TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	25306/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA
INTERESSADO:	HISSAM HUSSEIN DEHAINI, JACIR JOSE MERLO, MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, SYSTEM SEG SERVICOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	SIMON GUSTAVO CALDAS DE QUADROS
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 311/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA. Deferimento de medida cautelar. Despacho nº 183/23 - GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

I- RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho nº 183/23 – GCMRMS (peça 22), abaixo reproduzido, em que se deferiu a medida cautelar pleiteada por **SYSTEM SEG SERVICOS LTDA,** por se verificar a presença de indícios de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 165/22, do **MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA**.

> "**I -** Trata-se de Representação formulada por **SYSTEM SEG SERVIÇOS LTDA**., noticiando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 165/22, do **MUNICIPIO DE ARAUCÁRIA**, cuja sessão de abertura das propostas foi realizada em 27/01/2022[1], tendo por objeto a "*contratação de empresa para prestação de serviços contínuos nos cemitérios municipais com sepultamento, exumação, limpeza, conservação e manutenção dos cemitérios.*"

[1] Destaca-se e, portanto, retifica-se no presente Acórdão, que o recebimento das propostas e a abertura da Sessão foi realizada em 27/01/2023, e não em 27/01/2022, conforme constou do Despacho nº 183/23 – GCMRMS.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

O procedimento é do tipo por menor preço, no valor máximo de R$ 933.237,00 (novecentos e trinta e três mil, duzentos e trinta e sete reais).

O Representante sustenta que:

a) O edital restringe a competitividade, pois determina que a capacidade técnica seja comprovada por, **no máximo** 3 (três), atestados[2];

b) Se faz necessária a exigência de registro da empresa participante junto ao CREA ou CAU, considerando que os serviços licitados envolvem gestão de resíduos;

c) O salário-mínimo utilizado para o cálculo da insalubridade foi o do ano de 2022, no valor de R$ 1.212,00, e deve ser imediatamente atualizado.

Ao final, requer, liminarmente, a suspensão procedimento para reformar o edital nos aspectos acima questionados.

O feito foi convertido em diligência para que o Município de Araucária apresentasse esclarecimentos iniciais (Despacho nº 110/23, peça 8).

Em resposta, o Município inicialmente informou que os serviços em questão correm em execução através de Dispensa Emergencial, entabulada pelos autos do processo

[2] 9.19.1 Atestado de aptidão fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa, comprovando ter executado serviços com características semelhantes ao objeto da licitação, considerando-se cumulativamente as parcelas de maior relevância e quantitativos mínimos a seguir definidos, na forma do art. 30, II c/c §2º da Lei nº 8.666/93:
9.19.2. A comprovação de execução dos serviços elencados em cada uma das alíneas acima, deverá ocorrer por meio de no **máximo 03 (três) atestados**, justificando-se tal limitação, em razão de que o somatório em quantidade superior de atestados não garante a devida expertise da proponente, dada a complexidade da execução de cada um dos referidos serviços nas respectivas quantidades exigidas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

administrativo n° 156.575/2022 – Contrato de Prestação de Serviços n° 614/2022.

Quanto à limitação de atestados, defendeu que houve justificativa para tanto, e que o quantitativo exigido representa apenas 25% da quantidade prevista para a contratação, que envolveria dois grandes cemitérios municipais.

Informou que a despeito de não ter exigido registro das empresas junto ao CREA ou CAU, previu no instrumento convocatório a indicação de um responsável técnico para atender a fração de serviço que envolve a gestão de resíduos.

É o breve relato.

II - Compulsando os autos, observa-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 30 e 32 da Lei nº 113/2005, bem como dos artigos 275 e 277 do Regimento Interno, merecendo ser **RECEBIDA** a Representação, pois se verificam indícios das inconformidades narradas. Salienta-se que a conclusão quanto à efetiva irregularidade será constatada somente após a fase instrutória.

