



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 9F0CF-F00B9-C543C



3ª Procuradoria de Contas

---

## Parecer do Ministério Público de Contas 03840/2023-2

**Processo:** 10335/2022-1

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

**Setor:** GAPC - Heron de Oliveira - Gabinete do Procurador Heron Carlos de Oliveira

**Criação:** 29/08/2023 14:39

**UG:** PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus

**Relator:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

**Interessado:** RITA DE CASSIA PEREIRA COSTA, MARCELA NEGRIS SCALDAFERRO

**Representante:** GUALIMP - ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA

**Responsável:** SELEM BARBOSA DE FARIA

Assinado por  
HERON CARLOS GOMES  
DE OLIVEIRA  
29/08/2023 14:42



**SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,**

## **PARECER MINISTERIAL**

**Processos:** [10335/2022-1](#)  
**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação  
**UG:** Prefeitura Municipal de São Mateus  
**Relator:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto  
**Representantes:** Gualimp – Assessoria e Consultoria Ltda.  
**Responsáveis:** Selem Barbosa de Faria

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se nos seguintes termos.

### **1 RELATÓRIO**

Tratam os autos sobre **Representações** apresentada pela empresa **Gualimp – Assessoria e Consultoria Ltda.** em face da Prefeitura Municipal de São Mateus, por meio da qual reportou irregularidades existentes no **Edital de Pregão Eletrônico nº 080/2022** (Processo Administrativo nº 024998/2022), tipo menor preço global, cujo objeto versou sobre *“registro de preço visando futura contratação de empresa(s) especializada(s) em atividades patrimoniais para capacitar, treinar, orientar e dar apoio técnico com disponibilização de ferramentas open source (código aberto), visando a eficiência, economicidade, continuidade e qualidade mínima na qualidade dos dados no controle da gestão patrimonial dos bens móveis, imóveis, intangíveis e infraestrutura, realizar inventários (inicial e anual), visando o reconhecimento (identificação, empacotamento, descrição completa, com registro de imagens georreferenciadas), que permitam a mensuração (avaliações, reavaliações, impairment test, controle de custos das classes contábeis e suas sub classes), depreciação (definição da vida útil e valor residual), e evidenciação, com elaboração*



de relatórios e laudos e fornecimento de planilhas e ou dados estruturados compatíveis com o sistema utilizado para gestão patrimonial e contábil da identidade ou órgão e com SIAFIC, e relatórios e termos de responsabilidades com os bens e suas respectivas imagens e responsáveis a serem disponibilizados para consulta pública através de qr code a serem fixados em todos os espaços físicos que possuírem bens móveis ou intangíveis, conforme orientação das legislações vigentes emitidas pela STN, NBC, TSP e MCASP e TCEES”.

Depreende-se da [Petição Inicial 00693/2022-5](#) (evento 2) narrativa no sentido de que houve falhas na condução do **Pregão Eletrônico nº 080/2022** (Processo Administrativo nº 24.998/2022), com destaque para o apontamento das seguintes irregularidades:

- i. Modalidade inadequada de pregão eletrônico: elevado grau de qualificação técnica (item 15.11.4 do Edital; item 14 do Termo de Referência), o qual não configura como contratação de serviços comuns;*
- ii. Exigências editalícias desproporcionais, descabidas e sem embasamento legal:*
  - ii.i “ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA de COMPATIBILIDADE com sistema de controle patrimonial utilizado pela CONTRATANTE mediante apresentação de Declaração firmada por pessoas jurídicas públicas e/ou privadas, clientes da E&L PRODUÇÃO DE SOFTWARE LTDA que ATESTE A VALIDAÇÃO QUANTITATIVA E FINANCEIRA APÓS A INSERÇÃO NO SISTEMA – Itens 15.11.14 “C” do Edital e 14.12 do Termo de Referência”;*
  - ii.ii “Comprovante de inscrição no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), para profissionais graduado em Engenharia Ambiental, com experiência em avaliação do Patrimônio Ambiental – Itens 15.11.4 “L” do Edital e 14.1.9 do Termo de Referência”;*
  - ii.iii “Engenheiro cartógrafo, agrimensor ou agrônomo com no mínimo 1 atestado que comprove a execução de serviços de levantamentos aéreos e geração de ortofotos e vetorização de lotes e benfeitorias – Item 15.8.01”;*
- iii. Inadequação do critério de julgamento da licitação: determinação editalícia de julgamento por meio de MENOR PREÇO GLOBAL, conforme item 2.3, no entanto, prevê que o lance deve ser ofertado pelo valor total do item (item 13.5.1), cujo modelo da proposta (Anexo II) é composto por 13 itens;*
- iv. Limitação indevida da adesão: apenas 50% do quantitativo de cada item, pois o item de número 01 do modelo de proposta (Anexo II) somente possui a quantidade máxima e mínima de 01 item.*



A Representante requereu, ao final, o deferimento da medida cautelar para suspender o **Pregão Eletrônico nº 080/2022**, a abertura de inspeção, bem como a citação das responsáveis para se manifestarem, senhoras **Rita de Cássia Pereira Costa** e **Marcela Negris Scaldaferrro**, respectivamente, Secretária Municipal de Administração e Recursos Humanos e Coordenadora do Almojarifado.

