



Número 440

Sessões: 28 e 29 de junho; 5 e 6 de julho de 2022

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, constituindo prática ilegal a sua revisão ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado, a exemplo da adoção de solução de engenharia diferente daquela submetida à licitação.

Segunda Câmara

2. Para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.

PLENÁRIO

1. Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, constituindo prática ilegal a sua revisão ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado, a exemplo da adoção de solução de engenharia diferente daquela submetida à licitação.

Auditoria realizada para verificar a conformidade da gestão dos recursos financeiros transferidos por força de termo de compromisso – firmado entre o extinto Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Estado do Rio de Janeiro, tendo como interveniente executor o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) – destinado a executar as obras de canalização e dragagem do Rio Bengalas, em Nova Friburgo/RJ, identificou, entre outras irregularidades, a *“alteração do objeto licitado e contratado além dos limites de aditamento contratual previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993”*. Constatou-se, em essência, que o Contrato 9/2013-Inea *“passou por diversas alterações quantitativas e qualitativas em relação ao escopo dos serviços que serviram de base para a Concorrência Nacional 18/2012”*, e que *“as alterações nas metodologias de execução das obras desvirtuaram os termos e condições pactuados inicialmente”*. Por terem elaborado parecer propondo as diversas alterações no projeto licitado, sem justificativas adequadas e suficientes, sem embasamento em estudos técnicos pertinentes e sem a devida demonstração do *“interesse público para a medida e a natureza superveniente dos fatos ensejadores das modificações”*, o fiscal e o gerente do contrato foram penalizados com multa por meio do [Acórdão 2150/2021-TCU-Plenário](#). Inconformado, o primeiro deles interpôs pedido de reexame, argumentando que, na condição de fiscal do contrato, subsidiou os gestores do Inea com as informações técnicas acerca das alterações pretendidas, com o intuito de executar adequadamente as obras. O recorrente aduziu ainda que as alterações perpetradas eram imprevisíveis à época do certame e que o aditamento teve como balizas a



vantajosidade da modificação, a segurança dos operários na execução dos serviços, a otimização do cronograma e a manutenção das condições de qualificação exigidas na licitação. Alegou também haver se baseado em estudo, cuja conclusão foi a de que uma nova licitação implicaria gastos adicionais da ordem de R\$ 10,5 milhões, além de demandar bastante tempo, sendo assim incompatível com a urgência necessária para conclusão do objeto, destinado à mitigação dos efeitos de chuvas intensas na região. Portanto, a seu ver, estaria demonstrada a vantajosidade da manutenção do contrato para a Administração Pública. Em seu voto, o relator destacou que o Contrato 09/2013-Inea passara de fato por significativas alterações de serviços e valores em relação aos originalmente previstos, e que *“as trocas se referem principalmente à solução de engenharia adotada para execução das estruturas de contenção utilizadas para canalização do mencionado rio. O método construtivo constante do projeto básico que subsidiou a licitação previa a realização de cortinas atirantadas executadas em concreto armado moldado in loco. Posteriormente, porém, a metodologia adotada para confecção dessas cortinas foi substituída para estruturas pré-moldadas realizadas em local diverso, para então serem transportadas ao local de sua aplicação”*. Conforme o relator, *“houve acréscimo de 20,81% no valor contratual em relação ao acerto inicial. Porém, as supressões de serviços e quantidades totalizaram 50,51% do valor contratual e acréscimos de 71,32%. Dito de outra forma, o valor do enlace original (de R\$ 194.449.531,25) teve supressões de R\$ 98.217.901,28, acréscimos de serviços novos de R\$ 135.716.390,94 e outros R\$ 2.966.253,68 de aumentos de quantitativos em serviços originalmente contratados. Como resultado, o valor do ajuste após o primeiro termo aditivo ficou em R\$ 234.914.274,59”*. Para ele, a modificação ocorrida na obra executada, tanto em seu projeto quanto em sua planilha orçamentária, teria sido de tal monta a caracterizar transfiguração do objeto licitado. Em termos práticos, *“a obra executada continuou a ser a canalização do Rio Bengalas, mas com solução de engenharia completamente diferente daquela submetida ao crivo concorrencial da licitação”*. Na sequência, acerca da temática da alteração de projeto básico, o relator invocou a Súmula TCU 261, segundo a qual *“Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos”*. Prosseguindo, assinalou que o conceito de objeto contratual não está somente atrelado à descrição do empreendimento, mas ao conjunto de serviços e aos requisitos exigidos dos licitantes para participar do certame, e que a magnitude das transformações verificadas no aludido contrato importou *“prejuízo aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório”*, além de configurar, na realidade, *“contratação direta pela administração”*. Quanto ao argumento do recorrente de que uma nova licitação implicaria gastos adicionais da ordem de R\$ 10,5 milhões, o relator retrucou que as modificações na metodologia construtiva implicaram acréscimos de mais de R\$ 13 milhões, ou seja, ao final, teria havido expressivo aumento no valor global da obra. E arrematou: *“Mesmo por hipótese, considerando uma real necessidade de alteração do projeto básico licitado, tal premissa não se mostra como condição sine qua non para a manutenção do contrato firmado em detrimento da realização de nova licitação, ainda mais quando se verifica a transfiguração do objeto empreendida pelas alterações”*. Assim sendo, nos termos propostos pelo relator, o Plenário decidiu negar provimento ao pedido de reexame.

Acórdão 1576/2022 Plenário, Pedido de Reexame, Relator Ministro Jorge Oliveira.