Compreende-se que a exigência de comprovação da capacidade técnica através de, **no máximo**, três atestados, não encontra guarida nas seguintes disposições da Lei 8.666/93, *in verbis*:

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

(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ***ou quaisquer outras não previstas nesta Lei,*** *que inibam a participação na licitação.*

Por sua vez, o inciso I, § 1º do artigo 3º da Lei 8.666/93, dispõe:

§ 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****, ressalvado o disposto nos §§ 5° a 12 deste artigo e no art. 3° da Lei n° 8.248, de 23 de outubro de 1991;*

Segundo o princípio da legalidade, aplicada no âmbito da Administração pública, ao Administrador é vedado atuar quando não houver lei expressamente autorizando, de modo que, no silêncio desta, está proibido de agir. No caso específico dos autos, a doutrina e jurisprudência pátria tem compreendido que a possibilidade de exigir um número máximo de atestados somente se releva por motivos de **natureza técnica** de **caráter excepcional**, **devidamente justificada.**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

Nesse sentido, aliás, manifestou-se esta Corte de Contas, por inúmeras vezes:

" [...] A limitação do número de atestados é vedada em regra e somente se justifica quando há razões de natureza técnica de caráter excepcional devidamente justificada. Busca-se, com isso, que referidas exigências estejam devidamente fundamentadas, de maneira que reste demonstrado inequivocamente sua imprescindibilidade, razoabilidade e pertinência em relação ao objeto licitado."

ACÓRDÃO n° 1658/18 – Tribunal Pleno – TCE/PR.

"A jurisprudência dos tribunais de contas sobre a matéria é vasta, eventualmente contraditória, mas aponta sempre no sentido de, assegurando-se o dever de a licitante provar sua capacidade, ampliar o universo de participantes no certame. Cito alguns precedentes do TCU:

É indevida a proibição de somatório de atestados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-operacional, quando a aptidão da licitante puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado (TCU. Acórdão nº 1.865/2012 – Plenário, TC 015.018/2010-5. Rel.: Min. Marcos Bemquerer Costa. DOU 18.7.2012).

Prejudicou também a concorrência o fato de o edital vedar o somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes. Sobre este ponto, verifico que a jurisprudência desta Corte

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

veda a imposição de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 1.120/2010-Plenário, 1.593/2010-2ª Câmara, 1.921/2010-Plenario, 397/12008-Plenário, 2.882/2008-Plenário, 3.638/2008-2ª Câmara, 2.462/2007-Plenário e 571/2006-2ª Câmara nesse sentido, os Acórdãos 1.120/2010-Plenário, 1.593/2010-2ª Câmara, 1.921/2010-Plenario, 397/12008-Plenário, 2.882/2008-Plenário, 3.638/2008-2ª Câmara, 2.462/2007-Plenário e 571/2006-2ª Câmara (TCU, Acórdão 1.182/2018 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

Logo, importa para a Administração, obviamente, que os licitantes demonstrem ter condições para executar o objeto pretendido, seja mediante a apresentação de um único atestado provando a execução de obra ou serviço similar ao objeto da licitação, seja pela apresentação de mais de um atestado que, somados, indiquem a capacidade de cumprir o contrato. A limitação do número de atestados é excepcional e demanda inafastável justificativa."

(ACÓRDÃO Nº 3271/22 - Tribunal Pleno)

Acosta-se, ainda, jurisprudência do Tribunal de Contas da União-TCU:

"É irregular a fixação de número máximo de atestados ou certidões para comprovação da qualificação técnica de licitante, notadamente quando dissociada de justificativa que demonstre sua pertinência em razão da especificidade do trabalho.

(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

c. Limitação de número de atestados

Constatou-se que o item 7.5.2.2 do edital de licitação exige a apresentação de, no máximo, 2 atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante. ***Em relação a esse tema, o Tribunal tem firmado jurisprudência no sentido de vedar a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir****. Nesse caso, a pertinência e a necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos nos autos do processo. Assim, a imposição de apresentação de número mínimo e certo de atestados de capacitação técnica, sem que haja uma justificativa adequada, configura ato irregular, por inexistência de previsão legal para tal.*

Voto:

16. No que tange à limitação estabelecida no edital para a quantidade de atestados, também é irregular a fixação de número máximo de atestados ou certidões para comprovação da qualificação técnica da licitante, ***notadamente quando dissociada de justificativa robusta que demonstre sua pertinência em razão da especificidade do trabalho****. Se o aumento de quantitativos do serviço não incrementa, incontestavelmente, a complexidade técnica da tarefa, não há motivos para estabelecer limite para o número de atestados.*

(Acórdão 2760/2012-Plenário – Tribunal de Contas da União. 10/10/2012. Relator Anna Arraes.)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

Na hipótese em exame, a despeito da justificativa do Município acerca da *expertise* necessária para a consecução dos serviços a serem contratados, não se verifica a complexidade alegada, de modo a ensejar a excepcional restrição à comprovação de execução dos serviços.

