (item 4 – Declaração do Anexo I), ora pela faculdade de apresentar mera declaração de recebimento de todos os documentos relativos ao edital, acompanhados do Termo de Visita Técnica (subitem 4, do item 3 – Condições de Participação do Edital).

O Sr. Carlos Alberto Porto Rodrigues e o Sr. André Ricardo Barroso apresentaram as mesmas alegações, às peças n.º 41 e 46, acerca desse ponto, esclarecendo que o Item 3 “Condições de Participação” seria claro quanto à “discricionariedade do proponente em realizar a visita técnica ou apresentar declaração”.

O Sr. Henrique Ramon Poli de Almeida, embora citado, não se manifestou a respeito deste apontamento, restringindo-se a alegar que sempre atuou conforme os pareceres emitidos pelo corpo técnico da autarquia (peça n.º 48).

A 1ª CFOSE, ao analisar as razões defensivas, reconheceu que a cláusula mencionada não deixava dúvidas quanto à visita técnica, em fase de habilitação, ser facultativa para o licitante. Assim, afastou a irregularidade em comento (peça n.º 50).

Veja-se o teor do subitem 4, do item 3 – “Condições de Participação do Edital”:

“É recomendável a VISITA TÉCNICA do licitante ao local de realização dos serviços, caso seja de interesse da proponente. Alternativamente, o licitante deverá apresentar declaração concordando com os termos do edital e de seus anexos e indicando que tem pleno

conhecimento das condições locais para cumprimento das obrigações objeto da licitação e desenvolvimento dos serviços.”

O MPC opinou pela inexistência de obrigatoriedade de visita técnica no edital, razão pela qual não haveria restrição à competitividade do certame e, por via de consequência, irregularidade (peça n.º 52).

Diante disso, acompanho as manifestações técnica e ministerial e concluo pela **inexistência de irregularidade** quanto à realização de visita técnica, a qual foi recomendada ao licitante na fase de habilitação, sendo possível que ele optasse por não realizá-la e declarar a sua concordância com os termos e condições do edital em documento formal, por escrito.

b) Exigência de qualificação técnico-operacional excessiva

A unidade técnica, à fl. 225/226v da peça n.º 9, concluiu por irregularidade no subitem 5.1.2 do item 5 – “Qualificação técnica-operacional”, pois teria sido exigida a comprovação prévia da execução das atividades de varrição manual e limpeza urbana, consideradas parcelas de maior relevância e valor significativo, no equivalente a 50% da quantidade estimada do objeto. No entanto, segundo a 1ª CFOSE, esses serviços seriam de natureza simples, isto é, sem técnica relevante que justificasse a exigência da demonstração de realização anterior.

Além disso, afirmou que os referidos serviços não poderiam ser conferidos, visto que não foi apresentada a planilha orçamentária, indicando o preço atribuído à varrição em cotejo com o montante global pago pela contratação. Assim, seria inviável verificar se essa atividade apresentou valor significativo na licitação.

O Sr. Carlos Alberto Porto Rodrigues e o Sr. André Ricardo Barroso, às peças n.ºs 41 e 46, apresentaram semelhantes razões de defesa e asseveraram que, consoante o termo de referência, o serviço de varrição é a parcela mais relevante do contrato, haja vista ser o maior contingente de mão de obra. Indicaram, ainda, que as planilhas orçamentárias apresentadas pelas licitantes corroborariam tal fato.

O Sr. Henrique Ramon Poli de Almeida, embora citado, não se manifestou a respeito do item, se restringindo a alegar que sempre atuou conforme os pareceres emitidos pelo corpo técnico da autarquia (peça n.º 48).

A 1ª CFOSE, em sede de exame de defesa, afirmou que os argumentos foram insuficientes para sanar a irregularidade em tela, reafirmando a impossibilidade de verificação da relevância dos serviços de varrição e do valor significativo para o contrato.

Por outro lado, o Órgão Ministerial discordou da manifestação técnica, sustentando que:

“A Lei 8.666/93, em seu art. 30, estabelece a possibilidade da exigência de comprovação da qualificação operacional, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos, desde que limitada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado. A saber:

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

[...] 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:

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;

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. (Grifos nossos)

34. A Lei 8.666/93, no entanto, não definiu o que seria entendido como parcela de maior relevância, bem como não estabeleceu um limite a ser adotado pela Administração Pública. Cabe ao gestor definir, com a devida motivação, as parcelas cuja importância ante o objeto da licitação possa influenciar no curso do processo. A depender do caso concreto, a parcela de maior relevância pode estar relacionada às partes de maior valor, de maior dificuldade técnica ou que representem risco à execução do objeto. Destaca-se que não há vedação legal de que a parcela de maior relevância seja composta por atividades simples, como sugerido pela Unidade Técnica.

[...] 36. Ressalta-se que a nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021, trouxe o conceito do que pode ser determinado como parcela de maior relevância ou valor significativo, firmando o entendimento de que tais conceitos podem referir-se à importância das parcelas em relação ao valor total estimado para a contratação.

‘Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...)’

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.’”

Por fim, o MPC concluiu que, embora não houvesse planilha orçamentária acostada aos autos, a leitura do termo de referência e da descrição do objeto é suficiente para esclarecer que, assim como alegaram os defendentes, o serviço de varrição abrangia a maior parcela do edital, não havendo, portanto, ilegalidade (peça n.º 52).

Acerca do tema, transcrevo o Enunciado n.º 263 da Súmula do Tribunal de Contas da União:

“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.”

Compulsando os autos, observa-se que o termo de referência (fl. 36/37v da peça n.º 9) detalhou a atividade a ser desempenhada pela equipe multitarefa responsável pela limpeza de logradouros e pela varrição manual, contendo a estimativa de área de abrangência por sarjeta/mês, critérios de medição, quantitativo de funcionários, equipamentos e materiais necessários, a saber:

“PLANEJAMENTO DO SISTEMA DE VARRIÇÃO

O serviço de varrição de vias consiste na varrição de sarjeta, recolhimento, armazenamento e transporte de detritos depositados na via pública, catação de papéis e esvaziamento de cestos papaleiros.

É prevista a varrição de ruas, avenidas, praças e logradouros públicos de toda a cidade, desde que a via esteja pavimentada.

[...] SISTEMA DE ACONDICIONAMENTO E TRANSPORTE

Os resíduos gerados pelo sistema de varrição deverão ser acondicionados em sacos plásticos da cor AMARELA, próprios conforme ABNT, padronizados e deverão conter a logomarca da empresa contratada, além da descrição de uso controlado, e serão coletados pela coleta domiciliar nos locais onde coincidirem os serviços, dentro de até 06 horas. Nos demais locais, será coletado por um caminhão carroceria que terá seu itinerário próprio e iniciará o recolhimento destes resíduos ao final do principal turno de varrição.

