



## Acórdão 00095/2024-4 - 1ª Câmara

**Processo:** 04973/2023-7

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Interessado:** PAULO SERGIO DE NARDI, ALLAN DANTAS DE AZEVEDO, NEIDEMARA DE ARAUJO IMBERTI CARLOS

**Representante:** SANLORENZO ENGENHARIA LTDA

**Terceiro interessado:** UNIQUE SERVICOS AMBIENTAIS LTDA

**Procuradores:** HELDER AGUIAR DIAS AZZINI (OAB: 16154-ES), GABRIEL HENRIQUE BORTOLINI (OAB: 36338-ES)

**REPRESENTAÇÃO- LICITAÇÃO - EDITAL DA  
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 009/2022 -  
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA  
ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DOS  
SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DA PRAÇA  
MONTE NEGRO COM ÁREA ESPORTIVA E  
RECREATIVA, NA AVENIDA HÉLIO GUASTI, NO  
MUNICÍPIO DE JOÃO NEIVA - MULTA - ANULAR  
LICITAÇÃO.**

**O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE  
MACEDO:**

### **1 RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre expediente apresentado pela sociedade empresária SANLORENZO Engenharia Ltda. na Petição Inicial 01127/2023-4 (doc. 2), com pedido de medida cautelar, em face da Prefeitura Municipal de

João Neiva, relativo à **Concorrência Pública nº 009/2022**, cujo objeto é a *“contratação de empresa especializada para prestação de serviços de portaria, com fornecimento de mão de obra, equipamentos e insumos, a serem executados de forma contínua”*.

Registra o Representante que foi indevidamente inabilitado do certame por suposto descumprimento ao item 10.4, alínea “c”, item 03 do Edital, referente a apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT – comprovando o *“fornecimento de poste fotovoltaico para iluminação, com altura de 4,00m”*, apesar de ter sido informado pela Secretaria de Obras que seria aceita a comprovação para o fornecimento de poste similar.

Alegou, ainda, ter apresentado a proposta comercial mais vantajosa que as das demais concorrentes.

Requeru, por fim, que fosse determinada a **suspensão liminar inaudita altera pars** de todos os atos tendentes à continuidade da **Concorrência Pública nº 009/2022**, *“sendo impedida a adjudicação e homologação do objeto licitado até que a Prefeitura de João Neiva proceda com a efetiva HABILITAÇÃO da Empresa SanLorenzo no certame e realize a ABERTURA do seu envelope da proposta comercial”*.

Em análise preliminar dos autos, descrita na **Decisão Monocrática 01207/2023-1** (doc. 20), o relator atestou a legitimidade do agente como representante perante o inciso X, do art. 99, da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 113 §1º da Lei 8666/1993 e o atendimento aos requisitos de admissibilidade elencados no art. 94 da Lei Complementar nº 621/2012, deixando de analisar imediatamente a suspensão cautelar e decidindo pela notificação dos responsáveis Srs. **Paulo Sérgio de Nardi** – Prefeito Municipal; **Allan Dantas de Azevedo** – Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas e **Neidemara de Araújo Imberti Carlos** – Presidente da CPL, para que prestassem as informações necessárias, em face da presente representação.

Os responsáveis vieram a atender às notificações, apresentando a Resposta de Comunicação 01812/2023-7 (doc. 27), acompanhada da Peças

Complementares (docs. 28 a 41) que trouxeram cópias de documentos referentes ao certame e atos da Comissão Permanente de Licitação.

Seguindo o rito processual, os autos foram ao Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED para análise e instrução, o que foi implementado na **Manifestação Técnica de Cautelar 00120/2023-1** (doc. 45), pela qual se propôs:

**4.1. CONCEDER** a medida cautelar, por estarem atendidos os pressupostos do art. 376, I e II do RITCEES c/c art. 124 da LC 621/2012, no caso concreto, devendo os responsáveis promoverem a imediata suspensão de qualquer ato ou eventual contrato decorrente da Concorrência Pública nº 09/2022, até posterior deliberação deste Tribunal de Contas, nos autos deste processo;

**4.2. NOTIFICAR** os responsáveis para que cumpram a presente decisão, deem publicidade à suspensão, comprovam o cumprimento integral da determinação a esta Corte, no prazo de 5 (cinco) dias, nos termos do artigo 307, § 4º do RITCEES, bem como encaminhem os esclarecimentos e documentos que julgarem necessários à elucidação dos indícios de irregularidade analisados, no prazo de 10 (dez) dias, observando o disposto no art. 307, § 3º, do RITCEES;

**4.3. NOTIFICAR**, em especial, o responsável Sr. **Allan Dantas de Azevedo** – Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas, para que encaminhe os esclarecimentos e documentos que julgar necessários para justificar a inclusão de equipamento com características especiais em contratação de obra comum e tomá-lo como uma das exigências para avaliação de capacitação técnica das proponentes;

**5.3. ADMITIR** a empresa UNIQUE SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA.<sup>1</sup> como terceira interessada, nos termos do art. 294, § 1º da Resolução TC 261/2013, ofertando-lhe o prazo de 10 (dez) dias para que, caso queira, se manifeste no presente processo, na forma do art. 294, § 5º, também da Resolução TC 261/2013; e.

