



## Acórdão 00686/2024-1 - Plenário

**Processo:** 01854/2024-4

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

**UG:** PML - Prefeitura Municipal de Linhares

**Relator:** Davi Diniz de Carvalho

**Representante:** DESTAK CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA

**Responsável:** KATIA CILENE DOS SANTOS FELIX, MARIA DA PENHA VALANI  
GIURIATO

**Terceiro interessado:** N. G. ENGENHARIA LTDA

**Procuradores:** KAREN BERGER BUSATO VERISSIMO (OAB: 32453-ES), ESTER CASAGRANDE KHEDE (OAB: 31249-ES), LEONARDO SILVARES ITALA FRAGA (OAB: 24525-ES), OHANNA OLIVEIRA RUY (OAB: 21174-ES), ANDRE MACHADO GRILO (OAB: 9848-ES), SAVIO ANDREY FAUSTINO EUSTAQUIO (OAB: 21475-ES), URANO VIEIRA DE MEDEIROS FILHO (OAB: 16000-ES), KAMYLO COSTA LOUREIRO (OAB: 12873-ES), GUILHERME MACHADO COSTA (OAB: 11285-ES), EDUARDO SANTOS SARLO (OAB: 11096-ES), RAFAELA COSTA DA SILVA BARRA (OAB: 12937-ES)

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO -  
REPRESENTAÇÃO – PM LINHARES – REVOGAR A  
CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR – JULGAR  
IMPROCEDENTE – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:**

**I RELATÓRIO**

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Destak Construtora e Incorporadora Ltda., em face da Concorrência Pública 14/2023, em que narra supostas ilegalidades no procedimento promovido pela Prefeitura de Linhares, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação (SEME), cujo objeto se refere à contratação de *“empresa especializada para executar obras de construção de Escola de Ensino Fundamental na Região 05, localizada à Avenida dos Papagaios, no Residencial Gaivotas, em Linhares”* (doc. 2).

Segundo a representante, o procedimento licitatório possui flagrantes irregularidades, das quais, em síntese, sustenta o não cumprimento dos requisitos de qualificação técnica operacional pela empresa declarada vencedora, qual seja, a empresa NG Engenharia LTDA, vindo a requerer a concessão de medida cautelar para suspender o certame *“até que a problemática em relação à habilitação seja solucionada, uma vez que o prosseguimento do feito com normalidade poderá resultar em risco de dano grave de difícil ou impossível reparação”*.

Submetidos os autos à apreciação desta relatoria, proferi a Decisão Monocrática Preliminar (DECM) nº. 321/2024 (doc. 23), admitindo a representação, tendo em vista a presença dos requisitos de admissibilidade, e, na mesma ocasião, entendi por bem notificar previamente os responsáveis para que se pronunciassem sobre o seu conteúdo antes de me manifestar sobre o pedido cautelar.

Em atendimento aos Termos de Notificação nº. 438/2024; 439/2024 e 440/2024 (docs. 24 a 26), a Presidente da Comissão Permanente de Licitação, a Secretária Municipal

de Educação e a empresa NG Engenharia Ltda., como terceira interessada, apresentaram suas manifestações acompanhadas das respectivas documentações.

Em seguida, os autos foram submetidos à análise prévia de seletividade do objeto de controle, vindo o Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) a se manifestar, por meio da Análise de Seletividade 97/2024 (doc. 74), classificando a representação como selecionável.

Após, a unidade técnica emitiu a Manifestação Técnica de Cautelar 15/2024 (doc. 75), na qual propôs a concessão da cautelar e notificação dos responsáveis, a par das alegações da representante de que haveria referência no edital de que os serviços indicados para fins de qualificação técnica, além de serem relevantes financeiramente, seriam de alta complexidade.

Acolhendo tal proposição, proferi a Decisão Monocrática 00405/2024 (doc. 76), determinando aos responsáveis a suspensão de qualquer ato ou contrato decorrente da Concorrência Pública nº 14/2023, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas, tendo sido a medida ratificada por meio da Decisão 1190/2024 – Plenário (doc. 81).