[...] Funcionários: 20 Auxiliares de Serviços Gerais; 3 Auxiliares de Serviços Gerais para limpeza de córrego; 4 líderes; 8 operadores de roçadeiras e moto-podas; 1 gerente; 2 encarregados; 2 motoristas de van; 1 motorista de caminhão (e também operador de cesto elevatório); 1 motorista de caminhão convencional; 30 garis (...)

Depreende-se da descrição do objeto que o serviço contratado pela Administração era, sobretudo, de varrição de vias, praças, jardins e logradouros públicos (desde que a via fosse pavimentada) a ser realizada por equipe multitarefa. Inclui-se, também, o recolhimento de materiais pesados oriundos da poda de árvores e da capina de vias públicas, além daqueles com grande volume que são deixados pela população, ou seja, toda a limpeza da área urbana compreendida no Município de São Lourenço.

Isso posto, acolha a manifestação ministerial, por reconhecer que não há ilegalidade nesse ponto do edital, uma vez que a definição das parcelas de maior relevância e valor significativo cabe à Administração durante a fase interna do certame. Friso ainda que a especificação guarda pertinência com o objeto pretendido e que a relevância do serviço de varrição ficou comprovada nos autos por ser, notadamente, o principal serviço contratado.

c) Exigência de certidões de regularidade perante o Conselho Regional de Administração – CRA e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA

Quanto à requisição da certidão perante o CRA (subitem 5.1.3 do item 5 – Qualificação Técnica), foi apontado pela 1ª CFOSE (peça n.º 4) não haver justificativa para exigir tal documento, uma vez que o objeto do autos se enquadraria em serviços de saneamento básico, mais especificamente limpeza urbana, não sendo relacionado à nenhuma atividade desenvolvida exclusivamente pelos profissionais da Administração. Nesse sentido, mencionou o art. 3º, I, “c”, da Lei n.º 11.445/2007, o art. 2º da Lei n.º 4.769/1965 e o Manual do Administrador do CRA-MG de 2010.

Os defendentes Carlos Alberto Porto Rodrigues e André Ricardo Barroso, respectivamente às peças n.ºs 41 e 46, afirmaram, igualmente, que tal exigência se fundamentou na necessidade de administrar funcionários residentes no Município de São Lourenço, de modo que o administrador seria responsável por treinar e gerenciar a mão de obra durante a execução do contrato, competências atribuídas pela Lei n.º 4.769/65, regulamentada pelo Decreto n.º 61.934/67, a saber:

“Art 3º A atividade profissional do Técnico de Administração, como profissão, liberal ou não, compreende:

(...)

b) pesquisas, estudos, análises, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos de administração geral, como administração e seleção de pessoal, organização, análise métodos e programas de trabalho, orçamento, administração de matéria e financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais bem como outros campos em que estes se desdobrem ou com os quais sejam conexos”

O Sr. Henrique Ramon Poli de Almeida, embora citado, não se manifestou a respeito deste item, se restringindo a alegar que sempre atuou conforme os pareceres emitidos pelo corpo técnico da autarquia (peça n.º 48).

A 1ª CFOSE não acolheu as razões defensivas, argumentando que a justificativa dos gestores não teria respaldo na legislação, visto que, conforme a Lei n.º 4.769/65 e as Resoluções n.º 218/73 e n.º 447/2000 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA, somente os engenheiros civis e sanitaristas possuiriam capacidade para realizar as atividades relacionadas à saneamento básico, especificamente, limpeza urbana (peça n.º 50).

O MPC concluiu que os responsáveis não indicaram atividade a ser desempenhada necessariamente por administradores, de modo que se configura irregular, portanto, a imposição editalícia de apresentação de Certidão de Regularidade do Conselho Regional de Administração.

Vale esclarecer que a cláusula ora debatida está no Anexo I – “Documentação de Habilitação” do edital (fl. 58 da peça n.º 9), a saber:

“5.1 – Comprovação de Qualificação técnico-profissional

[...] 5.1.4 – O licitante deverá apresentar certidão de regularidade do Conselho Regional de Administração CRA de seu estado sede. Caso o licitante seja adjudicado no certame, será exigido o registro, ou equivalente, no CRA de Minas Gerais.”

A Resolução Normativa n.º 643/24 do Conselho Federal de Administração - CFA elucida que:

“A Responsabilidade Técnica é o dever de responder pelos atos profissionais quanto à aplicação técnica da ciência da Administração, em conformidade com os princípios éticos e com a legislação vigente. É uma atribuição inerente aos profissionais de Administração registrados no Conselho Regional de Administração das respectivas jurisdições, cujas obrigações lhes são mais acentuadas, tanto pela reserva de atuação profissional conferida pela Lei de Regência da profissão, como pelos valores morais preceituados pelo Código de Ética Profissional do Profissional de Administração. O Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 61.934/1967.

Toda empresa registrada no CRA deve possuir um Responsável Técnico, aquele profissional que detém conhecimentos em determinada área profissional, habilitado na forma da legislação vigente, e que responde, tecnicamente, pela qualidade dos serviços prestados pela empresa sob sua responsabilidade ao consumidor e sociedade.

[...] Cabe aos CRA's a fiscalização da atuação deste profissional nas empresas que exercem atividades nos campos privativos da Administração. Só podem atuar como Responsáveis Técnicos os profissionais em administração devidamente registrados no CRA. Este profissional desempenha funções como emissão de pareceres, elaboração de relatórios, planos e projetos, além de atividades que compreendem a Administração, como pesquisas, estudos, análises, planejamento, implantação, coordenação e controle de trabalho.”

Observa-se, da justificativa dos defendentes, que é razoável pressupor a necessidade de certificar se a empresa possuía responsável técnico registrado no CRA, pois é atribuição do administrador realizar a coordenação e controle do pessoal, bem como a organização de suas funções, escalas de trabalho, etc. A gestão dos funcionários de categorias diferentes que prestariam os serviços de varrição, capina manual, limpeza de córrego, poda de árvores com

caminhão de cesto elevatório hidráulico, recolhimento de materiais, entre outros, ficariam a cargo e sob a responsabilidade desse administrador.

Compulsando os autos, verifica-se que o termo de referência previu a estimativa de 23 Auxiliares de Serviços Gerais, 08 Operadores de roçadeiras e moto-podas, 04 Líderes, 02 Encarregados, 02 Motoristas de van, 30 Garis, e mais motoristas de caminhão a depender do modelo e especialidade do serviço. Ou seja, afirmar que a exigência de um profissional da Administração não encontra guarida para o objeto pretendido por esse certame, invade a esfera de discricionariedade da Administração que, ao planejar a licitação, define os necessários e suficientes requisitos de qualificação técnica a serem exigidos dos interessados em participar da licitação.