A proposta veio a ser acolhida pelo Relator na **Decisão Monocrática 01363/2023-6** (doc. 47), ratificada pela **Decisão 02403/2023-9**, da Primeira Câmara (doc. 55).

Regularmente notificados, o Prefeito e a Presidente da CPL vieram a apresentar a **Resposta de Comunicação 02234/2023-9** (doc. 56), seguida das peças complementares correspondentes aos docs. 58 e 59, onde se demonstra a

---

<sup>1</sup> CNPJ nº 37.842.079/0001-08, sede e domicílio na Av. Governador Santos Neves, 1310, Centro, Linhares/ES, CEP 29900-033

publicação da suspensão da Concorrência Pública nº 009/2022, em cumprimento à Decisão Monocrática 01363/2023-6.

Seguindo com a **Resposta de Comunicação 02302/2023-1** (doc. 59), o Prefeito, a Presidente da CPL e o Secretário da SEMDURB apresentaram, de forma conjunta, esclarecimentos e documentos para justificar a inclusão do equipamento com características especiais na contratação da obra comum e tomá-lo como uma das exigências para avaliação de capacitação técnica dos proponentes.

As peças complementares correspondentes aos 60 a 102, trazem cópia do processo administrativo até a etapa de publicação do edital retificado 2 e a proposta apresentada pela empresa Unique.

Quanto à empresa Unique Serviços Ambientais Ltda., esta não apresentou qualquer documentação referente ao Termo de Notificação 01998/2023-6, conforme registrado pela Secretaria-Geral das Sessões, em evento datado de 15/09/2023.

Os autos foram ao Núcleo de Controle Externo de Edificações – NED para a devida instrução, o que foi atendido por meio da **Instrução Técnica Inicial 00176/2023-6** (doc. 108), pela qual se propôs:

- A **CITAÇÃO** do responsável informado no quadro adiante, conforme os termos do art. 63, inciso I, da Lei Complementar 621/2012, para que apresente razões de justificativas, bem como documentos que entender necessários, em razão dos indícios de irregularidades constantes no corpo da instrução:

RESPONSÁVEL	SUBITEM/ IRREGULARIDADE
<b>Allan Dantas de Azevedo</b>  Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas	<b>6.1 Admissão e tolerância de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação.</b>  Critério: Inobservância ao Art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993. Admissão e tolerância de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação.

- A **MANUTENÇÃO** da medida cautelar de suspensão da Concorrência Pública nº 009/2022, até ulterior decisão deste Tribunal
- A **NOTIFICAÇÃO** da Sra. Neidemara de Araújo Imberti Carlos – Presidente da CPL – para conhecimento da presente instrução e avaliação quanto ao encaminhamento da Concorrência Pública nº 009/2022;
- A **REMESSA** de cópia desta instrução, junto com os termos de citação e notificação, a fim de subsidiar o contraditório e a ampla defesa.

A proposta de citação veio a ser acolhida pela **Decisão SEGEX 01730/2023-2** (doc. 109).

Regularmente citado, o Sr. Allan Dantas de Azevedo não apresentou qualquer documentação ou razão de justificativa, conforme certificado no **Despacho 48524/2023-8** (doc. 113), tendo declarada sua revelia pelo Conselheiro Relator no **Despacho 48998/2023-2** (doc. 114).

Encaminhados os autos para análise da equipe técnica, foi emitida a **Instrução Técnica Conclusiva 04817/2023-5** (doc. 116) propondo a **aplicação de multa** ao responsável e a **anulação da Licitação**, como segue no excerto abaixo:

“[...]”

#### **5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

- Julgar parcialmente procedente a presente representação, nos termos do art. 178, inciso II do Regimento Interno (Resolução TC nº 261/2013), em razão da irregularidade: admissão e tolerância de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação;
- Aplicar multa ao agente responsável, Sr. Allan Dantas de Azevedo (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas), nos termos do art. 389, II do Regimento Interno;
- Determinar ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas da Prefeitura Municipal de João Neiva, a anulação da licitação, nos termos do art. 208 do Regimento Interno, encaminhando comprovação a este TCEES no prazo de 30 (trinta) dias, trazendo cópia do novo edital escoimado da irregularidade constatada nos presentes autos, em caso de republicação;
- Dar ciência às partes da Decisão a ser proferida;
- Arquivar os presentes autos.