O Conselheiro Relator, por meio da [Decisão Monocrática 01342/2022-6](#) (evento 8), conheceu a Representação e determinou a **notificação** das gestoras para prestarem informações no **prazo de 05 dias**, nos termos do §1º do art. 307 do RITCEES<sup>1</sup>.

Apresentadas defesas e justificativas, conforme documentos [Defesa/Justificativa 00012/2023-3](#) (evento 12) e [Defesa/Justificativa 00013/2023-8](#) (evento 18).

Nesta esteira, os autos seguiram para o **Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF)** para análise do pedido liminar. Após exame detido do caso *sub examine*, o **NOF** elaborou a [Manifestação Técnica de Cautelar 00019/2023-5](#) (evento 27), por intermédio da qual sugeriu a concessão da medida para suspender o certame e os atos decorrentes do contrato firmado, dado que o objeto contratado foi incompatível com a modalidade Pregão Eletrônico. Confira a proposta de encaminhamento abaixo transcrita:

### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**3.1. Deferir** a medida cautelar, nos termos do **art. 307, §2º do RITCEES**, visto que restaram demonstrados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, conforme **itens 2.1 e 2.3 desta Manifestação Técnica**;

**3.2. Determinar** a oitiva da parte representada, nos termos do **artigo 307, § 3º, do RITCEES**;

**3.3. Determinar** à Prefeitura Municipal de São Mateus que junte aos autos cópia integral do processo administrativo, onde se materializou o **Edital de Pregão Eletrônico Nº 080/2022**;

**3.4. Cientificar** a representante da decisão a ser proferida, conforme mandamento do **§7º, do art. 307, do RITCEES**.

---

<sup>1</sup> **Art. 307.** Autuado e distribuído, o processo será encaminhado diretamente ao Relator, ou ao Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII, deste Regimento, com absoluta prioridade, para análise.

**§ 1º** Se o Relator entender que, antes de ser adotada a medida cautelar, o responsável deva ser ouvido, determinará a sua notificação, por decisão monocrática preliminar, para prestar informações, no prazo de até cinco dias.



Após, sobreveio a [Decisão Monocrática 00038/2023-8](#) (evento 29), ratificada pela [Decisão 00076/2023-3](#) (evento 65), ambas lavradas pelo Conselheiro Relator, nas quais se **deferiu a medida cautelar** nos termos propostos pela [Manifestação Técnica de Cautelar 00019/2023-5](#) (evento 27), no sentido de **suspender o Pregão Eletrônico nº 080/2022**, bem como **notificar** as gestoras para encaminharem cópia do processo administrativo que deu origem ao Edital do certame em tela.

Por meio dos documentos [Defesa/Justificativa 00094/2023-1](#) e [Defesa/Justificativa 00095/2023-6](#) (eventos 34 a 59), as gestoras apresentaram novamente justificativas, e cópia do **Processo Administrativo nº 24.998/2022** e do **Pregão Eletrônico nº 080/2022**.

Na sequência, após a retificação da [Decisão Monocrática 00038/2023-8](#) (evento 29), pela [Decisão 00076/2023-3](#) (evento 65), os autos retornaram ao **NOF**, o qual se manifestou pela citação das Responsáveis para apresentar defesa e justificativa tão somente no tocante a irregularidade “**Utilização inadequada da modalidade pregão eletrônico**”, por meio da [Instrução Técnica Inicial 00041/2023-1](#) (evento 71).

Ato contínuo, as gestoras enviaram a [Defesa/Justificativa 00400/2023-1](#), a [Defesa/Justificativa 00399/2023-2](#) e a [Defesa/Justificativa 00411/2023-1](#), bem como Peças Complementares (eventos 83 a 110).

Sequencialmente, tendo sido assegurados o contraditório e ampla defesa, o **NOF** elaborou a [Instrução Técnica Conclusiva 01021/2023-4](#) (evento 114), agora concluindo pela **IMPROCEDÊNCIA** desta **Representação**, em razão de alegada inexistência da irregularidade. Perceba:

### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

**3.1.** Considerar **improcedente** a representação, na forma do art. 178, I, do RITCEES, tendo em vista a não constatação de irregularidades.

**3.2.** Por consequência da adoção da sugestão supra, propõe-se a **revogação da medida cautelar** que suspendeu o procedimento licitatório Pregão Eletrônico nº 080/2022 da Prefeitura Municipal de São Mateus, prolatada por meio da [Decisão Monocrática 00038/2023-8](#).



3.3. Seja declarado extinto o processo com julgamento do mérito com base no art. 142, § 3º da Lei Complementar nº 621/2012.

3.4. Cientificar o representante da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas.

Por fim, vieram os autos ao *Parquet* de Contas para emissão de parecer.

## 2 ANÁLISE

As questões essenciais suscitadas na [Petição Inicial 01600/2022-1](#) (evento 02) envolveram várias irregularidades<sup>2</sup> das quais, após a análise dos argumentos de defesa apresentados pelas gestoras, mantivera-se apenas uma, qual seja: **'Utilização inadequada da modalidade de Pregão Eletrônico'**.

Segundo informações da [Petição Inicial 01600/2022-1](#) (evento 02), o município de São Mateus não poderia adotar a modalidade *Pregão Eletrônico* para a contratação em referência, pois o objeto seria incompatível com o conceito de **serviços comuns** caracterizado pelo §1º do art. 2º do Decreto 5.450/2005<sup>3</sup>.