Por essa razão, julgo **regular** a exigência contida no subitem 5.1.4 do Anexo I do Edital do Pregão Presencial nº 18/2017.

Já no que concerne a **exigência de Certidão de regularidade junto ao CREA** (subitem 5.1.4), a unidade técnica indicou que o referido documento demandava das empresas e dos seus respectivos responsáveis técnicos a comprovação de registro e quitação no mencionado conselho, ou seja, deveriam comprovar que as obrigações com relação a anuidade e autos de infração estavam em dia, o que, na opinião técnica, restringiria a competitividade do certame e, portanto, só poderia ser exigido da empresa vencedora do certame.

Os mesmos defendentes, por seu turno, asseveraram que a comprovação da regularidade por meio da certidão registrada no CREA está respaldada pelo disposto no art. 30, I, da então vigente Lei n.º 8.666/1993, e que o texto legal trata das condições de habilitação e não da fase posterior à sessão pública.

A unidade técnica, à peça n.º 50, concluiu por não acolher a argumentação defensiva, reiterando a irregularidade, uma vez que o momento adequado para requisição dessa certidão seria após a declaração da empresa vencedora.

O MPC afirmou não haver restrição à exigência de inscrição no Conselho, porém, a requisição da prova de sua regularidade – quitação das obrigações perante a entidade profissional – contrariaria o inciso I do art. 30 da então vigente Lei n.º 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (peça n.º 52).

Vale esclarecer que a cláusula ora debatida está no “Anexo I – Documentação de Habilitação” do edital (fl. 58 da peça n.º 9), a saber:

“5.1 – Comprovação de Qualificação técnico-profissional

[...] 5.1.4 – O licitante deverá apresentar certidão de regularidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia CREA de seu estado sede. Caso o licitante seja adjudicado no certame, será exigido o registro, ou equivalente, no CREA de Minas Gerais.”

Com efeito, no art. 30 da então vigente Lei n.º 8.666/93 delimita-se a documentação exigível para comprovação da qualidade técnica nas licitações:

“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;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

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

A exigência de apresentação de prova de quitação ou de regularidade junto aos conselhos ou entidades profissionais competentes enquanto requisito de qualificação técnica já foi objeto de análise por esta Corte de Contas, havendo sido considerada irregular por se tratar de documento não elencado no aludido dispositivo:

“A exigência de comprovação de quitação perante as entidades fiscalizadoras, na fase de habilitação, infringe o artigo 30 da Lei de Licitações, que estabelece, dentre outros documentos, apenas o registro ou inscrição na entidade profissional competente, e não a regularidade do pagamento das anuidades junto à entidade fiscalizadora” (Representação n.º 1.058.547. Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Primeira Câmara, sessão de 11/02/20).

“Sobre o tema, verifica-se que a exigência de quitação perante os conselhos profissionais competentes excede aquilo que exige o legislador, o que acaba por restringir, além do devido, a participação de potenciais licitantes, circunstância que vai de encontro ao princípio da competitividade previsto no art. 3º, §1º, inciso I, da Lei de Licitações, pelo que reconheço a irregularidade apontada neste tópico.” (Edital de Licitação n.º 1.031.599. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Segunda Câmara, sessão de 07/11/19).

“Consoante disposto no inciso I do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, o órgão licitante poderá fazer constar do edital a exigência de apresentação do registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação da qualificação técnica do licitante. No entanto, é vedada a exigência de prova de regularidade de débitos junto ao respectivo Conselho, uma vez que esse requisito não contribui para aferição da capacitação técnica dos interessados e poderá restringir o caráter competitivo do certame.” (Denúncia n.º 932.254. Rel. Cons. Adriene Andrade. Primeira Câmara, sessão de 16/5/17).

É evidente que a Administração não deve fazer exigências que possam comprometer, desnecessariamente, o caráter competitivo da licitação, cabendo-lhe propiciar a ampla participação de proponentes que detenham qualificação técnica para execução do objeto licitado.

Contudo, conforme destaquei por ocasião do julgamento das Denúncias n.ºs 1.024.238, 997.743 e 1.077.022 (sessões da Primeira Câmara de 09/7/19, 11/08/20, e 13/4/21, respectivamente), há conselhos profissionais, a exemplo do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que emitem “Certidão de registro e quitação de Pessoa Jurídica/Física” ou “Certidão de Regularidade Profissional”, visando à comprovação da situação de registro das empresas e de seus responsáveis técnicos, somente para aqueles profissionais quites com obrigações relativas a anuidades e autos de infração. Trata-se de documento único, cujos critérios de emissão são usualmente estabelecidos por ato normativo da entidade profissional respectiva.

Assim é que, embora a redação da disposição editalícia em questão reproduza, de fato, condição excessiva, na realidade, tal providência deriva de norma da própria entidade de classe, de modo que o conteúdo e os requisitos para emissão do documento passam ao largo da discricionariedade do órgão licitador, havendo sido definidos pela própria entidade profissional.

Portanto, embora se mostre indevida a exigência de comprovação de regularidade ou quitação dos interessados perante órgão de classe, *in casu*, tal especificação decorre de imposição da própria entidade de classe emissora, e não da Administração Pública, motivo pelo qual é regular o subitem 5.1.4 do Anexo I do edital.

d) Exigência de registro do Atestado de Capacidade Técnica no CREA em lugar do Certidão de Acervo Técnico – CAT

A 1ª CFOSE manifestou-se pela irregularidade do subitem 5.2.3 do edital, afirmando que o atestado de capacidade técnica é declaração fornecida pela contratante, sem possibilidade de registro no conselho profissional, razão pela qual não poderia se exigir-la do proponente. Asseverou, com efeito, que a Certidão de Acervo Técnico – CAT é o documento responsável por indicar o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo da vida do profissional, acompanhadas das Anotações de Responsabilidade Técnica – ART, conforme dispõe o art. 47 da Resolução n.º 1.025/2009 do CONFEA.

Os Srs. Carlos Alberto Porto Rodrigues e André Ricardo Barroso (peça n.º 41 e 46) sustentaram que o registro do atestado de capacidade técnica no CREA é o documento comprobatório da qualidade da prestação dos serviços pelo profissional, uma vez que a CAT, não sendo vinculada a um atestado, é insuficiente para demonstrar a prestação adequada dos serviços. Afirma, ainda, que a exigência encontra amparo no art. 30, I, §1º, da Lei n.º 8.666/1993.

O Sr. Henrique Ramon Poli de Almeida, embora citado, não se manifestou a respeito deste item, restringindo-se a alegar que sempre atuou conforme os pareceres emitidos pelo corpo técnico da autarquia (peça n.º 48).