“[...]”

O Ministério Público de Contas anuiu à argumentação da equipe técnica no **Parecer 05784/2023-6** (doc.119), da lavra do Procurador de Contas Luiz Henrique Anastácio da Silva.

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, diante de eventual ilegalidade, a adoção de providências para o fiel cumprimento da lei, bem como a sustação de ato impugnado.

Neste sentido, **acolho a fundamentação da Instrução Técnica Conclusiva 04817/2023-5**, exarada, nos seguintes termos:

### **Instrução Técnica Conclusiva 04817/2023-5:**

[...]

#### **2 ANÁLISE**

Na Instrução Técnica Inicial 00176/2023-6 restou consignado apenas um indicativo de irregularidade, a seguir reproduzido e objeto de análise conclusiva:

##### **2.1 Admissão e tolerância de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação**

Da **Manifestação Técnica de Cautelar 00120/2023-1** (doc. 45), para além da análise sobre o pedido de cautelar, adveio uma análise preliminar sobre o item da qualificação técnica, que era o cerne da questão representada, e que se verificou ter afastado 7 (sete) proponentes, que não lograram êxito em comprovar a capacidade de atendê-la, como segue:

[...]

No entanto, uma verificação do Parecer Técnico trazido às fls. 04-08, da Peça Complementar 26104/2023-4 – doc. 34, que versa sobre os documentos de habilitação, mostra que apenas uma concorrente atendeu à exigência combatida, sendo que 7 (sete) empresas foram desclassificadas por não apresentarem a CAT de fornecimento e instalação de poste de luminária fotovoltaico, o que mostra uma aparente restrição à competitividade do certame por tal exigência, trazendo à tona o fundado receio de grave ofensa ao interesse público.

[...]

Para avaliar a questão da restrição à competitividade, mister que sejam notificados os responsáveis para prestarem informações sobre a opção de contratar o fornecimento de um equipamento tão específico numa licitação de obra e se exigir que isso seja objeto de qualificação técnica, quando se poderia prever a subcontratação do seu fornecimento, ou mesmo a contratação à parte com empresas especializadas. A

contratação à parte favoreceria a maior economicidade na contratação, tanto da obra, quanto do próprio equipamento, por suas especificidades, atendendo à estipulação prevista no art.15, inciso IV, da Lei 8666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Ademais resta nítida a ofensa ao 7º, § 5º, da Lei 8666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo [...]

§ 5º **É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas**, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório. (g.n.)

Por ocasião daquela peça instrutória, vieram aos autos a **Resposta de Comunicação 02302/2023-1** (doc. 59) e peças complementares (doc. 60 a 102), apresentadas de forma conjunta pelo Prefeito, pela Presidente da CPL e pelo Secretário da SEMDURB constando os esclarecimentos e documentos que julgaram necessários para justificar a inclusão do equipamento com características especiais na contratação da obra comum e tomá-lo como uma das exigências para avaliação de capacitação técnica dos proponentes, da qual extraímos os seguintes excertos para sintetizar o alegado, destacando-se os pontos de relevo:

[...]

Esta administração buscou o cumprimento do art. 3º da Lei 8666/1993, na celebração de suas obras civis, principalmente, com olhar ambiental, aqui, na forma do desenvolvimento sustentável (poste fotovoltaico) aliado a vinculação ao instrumento convocatório, *in verbis*:

[...]

Como se observa, toda a matéria técnica fora criada pelo corpo técnico da Secretaria de Obras, ao elaborar o Termo de Referência, assim como, responsáveis pelas respostas aos questionamentos, pois, repita-se, são matérias de seu cotidiano, por isso, como engenheiros que são, servem como consultores quando necessários para dar suporte a Comissão de Processo Licitatório.

Tal fato levou a estes profissionais da engenharia a informar, em resposta ao questionamento pela empresa UNIQUE SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA, que similar seria aceitar o que seja similar ao fornecimento e instalação de Poste Fotovoltaica para iluminação altura de 4,00 m, o que é diferente de Poste de Concreto Secção duplo "TÊ" ALT. 7,20 M.

De certo que a comprovação de atestado de capacidade técnica de outro poste com altura e dimensões diferentes, **mas com a condição de ser fotovoltaico**, seria, a aceito como "similar", mas a inexistência desta condição, deixa de sê-lo. Repita-se, é o atendimento aos termos

do art. 3º, no que tange a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável**, enfrentado pelo setor técnico.

E o fez com o argumento de que similar considera-se um produto qualquer como referência, podemos dizer que um similar a ele será usado para a mesma finalidade, mas, não possuirá, obrigatoriamente, as mesmas características técnicas.