Complementarmente, decidiu-se pela notificação da Presidente da Comissão Permanente de Licitação, para que providenciasse e encaminhasse parecer técnico de engenharia da área técnica da Prefeitura de Linhares, ou do projetista da edificação, ou do elaborador do termo de Referência, sobre os fatos aduzidos na petição inicial acerca do atestado da capacidade técnica da empresa NG Engenharia Ltda.

Devidamente notificados, as partes vieram a informar a suspensão do certame, fazendo comprovação dos atos pelas publicações oficiais e a prestar informações pela Defesa/Justificativa 00593/2024-9 (doc. 97) – da Secretária Municipal de Educação e da Presidente da Comissão Permanente de Licitação. Por seu turno, a NG Engenharia Ltda. apresentou a Defesa/Justificativa 00571/2024-2 (doc. 95).

Adicionalmente, as responsáveis apresentaram a Peça Complementar 15364/2024 (doc. 98), da qual consta o Parecer Técnico de autoria da projetista da edificação, cumprindo, assim, a determinação constante na Decisão Monocrática nº 405/2024.

Em vista destas informações, os autos foram novamente encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), sobrevivendo a Instrução Técnica Conclusiva 2299/2024 (doc. 104) sugerindo a revogação da cautelar e a improcedência da representação.

Neste íterim, foram protocolados aos autos a Petição Intercorrente 257/2024 (doc. 105), pela empresa DESTAK CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA, e a Petição Intercorrente 259/2024 (doc. 108), pela N.G. ENGENHARIA LTDA - terceira interessada.

Ato contínuo, o Ministério Público Especial de Contas (MPC) manifestou-se por meio do Parecer 2452/2024 (doc. 114) ratificando, *in totum*, o teor da Instrução Técnica Conclusiva 02299/2024.

Ao fim, o caderno processual retornou a este Relator para a elaboração de voto.

É o relatório.

## II FUNDAMENTAÇÃO

Como sobredito, tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Destak Construtora e Incorporadora Ltda., em face da Concorrência Pública 014/2023, em que narra supostas ilegalidades no procedimento promovido pela Prefeitura de Linhares, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação (SEME), cujo objeto se refere à contratação de “*empresa especializada para executar obras de construção de Escola de Ensino Fundamental na Região 05, localizada à Avenida dos Papagaios, no Residencial Gaivotas, em Linhares*” (doc. 2).

Depreende-se da leitura das informações apresentadas na exordial a existência de supostos atos irregulares praticados pela Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura de Linhares/ES na condução da Concorrência Nº 014/2023, notadamente quanto à aceitação de um atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa NG Engenharia Ltda.

Neste aspecto, sustenta a representante que as qualificações apresentadas pela vencedora seriam insuficientes, afirmando que a empresa não possuiria os requisitos necessários para ser qualificada na referida concorrência.

Prossegue aduzindo que, por não constar, no Edital 14/2023, a exigência de quantitativos mínimos nos atestados de capacidade técnica, a administração teria se restringido exclusivamente ao teor do art.30, § 1º, inc. I, da Lei 8666/93, e que, por essa razão, pela dicção do art. 30, § 1º, inc. I, “[...] o *Atestado de Capacidade Técnica e CAT Número 1148/2022, apresentado pela empresa N.G. Engenharia LTDA, é constrangedoramente incompatível em prazos, quantidades e características com o objeto da licitação e, tampouco, atende ao grau de complexidade significativa do objeto em comento*”.

Em sede de defesa, a empresa N.G. Engenharia Ltda. se manifestou no seguinte sentido:

Mister salientar que a Representante utilizou-se dos meios legais administrativos junto ao Município para questionar o mesmo fato, bem como a empresa NG ENGENHARIA LTDA respondeu a todos; ainda, a Representante impetrou o Mandado de Segurança tombado sob o n. 5001234-03.2024.8.08.0030, em trâmite na Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Linhares/ES (cópia integral anexa), também tendo sido contestada suas alegações, sendo que, em 28 de março de 2024 pediu a reconsideração da decisão que indeferiu a liminar para suspender o certame, ou seja, no dia seguinte ao protocolo da presente Reclamação.