A unidade técnica, à peça n.º 50, concluiu por não acolher a argumentação defensiva, reiterando a irregularidade:

“Em relação ao registro do atestado no CREA, tem-se que o atestado de qualificação técnica (ou atestado de capacidade técnica) é o documento emitido pela pessoa jurídica de direito público ou privado que comprova um determinado serviço de engenharia, a descrever detalhadamente aquilo que foi fornecido (materiais), bem como os serviços. Uma vez emitido o atestado, a entidade profissional competente (no caso, o CREA) deverá realizar uma conferência técnica, bem como uma adequação às condições e exigências da regulamentação do Conselho. Para tanto, **ao registrar o Atestado, o profissional recebe do CREA a Certidão de Acervo Técnico (CAT).**”

Conforme entendimento do CONFEA (www.confea.org.br), a Certidão de Acervo Técnico CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, as atividades registradas no CREA, que constituem o acervo técnico do profissional. **É facultado a este requerer a Certidão de Acervo Técnico CAT para fazer prova da sua capacidade técnico-profissional**, com base nas atividades desenvolvidas e registradas na Anotação de Responsabilidade Técnica ART.

Portanto o Atestado é o documento emitido pelo contratante (pessoa jurídica de direito público ou privado) que certifica a execução satisfatória do serviço, assim como detalha a execução da obra e indica o profissional responsável; **já a CAT é o documento que comprova o registro desde Atestado no CREA e que constitui o acervo do profissional, entendendo esta Unidade Técnica ser o correto a exigência da CAT.**” (Destaquei.)

Acerca deste ponto, o MPC não se manifestou conclusivamente (peça n.º 52).

A cláusula ora questionada assim dispôs (fl. 52 da peça n.º 09):

“5.2 – Comprovação de Qualificação técnico-profissional

(...)

5.2.3 – A comprovação da experiência dos profissionais citados no item anterior será realizada através de atestados registrados no conselho profissional competente (CREA), demonstrando a realização de serviços compatíveis com o objeto do edital.”

Da própria leitura da manifestação técnica conclusiva, pode-se concluir que o atestado de capacidade técnica é o documento emitido por pessoa jurídica, de direito público ou privado, que atesta a adequada prestação de serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o contratado. Esse atestado, ao ser registrado no CREA, é verificado pela entidade de classe, emitindo-se, então, a Certidão de Acervo Técnico, a qual registra todas as atividades desenvolvidas ao longo da vida profissional daquele responsável técnico.

Essa era, inclusive, a exigência do art. 30, II, §1º, I, da Lei n.º 8.666/93, vigente à época:

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

(...)

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 nº 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 nº 8.883, de 1994)” (Destaquei.)

Ademais, a Resolução n.º 1.025/2009 do CONFEA, mencionada pela unidade técnica, confirma a possibilidade de o profissional requerer o registro do atestado perante a entidade de classe competente, a qual emitirá a CAT após analisar a conformidade dos dados declarados em face daqueles constantes nos registros do conselho como Anotações de Responsabilidade Técnica.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
“Art. 47. O acervo técnico é o conjunto das atividades desenvolvidas ao longo da vida do profissional compatíveis com suas atribuições e registradas no Crea por meio de anotações de responsabilidade técnica.

(...)

Art. 49. A Certidão de Acervo Técnico – CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do Crea a anotação da responsabilidade técnica pelas atividades consignadas no acervo técnico do profissional.

(...)

Art. 57. **É facultado ao profissional requerer o registro de atestado fornecido por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado contratante com o objetivo de fazer prova de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos.**

Parágrafo único. O atestado é a declaração fornecida pela contratante da obra ou serviço, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, que atesta a execução de obra ou a prestação de serviço e identifica seus elementos quantitativos e qualitativos, o local e o

período de execução, os responsáveis técnicos envolvidos e as atividades técnicas executadas.

(...)

Art. 64. O **registro de atestado será efetivado por meio de sua vinculação à CAT**, que especificará somente as ARTs a ele correspondentes.

(...)

§ 2º **A CAT à qual o atestado está vinculado é o documento que comprova o registro do atestado no Crea.**

(...)

§ 4º O atestado registrado constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica somente se o responsável técnico indicado estiver ou venha ser a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico por meio de declaração entregue no momento da habilitação ou da entrega das propostas.” (Destaquei.)

Nesse cenário, **não há que falar em irregularidade** da cláusula que exige o registro do atestado de capacidade técnico-profissional no conselho competente, pois a norma era expressa quanto à obrigatoriedade da requisição deste documento para a comprovação da aptidão técnica do responsável. Ademais, considerando tratar-se de serviços de engenharia, a decorrência lógica do registro no CREA será a emissão da CAT, consoante se verifica na norma de regência à época (Resolução n.º 1.025/2009) e, na prática, com a apresentação dos atestados e certidões de acervo técnico durante a condução do certame (às fls. 139 a 141v da peça n.º 9).

e) Exigência de qualificação técnico-profissional não pertinente com o objeto do certame

Acerca do subitem 5.2.1 do “item 5 – Qualificação Técnica”, a 1ª CFOSE (peça n.º 4), após analisar as Resoluções n.º 218/1973 e n.º 447/2000, ambas do CONFEA, chegou à seguinte conclusão:

“A competência para realizar os serviços objeto do processo licitatório em análise, qual seja: contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de varrição e fornecimento de equipes multitarefas para a manutenção de ruas, avenidas, praças e jardins na cidade de São Lourenço/MG, com os serviços descritos no Termo de Referência, fls. 35/35-v, são dos engenheiros civis e sanitaristas.

Deveria o SAAE exigir apenas a comprovação de vínculo dos profissionais engenheiros civis e/ou sanitaristas, e não dos profissionais administradores de empresas, os engenheiros agrônomo, florestal e ambiental, como exigido neste subitem, por restringir o caráter competitivo do certame.

(...) Sendo assim, esta exigência é irregular e contraria a Lei Federal n.º 8.666/93 em seu artigo 30 incisos I, § 1.º e II.”

Os Srs. Carlos Alberto Porto Rodrigues e André Ricardo Barroso (peças n.ºs 41 e 46) alegaram que a qualificação técnica exigida dos engenheiros agrônomos, agrícola e florestal ou ambiental era específica para a atividade de poda de árvores, não se estendendo aos demais responsáveis técnicos. Além disso, afirmou que a cláusula foi amparada pela Resolução n.º 218/1973 do CONFEA.

O Sr. Henrique Ramon Poli de Almeida, embora citado, não se manifestou a respeito deste item, restringindo-se a alegar que sempre atuou conforme os pareceres emitidos pelo corpo técnico da autarquia (peça n.º 48).