E, neste caso, a obrigatoriedade está na comprovação do acervo técnico para fornecimento e instalação de **poste fotovoltaico, que apenas é destinado pelo CREA-ES especificamente a engenheiros eletricitas comprovando que não é um poste comum**, por isso, não similar, entendeu o corpo técnico (engenharia) da SEMDURB.

Diz que o poste solar é uma das opções de eletricidade e energias **naturais renováveis** que mais se destaca no mercado como tendência **sustentável**, por isso, e pela **importância**, assim estabelecido no Edital (item 10.4.i, "c" item 03) e art. 3º da Lei 8.666/1993, além da economicidade do consumo de energia e por trazer quase nenhuma manutenção.

Diz, também, inclusive, que para concluir resquícios de dúvidas para aceitação do acervo técnico, temos que: **"em se tratando de características materiais, os postes de iluminação solar e comuns podem até ser entendido como similares. Mas, é no seu funcionamento que está a diferença, pois ocorre de forma autônoma e é alimentado pela energia fornecida pelo sol instalada no próprio poste"**. E, para funcionar é necessário prova da qualificação do profissional para executar (razão do acervo técnico e item de maior relevância).

É através do painel solar que é gerado a energia, que ficam armazenados em baterias para uso noturno. Mesmo com alguns dias sem o sol, essas baterias são capazes de garantir um bom funcionamento continua.

O poste de energia solar possui um controlador de carga, responsável por acender a luminária e lâmpada LED. Esses são os itens que tornam o equipamento ainda mais sustentável.

Possui funcionamento individual, ou seja, **sem a necessidade de dispositivos elétricos, cabos, valetas ou máquinas especiais para fixação no terreno**, a instalação do poste solar é mais rápida e barata quando comparada a de postes convencionais, claro, **desde que realizada por empresas e/ou profissionais habilitados**.

Ressaltamos que o cancelamento do certame para posterior retomada do processo, pode gerar uma atualização de data base da planilha que atualmente é de ABRIL 2022, elevando o preço final dos serviços, não sendo vantajoso ao Erário Municipal.

Por fim, toda a demanda técnica é referenciada pelos agentes públicos (corpo de engenheiros e arquitetos) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas -SEMDURB, que já registrou seus esclarecimentos nos autos em atenção a resposta as **NOTIFICAÇÕES nºs. 01774/2023-5, 01772/2023-6 e 01773/2023-1**, oriunda do Processo TC. nº. 04973/2023-7, originada da **DECISÃO MONOCRÁTICA Nº. 01207/2023-1**.

Aparentemente, no que tange a restrição a competitividade, não restou impugnado o Edital, e fora dada abertura o certame com a devida publicidade e participações de várias empresas.

Ora, o Prefeito Municipal e a Presidente da Comissão de Processo Licitatório, não tem a expertise técnica para obstaculizar exigência no Edital, que é de cunho estritamente técnico descrito no Termo de Referência e dito como de maior relevância.

Cabendo, apenas e exclusivamente aquele que elaborou e firmou o Termo de Referência com tais exigências e estabeleceu ser de grande relevância o poste fotovoltaico, um dos itens do objeto do pedido.

Assim, diferenciando-se do que é similar, em sua comprovação, foram as razões que se observaram adequadas pela engenharia da SEMDURB para manter a **inabilitação** da Requerente SANLORENZO ENGENHARIA LTDA, repita-se, em razão a não comprovação do acervo técnico para o item 10.4.1, "c", item 03, do Edital de Concorrência nº. 009/2022. A Presidente da Comissão de Processo Licitatório deste Município e o ratificador, Prefeito Municipal, atuaram em plena consonância com a Lei Federal nº. 8.666/93, utilizando-se do **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, para exigir a participação neste certame de empresas com capacidade técnica para cumprimento dos itens de maior relevância, entre eles, aquele descrito no item 10.4.1, "c" item 03 do Edital do Concorrência Pública nº. 009/2022 (**Fornecimento e instalação de Poste Fotovoltaico para iluminação altura de 4,00 m**), a fim de evitar inexecução adequada do objeto que levaria a demandas judiciais, ante a possível precária instalação, não comprovada pela capacidade técnica da empresa.

Repita-se, foram informações de natureza técnica (engenharia) respeitada pela Administração Pública (Presidente da Comissão e Prefeito) que levou a utilização da vinculação ao instrumento editalício para impedir a participação de empresas sem esta comprovação técnica (Acervo Técnico) para o atendimento **do item "3.4.1, "c" item 03**.

## CONCLUSÃO

[...]

O responsável Sr. **Allan Dantas de Azevedo** - Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas, neste ato, esclarece mais uma vez seus argumentos que entendem como devidos para justificar a inclusão de equipamento com características especiais em contratação de obra comum e tomá-lo como uma das exigências para avaliação de capacitação técnica dos proponentes (**item 3.4 do dispositivo da decisão**).

