ACÓRDÃO - AC00 - 542/2025

PROCESSO TC/MS	:	TC/7270/2024
PROTOCOLO	:	2360627
TIPO DE PROCESSO	:	DENÚNCIA
ÓRGÃOS	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS / SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS / SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO.
DENUNCIANTE	:	ENGEPAV CONSTRUÇÕES LTDA.
JURISDICIONADOS	:	1. ALAN AQUINO GUEDES DE MENDONCA; 2. MÁRCIO ANTÔNIO DO NASCIMENTO; 3. VANDER SOARES MATOSO.
RELATOR	:	CONS. DESIGNADO JERSON DOMINGOS

EMENTA: DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA. SUPOSTAS ILEGALIDADES NA FASE DE HABILITAÇÃO E DE RECURSO. EXIGÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. CONFORMIDADE COM O ART. 67, II, DA LEI N. 14.133/2021. INEXISTÊNCIA DE ATESTADO EM NOME DA EMPRESA. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. FASE RECURSAL. PARÂMETROS DO ART. 165 DA LEI N. 14.133/2021 ATENDIDOS. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO E ARQUIVAMENTO.

1. A exigência editalícia de comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados emitidos em nome da empresa licitante está em conformidade com o art. 67, II, da Lei n. 14.133/2021, uma vez que a experiência a ser verificada é a da pessoa jurídica do licitante, devendo comprovar, enquanto organização empresarial, sua aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação. Constatada a ausência dos atestados exigidos para a comprovação do acervo técnico-operacional da empresa denunciante, revela-se legítima a sua inabilitação.

2. Não se verifica irregularidade na condução da fase recursal conforme os parâmetros do art. 165 da Lei n. 14.133/2021, em que observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, considerando o recebimento e conhecimento do recurso da denunciante contra a sua inabilitação.

3. Improcedência da denúncia. Extinção e arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 14 a 16 de abril de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgar **improcedente** a denúncia, conforme exposto no voto, com a **extinção** e **arquivamento** dos autos,

conforme art. 129 do RITC/MS; **quebrar o sigilo processual**, nos termos do art. 61, § 6º, do RITC/MS; e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **Jerson Domingos**

Conselheiro Designado – Relator
(Portaria TCE/MS n. 192/2025 – DOE/TCE/MS n. 3966)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Conselheiro Designado - Relator

Trata-se de denúncia oferecida pela empresa Engepav Construções Ltda, em face da Concorrência Eletrônica n. 3/2024, realizada pela Prefeitura Municipal de Dourados, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração, cujo objeto é a execução de obra de infraestrutura urbana – restauração funcional do pavimento, drenagem de águas pluviais e sinalização viária do quadrilátero entre as ruas Itamarati e Áurea de Mattos Carvalho e entre as ruas Cafelândia e Ediberto Celestino de Oliveira, denominado setor 8, no Município de Dourados.

Devidamente recebida pelo conselheiro presidente, a denúncia foi processada e distribuída à relatoria competente (fls. 3/60) que, na oportunidade, suspendeu liminarmente o certame e determinou ao Município de Dourados a abstenção de promover ou executar a contratação (fls. 3468348).

Após intimação, os interessados apresentaram seus esclarecimentos (fls.359/373) e foi comprovada a suspensão do certame (fls. 562/567).

Na sequência, os autos foram encaminhados à análise técnica da Divisão de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente – DFEAMA, que concluiu pela improcedência da denúncia (ANA - DFEAMA - 20812/2024, fls. 734/743).

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que concluiu pela improcedência e arquivamento (PAR - 2ª PRC - 2185/2025, fls. 757/761)

Passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Conselheiro Designado - Relator

A denunciante relata que sofreu indevida inabilitação, sob o argumento de que a empresa não demonstrou capacidade técnico-operacional, nos termos do item 11.1.4.1. do edital. Afirma, também, que o prazo recursal dessa decisão só foi aberto após a habilitação do segundo colocado, fato que, supostamente, contraria as regras dos artigos 165 e 168 da Lei n. 14.133/21 e do art. 40 do Decreto Municipal n. 2.129/23.

Entende, ainda, que:

- os atos de inabilitação e habilitação dos licitantes são nulos, pela violação ao princípio da legalidade, pelo cerceamento de defesa e desrespeito ao devido processo legal, tendo em vista o descumprimento do art. 165, I, “c”, da Lei n. 14.133/2021, e do art. 40 do Decreto Municipal n. 2.129/2023;

- quanto à capacidade técnico-operacional exigida no edital de licitação, afirma que a legislação específica permite a transferência do acervo técnico do profissional para a empresa, sobretudo se o referido profissional é o empresário responsável técnico, razão pela qual a cláusula 11.1.4.1 é restritiva.