Conforme se extrai do edital, a "prestação de serviços *contínuos nos cemitérios municipais com sepultamento, exumação, limpeza, conservação e manutenção dos cemitérios",* pode ser decomposta nos seguintes itens:

ITEM	DESCRIÇÃO	UND	QNT. MÍNIMA
1	Sepultamentos e/ou exumação	und	300
2	Execução de Alvenaria e contrapiso	m2	150

Da descrição acima, não se evidencia a demonstração inequívoca acerca da pertinência da limitação ao número de Atestados, a qual tampouco foi respaldada por estudos técnicos. Assim, à míngua de justificativa técnica adequada, o ato se configura irregular, por inexistência de previsão legal para tal, e por configurar potencial restrição ao caráter competitivo do certame.

No tocante à exigência de registro da empresa participante junto ao CREA ou CAU, há que se observar que esta Corte já decidiu anteriormente que os serviços envolvendo destinação final de resíduos, tais como o objeto deste certame, exigem a inscrição do responsável junto ao CREA, nos termos do Acórdão n.º 898/2030 do Tribunal Pleno:

[3] Representação da Lei 8.666/93 n.º 749430/19. Unanimidade: Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA (relator), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

"Ocorre que nem todos os serviços que envolvem limpeza pública necessitam de inscrição da empresa e do responsável junto ao CREA/CAU. Como bem apontou a unidade técnica, "Para esses serviços, em regra, a exigência de registro da empresa junto ao CREA/CAU está relacionada à destinação final de resíduos".

(...)

Nesse contexto, resta parcialmente procedente a Representação da Lei n.° 8.666/93. Por conseguinte, determino ao Município da Lapa que retifique o edital do Pregão Presencial n.° 127/2019 nos itens irregulares, com a consequente reabertura do certame, caso dê continuidade à contratação, (i) exigindo o registro das empresas e do responsável técnico no CREA/CAU tão somente para os itens que envolvam a ***destinação final dos resíduos*** *e capina mecânica e (ii) excluindo a exigência de vínculo permanente do responsável técnico com a empresa licitante." (sem grifos no original)*

Em que pese a presente licitação visar outras atividades de menor complexidade, como a execução de alvenaria e contrapiso, os serviços de *"destinação final de todos os resíduos"* demandam a referida exigência, consoante previsão da Resolução 1.121/19, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA):

Art. 2º O registro é a inscrição da pessoa jurídica nos assentamentos do Crea da circunscrição onde ela

---

LINHARES. Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

inicia suas atividades envolvendo o exercício de profissões fiscalizadas pelo Sistema Confea/Crea.

Art. 3º O registro é obrigatório para a pessoa jurídica que possua atividade básica ou que execute efetivamente serviços para terceiros envolvendo o exercício de profissões fiscalizadas pelo Sistema Confea/Crea.

(...)

Art. 5° As pessoas jurídicas de direito privado que se organizem para executar obras ou serviços que envolvam o exercício de profissões fiscalizadas pelo Sistema Confea/Crea só poderão iniciar suas atividades depois de promoverem o competente registro nos Creas, bem como o dos profissionais do seu quadro técnico.

Assim sendo, diante da existência de cláusulas potencialmente restritivas à competitividade, em desconformidade à Lei de licitações, vislumbram-se presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* para a concessão do pleito cautelar.

III - Diante do exposto, **RECEBO** a presente Representação e **DEFIRO** a liminar pleiteada.

IV – Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo, para expedição, pelos meios de comunicações possíveis (telefone, aplicativo de mensagens, fax, etc.), em razão da urgência, de determinação ao **MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA**, na pessoa de seu representante legal, para que promova **a imediata suspensão dos procedimentos que envolvam o processo licitatório relativo ao Pregão**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

Eletrônico n.º 165/22, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta Representação.

Também, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos artigos 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, promova-se a CITAÇÃO do **MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA**, por meio de seu representante legal, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea "a", da Lei Orgânica deste Tribunal, esclarecimentos quanto aos fatos narrados pelo Representante.

V - Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, voltem-me conclusos."

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Já tendo sido comprovada a ciência da presente decisão ao Município de Araucária e ao seu gestor, conforme certidão nº 311/23 – DP (peça 24), determina-se à Diretoria de Protocolo que, após vencido o prazo para o contraditório, retornem os autos a este Gabinete.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N

I - HOMOLOGAR a medida cautelar, nos termos do Despacho nº 183/23.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 8 de março de 2023 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 5.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.AU3N