A **Instrução Técnica Inicial 00176/2023-6** (doc. 108) reiterou que a análise preliminar trazida na **Manifestação Técnica de Cautelar 00120/2023-1** (doc. 45) que apontou a impropriedade de se exigir numa licitação de obra que a contratação do fornecimento de um equipamento com características e especificações exclusivas fosse objeto de qualificação técnica, quando se poderia prever a subcontratação do seu fornecimento, ou mesmo a contratação à parte com empresas especializadas; e que apontou, ainda, que a contratação à parte favoreceria a obtenção de maior economicidade na contratação, tanto da obra, quanto do próprio equipamento.

A referida ITI consignou que tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal, que propugna pelo parcelamento dos itens em lotes ou licitações

diversas para obtenção de propostas que atendam à economicidade, admitindo-se o aglutinamento dos itens quando se demonstra a sua necessidade ou a inviabilidade técnica do parcelamento, a exemplo do **Acórdão 00505/2021-1 – Plenário**, pelo seu enunciado:

Os lotes de uma licitação devem ser divididos em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade, não devendo haver bens de natureza diversa em um mesmo lote, exceto situações devidamente justificadas.

E do corpo do referenciado Acórdão:

[...] É sabido que a ausência de parcelamento do objeto, sem as devidas justificativas técnicas e econômicas, tem o condão de restringir a competitividade do certame, uma vez que obsta a participação de pequenas e médias empresas capazes de preencher os requisitos para fornecimento de parte do que é contratado. No caso concreto, certamente haveria empresas capazes de fornecer e instalar os postes e outras aptas a entregarem os televisores, mas que não poderiam fornecer todos os demais equipamentos e materiais solicitados no lote 02.

Assim, resta caracterizada afronta ao art. 15, inciso IV, da Lei Federal 8.666/93, que dispõe que as compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade.

Ademais, o art. 23, §1º, da Lei 8.666/93 prevê expressamente que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis: [...].

Uma vez que o parcelamento do objeto é regra, deveria o responsável ter providenciado estudos técnicos e justificativas que demonstrassem a inviabilidade de fazê-lo, no caso concreto. [...]

Registrou a ITI que tal entendimento é coincidente com a Sumula nº 247 do Tribunal de Contas da União – TCU, que tem por enunciado:

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.

Os esclarecimentos então prestados pelos interessados não abordaram tal questão, limitando-se a relatar as características e importância do item e a defender a manutenção da sua exigência no edital para aferir a qualificação técnica dos licitantes.

Tal exigência, no entanto, da forma como foi apresentada no edital mereceu ser contestada e avaliada a sua supressão. O reducionismo que a descrição do item a ser fornecido sofreu ao longo da fase interna da licitação gerou equívocos e diversas

interpretações, levando a duas alterações no edital, denotando que o objeto da qualificação técnica não estava claro, tanto para a CPL, quanto para os licitantes.

O quadro elaborado naquela instrução, resumiu os percalços na descrição do item para fins de apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT e das alterações do edital:

Proc. Adm. PMJN (Fls.)	Documento/Evento Proc. Adm. PMJN	Doc. TC	Fls.
37	Doc.: Memorial Descritivo Praça Monte Negro	62	17
53 -verso	Especificação no projeto contratado: <b>Postes de aço galvanizado, reto simples, flangeado h=4m, com duas luminárias LED SOLAR integrada SLI 1600.</b>	<a href="#">63</a>	22
175	EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 009/2022	74	13
183	Descrição do item para CAT: <b>poste fotovoltaico, altura de 4,00 m</b> , fornecimento e instalação	75	8
194	Especificação no Anexo I - Projeto Básico: <b>Poste fotovoltaico, altura de 4,00 m, 2 luminárias 150w</b> , fornecimento e instalação	76	8
235	Encaminhamento do Termo de Referência revisado	79	15
236	Doc.: Termo de Referência	80	1
270	EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 009/2022 - RETIFICADO	82	12
278	Descrição do item para CAT: Fornecimento e instalação de <b>Poste para iluminação altura de 4,00 m</b> (sem referência a fotovoltaico)	83	9
322	Encaminhamento de novo Termo de Referência	88	3
344	Presidente CPL informa que a solicitação constante às fls. 322 não seria atendida, uma vez que o termo de referência, às fls. 236/265, deixou de exigir como item de relevância o poste fotovoltaico, permanecendo apenas o fornecimento e instalação de poste de 4m.	89	9
346	CPL encaminha processo à Semdurb	89	11
347	Projeto Básico alterado (poste com referência a fotovoltaico)	90	1
365	EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 009/2022 - RETIFICADO 2	91	14
373	Descrição do item para CAT - Fornecimento e instalação de <b>Poste Fotovoltaico para iluminação altura de 4,00 m</b>	92	15

Quadro 1 – Alterações na especificação do item e na descrição para qualificação técnica

Como pôde ser verificado, a especificação do item no projeto contratado pelo município foi detalhada como “**Postes de aço galvanizado, reto simples, flangeado h=4m, com duas luminárias LED SOLAR integrada SLI 1600**”, sendo reduzida no Projeto Básico do Anexo I do edital para “**Poste fotovoltaico, altura de 4,00 m, 2 luminárias 150w**”.