Destaca-se que não houve análise do pedido de reconsideração em sede judicial.

Estranha-se o fato do referido Mandado de Segurança não ter sido mencionado no bojo da Representação, o que leva-se a acreditar que a Representante tenta valer-se de meios oblíquos para conseguir a suspensão do certame, a qual não fora deferida no processo judicial acima mencionado.

(...)

A Representante confessa no Mandado de Segurança, à fl. 08, como na própria Reclamação, que o edital NÃO EXIGE comprovação de QUANTIDADES MÍNIMAS para comprovação de qualificação técnica, ademais, tal exigência conflita com todos os princípios que norteiam a Administração Pública, mormente o disposto na Lei 8.666/93. Frisa-se, Lei 8.666/93! Isso porque é a Lei 8.666/93 que regula o certame em discussão e não a nova lei de licitação como pretende fazer crer a Representante, uma vez que a instauração do processo administrativo deu-se em 2023. (destaque do original) Portanto, descabida a alegação de aplicação da nova lei de licitação que dispõe que será admitida exigência de atestados com quantidades de até 50% das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação. São VEDADAS as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos nos atestados de responsabilidade técnica profissional e operacional por execução de obra ou serviço de características semelhantes. Outrossim, o § 5º, do art. 30, da Lei 8.666/93, VEDA a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda de locais específicos, ou quaisquer outras

não previstas nesta lei que inibam a participação de licitantes. Isto é, neste dispositivo, proíbe-se a exigência de qualquer requisito de capacitação técnica não previsto no art. 30.

A CAT n. 1148/2022 encontra-se revestida de legalidade, uma vez que dispõe a realidade da execução da obra executada, demonstrando nos itens 06.05 e 03.01 a execução dos itens de maior relevância descritos no edital em discussão, bem como a emissão de alvará de construção. (destaque do original)

Observa-se (mandado de segurança anexo) da CAT em comento nos itens 06.05 e 03.01 que foram executados os serviços de relevância técnica como exigido no certame e isso é o suficiente para comprovação da qualificação técnica da Requerida, de mais a mais, apesar do objeto licitado corresponder ao valor total de R\$ 12.812.068,73, não há se falar em complexidade nos serviços como pretende a Representante, inclusive, não consta no processo licitatório.

qualquer posicionamento técnico nesse sentido. (destaque do original) Ato abusivo ou ilegal seria inabilitar e/ou não declarar como vencedora a NG ENGENHARIA LTDA sob os argumentos levantados pela Representante, frustrando o certame em tela, pois, é sabido que a finalidade principal de um certame licitatório é a escolha da proposta comercial mais vantajosa para a Administração Pública, evitando uma contratação irregular e temerária, propensa a causar prejuízo ao erário.

(...)

Assim, uma vez apresentada a CAT n. 1148 que comprova o cumprimento de exigência editalícia, especificamente acerca da capacidade técnico profissional e operacional da NG ENGENHARIA LTDA, não há falar em ato ilegal, ilícito ou abusivo quando a habilita e a considera vencedora no certame, pois não há justificativa para que as Responsáveis abstenham-se ao seu cumprimento.

Em seguida, a Secretária Municipal de Educação e a presidente da Comissão Permanente de Licitação juntaram argumentação semelhante, de modo que passo a transcrever os seguintes trechos que entendo pertinentes:

Desta forma, a jurisprudência compreende da seguinte maneira: A exigência de atestado de capacitação técnico-profissional ou técnico-operacional deve limitar-se às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado. Acórdão 1771/2007 Plenário (Sumário). (destaque do original) Para tanto a comissão de licitação realizou análise objetiva das CAT's apresentadas pelos licitantes, emitindo a seguinte manifestação quanto a Representante e a licitante vencedora: [...]