Na esteira da [Petição Inicial 01600/2022-1](#) (evento 02), a [Instrução Técnica Inicial 00041/2023-1](#) (evento 71) revelou que *"o objeto a ser contratado demonstra ser complexo, considerando a diversidade de serviços a serem prestados, incluindo serviços de engenharia, fornecimento de software e as diversas áreas profissionais*

- 
- 2 - Modalidade inadequada de pregão eletrônico: elevado grau de qualificação técnica (item 15.11.4 do Edital; item 14 do Termo de Referência), o qual não configura como contratação de serviços comuns;
- "ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA de COMPATIBILIDADE com sistema de controle patrimonial utilizado pela CONTRATANTE mediante apresentação de Declaração firmada por pessoas jurídicas públicas e/ou privadas, clientes da E&L PRODUÇÃO DE SOFTWARE LTDA que ATESTE A VALIDAÇÃO QUANTITATIVA E FINANCEIRA APÓS A INSERÇÃO NO SISTEMA – Itens 15.11.14 "C" do Edital e 14.12 do Termo de Referência";
- "Comprovante de inscrição no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), para profissionais graduado em Engenharia Ambiental, com experiência em avaliação do Patrimônio Ambiental – Itens 15.11.4 "L" do Edital e 14.1.9 do Termo de Referência";
- "Engenheiro cartógrafo, agrimensor ou agrônomo com no mínimo 1 atestado que comprove a execução de serviços de levantamentos aéreos e geração de ortofotos e vetorização de lotes e benfeitorias – Item 15.8.01";
- Inadequação na forma de julgamento da licitação: determinação editalícia de julgamento por meio de MENOR PREÇO GLOBAL, conforme item 2.3, no entanto, o lance deverá ser ofertado pelo valor total do item (item 13.5.1), cujo modelo da proposta (Anexo II) é composto por 13 itens;
- Limitação indevida da adesão: apenas 50% do quantitativo de cada item, pois o item de número 01 do modelo de proposta (Anexo II) somente possui a quantidade máxima e mínima de 01 item.
- 3 **Art. 2º** O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

**§ 1º Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.**



envolvidas”. Logo, concluiu a Unidade Técnica, inicialmente, que “*não são de natureza comum [...] sendo incompatível a legislação vigente a utilização da modalidade Pregão Eletrônico*”. Confira:

### 3.1. UTILIZAÇÃO INADEQUADA DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO

[...]

A representante alegou que o Município de São Mateus não poderia adotar a modalidade Pregão Eletrônico pelo fato de o objeto não ser compatível com o conceito de serviços comum, conforme caracterizado no § 1º do artigo 2º do Decreto 5.540/2005.

Para corroborar suas alegações sobre a complexidade do objeto, a representante ressalta que a **qualificação técnica, constante dos itens 15.11.4 e 15.8.01 do edital, exigiu profissionais graduados em diversas áreas,** tais como administração, engenharia mecânica, engenharia ambiental, engenharia civil, engenheiro cartógrafo, agrimensor ou agrônomo, além de exigir prova de conceito, conforme item 18.

De acordo com a representante, o objeto do certame exige serviços técnicos especializados de avaliação e mensuração de ativos patrimoniais, que devem contar com a participação de vários profissionais qualificados para execução da tarefa, justamente por se caracterizarem como serviços técnico de natureza predominantemente intelectual, que não podem ser licitados mediante a modalidade pregão, mas sim na modalidade técnica e preço ou melhor técnica, conforme disposto nos **artigos 45 e 46 da Lei Federal nº 8.666/93 - Lei de licitações,** sob pena de prejuízos inestimáveis para a Administração Pública.

Incumbe frisar que o objeto do edital trata da contratação de empresa **especializada em atividades patrimoniais,** que deverá, dentre outros serviços, capacitar, treinar, orientar e dar apoio técnico, além de **disponibilizar ferramentas open source** para controle da gestão patrimonial dos bens móveis, imóveis, intangíveis e infraestrutura.

Ainda faz parte do objeto a **realização de inventários** (inicial e anual), visando o reconhecimento (identificação, emplaquetamento, descrição completa, com registro de imagens georreferenciadas).

Portanto, o objeto a ser contratado demonstra ser complexo, considerando a diversidade de serviços a serem prestados, incluindo serviços de engenharia, fornecimento de software e as diversas áreas profissionais envolvidas.

No âmbito do **Decreto Federal nº 10.024/2019,** a utilização do pregão, no formato eletrônico, para as licitações cujo objeto seja a prestação de serviço de engenharia, encontra o seguinte regramento:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

Verifica-se, portanto, que os serviços objeto da contratação **não são de natureza comum, considerando sua complexidade, especificidade, as diversas áreas profissionais envolvidas,** dentre outros fatores, sendo incompatível com a legislação vigente a utilização da modalidade Pregão Eletrônico, em especial o que estabelece o **Decreto Federal nº 10.024/2019.**



[...]

No caso em questão, não se trata de um serviço comum, com características usuais de mercado, justamente por não existir a padronização a que caracteriza os bens e serviços comuns.