Por seu turno, a descrição do item no corpo do edital para comprovação de qualificação técnica, por meio de Certidão de Acervo Técnico – CAT teve três versões, todas tecnicamente impróprias, pois fotovoltaico é o sistema de geração de energia para alimentação das baterias, que por seu turno alimentariam as luminárias no período noturno. Então, se trata de um conjunto formado por controlador de carga, luminária, lâmpada LED, painel solar e baterias, sendo o poste mero suporte de todos os equipamentos, como bem retratam os esclarecimentos então prestados pelos interessados:

[...] **“em se tratando de características materiais, os postes de iluminação solar e comuns podem até ser entendido como similares. Mas, é no seu funcionamento que está a diferença, pois ocorre de forma autônoma e é alimentado pela energia fornecida pelo sol instalada no próprio poste”**. E, para funcionar e necessário prova da qualificação do profissional para executar (razão do acervo técnico e item de maior relevância).

É através do painel solar que é gerado a energia, que ficam armazenados em baterias para uso noturno. Mesmo com alguns dias sem o sol, essas baterias são capazes de garantir um bom funcionamento continua.

O poste de energia solar possui um controlador de carga, responsável por acender a luminária e lâmpada LED. Esses são os itens que tornam o equipamento ainda mais sustentável.

Reportando-se ao conteúdo da análise elaborada pela área técnica naquela ocasião, verificou-se, entretanto, que tal sistema de iluminação é comercializado como um equipamento completo, autônomo, que requer a simples montagem de módulos e a fixação ao solo para cumprir a sua funcionalidade. À empresa contratada seria exigível somente a intermediação na aquisição do equipamento, que é produzido por diversos fabricantes, e a disponibilização da mão-de-obra para a montagem e fixação, o que não requer nenhuma capacidade técnica especial, sendo corroborado pelos esclarecimentos prestados ao questionamento sobre a possibilidade de se fornecer um similar que cumprisse com a mesma finalidade:

De certo que a comprovação de atestado de capacidade técnica de outro poste com altura e dimensões diferentes, **mas com a condição de ser fotovoltaico**, seria, a aceito como “similar”, mas a inexistência desta condição, deixa de sê-lo. [...]

E o fez com o argumento de que similar considera-se um produto qualquer como referência, podemos dizer que um similar a ele será usado para a mesma finalidade, mas, não possuirá, obrigatoriamente, as mesmas características técnicas.

Também foi objeto de análise na ITI, a alegação dos interessados, sobre a possibilidade do cancelamento do certame para posterior retomada do processo, poder gerar uma atualização da data base da planilha, que é abril/2022, e elevar o preço final dos serviços, concluindo que tal alegação não merecia acolhida, pois o INCC-M acumula alta de 2,74% no ano e de 3,21% em 12 meses<sup>2</sup>. Vide tabela:

Mês de referência	Evolução Mensal	Acumulado 12 meses
set/23	0,24%	3,21%
ago/23	0,24%	3,06%
jul/23	0,06%	3,15%
jun/23	0,85%	4,29%
mai/23	0,40%	6,32%

<sup>2</sup> <https://portal.fgv.br/noticias/incc-m-setembro-2023>

Mês de referência	Evolução Mensal	Acumulado 12 meses
abr/23	0,23%	7,48%

Tabela 1 – Variação do INCC-M<sup>3</sup>

Tal variação não é considerável, face aos descontos que podem ser ofertados nas propostas das licitantes e pode ser absorvido pela redução do desconto, caso o orçamento da obra não seja atualizado. No caso, foi verificado que a única proposta avaliada ofereceu um desconto da ordem de 10% (dez por cento).

#### 4.3 Das Responsabilidades

Por fim, em relação a responsabilização, conclui a referida ITI que as diversas alterações promovidas na especificação do conjunto luminárias-poste, bem como na descrição incompleta do item para fins de qualificação técnica das proponentes estariam no cerne das controvérsias ocorridas no curso da licitação.