SEGUNDA CÂMARA

2. Para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) e emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes.

No processo autuado pelo TCU para examinar a prestação de contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de Rondônia (Senac-AR/RO) referente ao exercício de 2012, os



então presidente e vice-presidente da entidade foram chamados em audiência, entre outras supostas irregularidades identificadas na Concorrência 16/2012 – visava a selecionar escritório de engenharia e arquitetura para elaboração de projetos de diversas unidades do Senac-AR/RO, mediante registro de preços –, pela “*restrição indevida à habilitação de licitantes*”. Mais especificamente, teriam sido formuladas exigências no edital do certame, referentes à comprovação de qualificação técnica das licitantes, as quais, analisadas em conjunto, se mostraram restritivas à competitividade: “*a) dois atestados de capacidade técnica em nome da empresa, emitidos por empresa pública ou privada, comprovando serviços similares ao objeto e especificações técnicas descritas no Anexo I; b) registro da empresa e do responsável técnico indicado para o objeto da licitação no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) do Estado;*”. Os indícios de restrição à competitividade teriam sido confirmados ante a constatação de que, das dezenove empresas que retiraram o edital, apenas uma apresentou proposta, sagrando-se vencedora, exatamente a empresa que participara da cotação de preços para estimar o valor de referência. Em suas razões de justificativa, os responsáveis argumentaram, em síntese, não haver violação à Lei 8.666/1993, uma vez que “*o processo de licitação do Senac se pauta por regulamento próprio; e todas as exigências em questão visavam a assegurar a excelência do serviço prestado pela empresa vencedora*”. Em sua instrução, a unidade técnica entendeu que a exigência de dois atestados de capacidade técnica encontrava-se indevidamente “*sobreposta com a exigência de apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) de execução de projetos e serviços de características semelhantes ao objeto da licitação, emitida pelo Crea/RO*”. Em seu voto, o relator divergiu da unidade técnica, sob o argumento de que a possibilidade dessa exigência cumulativa já fora examinada nos votos condutores dos [Acórdãos 1674/2018-Plenário](#) e [2326/2019-Plenário](#) e, de acordo com tais julgados, “*os dois documentos são complementares, e não excludentes*”. Para melhor compreensão do tema, o relator julgou oportuno transcrever excerto do último dos precedentes citados: “*21. (...) não haveria incompatibilidade alguma com o normativo do Confea [Resolução 1.025/2009] se o edital exigisse a apresentação do atestado de capacidade técnica em nome da pessoa jurídica, mas que, para fins exclusivos de verificação da autenticidade desses atestados, fossem também encaminhadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações de responsabilidade técnica (ART) emitidas em nome dos seus responsáveis técnicos, pessoas físicas. Isso porque a CAT contém número de controle que permite a sua consulta acerca da autenticidade e da validade do documento por meio da rede mundial de computadores (art. 56 da Resolução Confea 1.025/2009). 22. Avalio que tal exigência estaria em plena consonância com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, inclusive porque para fins de emissão da CAT o próprio profissional (pessoa física) pode utilizar o atestado fornecido pelo contratante da obra, o qual geralmente é emitido em nome da pessoa jurídica, in casu a construtora contratada. (...) 23. Dessa forma, o atestado de capacidade técnica emitido pelo contratante identifica não apenas a construtora responsável pela obra, mas também os seus respectivos responsáveis técnicos, podendo um único documento servir tanto para a habilitação técnico-profissional quanto para a técnico-operacional. 24. Por sua vez, as informações sobre os serviços executados e seus elementos quantitativos e qualitativos não constam isoladamente da CAT, devendo ser consultados nos atestados a ela vinculados. As certidões de acervo técnico emitidas pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia contém apenas informações genéricas sobre as atividades técnicas executadas pelos profissionais, bem como dados sobre o contrato, número da ART, nome do profissional, número de registro do profissional, descrição da obra, período de execução e nome do contratante, dentre outros elementos. Em particular, o número do atestado pode constar da CAT, porém, apenas no atestado é que o detalhamento das atividades desenvolvidas e respectivas quantidades dos serviços executados pelo profissional é informado. 25. Assim, concluo afirmando que o correto exame da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional não podem prescindir de ambos os documentos: as certidões de acervo técnico e os atestados de capacidade técnica a ela vinculados. 26. Para fins de qualificação técnico-profissional, a CAT emitida em nome do responsável técnico (pessoa física) é complementada pelas informações sobre os serviços e quantidades executadas que constam somente dos atestados técnicos, elaborados pelo órgão contratante em nome da construtora, pessoa jurídica. 27. Já a habilitação técnico-operacional é feita por meio dos atestados técnicos emitidos pelo contratante em nome da pessoa jurídica, mas o exame das certidões de acervo técnico emitidas em nome dos engenheiros responsáveis pelos serviços proporciona uma forma célere e segura de conferir a autenticidade e veracidade das informações existentes nos atestados.*”. Dito isso, o relator então concluiu que: a) o atestado de capacidade técnica contém informações sobre as características da obra ou serviço realizado; e b) a Certidão de Acervo Técnico (CAT) cumpre a função de demonstrar a veracidade do atestado de capacidade no



tocante à composição da equipe da contratada, “*não havendo mácula na exigência simultânea dos dois documentos*”. Esse entendimento foi acompanhado pelos demais ministros.

Acórdão 3298/2022 Segunda Câmara, Prestação de Contas, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br