Acerca deste ponto, não houve manifestação conclusiva da Unidade Técnica nem do MPC (peças n.º 50 e 52, respectivamente).

A cláusula questionada, após a retificação promovida no edital, assim dispôs (fl. 51v e 52 da peça n.º 9):

“5.2 – Comprovação de Qualificação técnico-profissional

5.2.1 – O licitante deverá comprovar o vínculo dos seguintes profissionais responsáveis pela execução dos serviços, quais sejam: administrador de empresas e engenheiro agrônomo, agrícola, florestal ou ambiental com experiência em poda de árvores, detentores de responsabilidade técnica.”

A questão debatida cinge-se à exigência de qualificação técnico-profissional, especificamente quanto à comprovação de responsabilidade técnica de engenheiro agrônomo, agrícola, florestal ou ambiental com experiência em poda de árvores, haja vista que a suposta impertinência do profissional de Administração já foi apreciada e rechaçada no tópico anterior.

Nesse sentido, insta salientar as atribuições, discriminadas na Resolução n.º 218/1973 do CONFEA, dos referidos engenheiros:

“Art. 5º - Compete ao **ENGENHEIRO AGRÔNOMO**:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a engenharia rural; construções para fins rurais e suas instalações complementares; irrigação e drenagem para fins agrícolas; fitotecnia e zootecnia; melhoramento animal e vegetal; recursos naturais renováveis; ecologia, agrometeorologia; defesa sanitária; química agrícola; alimentos; tecnologia de transformação (açúcar, amidos, óleos, laticínios, vinhos e destilados); beneficiamento e conservação dos produtos animais e vegetais; zootecnia; agropecuária; edafologia; fertilizantes e corretivos; **processo de cultura e de utilização de solo; microbiologia agrícola; biometria; parques e jardins**; mecanização na agricultura; implementos agrícolas; nutrição animal; agrostologia; bromatologia e rações; economia rural e crédito rural; seus serviços afins e correlatos.

(...)

Art. 7º - Compete ao **ENGENHEIRO CIVIL** ou ao **ENGENHEIRO DE FORTIFICAÇÃO e CONSTRUÇÃO**:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, estradas, pistas de rolamentos e aeroportos; **sistema** de transportes, de abastecimento de água e **de saneamento**; portos, rios, canais, barragens e diques; drenagem e irrigação; pontes e grandes estruturas; seus serviços afins e correlatos.

(...)

Art. 10 - Compete ao **ENGENHEIRO FLORESTAL**:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a engenharia rural; construções para fins florestais e suas instalações complementares, silvimetria e inventário florestal; melhoramento florestal; recursos naturais renováveis; **ecologia**, climatologia, **defesa sanitária florestal**; produtos florestais, sua tecnologia e sua industrialização; edafologia; **processos de utilização de solo e de floresta; ordenamento e manejo florestal**; mecanização na floresta; implementos florestais; economia e crédito rural para fins florestais; seus serviços afins e correlatos.

(...)

Art. 18 - Compete ao **ENGENHEIRO SANITARISTA**:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a controle sanitário do ambiente; captação e distribuição de água; **tratamento de água**, esgoto e **resíduos**; controle de poluição; drenagem; **higiene e conforto de ambiente**; seus serviços afins e correlatos.

Resolução n.º 447/2000

Art. 2º Compete ao **engenheiro ambiental** o desempenho das atividades 1 a 14 e 18 do art. 1º da Resolução nº 218, de 29 de junho de 1973, referentes à administração, gestão e **ordenamento ambientais e ao monitoramento e mitigação de impactos ambientais**, seus serviços afins e correlatos.” (Destaquei.)

Ao revisar as normas relativas às atribuições de cada modalidade profissional da engenharia, nota-se que os engenheiros civis e sanitaristas têm competência para realizar as atividades pertinentes ao sistema de saneamento e tratamento de resíduos, sendo que a limpeza urbana, consubstanciada em serviços públicos de varrição, capina e poda, integram o conceito de manejo de resíduos sólidos urbanos. Portanto, não seria equivocado exigir comprovação da aptidão profissional dessas especialidades de engenheiro para o objeto da contratação.

Contudo, observa-se que os engenheiros agrônomo, ambiental ou florestal, têm atribuições relacionadas ao meio-ambiente, à condução de atividades em parques e jardins, relacionados à ecologia e à mitigação de impactos ambientais, serviços diretamente envolvidos com a poda de árvores, que demandam conhecimento técnico específico e estudos acerca dos efeitos no ecossistema daquele local.

Diante desse cenário, constata-se que a Administração, dentro das margens de discricionariedade conferidas pela Lei, definiu ser relevante a comprovação da experiência anterior no serviço de poda de árvores ao requisitar a demonstração da responsabilidade técnica de engenheiro agrônomo (agrícola), florestal ou ambiental, por meio de atestados de capacidade técnica registrados no conselho profissional competente (CREA).

Durante a abertura dos envelopes de habilitação, as empresas apresentaram os atestados técnicos requeridos (139/147v e 165v/180), sob a responsabilidade técnica de engenheiros florestais, certificando a prestação de serviços com padrões similares em outros municípios, inclusive, acompanhados da Certidão de Acervo Técnico do CREA, homologando o registro daquele atestado. Ou seja, se houvesse alguma irregularidade na prestação desse tipo de atividade por engenheiros florestais, a entidade de classe teria o dever de atuar para garantir o cumprimento das normas que regulamentam a profissão e a proteção da sociedade, o que nos leva a concluir pela regularidade do exercício dessas atividades por essa classe de engenheiros.

Registra-se, por fim, que não houve impugnação da cláusula editalícia em exame, tampouco recursos ou indícios de prejuízo à competitividade decorrente da exigência em apreço, conforme se depreende da Ata da Sessão Pública acostada à fl. 108/v/181 da peça n.º 9.

Assim, conclui pela regularidade do subitem 5.2.1 do Anexo I do edital.