Entendeu que a questão da especificação do “poste fotovoltaico” seria eminentemente técnica, o que demonstraria ser adequado acolher a manifestação do Prefeito e da Presidente da CPL para se eximir de responsabilidade sobre os fatos sindicados, conforme pleitearam:

Como se observa, toda a matéria técnica fora criada pelo corpo técnico da Secretaria de Obras, ao elaborar o Termo de Referência, assim como, responsáveis pelas respostas aos questionamentos, pois, repita-se, são matérias de seu cotidiano, por isso, como engenheiros que são, servem como consultores quando necessários para dar suporte a Comissão de Processo Licitatório.

[...]

Ora, o Prefeito Municipal e a Presidente da Comissão de Processo Licitatório, não tem a expertise técnica para obstaculizar exigência no Edital, que é de cunho estritamente técnico descrito no Termo de Referência e dito como de maior relevância.

Cabendo, apenas e exclusivamente aquele que elaborou e firmou o Termo de Referência com tais exigências e estabeleceu ser de grande relevância o poste fotovoltaico, um dos itens do objeto do pedido.

Também concluiu por acolher a indicação de responsabilidade ao setor requisitante da obra, que apresentou a minuta do edital, o projeto básico, o orçamento e estabeleceu as exigências de qualificação técnica, além de responder às impugnações e elaborar o parecer técnico de avaliação das Certidões de Acervo Técnico – CAT's das licitantes.

Ratificando o entendimento já esposada, pode-se concluir que o sistema de iluminação fotovoltaico é comercializado como equipamento completo. À empresa contratada pelo município seria exigível somente a intermediação da aquisição do equipamento no mercado e, por seus próprios meios, a montagem dos módulos componentes do equipamento e a fixação do conjunto ao solo, o que não requer nenhuma capacidade técnica especial.

Assim, que exsurge a responsabilidade do Secretário da SEDURB, uma vez que foi o agente que firmou os projetos básicos/termos de referência e que conduziu as

<sup>3</sup> O Índice Nacional de Custo da Construção (INCC-M) é um indicador econômico que capta a evolução de custos de construções residenciais e possibilita o acompanhamento da evolução dos preços de materiais e custos de mão de obra e serviços mais relevantes para a construção civil.

diversas intervenções para manter a exigência de qualificação técnica das licitantes, quanto ao fornecimento e instalação do “poste fotovoltaico”.

A atuação do Sr. **Allan Dantas de Azevedo** pode ser divisada no encaminhamento do novo Termo de Referência (ver [doc. 88](#), fls. 02 e 03), por ele assinado, e a princípio rejeitado pela Presidente da CPL, conforme despacho de justificativa às fls. 09, do [doc. 89](#). Posteriormente, houve a reiteração da demanda e veio o Projeto Básico alterado ([doc. 90](#), fls. 01) para constar o termo “poste fotovoltaico” no item da qualificação técnica ([doc. 90](#), fls. 07), tudo assinado e encaminhado pelo Secretário, conforme [doc. 91](#), fls. 13.

Pelo exposto, ratifica-se na presente Instrução Técnica Conclusiva, que ficou evidenciada a infringência ao Art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, [...]

### 3 CONCLUSÃO

Considerando os termos da ITI 00176/2023-6.

Considerando a não apresentação de razões de justificativas por parte do agente responsável citado pelo indício de irregularidade apontado na ITI 00176/2023-6.

Considerando o exposto na análise consubstanciada na referida ITI, ratificada na presente Instrução, de que restou evidente a impropriedade de se exigir qualificação técnica para o fornecimento do item referente a iluminação fotovoltaica, produto disponível no mercado e de simples montagem/instalação, que não requer capacidade técnica relevante para a execução.

O resultado da avaliação da qualificação técnica demonstrou que a cláusula foi excessivamente restritiva ao afastar sete proponentes e deixar apenas uma proposta para ser avaliada.

O Representante alegou que a sua proposta seria de menor valor, mas como ela e as demais propostas desclassificadas não foram abertas, tal alegação não pode ser confirmada, mas evidenciou-se um possível prejuízo à obtenção de proposta mais vantajosa, resultando em potencial dano ao erário.

Mostrou-se, ainda, que a anulação da licitação não resultaria em prejuízo pela atualização da data base do orçamento, face à pequena variação do índice de preços da construção civil, e que a inflação setorial pode ser absorvida nos descontos das propostas, caso não haja atualização do orçamento.

Por fim, mostra ser adequado acolher a manifestação do Prefeito Municipal e da Presidente da CPL para serem eximidos de responsabilidade sobre os fatos sindicados, que devem ser cometidos ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas por sua atuação nas diversas intervenções para manter a exigência de qualificação técnica das licitantes, quanto ao fornecimento e instalação do “poste fotovoltaico”.