O objeto sob análise apresenta uma complexidade multiprofissional em extensão e alcance, ademais, o serviço do objeto enquadra-o naqueles de natureza predominantemente intelectual, assim considerados aqueles que podem apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, não se enquadrando como serviços comuns, conforme disposto no art. 46 da lei 8666/93, vejamos:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

§ 1º Nas licitações do tipo "melhor técnica" será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

Portanto, o serviço sob análise enseja a realização de licitação do tipo concorrência ("melhor técnica" ou "melhor técnica e preço"), o que é inviável no pregão, pois este prioriza o preço (menor preço), considerando que o objeto no pregão deve apresentar características usuais no mercado e não necessitar de licitantes com conhecimentos ou habilidades especiais para atender a demanda. Ou seja, a natureza do pregão não se equipara à complexidade, extensão e alcance de multiprofissionais exigidos pelo certame em referência.

[...]

Sobre a responsabilidade das senhoras. Marcela Negrís Scaldaferro – Coordenadora de Almoxarifado Central e Rita de Cássia Pereira Costa – Secretária Municipal de Administração e Recursos Humanos., entendo que suas condutas se encaixam no erro grosseiro disposto no art. 28 do Decreto-lei 4.657 e suas alterações pela Lei 13.655, de 25/04/2018, a saber:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

O erro grosseiro a que se refere o Decreto-Lei 4.657/1942 seria aquele que "poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do caso concreto. Dito de outra forma, erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave" (ACÓRDÃO Nº 4447/2020 – TCU – 2ª Câmara).

[...]

Pelo exposto, **merece ser esclarecida** a utilização do pregão em razão do descumprimento do art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002 c/c art.46 § 1º, da lei de licitações.



Demonstrou-se, sobejamente, na [Instrução Técnica Inicial 00041/2023-1](#) (evento 71) que “o serviço sob análise enseja a realização de licitação do tipo concorrência (“melhor técnica” ou “melhor técnica e preço”), o que é inviável no pregão, pois este prioriza o preço (menor preço), considerando que o objeto no pregão deve apresentar características usuais no mercado e não necessitar de licitantes com conhecimentos ou habilidades especiais para atender a demanda”.

Por outro lado, a [Instrução Técnica Conclusiva 01021/2023-4](#) (evento 114) trilhou caminho diverso da [Instrução Técnica Inicial 00041/2023-1](#) (evento 71), no sentido de que não houve qualquer irregularidade. Veja o que diz a análise contida na [Instrução Técnica Conclusiva 01021/2023-4](#) (evento 114):

## 2. ANÁLISE

Efetivamente quanto a irregularidade proposta retro mencionada foi assentado na [Instrução Técnica Inicial 00041/2023-1](#) o seguinte:

### 3.1. UTILIZAÇÃO INADEQUADA DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO

[...]

Como visto o cerne da questão aqui tratada reside no questionamento de que se o objeto desejado poderia ser contratado ou não por meio de pregão eletrônico, sendo que, em resumo, a irregularidade proposta se sustenta no entendimento de que o serviço seria de complexidade alta e atinente aos profissionais de engenharia.

Por outro lado, da leitura das justificativas apresentadas, denota-se que os representantes da Prefeitura Municipal de São Mateus alegam que o certame ora objurgado buscou atender a uma demanda imposta pela STN – Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria STN nº 548/2105) e pela INº 36/2016 deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Afirmou-se ainda, dentre outras alegações, que o procedimento buscou garantir a eficácia, economicidade e outros princípios da administração pública, buscando atender da melhor forma à satisfação do interesse público, foi assentado que a escolha do modelo de contratação deve ser analisada considerando toda a conjuntura de momento sendo afirmado que é corriqueira a utilização de pregão eletrônico para a contratação do objeto aqui tratado. Neste sentido foram acostados aos autos **12 (doze)** editais de pregões eletrônicos com objetos semelhantes em diversos entes da Federação, dentre eles municípios do Estado do Espírito Santo, e do Ministério Público do Espírito Santo.

Isto posto, a primeira análise a ser assentada é quanto ao fato de que se o serviço desejado realmente é adstrito aos profissionais de engenharia, nesse sentido, não obstante a amplitude da descrição das atividades delineadas no objeto e mormente ao fato das mesmas abrangerem diversas áreas de conhecimento, por certo procede o assentado na [Instrução Técnica Inicial 00041/2023-1](#) no sentido de que parte dos serviços a serem contratados são atinentes aos profissionais da área de engenharia.



Com lá assentado, de acordo com a Orientação Técnica OT – IBR 002/2009 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop<sup>4</sup>, a definição de serviço de engenharia, é a que segue:

#### 4. DEFINIÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA

**Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66<sup>5</sup>, tais como:** consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento. (g.n.)

De mesma forma, também é verdade que o item 15.11.4 do Edital, que trata da qualificação técnica, exige que a contratada possua profissionais de engenharia ligados a ela, com registro no CREA, nas áreas engenharias mecânica, ambiental, civil, cartografia, agronomia, agrimensura, conforme segue:

#### 15.11.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

(...)

j) **Comprovante de inscrição no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), para o profissional graduado em Engenharia Mecânica, com experiência em avaliação de máquinas e equipamentos, da região a que estiver vinculada a licitante, que comprove atividade relacionada com o objeto do presente Pregão, e sua vinculação com licitante.**

k) **Para fins de assinatura do contrato, caso a licitante vencedora seja sediada em local diverso do Espírito Santo, deverá efetuar o registro secundário no CREA-ES.**

l) **Comprovante de inscrição no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), para o profissional graduado em Engenharia Ambiental, com experiência em avaliação do Patrimônio Ambiental, da região a que estiver vinculada a licitante, que comprove atividade relacionada com o objeto do presente Pregão, e sua vinculação com licitante.**

m) **Para fins de assinatura do contrato, caso a licitante vencedora seja sediada em local diverso do Espírito Santo, deverá efetuar o registro secundário no CREA-ES.**

n) **Comprovante de inscrição no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), para o profissional graduado em Engenharia Civil, da região a que estiver vinculada a licitante, que comprove atividade relacionada com o objeto do presente Pregão, e sua vinculação com licitante.**

4 <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf>

5 Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5194.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm)



o) **Para fins de assinatura do contrato, caso a licitante vencedora seja sediada em local diverso do Espírito Santo, deverá efetuar o registro secundário no CREA-ES.** (Grifo nosso).

