Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7ea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

PUBLICADO EM RESUMO NO DOE DE 27/11/2025

DENÚNCIA
Processo TCM nº **12794e25**
Denunciante: **Empresa ZC Martins Comércio de Alimentos e Transporte Eireli**
Denunciado(a): **Jorge Luis Costa Sulz de Almeida (Prefeito), Eurico Aguinaldo Souza Batalha (Secretário Municipal de Esporte e Cultura), Lethicia Paixão Santana (Pregoeira) e Valneide Carvalho dos Santos Ferreira Ltda. (Terceira Interessada) - PREFEITO E OUTROS**
Exercício Financeiro de **2025**
Prefeitura Municipal de **ITAMARAJU**
Relator **Cons. Ronaldo Nascimento de Sant´Anna**

ACÓRDÃO 12794e25APR

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE REGISTRO SIMULTÂNEO EM CONSELHOS PROFISSIONAIS (CRA/CREA) E DE INSCRIÇÃO SUPLEMENTAR NO CRA/BA NA FASE DE HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES CONFIGURADAS. IMPOSIÇÃO DE RECONHECIMENTO DE FIRMA E REGISTRO FOTOGRÁFICO COMO REQUISITOS OBRIGATÓRIOS EM ATESTADOS TÉCNICOS. FORMALISMO EXCESSIVO. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR NO QUADRO PERMANENTE DA LICITANTE NA FASE DE HABILITAÇÃO. ALEGADA OMISSÃO NA DEFINIÇÃO DAS FUNÇÕES DE MÃO DE OBRA TEMPORÁRIA. IRREGULARIDADE NÃO CONFIGURADA. EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE PROPOSTA EM CONFORMIDADE COM O LIMITE LEGAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO.

1. Denúncia apresentada por pessoa jurídica em face da realização do Pregão Eletrônico n.º 032/2025, promovido pela Prefeitura Municipal de Itamaraju, cujo objeto consistiu na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de estrutura e apoio logístico para festividades juninas, com valor estimado de R$ 3.131.625,16.

2. Irregularidade constatada na exigência cumulativa de registros no Conselho Regional de Administração (CRA) e no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), sem apresentação de justificativa técnica que demonstrasse a imprescindibilidade da dupla inscrição como condição de habilitação, em desconformidade com os arts. 62 e 67, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021.

3. Reconhecimento, de ofício, da irregularidade na exigência de inscrição suplementar no CRA/BA para empresas sediadas fora do Estado da Bahia, imposta como condição de habilitação. Ausência de previsão legal que respalde a exigência desse registro antes da celebração contratual. Configuração de ônus desnecessário, em desconformidade com o art. 9º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, com o art. 1º da Lei n.º 6.839/1980 e com

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

a jurisprudência consolidada do TCU e dos Tribunais de Contas.

4. Configuração de formalismo excessivo na exigência de reconhecimento de firma e registro fotográfico como requisitos obrigatórios nos atestados técnicos, contrariando a Lei da Desburocratização (Lei n.º 13.726/2018) e o art. 12, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021.

5.Reconhecimento da irregularidade na exigência de reconhecimento de firma em cartório e apresentação de registro fotográfico como requisitos obrigatórios nos atestados de capacidade técnica, por configurar formalismo excessivo, em desacordo com o art. 3º, inciso I, da Lei n.º 13.726/2018 (Lei da Desburocratização) e com o art. 12, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021.

6. Reconhecida a irregularidade na exigência de que profissionais de nível superior — como engenheiro civil, engenheiro eletricista, engenheiro de segurança do trabalho e supervisor de trabalho em altura (NR-35) — integrassem previamente o quadro permanente da licitante na fase de habilitação, por configurar restrição indevida à competitividade, em afronta ao art. 67, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021 e à jurisprudência do TCU e deste Tribunal de Contas."

7.Alegada omissão quanto à previsão de parâmetros econômicos e de cláusulas da convenção coletiva de trabalho não configurada. Objeto com execução pontual, sem natureza de serviço contínuo, não sujeito ao art. 92, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021. Edital exigiu inclusão de todos os encargos trabalhistas, previdenciários e demais custos na composição das propostas. Irregularidade não verificada.

8. Afastamento da irregularidade apontada quanto à exigência de garantia de proposta, porquanto em conformidade com o art. 58, *caput* e § 1º, da Lei n.º 14.133/2021, que autoriza a exigência de caução até o limite de 1% do valor estimado da contratação.

9. O Ministério Público de Contas manifestou-se pelo conhecimento e pela procedência parcial da Denúncia, reconhecendo as irregularidades referentes à exigência cumulativa de registros no CRA e no CREA, ao reconhecimento de firma em atestados técnicos e à exigência de profissional supervisor de trabalho em altura na fase de habilitação, com a consequente aplicação de multa ao gestor.

10. Denúncia conhecida e, no mérito, julgada parcialmente procedente. Aplicação de multa ao Gestor. Expedição de Recomendação à Administração Pública Municipal.