3. Insuficiência do Termo de Referência/Projeto Básico

Apontamento	Responsável	Cargo	Conduta Ação ou Omissão	Nexo de Causalidade entre a conduta e o resultado ilícito
Insuficiência do Termo de Referência/Projeto Básico (pgs. 24 a 56 – peça n° 4)	Carlos Alberto Porto Rodrigues	Coordenador do Departamento de Serviços Urbanos	Subscritor do Termo de Referência (folha 37-v - peça n°9), responsabilizando-se pelo seu conteúdo e, consequentemente, pela sua insuficiência para o tipo de objeto licitado, uma vez que ficou caracterizada a ausência de plano de trabalho, orçamento básico, composições de preços dos serviços, encargos sociais, taxa de BDI, cronograma físico-financeiro e convenções coletivas, além de irregularidade na cotação de preços.	O Termo de Referência insuficiente, subscrito pelo responsável, possibilitou a deflagração do processo licitatório sem a caracterização precisa e suficiente do objeto, gerando riscos à Administração Pública e dificultando a fiscalização e o controle externo, conforme apontado às pgs. 24 a 56 – peça n° 4.
	André Ricardo Barroso	Pregoeiro	Subscritor do Edital de Licitação (fl. 57 - peça n° 9), responsabilizando-se pelo seu conteúdo. Nesse sentido, ao subscrever o edital do pregão, ratifica o conteúdo do Termo de Referência insuficiente.	O Termo de referência insuficiente, parte integrante do processo licitatório cujo edital é subscrito pelo Sr. André Ricardo Barroso, possibilitou a deflagração do processo licitatório sem a caracterização precisa e suficiente do objeto, gerando riscos à Administração Pública e dificultando a fiscalização e o controle externo.
	Henrique Ramon Poli de Almeida	Diretor Presidente do SAAE de São Lourenço	Homologou o certame, ratificando a sua realização com Termo de Referência insuficiente (fl. 195-v – peça n°9).	A homologação do certame ratificou o conteúdo do Termo de Referência e proporcionou a contratação sem a caracterização precisa e suficiente do objeto, gerando riscos à Administração Pública e dificultando a fiscalização e o controle externo.

Neste tópico, a unidade técnica apontou diversos documentos ausentes no Procedimento Licitatório n.º 148/2017 (peça n.º 28), o que ensejaria a deficiência do termo de referência/projeto básico. São eles:

1. Plano de Trabalho/Metodologia de Execução dos Serviços: a falta de plano de trabalho e metodologia de execução dos serviços impede a correta caracterização dos serviços, comprometendo os princípios da igualdade entre os licitantes, isonomia, eficiência, economicidade e competitividade;
2. Orçamento Básico: não foi apresentado orçamento básico discriminado e detalhado dos serviços licitados;
3. Composições de Preços dos Serviços: não foram apresentadas as composições de preços unitários dos serviços licitados;
4. Composições dos Encargos Sociais e da taxa de BDI: não foi apresentada/detalhada a composição dos encargos sociais e da taxa de BDI;
5. Cotação de Preços: a cotação de preços realizada foi irregular, uma vez que o orçamento deve ser lastreado em composições de custos unitários;
6. Cronograma Físico-Financeiro: não foi apresentado cronograma físico-financeiro, prejudicando a avaliação dos prazos de execução de cada serviço; e
7. Convenções Coletivas: a não inclusão e/ou identificação das convenções coletivas deixou o projeto básico obscuro, sem nível de precisão adequado.

Confrontando a ausência dos parâmetros e elementos descritivos adequados para nortear as propostas das licitantes e a execução do serviço propriamente dito, concluiu ser insuficiente o termo de referência do presente no certame.

Em suas defesas, os Srs. Carlos Alberto Porto Rodrigues e o Sr. André Ricardo Barroso, respectivamente às peças n.ºs 41 e 46, aduziram que o termo de referência trazia as informações técnicas necessárias para a realização dos serviços. Contudo, confirmaram que não foram apresentados aos interessados os custos unitários, havendo sido disponibilizadas planilhas, a serem preenchidas pelos próprios fornecedores, para a elaboração das propostas, incluindo aquelas de encargos de mão de obra, com base na “IN SLTI 02/2008 MPOG”, e custos dos

equipamentos. Outrossim, reconheceram não terem sido indicados limites para a formação das Bonificações e Despesas Indiretas - BDI.

Ao final, sustentaram não ser responsabilidade da Administração definir qual Convenção Coletiva de Trabalho deve estar atrelada ao contrato, ficando a cargo do licitante escolher conforme a preponderância da atividade profissional a ser realizada.

O Sr. Henrique Ramon Poli de Almeida, embora citado, não se manifestou a respeito deste item, limitando-se a afirmar que sempre atuou conforme os pareceres emitidos pelo corpo técnico da autarquia (peça n.º 48).

A 1ª CFOSE, à peça n.º 50, concluiu pelo não acolhimento das razões de defesa quanto a este tópico, especialmente em virtude da “ausência de Projeto Básico e da Metodologia de Execução dos Serviços/Plano de Trabalho”. Relativamente à falta de cronograma físico-financeiro, também manteve a ilegalidade, pois não houve manifestação dos responsáveis acerca do apontamento. Tendo em vista as irregularidades apuradas, a unidade técnica sugeriu a aplicação de multa, nos termos do *caput* e inciso II do art. 85 da Lei Complementar n.º 102/2008.

Em caráter conclusivo, no tocante à ausência de cópia da Convenção Coletiva de Trabalho, acolheu as razões defensivas, considerando sanado o apontamento. Assinalou que, no âmbito do edital, inexistia qualquer norma legal para respaldar a indicação prévia – em contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra – dos sindicatos, acordos coletivos, convenções coletivas ou sentenças normativas que as proponentes devessem seguir. Nas palavras da unidade técnica: “a Administração deve se abster de indicar, em suas licitações, o acordo ou convenção coletiva de trabalho que deverá ser respeitado, não deixando de exigir, de todo modo, que as convenções coletivas sejam cumpridas pelos licitantes”.

Por outro lado, o MPC afirmou que o termo de referência trouxe a maioria das informações necessárias à realização do serviço, consoante exigido pela então vigente Lei n.º 8.666/1993, no entanto, confirmou a ausência de orçamento estimado em planilha de quantitativos e custos unitários, o que violaria a legislação e impediria o licitante de conhecer a estimativa concreta da pretensão financeira da Administração (peça n.º 52). Logo, opinou pela irregularidade do edital nesse ponto.

No que concerne ao cronograma físico-financeiro, concluiu, assim como a unidade técnica, pela desobediência ao art. 40 da então vigente Lei n.º 8.666/1993, concluindo pela ilegalidade. Acerca da Convenção Coletiva de Trabalho, o MPC não se manifestou especificamente.

Por fim, opinou pela aplicação de multa pessoal no valor de R\$30.000 (trinta mil reais) aos Srs. Carlos Alberto Porto Rodrigues, Presidente da CPL, André Ricardo Barroso, Pregoeiro e subscritor do edital, e Henrique Ramon Poli de Almeida, Diretor-Presidente do SAAE à época dos fatos, de maneira conglobante, em face do conjunto de apontamentos considerados procedentes nos autos.

Inicialmente, destaco que a principal função do termo de referência é informar aos potenciais fornecedores as especificações do objeto e da execução contratual, permitindo-lhes formular propostas comerciais adequadas, de modo a assegurar a formulação de estimativa real de custos e julgamento objetivo pela Administração.