Portanto, repisando o já afirmado, diante da qualificação técnica exigida no item **15.11.4 do Edital**, constata-se que o objeto da contratação sob análise inclui, além de outros, serviços de engenharia.

Em sequência, entendido o serviço a ser contratado como de engenharia, tem-se que a Lei 10.520/2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, prevê, em seu artigo 1º, sua utilização para bens e serviços comuns:

Art. 1º Para aquisição de **bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será redigida por esta Lei." (g.n.).

A lei prevê ainda, no parágrafo único do mesmo artigo 1º, o que seria o entendido por bens e serviços comuns:

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

Nesse aspecto, contrariamente ao já assentado neste processo, cumpre destacar que quando se trata de serviços de engenharia, o pregão também é aplicável, desde que se trate de serviços comuns de engenharia, o que foi confirmado pela Súmula 257/2010 do Tribunal de Contas da União:

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002".

Todavia, a cada caso concreto, a celeuma reside em como identificar dado serviço de engenharia como comum, passível, portanto, de ser licitado por meio de pregão.

O Decreto Federal 10.024/2019<sup>6</sup>, em seu inciso VIII do artigo 3º, define serviços comuns de engenharia:

VIII - serviço comum de engenharia - atividade ou conjunto de atividades que **necessitam da participação e do acompanhamento de profissional engenheiro habilitado**, nos termos do disposto na Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e **cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pela administração pública, mediante especificações usuais de mercado;** (g.n.)

O Ministro Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União, não tratando especificamente de serviços de engenharia, de forma bastante elucidativa destaca a padronização necessária para a caracterização de serviços como comuns:

O objetivo da norma foi tornar viável um procedimento licitatório mais simples, para **bens e serviços razoavelmente padronizados**, no qual fosse possível à Administração negociar o preço com fornecedor sem comprometimento da viabilidade da proposta. No pregão a

6 Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.



aferição do certame é apenas em relação à proposta vencedora. O pressuposto é de que os serviços são menos especializados, razão pela qual a fase de habilitação é relativamente simples. De outra forma, a Administração poderia se ver forçada a, frequentemente, desclassificar a proposta de menor preço, se não confirmada a capacidade técnica do fornecedor. (Decisão nº 557/2002 – Plenário. Rel. Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 2002) (g.n.)

Assim, a padronização dos serviços ou, por outro lado, a desnecessidade de se estabelecer características peculiares para o atendimento à administração pública contratante, indicam que um serviço, no caso de engenharia, pode ser considerado comum. Isto porque características particulares, específicas para o ente, levam a uma orçamentação mais demorada, incompatível com os oito dias úteis previstos para o pregão, que almeja ser procedimento célere, e incompatível com a etapa de lances, já que a avaliação para redução de preços de oferta seria processo moroso e não adequado à dinâmica do procedimento. Ou seja, o serviço deve ser padronizado para que a celeridade do pregão possa ser obtida.

Outro ponto importante para a presente análise é o esclarecimento de um termo chave na questão apresentada, ou seja, o “**comum**”, tal conceito, no aspecto aqui tratado, diz respeito ao que é, dentre outras definições, corriqueiro, ordinário, normal, regular, habitual. Noutra giro o seu oposto, ou seja, o “**incomum**” ou “**especial**”, como alhures mencionado, trata de fatos ou objetos excepcionais, anormais, raros, singulares, únicos etc.

Nesse aspecto é importante repisar que, conforme destacado pela administração, a contratação em tela busca atender a normativos da Secretária do Tesouro Nacional e desta Corte de Contas, tendo como alvo as adequações necessárias para a melhoria do controle patrimonial e contábil daquele Município.

Como visto essa demanda se faz presente em vários entes públicos da Federação e contratações nesse sentido estão sendo realizadas amplamente por diversos órgãos, destaca-se também que os objetos presentes nos editais dos certames para tal desiderato por muito são semelhantes, por vezes idênticos, ou seja, guardadas as devidas proporções quanto ao volume de bens a serem analisados e contabilizados os procedimentos que serão efetuados para se atingir o objetivo contratado se assemelham.

Tendo isso em vista, é de se considerar que as diversas empresas que prestam o serviço desejado já têm em seu portfólio os padrões operacionais e a previsão do quantitativo de recursos humanos e tecnológicos necessários para realizar o almejado pela Administração, ou seja, na prática o que se deseja é um serviço com uma rotina padronizada e já ofertada no mercado, implicando em dizer que o atendimento ao objeto descrito não depende do desenvolvimento de uma solução única personalizada ao contratante.