Posto isto, a CAT nº 1148/2022 encontra-se revestida de legalidade, uma vez que se encontra ativa no Conselho Profissional em questão, bem como apresenta a qualificação técnica exigida no edital, demonstrando no item 06.05 a execução dos itens de maior relevância conforme solicitado no certame, sendo assim, suficiente para comprovação da qualificação técnica profissional e operacional. Acrescenta-se que o edital em tela, não exigiu no

item de qualificação técnica a comprovação de quantitativos mínimos, assim, uma vez não solicitados este não pode ser exigido no momento de análise por parte da comissão. Não se pode olvidar que o procedimento licitatório é juridicamente condicionado aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objeto das propostas. Além disso, a lei de licitações também prevê que as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometa o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Logo, a verificação de condições de aceitação dos documentos apresentados em licitações públicas deve ser feita com observância dos requisitos que se prestam à sua finalidade, contudo, respeitando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e as formalidades exigidas no certame. [...] Além disso, a Resolução 1025/2009 do CONFEA dispõe que o Acervo Técnico do profissional é o conjunto das atividades desenvolvidas e registradas no CREA por meio da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ao longo da sua vida profissional.

A Certidão de Acervo Técnico - certifica, para os efeitos legais, as atividades registradas pelo profissional contida do seu Acervo Técnico. A CAT parcial é solicitada quando os serviços foram executados de forma parcial, no presente caso, em que pese o atestado ser parcial está válido conforme certidão do CREA anexa aos autos. [...] Portanto, a atribuição de analisar as competências profissionais a época da execução da obra é do conselho profissional.

Não competindo a comissão de licitação discordar de documento emitido pelo órgão profissional que rege o exercício da profissão. Data vênua, determinar a inabilitação da N.G. ENGENHARIA LTDA do certame, de modo a beneficiar apenas a Representante, vai de encontro ao princípio da isonomia, consagrado pelo art. 3º da Lei nº. 8.666/93, prestigiando-a em detrimento de todas as outras licitantes que se apresentaram verdadeiramente aptas para a execução do objeto, ocasionando danos a Administração e aos Administrados, ficando claro que não atende, portanto, o interesse público primário.

Pois bem.

Submetidas as manifestações acima transcritas ao crivo dos auditores técnicos deste Tribunal, extrai-se das conclusões apresentadas que, após as respostas, fora juntado parecer técnico de autoria da projetista da edificação, atendendo à medida proposta pela unidade técnica e expedida pela Decisão Monocrática 405/2024.

Do teor do parecer *supra*, verificou-se que a parecerista atestou a capacidade técnica da empresa NG Engenharia, e considerou adequada a comprovação por meio da CAT nº 1148/2022, informando que se trata de obra utilizando o mesmo método construtivo exigido no edital, sem fazer qualquer ressalva quanto aos quantitativos e dimensões da obra retratada no atestado.

Neste aspecto, os auditores sustentaram que:

Foi encontrado o relatório de análise dos documentos apresentados pelas licitantes, assinados pelos membros da referida comissão, mas sem se declarar a qualificação técnica ou profissional destes agentes, os quais deixaram de apresentar qualquer análise extensiva/qualitativa dos atestados, que não o mero check list para informar atende/não atende aos itens de qualificação do edital, conforme pode ser verificado na peça 61, fls. 02 a 05.

Da mesma forma, quanto ao recurso da empresa Destak Construtora e Incorporadora Ltda. (peça 61, fls. 27 a 50), de semelhante teor ao da petição inicial destes autos, a Comissão Permanente de Gestão das Contratações e Acompanhamento de Obras Públicas apresentou um relatório com viés jurídico, conforme pode ser visto na peça 63, fls. 04 a 15, versando exclusivamente sobre as disposições legais afetas à licitação, sem se debruçar sobre as especificidades técnicas suscitadas pela recorrente (resumidas no item 3 desta instrução), o que deveria ser o objeto tratado no âmbito de tal comissão. Aspectos jurídicos dos questionamentos mereceriam ser analisados pela assessoria jurídica da CPL.

Houvesse, de antemão, a análise qualitativa dos documentos de habilitação, bem como nas respostas ao recurso da representante, que não a simples menção ao cumprimento estrito da lei e das cláusulas do edital, a questão poderia ter tido um deslinde mais célere, afinal a licitação não é um concurso de cumprimento de formalidades e a jurisprudência é farta sobre tais aspectos, destacando o poder das comissões de licitação para a realização de diligências com o fim de verificar/analisar qualitativamente documentos, atestados, serviços anteriores, amostras de objetos, etc.