No que se refere ao **item 7**, concernente à ausência de indicação no termo de referência/projeto básico da Convenção Coletiva de Trabalho – CCT, concluo que não se deve exigir, no edital, a CCT a ser seguida pelo licitante, em concordância, portanto, com a unidade técnica em seu relatório conclusivo. Na realidade, o que deve ser assegurado pela Administração é o cumprimento das normas e direitos trabalhistas dos empregados geridos por ela, podendo, na fase interna, adotar como referência uma CCT do sindicato da categoria pertinente ao serviço,

no intuito de obter bases de referência para a mensuração do valor da mão de obra e, por conseguinte, da contratação como um todo. Portanto, o Edital do Pregão Presencial n.º 18/2017 é **regular** neste aspecto.

Observando as demais irregularidades indicadas pela 1ª CFOSE neste tópico, tem-se que os **itens 2 a 5** dizem respeito, em suma, à ausência de orçamento detalhado contendo os quantitativos e a composição de custos unitários dos serviços, tanto sob a ótica da cotação dos preços ainda na fase interna do certame quanto sob o aspecto da disponibilização do orçamento detalhado como anexo do edital.

Nesse contexto, salienta-se que o orçamento, previsto no inciso III do art. 3º da Lei n.º 10.520/2002, é mecanismo necessário para a demonstração da lisura e da vantajosidade da contratação na fase interna do procedimento licitatório. Embora desejável que a pesquisa de preços alcance o maior número de fornecedores possível, sobretudo em razão da natureza comum do objeto do pregão, é razoável que a sondagem mercadológica se dê por meio de três cotações, ressaltando-se que não há imperativo legal acerca de número mínimo de estimativas a serem colhidos antes da abertura do certame.

Consolidou-se a jurisprudência pátria no sentido de que a ausência do orçamento estimado em planilhas como anexo ao edital pode ser suprida, na modalidade pregão, pela sua elaboração na fase interna do procedimento. Isso porque, no art. 3º, III, da Lei n.º 10.520/02, não há determinação para que conste orçamento nos autos do procedimento licitatório, diferentemente do teor do inciso II do § 2º do art. 40 da Lei n.º 8.666/93, aplicável apenas subsidiariamente à espécie. Nessa linha de inteligência, decisão do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão n.º 114/2007, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

“Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo. 2. Comprovadas as vantagens para a Administração, e tendo em vista os princípios da economicidade e da eficiência, admite-se a combinação de aquisição de serviços com alienação em um único procedimento licitatório. 3. Peculiaridades inerentes ao objeto licitado podem justificar a exigência da Administração em acompanhar a fase inicial de execução do contrato. Não há se falar em limitação à competitividade ou violação da igualdade entre os licitantes visto tratar-se de medida que visa o atendimento e a satisfação do interesse da Administração.” (Destaquei.)

O juízo de oportunidade e conveniência, referenciado no excerto em destaque, refere-se ao risco de se direcionar a precificação, pelos proponentes, dos bens ou serviços a serem adquiridos com a publicação das estimativas obtidas, o que pode estimular a formulação de propostas mais onerosas para a Administração, resultado justamente contrário ao almejado pela *mens legis*. Em idêntico sentido já decidiu esta Corte de Contas:

“Na modalidade pregão, a planilha de preços unitários no instrumento convocatório não é essencial, sendo suficiente o registro na fase interna da licitação. Isso porque, no art. 3º, inciso III, da Lei n. 10.520/02, há determinação para que conste orçamento nos autos do procedimento licitatório, diferentemente do que preceitua o inciso II do § 2º do art. 40 da lei nº 8.666/93, aplicável apenas subsidiariamente à espécie.” (Denúncia n.º 951.615, Relatora Conselheira Adriene Andrade, sessão 14/6/16)

Volvendo ao questionamento destes autos, especificamente à ausência de pesquisa de preços (**item 5**), verifiquei que foi juntada, às fls. 38v/46 da peça n.º 9, o mapa de cotação dos preços de três empresas, contendo o valor global anual das propostas. Diante disso, não há que se falar em irregularidade, pois a Administração realizou a cotação com três fornecedores e não estava

obrigada por lei a providenciar número superior de cotações, embora desejável sua diversificação e ampliação, sempre que possível.

No tocante à ausência de orçamento básico contendo a composição de custos unitários, encargos sociais e BDI (**itens 2 a 4**), é pacífico na jurisprudência desta Corte de Contas, conforme supra colacionado, que a Administração não estava obrigada a anexar ao edital o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários, por se tratar da modalidade pregão, regida à época pela Lei n.º 10.520/2002.

Para além disso, é possível inferir, da leitura atenta do termo de referência (fls. 64/66 da peça n.º 9), que foram providas as informações necessárias às empresas interessadas na licitação, na linha do que defendeu o MPC; e que, embora de forma genérica, os subitens “1.4.1- Condições Gerais” e “1.5 – Proposta de preços” elencaram o detalhamento dos quantitativos do serviço a ser prestado, necessário à elaboração das propostas. Tanto é que as duas participantes da fase de lances apresentaram molde padronizado de proposta comercial, contendo todos os custos unitários e globais do serviço a ser ofertado (fls. 93v/105v da peça n.º 9, proposta da empresa “Garcia – Prestação de Serviços” e fls. 182/193 da peça n.º 9, proposta da empresa vencedora “Plural Serviços Técnicos”). Isso nos permite concluir pela veracidade das informações prestadas pelos defendentes, quando afirmam que as informações técnicas necessárias e as planilhas foram disponibilizadas para os fornecedores.

Nessa linha de inteligência, a existência de relatório (fls. 16/32 da peça n.º 09) corrobora a conclusão supracitada, pois esclarece que os valores de referência do Contrato n.º 35/17 se ampararam na planilha de composição de custos da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf e que os valores de gratificações e benefícios tiveram como base a CCT do Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais. O documento em questão foi subscrito, em 30/01/18, pela Assessora de Cadastros, Projetos e Orçamentos e pelo Diretor de Engenharia, que não figuram como parte neste processo. É possível depreender que o relatório foi elaborado após a homologação do certame e do início da vigência contratual, respectivamente 04/9/17 e 05/9/17.

Logo após o relatório, foram anexadas as tabelas de custos unitários sem paginação e sem datas, no entanto, muito similares àquelas fornecidas nas propostas comerciais das empresas, o que indica a realização, na fase interna da licitação, de cotações dos custos de mão de obra, incluindo encargos trabalhistas e sociais, além da mensuração dos valores de equipamentos, BDI, veículos, ferramentas e materiais, conforme informado pela Assessora e pelo Diretor de Engenharia.