Ainda se debruçando sobre o mencionado objeto, é de fácil compreensão que, apesar do mesmo contemplar serviços multidisciplinares, em resumo, o que se pretende contratar por final são trabalhos atinentes a identificação, avaliação, registro e controle de bens públicos, assim como o treinamento de servidores para a área, sendo que obviamente tais objetivos demandam técnicas apropriadas, no entanto, como acima registrado tais técnicas são conhecidas e comumente oferecidas no mercado.

Vê-se, portanto, que os serviços desejados não são específicos para o município, o que se coaduna com a necessária padronização para que o



serviço, englobando a parcela de engenharia, seja entendido como comum e torne possível a utilização do pregão.

[...]

Assim, frente ao apresentado, entende-se que para o objeto buscado no certame aqui analisado é possível sim a utilização do pregão eletrônico para a seleção do fornecedor a ser contratado, motivo pelo qual a irregularidade inicialmente proposta não se sustenta.

A exegese empreendida pelo setor técnico na [Instrução Técnica Conclusiva 01021/2023-4](#) (evento 114) mapeou apenas os elementos pilares normativos e a revisão erigida acerca da utilização do Pregão Eletrônico para contratação dos serviços de engenharia previsto no **Edital nº 080/2022**. Denota-se, não obstante, que a gênese da questão orbitou ao redor dos serviços que se restringem às competências dos operadores de engenharia. Entretanto, o **Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF)**, inarredável de incursões mais profundas, resvalou na omissão, não menos do que não analisou, quanto à abrangência do objeto da licitação e ao fato de que ele alcança diversas áreas, e não apenas a engenharia.

A irregularidade intitulada "**Utilização da modalidade pregão eletrônico**" foi objeto de análise exclusivamente no contexto da contratação de serviços de Engenharia. Contudo, não foram realizadas quaisquer abordagens acerca de outras questões igualmente relevantes, pois as quais poderiam, inclusive, proporcionar uma investigação mais aprofundada e abrangente da referida irregularidade.

Com efeito, existe a possibilidade legal de contratar serviços de Engenharia por meio do Pregão Eletrônico, desde que esses serviços sejam padronizados, conforme explicitado na [Instrução Técnica Conclusiva 01021/2023-4](#) (evento 114). Acerca deste assunto, observa-se que a Unidade Técnica não apresentou nenhum panorama exemplificativo, nem tampouco esclareceu se o objeto da licitação em análise se ajusta ou não às configurações de serviços de Engenharia padronizados.

O objeto do **Edital nº 080/2022** é demasiadamente exagerado em termos de detalhe e extensão. Confira-o:

## 2. DO OBJETO



2.1 O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para **REGISTRO DE PREÇO VISANDO FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA(S) ESPECIALIZADA(S) EM ATIVIDADES PATRIMONIAIS PARA CAPACITAR, TREINAR, ORIENTAR E DAR APOIO TÉCNICO COM DISPONIBILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS OPEN SOURCE (CÓDIGO ABERTO)**, VISANDO A EFICIÊNCIA, ECONOMICIDADE, CONTINUIDADE E QUALIDADE MÍNIMA NA QUALIDADE DOS DADOS NO CONTROLE DA **GESTÃO PATRIMONIAL** DOS BENS MÓVEIS, IMÓVEIS, INTANGÍVEIS E INFRAESTRUTURA, REALIZAR **INVENTÁRIOS** (INICIAL E ANUAL), VISANDO O RECONHECIMENTO (IDENTIFICAÇÃO, EMPAQUETAMENTO, DESCRIÇÃO COMPLETA, COM REGISTRO DE IMAGENS GEORREFERENCIADAS), QUE PERMITAM A MENSURAÇÃO (AVALIAÇÕES, REAVALIAÇÕES, IMPAIRMENT TEST, CONTROLE DE CUSTOS DAS CLASSES CONTÁBEIS E SUAS SUB CLASSES), DEPRECIÇÃO (DEFINIÇÃO DA VIDA ÚTIL E VALOR RESIDUAL), E EVIDENCIAÇÃO, COM ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS E LAUDOS E FORNECIMENTO DE PLANILHAS E OU DADOS ESTRUTURADOS COMPATÍVEIS COM O SISTEMA UTILIZADO PARA GESTÃO PATRIMONIAL E CONTÁBIL DA IDENTIDADE OU ÓRGÃO E COM SIAFIC, E RELATÓRIOS E TERMOS DE RESPONSABILIDADES COM OS BENS E SUAS RESPECTIVAS IMAGENS E RESPONSÁVEIS A SEREM DISPONIBILIZADOS PARA CONSULTA PÚBLICA ATRAVÉS DE QR CODE A SEREM FIXADOS EM TODOS OS ESPAÇOS FÍSICOS QUE POSSUÍREM BENS MÓVEIS OU INTANGÍVEIS, CONFORME ORIENTAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES VIGENTES EMITIDAS PELA STN, NBC, TSP E MCASP E TCEES, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Nesse sentido, a solicitação de disponibilização de **ferramentas open source** (código aberto), por exemplo, pode sinalizar que a licitação está em busca de soluções customizadas ou ajustadas às necessidades específicas da entidade contratante. Isso pode englobar a escolha, adaptação e implementação de softwares e tecnologias, o que não é característico de serviços genéricos.