#### 4 DA RESPONSABILIZAÇÃO

**Irregularidade:** Admissão e tolerância de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação.

**Critério:** Inobservância ao Art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

**Responsável:** Allan Dantas de Azevedo (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas)

**Conduta:** Admitiu e tolerou a estipulação de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação, bem como de especificação inadequada do item referente à iluminação fotovoltaica, em descordo com o projeto contratado pelo município, **incorrendo em erro grosseiro** com tal conduta.

**Nexo de Causalidade:** A admissão e a tolerância à estipulação de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação, com o prosseguimento do certame sem o saneamento das inconformidades trazidas em questionamentos dos licitantes, restringiram a competitividade da licitação, resultando na desclassificação de sete licitantes e deixando apenas uma proposta a ser avaliada pela CPL, assumindo-se o risco de eventual dano ao erário.

**Culpabilidade:** Vê-se como agravante, o fato de ter sido prestado esclarecimento a um licitante de que o item era referente ao fornecimento e instalação de equipamento, o que caracteriza mera intermediação de compra, sendo que a instalação não requer especialização técnica relevante, assumindo-se, com isso o risco de restringir a competitividade do certame e de eventual dano ao erário por afastar outras propostas.

**Excludente:** Não foram constatadas excludentes de ilicitude, como, por exemplo, legítima defesa do patrimônio público, estado de necessidade, culpa exclusiva da Administração, caso fortuito e força maior.

#### 5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

- Julgar parcialmente procedente a presente representação, nos termos do art. 178, inciso II do Regimento Interno (Resolução TC nº 261/2013), em razão da irregularidade: admissão e tolerância de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação;
- Aplicar multa ao agente responsável, Sr. Allan Dantas de Azevedo (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas), nos termos do art. 389, II do Regimento Interno;
- Determinar ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas da Prefeitura Municipal de João Neiva, a anulação da licitação, nos termos do art. 208 do Regimento Interno, encaminhando comprovação a este TCEES no prazo de 30 (trinta) dias, trazendo cópia do novo edital escoimado da irregularidade constatada nos presentes autos, em caso de republicação;
- Dar ciência às partes da Decisão a ser proferida;
- Arquivar os presentes autos.

[...]"

Na esteira da argumentação apresentada pelo órgão de instrução, no caso sob exame, e considerando que o Prefeito e a Presidente da CPL ao apresentarem a **Resposta de Comunicação 02234/2023-9** (doc. 56), demonstraram nas peças complementares (docs. 58 e 59) a publicação da suspensão da Concorrência Pública nº 009/2022, em **cumprimento à Decisão Monocrática 01363/2023-6**, entendo julgar parcialmente procedente a representação em razão da irregularidade de admissão e tolerância de cláusula de qualificação

técnica irrelevante para o objeto da licitação, anuindo pela aplicação de penalidade ao responsável, bem como a anulação da licitação, nos termos do art. 208 do Regimento Interno.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, subscrevendo o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte Deliberação que submeto à sua consideração.

## **SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Conselheiro Relator

### **1. ACÓRDÃO TC-095/2024:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas, em:

**1.1. JULGAR parcialmente** procedente a presente representação, nos termos do art. 178, inciso II do Regimento Interno (Resolução TC nº 261/2013), em razão da irregularidade de admissão e tolerância de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação;

**1.2. APLICAR MULTA** ao Senhor Sr. Allan Dantas de Azevedo (Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas), pela irregularidade de admissão e tolerância de cláusula de qualificação técnica irrelevante para o objeto da licitação, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) nos termos do art. 389, II do Regimento Interno;

**1.3. DETERMINAR** ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras Públicas da Prefeitura Municipal de João Neiva, **a anulação da licitação**, que já se encontra suspensa, nos termos do art. 208 do Regimento Interno, encaminhando comprovação a este TCEES no prazo de 30 (trinta) dias,

trazendo cópia do novo edital escoimado da irregularidade constatada nos presentes autos, em caso de republicação;

**1.4. EXTINGUIR O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO** nos termos dos artigos 95, inciso II<sup>4</sup>, e artigo 99, §2<sup>o5</sup> da LC n. 621/12 c/c art. 178, inc. II do RITCEES; art. 310, inc. I e art. 307 §5<sup>o</sup> do RITCEES;

**1.5. DAR CIÊNCIA** ao representante e aos representados do teor da decisão final a ser proferida por este Egrégio TCEES, na forma do art. 307, §7<sup>o</sup>, da Res. TC 261/2013 (Regimento Interno);

**1.6. ARQUIVAR** os presentes autos após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 09/02/2024 - 5ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

**4.1. Conselheiros:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

**4.2. Conselheiro substituto:** Donato Volkens Moutinho (em substituição).

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

---

<sup>4</sup> Art. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:

I - pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;

II - pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.

<sup>5</sup> Ar. 99 [...]

§ 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO DONATO VOLKERS MOUTINHO

**Em substituição conforme Ato Convocatório nº 1/2024**

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**