Isso posto, manifesto-me pela **regularidade** da pesquisa de preços e do orçamento contendo os quantitativos e a composição dos custos unitários, uma vez que ficou comprovado, pela análise documental desses autos, que ambos foram devidamente realizados na fase interna da licitação.

Ainda, vale ressaltar que a nova Lei de Licitações, em seu art. 18, XI, c/c o art. 24, *caput*, positivou a possibilidade de o orçamento estimado da contratação ter caráter sigiloso, desde que devidamente motivado, e desde que seja disponibilizado pela Administração o detalhamento dos quantitativos e demais informações essenciais para que o licitante elabore sua proposta.

Finalmente, no que diz respeito aos **itens 01 e 06** acima colacionados, constata-se que a ausência de plano de trabalho está entrelaçada com a ausência de cronograma físico-financeiro, na medida em que a unidade técnica afirma, basicamente, não ter sido apresentada a metodologia de execução dos serviços (peça n.º 4), isto é, estariam ausentes elementos essenciais para se mensurar os valores de cada parcela do serviço a ser desempenhado pela empresa especializada, tais como: a planta da área urbana com a indicação dos locais da

varrição, capina, poda, além dos respectivos itinerários, horários, frequência e período das atividades a serem cumpridas ao longo do interstício contratual etc.

Sob essa perspectiva, ressalta-se que, embora não haja o documento formal denominado “cronograma físico-financeiro” ou “plano de trabalho” como anexo do edital, o termo de referência indicou o regime de empreitada por preço global, com medição a ser feita por equipe/mês, além dos parâmetros e métricas a serem seguidos na execução, a exemplo da quantidade estimada da varrição, 2.316,82 km de sarjeta/mês, e a definição de sarjeta. Ademais, há recomendação de prestação das atividades no período diurno e a exigência de que a coleta dos resíduos provenientes dessa varrição ocorresse, no máximo, em até seis horas do ensacamento adequado, obedecidos os circuitos de vias.

Da análise da situação concreta dos autos, vale destacar que não há notícia de que, durante os 12 meses inicialmente previstos no contrato, os serviços deixaram de ser prestados a contento. A própria unidade técnica, no relatório de peça n.º 23, rechaça a ocorrência de sobrepreço e consequente superfaturamento na contratação, após a realização de cálculos que tiveram como base, justamente, o regime de execução delineado no termo de referência em cotejo com a Medição n.º 9/17 relativa ao mês de setembro/2017 (peça n.º 22). Ou seja, os preços praticados foram considerados exequíveis e compatíveis com o mercado.

Isso demonstra que as informações constantes do termo de referência, ao menos em tese, foram suficientes para se identificar a forma como os serviços eram liquidados e pagos, ainda que o ideal fosse a apresentação do cronograma físico-financeiro acompanhado dos boletins de medição detalhados e precisos, contendo mapa da varrição, registros fotográficos datados, identificação dos funcionários atrelados a cada período/mês da prestação e dos correspondentes quantitativos de mão de obra, entre outros, destacados pela unidade técnica ao final da manifestação de peça n.º 23.

Assim, à luz do princípio do formalismo moderado, considerando a razoabilidade dos valores contratados, os indícios de que as medições estavam sendo realizadas conforme o regime de execução previsto, a ausência de indícios de inexecução contratual e o longo decurso do tempo desde data prevista para o fim da prestação dos serviços (set./2018), **julgo suficiente a descrição da metodologia de execução no Termo de Referência do Procedimento Licitatório n.º 148/2017.**

Não obstante, é relevante pontuar que o arcabouço jurídico das licitações foi alterado com o advento da Lei n.º 14.133/2021, sendo obrigatória a sua observância para as próximas licitações a serem deflagradas pela Administração. Nesse sentido, orienta o Manual de Licitações e Contratos do TCU:

“No caso de serviços de engenharia, o regime de execução contratual torna-se menos relevante para a definição do instrumento de planejamento a ser utilizado na licitação, na medida em que **todos os tipos de serviço de engenharia podem ser licitados a partir de termos de referência** (embora também seja previsto o uso do projeto básico para licitação de serviços)

(...)

No que tange à forma de medição e de pagamento dos serviços, a Lei 14.133/2021 dispõe que os regimes de execução por empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa, contratação integrada e contratação semi-integrada serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado. Nesse caso, é proibida a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

Ou seja, **nesses regimes é vedado medir os serviços com base nos quantitativos e preços unitários**, mas esses quantitativos e preços continuam sendo necessários para balizar o orçamento de referência da administração e, posteriormente, permitir aditivos contratuais e ajustes no cronograma, nos termos da própria Lei 14.133/2021:

Art. 56...

§ 5º **Nas licitações de obras ou serviços de engenharia**, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no **cronograma físico-financeiro** e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.” (Destaquei.)

Isso posto, recomendo ao atual Diretor-Presidente do SAAE de São Lourenço que, em futuras licitações para a contratação de serviços similares ao analisado nestes autos, planeje adequadamente o certame, de modo a adotar o regime de execução que melhor se enquadre no objeto pretendido, e faça constar no termo de referência todos os parâmetros e elementos descritivos essenciais, em observância à Lei n.º 14.133/2021, sobretudo ao seu art. 6º, XXIII, e, a depender do regime de execução escolhido, elabore o cronograma físico-financeiro que contenha as etapas a serem cumpridas, o período, os custos envolvidos, as datas de início e término de cada parcela da atividade, além dos respectivos fluxos financeiros, de maneira a auxiliar a própria Administração a aferir a exequibilidade da proposta e a correta execução do objeto.

Considero, assim, sanada a suposta insuficiência do termo de referência.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, julgo regular o Edital do Pregão Presencial n.º 18/2017, Processo Licitatório n.º 148/2017, declarando a extinção do processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 346, § 2º, da Resolução n.º 24/2023.

Não obstante, recomendo ao atual Diretor-Presidente do SAAE de São Lourenço que, em futuras licitações para a contratação de serviços similares ao analisado nestes autos, aprimore o planejamento dos certames de modo a adotar o regime de execução que melhor se enquadre no objeto pretendido; e faça constar no termo de referência todos os parâmetros e elementos descritivos essenciais, em observância à Lei n.º 14.133/2021, sobretudo ao disposto em seu art. 6º, XXIII, e, a depender do regime de execução escolhido, elabore cronogramas físico-financeiros que especifiquem as etapas a serem cumpridas, o período, os custos envolvidos, as datas de início e término de cada parcela da atividade, além dos respectivos fluxos financeiros, de maneira a assegurar que a Administração possa aferir com segurança a exequibilidade das propostas e a correta execução do objeto.

Intimem-se as partes desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, archive-se o processo, nos termos do art. 258, I, regimental.

* * * * *