Além disso, a **gestão patrimonial** abrange uma vasta gama de recursos, englobando tanto bens móveis quanto imóveis, ativos intangíveis e infraestrutura. A estratégia para administrar essas categorias de ativos pode variar consideravelmente, dependendo das políticas, regulamentações e requisitos específicos da organização em questão. Essa variação resulta em uma demanda por soluções que se adequem às necessidades exclusivas da entidade contratante.

A menção à **realização de inventários** ressalta a complexidade da atividade. Os inventários apresentam variações em relação à sua abrangência, metodologia e



tecnologias empregadas, diminuindo a necessidade de uma abordagem personalizada para satisfazer os requisitos do processo licitatório.

Portanto, a **complexidade das atividades envolvidas**, a **exigência de adaptação aos requisitos específicos**, a **utilização de tecnologias de código aberto** e a **busca por eficiência e qualidade mínimas** evidenciam que **o objeto da licitação vai além de um serviço meramente superficial**. Em vez disso, exige uma abordagem mais especializada e adaptada para atender às demandas da entidade contratante.

## **2.1 IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

### **2.1.1 AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE VALOR MÁXIMO ADMITIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO EDITAL Nº 080/2022**

É importante destacar que o **Edital nº 080/2022** não fez menção ao valor máximo desejado para a contratação. Em outras palavras, na redação do Edital, não há qualquer indicação do valor máximo que os licitantes podem oferecer em suas propostas. Não está registrado nenhuma cláusula que expresse os valores em reais que serão aceitos.

O **valor máximo aceitável** desempenha um papel fundamental no processo licitatório, pois define o limite financeiro ao qual a administração está disposta a desembolsar pelos bens ou serviços em pauta. A ausência desse limite claramente estipulado pode acarretar riscos, tais como falta de controle financeiro, desperdício de tempo, risco de fraude e insegurança jurídica.

No que diz respeito ao desperdício de tempo, a ausência de valor máximo admitido pode atrair empresas que oferecem preços muito elevados, o que pode consumir tempo e recursos no processo de avaliação e negociação, apenas para chegar à conclusão de que as propostas estão fora do orçamento.



Conforme apresentado no caso em análise, três empresas participaram do processo licitatório, apresentando lances iniciais da seguinte forma:

- **Gualimpe – Assessoria e Consultoria Ltda.EPP**, com lance de **R\$5.000.000,00**;
- **C & C Administração, Consultoria e Patrimônio S/S L**, com lance de **R\$7.460.000,00**; e
- **Priori Serviços e Soluções em Contabilidade EIRELI**, com lance de **R\$364.400.000,00**.

Confira:

Data-Hora	Fornecedor	Lance
20/12/2022 08:26:00:525	GUALIMP - ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA EPP	R\$ 5.000.000,00
19/12/2022 20:08:33:464	C & C ADMINISTRACAO CONSULTORIA E PATRIMONIO S/S L	R\$ 7.460.000,00
15/12/2022 12:32:10:674	PRIORI SERVICOS E SOLUCOES CONTABILIDADE EIRELI -	R\$ 364.400.000,00

O lance de **R\$364.400.000,00** oferecido pela empresa **Priori Serviços e Soluções EIRELI** foi expressivamente maior que os demais. Essa situação, além de abrir espaço para manipulação dos preços, também aponta para a possibilidade de conluio entre as empresas participantes, levando a práticas fraudulentas que comprometem a concorrência justa.

### **2.1.2 CLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE QUE OFERECER LANCE COM VALOR EXTREMAMENTE DESCREPANTE EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS LICITANTES**

Consta no **Edital nº 080/2022** que **“14.2. Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, que apresentar preço final superior ao preço máximo fixado, ou que apresentar preço manifestamente inexequível”**.

Confira:



#### **14. DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA**

**14.1.** Encerrada a etapa de negociação, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação neste

Edital e em seus anexos, sendo o valor máximo obtido pelo média dos orçamentos constantes do mapa comparativo de preços.

**14.2.** Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, que apresentar preço final superior ao preço máximo fixado, ou que apresentar preço manifestamente inexequível.

Apesar de haver previsão editalícia para a desclassificação de propostas com preço final superior ao preço máximo fixado, e de não haver previsão do preço máximo admitido, a empresa **Priori Serviços e Soluções Contabilidade EIRELI**, proponente do lance de **R\$ 364.400.000,00**, restou classificada, conquanto seu valor da proposta apresentado se revelar francamente discrepante, em evidente desconformidade com o **item 14.2**.



Janela de impressão

Licitação [nº 977361] e Lote [nº 1]