Em síntese, na resposta (peças 17/40), o jurisdicionado informou que:

- o certame foi suspenso no dia 15/10/2024 para fins de análise, mediante medida cautelar concedida nos autos de denúncia ao TCE;
- a alegação da denunciante sobre a inabilitação que teria ocorrido, em descumprimento ao item 11.1.4.1 do Edital, pois teria sido apresentado atestado de capacidade técnica de acordo com as normas do CREA (Lei Federal n. 5.194/1966 e a Resolução CONFEA n. 1.137, de 31/03/2023), não procede, uma vez que, ao contrário do alegado pela denunciante, é necessário que o acervo operacional da pessoa jurídica seja constituído por atividades desenvolvidas pela empresa e não pelo acervo técnico-profissional apresentado pelo responsável técnico da denunciante;
- no que concerne à capacidade técnica operacional, não foi possível identificar os “atestados técnicos em nome da própria licitante”, uma vez que os atestados apresentados pela licitante interessada, ora denunciante, foram emitidos em nome do engenheiro indicado como responsável técnico e não em seu nome, e que os atestados datam de 2011, período anterior à constituição da empresa originária, que deu origem à nova empresa licitante em comento, no ano de 2024;
- em março de 2023, a empresa denunciante teve sua primeira alteração contratual, passando a ser Gil Márcio Franco Ltda, sob o CNPJ n.19.800.452/0001-86, e no ato de alteração o engenheiro Gil Márcio Franco ficou como único proprietário e responsável técnico da empresa, tendo transferido seu acervo técnico pessoal para o operacional da empresa, com documento registrado na Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul;
- o documento de transferência do acervo pessoal para a empresa nada mais foi do que um laudo de avaliação que serviu tão somente para determinar o valor intelectual do acervo do engenheiro, então proprietário da empresa. Tal avaliação fora realizada em outubro de 2022 por engenheiros do Estado de São Paulo e juntado aos autos do processo de constituição da Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul, e fundamenta-se no artigo 48 da Resolução n. 1.025/2009 CONFEA, que foi revogada pela Resolução n. 1.137, de 31 de março de 2023;
- ficou demonstrado e justificado que o edital se ateve ao estabelecido nas normas que regem os processos de licitação, e que, de forma alguma, houve restrição ao caráter competitivo;
- a fase recursal está para julgamento daqueles que discordam de ato em certame, como a presente situação que estima sobre “ato de habilitação ou

inabilitação de licitante", (alínea c, inciso I, do art. 165, da Lei de Licitação), sendo julgada em fase única, como consta nas normas que regem a licitação.

- a denunciante desconsidera que a fase de habilitação, na nova Lei de Licitações, passa a ser posterior à fase de julgamento salvo quando há inversão de fases, sendo a intenção e fase recursal abertas posteriormente a esse momento, como realizado neste certame, feito no sistema BLL Compras.

De acordo com a Denunciante, sua inabilitação em descumprimento ao item 11.1.4 do edital, deu-se de maneira errônea, uma vez que a legislação específica permite a transferência do acervo técnico do profissional para a empresa, sobretudo se o referido profissional é o empresário responsável técnico, razão pela qual a cláusula 11.1.4.1 seria restritiva.

Sendo assim, passamos a análise da Clausula 11.1.4.1. do edital, que trata especificamente da Capacidade Técnico-Operacional dos licitantes, em especial o inciso II, que solicita a "comprovação pela empresa licitante de ter executado os serviços de características e complexidades semelhantes, pertinente e compatível ao objeto dessa licitação, através de atestados técnicos em nome da própria licitante, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, nas quantidades mínimas relacionadas no quadro abaixo, tidos como de maior relevância e respeitado o limite de até 50% do total a ser contratado, bem como o valor individual igual ou superior à 4% do valor estimado."

Pois bem, verifica-se que tal exigência atende plenamente o que está disposto no art. 67, II, da Lei n. 14.133/21, que determina que a documentação relativa à qualificação técnico-operacional será restrita às certidões ou atestados regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Assim, a experiência a ser verificada é a da pessoa jurídica do licitante, devendo comprovar, enquanto organização empresarial, sua aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação

Importante notar que a Lei n. 14.133/21 trouxe uma inovação importante relacionada à qualificação técnica dos licitantes, estabelecendo a possibilidade de comprovação da qualificação técnico-operacional das empresas ocorrer mediante a apresentação de certidão emitida pelo conselho profissional competente (art. 67, inc. II). Em razão disso, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) adequou a sua regulamentação por meio da Resolução n. 1.137/2023, criando a Certidão de Acervo Operacional (CAO), que passa a ser o documento adequado para certificar a capacidade operacional das empresas de engenharia e agronomia.

Dessa forma, ao se analisar a documentação apresentada pela denunciante, não foi possível identificar atestados técnicos em seu nome, apenas o Laudo de Avaliação

do Patrimônio Técnico Intelectual do Eng. Gil Marcio Franco, então proprietário da empresa, determinando o valor intelectual do acervo do engenheiro para compor o patrimônio da empresa Gil Márcio Franco Eireli, e que se fundamenta no artigo 48 da Resolução n. 1.025/2009, do CONFEA.