Considerando, no entanto, a expertise da parecerista e o seu declarado conhecimento da capacidade técnica da empresa NG Engenharia, pode-se tomar a sua manifestação como plenamente abalizada em atestar a capacidade da empresa para executar adequadamente a obra que especificou e projetou.

**A despeito da extensa argumentação expendida pela representante, é forçoso reconhecer que o parecer técnico, face à qualificação da sua autora, é relevante para afastar os questionamentos sobre a aptidão técnica da empresa declarada vencedora da Concorrência 14/2023, conforme os critérios de julgamento da Comissão Permanente de Licitação.**

Ao final, sugeriram a revogação da medida cautelar e a improcedência da representação.

Tal posicionamento foi integralmente anuído pelo MPC junto a este Tribunal, sem ressalvas.

Antes de me manifestar sobre o mérito dos presentes autos, advirto desde já que, em que pese a empresa Destak Construtora e Incorporadora Ltda. ter apresentado a petição intercorrente 257/2024 (doc. 105), informando a ocorrência de supostos fatos novos, ao examinar as informações ali contidas, pude verificar que as considerações elaboradas não possuem o condão de alterar as conclusões externadas através da



ITC e, tampouco, merecem prosperar.

Isso porque, conforme se verifica, a representante afirma que a Certidão de Acervo Técnico (CAT) nº 1148/2022 da empresa NG Engenharia teria sido suspensa em decisão proferida na Reunião CEEC nº 696<sup>a</sup>, **realizada em 30 de abril de 2024**, conforme a Decisão nº CEEC/ES – 292/2024, baseada na denúncia protocolada sob nº 923691/2023.

Ocorre, porém, que ao contrapor as informações da petição supramencionada com a documentação juntada por meio da petição 259/2024 (doc. 108), nota-se que a Portaria CREA/ES n. 054/2024 (doc. 109), datada do dia **20 de maio de 2024**, suspendeu a decisão da Câmara Especializada de Engenharia Civil - CEEC do CREA-ES que havia suspenso a CAT 1148/2022.

Outrossim, a decisão exarada por meio do Mandado de Segurança Cível nº 5015128-72.2024.4.02.5001/ES (doc. 110), em **18 de maio de 2024**, impetrado pela empresa NG Engenharia, concedeu-lhe a segurança, em caráter liminar, mantendo a validade da CAT n. 1148/2022.

Tais fatos, a meu ver, são suficientes para a conclusão pela regularidade da Certidão de Acervo Técnico (CAT) nº 1148/2022, da empresa NG Engenharia, que continua em vigor.

Diante de todas estas considerações, acolho integralmente os termos das argumentações trazidas por meio da Instrução Técnica Conclusiva 2299/2024, advertindo desde já que os fundamentos de fato e de direito ali delineados passam a fazer parte integrante deste voto, independentemente de transcrição.

Sendo assim, reconheço, igualmente, que o parecer técnico juntado aos autos pela projetista da edificação atestando a plena qualificação técnica da empresa vencedora, afasta os questionamentos sobre sua suposta inaptidão técnica, para todos os efeitos.

Não havendo mais que se falar em supostos indícios de descumprimento dos requisitos de qualificação técnica operacional pela empresa NG engenharia, e tendo sido afastadas quaisquer outras irregularidades, julgo improcedente a presente representação, revogando-se a cautelar.

Tendo em vista tais considerações, aquiescendo integralmente ao entendimento da unidade técnica e do Ministério Público Especial de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.

**DAVI DINIZ DE CARVALHO**

**Conselheiro Relator**

**1. ACÓRDÃO TC-686/2024:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

**1.1. REVOGAR** a medida cautelar, nos termos deste Voto;

**1.2. JULGAR IMPROCEDENTE** a Representação;

**1.3. DAR CIÊNCIA** ao representante e aos responsáveis do teor da decisão a ser proferida;

**1.4. ARQUIVAR** os presentes autos após o trânsito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 11/7/2024 - 34ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Davi Diniz de Carvalho (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Presidente**

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**