01. GUALIMP - ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA EPP

Valor	R\$ 5.000.000,00
Segmento	Empresa de Pequeno Porte
Data e hora do registro	20/12/2022 08:28:00:528
Situação da proposta	Classificada
Nome do contato	ANTONIO JOSE GONCALVES DE SIQUEIRA
Telefone	+0 (28)3553 1930
Descrição/Observações (conforme instrumento convocatório)	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA (S) ESPECIALIZADA (S) EM ATIVIDADES PATRIMONIAIS PARA CAPACITAR, TREINAR, ORIENTAR E DAR APOIO TÉCNICO COM DISPONIBILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS OPEN SOURCE (CÓDIGO ABERTO), VISANDO A EFICIÊNCIA, ECONOMIA, CONTINUIDADE E QUALIDADE MÍNIMA NA QUALIDADE DOS DADOS NO CONTROLE DA GESTÃO PATRIMONIAL DOS BENS MÓVEIS, IMÓVEIS, INTANGÍVEIS E INFRAESTRUTURA, REALIZAR INVENTÁRIOS (INICIAL E ANUAL), VISANDO O RECONHECIMENTO (IDENTIFICAÇÃO, EMPAQUETAMENTO, DESCRIÇÃO COMPLETA, COM REGISTRO DE IMAGENS GEORREFERENCIADAS), QUE PERMITAM A MENSURAÇÃO (AVALIAÇÕES, REAVALIAÇÕES, IMPAIRMENT TEST, CONTROLE DE CUSTOS DAS CLASSES CONTÁBEIS E SUAS SUB-CLASSES), DEPRECIÇÃO (DEFINIÇÃO DA VIDA ÚTIL E VALOR RESIDUAL), E EVIDENCIAÇÃO, COM ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS E LAUDOS E FORNECIMENTO DE PLANILHAS E OU DADOS ESTRUTURADOS COMPATÍVEIS COM O SISTEMA UTILIZADO PARA GESTÃO PATRIMONIAL E CONTÁBIL DA ENTIDADE OU ÓRGÃO E COM SIAFIC, E RELATÓRIOS E TERMOS DE RESPONSABILIDADES COM OS BENS E SUAS RESPECTIVAS IMAGENS E RESPONSÁVEIS A SEREM DISPONIBILIZADOS PARA CONSULTA PÚBLICA ATRAVÉS DE CÓDIGO A SEREM AFIXADOS EM TODOS OS ESPAÇOS FÍSICOS QUE POSSUÍREM BENS MÓVEIS OU INTANGÍVEIS, CONFORME ORIENTAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES VIGENTES EMITIDAS PELA STN, NBC TSP E MCASP E TCES, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

02. C & C ADMINISTRAÇÃO CONSULTORIA E PATRIMÔNIO S/S L

Valor	R\$ 7.480.000,00
Segmento	Microempresa
Data e hora do registro	19/12/2022 20:08:33:484
Situação da proposta	Classificada
Nome do contato	PEDRO EMERY ALMANCA DE CARVALHO E ARAUJO
Telefone	+55 (28)999582084
Descrição/Observações (conforme instrumento convocatório)	Proposta Comercial de acordo com todas as condições do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 080/2022 e seus anexos.

03. FIDON SERVIÇOS E PROCESSOS, CONTABILIDADE E CIA

Valor	R\$ 364.400.000,00
Segmento	Microempresa
Data e hora do registro	15/12/2022 12:32:10:874
Situação da proposta	Classificada
Nome do contato	Galileu Domingues de Brito Filho
Telefone	+55 (11)20022384
Descrição/Observações (conforme instrumento convocatório)	ATIVIDADES PATRIMONIAIS PARA CAPACITAR, TREINAR, ORIENTAR E DAR APOIO TÉCNICO COM DISPONIBILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS OPEN SOURCE (CÓDIGO ABERTO)

Assim, importa destacar que situações como do caso em análise – em que um licitante propõe um valor de lance muito superior ao valor máximo em um processo de licitação –, podem caracterizar uma prática ilegal conhecida como "**jogo de cartas marcadas**" ou "**jogo de cartas lances falsos**". Trata-se de irregularidade grave que envolve a manipulação do processo de licitação para favorecer um determinado licitante ou empresa, ao passo que dá a aparência de uma justa competição.



Essa prática pode ser utilizada para alcançar ilícitos específicos, tais como **assegurar a vitória de um licitante em particular, evitar uma concorrência real e garantir a escolha do licitante pré-determinado**. Trata-se, portanto, de uma ação fraudulenta e prejudicial ao **princípio da concorrência justa e aberta**, que constitui a base das licitações públicas. Tal situação merece atenção e cautela por parte dos Tribunais de Contas.

### 3 PEDIDOS

Ante o exposto, **considerando** os contundentes indícios de irregularidades presentes no **Edital de Pregão Eletrônico nº 080/2022** (Processo Administrativo nº 024998/2022), o Ministério Público de Contas pugna a esta Corte de Contas:

- a) Preliminarmente, pela reabertura da instrução processual para análise das novas irregularidades apontadas pelo Ministério Público de Contas:
  - **AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE VALOR MÁXIMO ADMITIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO EDITAL Nº 080/2022;**
  - **CLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE QUE OFERECER LANCE COM VALOR EXTREMAMENTE DESCREPANTE EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS LICITANTES.**
- b) Haja vista a existência de **irregularidades** apresentadas pelo Ministério Público de Contas, pela complementação da instrução processual, inclusive com elaboração de instrução técnica inicial e CITAÇÃO dos Responsáveis, de modo a possibilitar o contraditório e a ampla defesa, na trilha do art. 321, §1º do Regimento Interno;
- c) Seja mantida a **Medida Cautelar** concedida por meio da [Decisão Monocrática 00038/2023-8](#) (evento 29), a qual suspendeu o **Pregão Eletrônico nº 080/2022**, ante a presença de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, até a decisão final de mérito.



d) **No mérito**, após a análise das irregularidades pela Unidade Técnica, seja dado **PROVIMENTO** à presente Representação para anular o **Edital de Pregão Eletrônico nº 080/2022** (Processo Administrativo nº 024998/2022), bem como todos os atos dele decorrentes.

Vitória, 22 de agosto de 2023.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**  
**Procurador Especial de Contas**