Contudo, a referida resolução foi revogada pela Resolução n. 1.137, de 31 de março de 2023, que, agora, prevê em seus arts. 45 e 46 documentos distintos para fins de Acervo Técnico-Profissional e de Acervo Operacional, conforme disposto abaixo:

> DO ACERVO TÉCNICO-PROFISSIONAL E DO ACERVO OPERACIONAL
>
> Art. 45. O **acervo técnico-profissional 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.
>
> Parágrafo único. Constituirão o acervo técnico do profissional as atividades finalizadas cujas ART´s correspondentes atendam às seguintes condições:
>
> I – tenham sido baixadas; ou
>
> II – não tenham sido baixadas, mas tenha sido apresentado atestado que comprove a execução de parte das atividades nelas consignadas.
>
> Art. 46. **O acervo operacional de pessoas jurídicas é o conjunto das atividades desenvolvidas pela empresa**, a partir do registro no CREA, por meio das anotações de responsabilidade técnica comprovadamente emitidas por profissional pertencente ao quadro técnico ou contratado para aquelas atividades. (grifo nosso)

Conforme se nota, a norma vigente optou por dividir a comprovação de aptidão técnica em “qualificação técnico-profissional” e “qualificação técnico-operacional”, sendo esta para a comprovação de experiência da empresa e aquela para a comprovação de experiência do responsável técnico.

A explicação para essa divisão é simples: o processo de execução contratual, sobretudo aquele que envolve obra e serviço de engenharia, exige condições técnicas de ordem intelectual (elaborar o projeto a ser executado ou orientar a sua execução, por exemplo), daí a importância de se comprovar a qualificação técnico-profissional do responsável técnico pela execução contratual; e as condições técnicas de ordem estrutural (instalações, equipamentos e equipe, por exemplo), justificando, assim, a exigência de qualificação técnico-operacional da empresa.

Ao se examinar a documentação da denunciante, constatou-se a ausência dos atestados exigidos para a comprovação do acervo técnico-operacional da empresa licitante. O único documento apresentado foi um laudo de avaliação do patrimônio intelectual do seu engenheiro responsável, datado de 2022, que lista obras executadas entre 1997 e 2011.

É importante destacar que todas as obras mencionadas no laudo foram realizadas em período anterior à constituição da empresa licitante, que ocorreu em 2014. Essa discrepância temporal demonstra a inaplicabilidade do laudo para comprovar a qualificação técnico-operacional da pessoa jurídica.

"Portanto, não se pode considerar que houve violação aos princípios de ordem pública no ato praticado pelo agente de contratação da Prefeitura Municipal de Dourados ao inabilitar a denunciante, uma vez que a decisão foi tomada em razão do não cumprimento das exigências previstas no edital.

Ainda, de acordo com a denunciante, o agente de contratação não observou o prazo recursal após a sua inabilitação, pois convocou a empresa classificada em segundo lugar para apresentar a documentação para análise e julgamento, sendo classificada e habilitada, e, então, foi aberto o prazo recursal, o que estaria contrariando o art. 165, I, “c”, da Lei n.14.133/2021, e o art. 40 do Decreto Municipal n. 2.129/2023, que trata da fase recursal do certame.

Conforme dispõe expressamente o inciso I do § 1º do art. 165 da Lei n. 14.133/2021, dada a concentração da fase recursal, entende-se que a oportunidade para a interposição do recurso deverá ser observada, após a emissão, pelo agente de contratação, do ato decisório final que implica o encerramento do certame.

> Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
>
> I – recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:
>
> […]
>
> b) julgamento das propostas;
>
> c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
>
> […]
>
> § 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:
>
> I – a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado **na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação** ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;
>
> II – **a apreciação dar-se-á em fase única**. (grifo nosso)

Dessa forma, entendo que tão logo emitido o ato decisório final da habilitação/inabilitação do certame, deverá o licitante interessado, sob pena de preclusão, manifestar-se expressamente quanto à intenção de recorrer, na própria sessão pública. E, não o fazendo, decairá o seu direito de recurso.

Esse procedimento simplifica o certame para os licitantes e para a Administração, de modo que vai ao encontro do princípio da eficiência (art. 37 da

Constituição c/c o art. 5º da Lei n. 14.133/2021), uma vez que todos os recursos interpostos serão apreciados em uma única fase.

E, no caso em tela, a partir dos documentos juntados aos autos, entendemos que houve o cumprimento legal da fase recursal. De maneira que o princípio do contraditório e da ampla defesa foram respeitados, tendo em vista que a denunciante teve o recurso contra sua inabilitação recebido e conhecido. Portanto, a denúncia neste ponto também é improcedente.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento do art. 129 do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, **VOTO:**

a. pela **improcedência** da denúncia, conforme exposto no voto, **extinção e arquivamento dos autos**, conforme art. 129 do RITC/MS;

b. pela **quebra do sigilo processual**, nos termos do art. 61, § 6º, do RITC/MS;

c. pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela improcedência da denúncia, pela extinção e arquivamento dos autos, e pela quebra do sigilo processual.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Conselheiro Designado – Relator

(Portaria TCE/MS n. 192/2025 – DOE/TCE/MS n. 3966)

MSS/MFGM