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

I. RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia, com pedido de medida cautelar, autuada em **20 de maio de 2025**, apresentada pela empresa **ZC MARTINS COMÉRCIO DE ALIMENTOS E TRANSPORTE EIRELI**, inscrita no CNPJ n.º 27.960.414/0001-19, representada pelo Sr. ZILSON CARDOSO MARTINS, em face do Sr. **JORGE LUÍS COSTA SULZ DE ALMEIDA**, Prefeito de **Itamaraju**, do Sr. **EURICO AGUINALDO SOUZA BATALHA**, Secretário Municipal de Esporte e Cultura, e da Sra. **LETHÍCIA PAIXÃO SANTANA**, Agente de Contratação, apontando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 032/2025, cuja sessão de abertura ocorreu em 15 de maio de 2025.

O objeto do certame consistiu na **contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de estrutura e de apoio logístico, visando atender às demandas das Festividades Juninas de 2025, promovidas pela Prefeitura Municipal de Itamaraju**, no valor estimado de R$ 3.131.625,16, adotando-se como critério de julgamento o menor preço por lote.

Em suas razões a Denunciante sustentou, inicialmente, que a Administração estabeleceu, como condição de habilitação, a apresentação, pelas licitantes, de registros no Conselho Regional de Administração (CRA) e no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), o que, em seu entendimento, contrariaria o disposto no art. 67 da Lei n.º 14.133/2021, restringindo, segundo alegou, a competitividade do certame.

Aduziu que seria indevida a exigência de reconhecimento de firma nos documentos de qualificação técnica previstos no instrumento convocatório, por inobservar o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei n.º 13.726/2018 (Lei de Desburocratização), uma vez que, em seu entendimento, teria imposto ônus desnecessário aos licitantes.

A Denunciante aduziu que a exigência de comprovação de profissional qualificado como “Supervisor de Trabalho em Altura” no quadrado permanente das empresas licitantes seria, em sua ótica, indevida, por não encontrar amparo no art. 67 da Lei n.º 14.133/2021, configurando restrição à competitividade do certame.

Sinalizou, outrossim, que o Edital careceria de previsão quanto à obrigatoriedade de apresentação, pelas empresas licitantes, de indicadores econômicos e de parâmetros objetivos decorrentes da convenção coletiva de trabalho, os quais seriam essenciais, segundo a sua percepção, para a adequada formação da proposta, considerando que o objeto do contrato envolve serviços com utilização de mão de obra.

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

Assinalou que o Termo de Referência apresentaria omissão relevante ao deixar de especificar de forma adequada as funções exercidas por profissionais como brigadista, apresentador, profissional de segurança desarmada com atuação no período noturno, apoio ao público, produtor, carregadores e coordenador de camarim — informações que, segundo o seu entendimento, deveriam constar expressamente no instrumento convocatório para fins de cálculo do adicional de insalubridade, cuja ausência, a seu ver, contrariaria o princípio do julgamento objetivo.

Acrescentou que o instrumento convocatório apresentaria, a seu ver, vícios na descrição dos serviços e na definição da metodologia de execução, por não estabelecer parâmetros objetivos para a avaliação da qualidade dos serviços prestados, em inobservância, segundo sua ótica, ao disposto no art. 40, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, que exigiria a definição precisa, suficiente e clara do objeto licitado.

Por derradeiro, apontou como indevida a exigência de caução ou de seguro-garantia, no valor de 1% (um por cento) do valor estimado da licitação, como condição para participação no certame, por representar, em seu entendimento, restrição à competitividade, notadamente por carecer de fundamentação técnica e jurídica, contrariando, em sua perspectiva, o art. 58 da Lei n.º 14.133/2021.

Desse modo, requereu, liminarmente, a suspensão do Pregão Eletrônico n.º 032/2025 com a fixação de multa diária em caso de descumprimento dessa ordem de suspensão. No mérito, pugnou pela procedência da Denúncia, com a anulação do certame, e a subsequente republicação do Edital, com a correção das irregularidades apontadas.

Em **12 de junho de 2025**, diante da ausência de comprovação dos requisitos necessários à concessão da tutela de urgência, bem como da possibilidade de configuração de *periculum in mora* inverso, indeferi o pedido cautelar, determinando o prosseguimento da instrução para aprofundamento dos fatos, com a inclusão, de ofício, da pessoa jurídica VALNEIDE CARVALHO DOS SANTOS FERREIRA LTDA., declarada vencedora do certame (Doc. 18).

Notificados, em **15 de julho de 2025**, o Gestor, o Secretário Municipal de Esporte e Cultura e a Agente de Contratação apresentaram conjuntamente as suas defesas, sustentando, inicialmente, que a exigência de registros simultâneos no Conselho Regional de Administração (CRA) e no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) seria legítima, não inobservando, em usa perspectivas, à ampla concorrência e encontraria fundamento na natureza híbrida do objeto contratual, que envolveria tanto atividades de

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

planejamento e gestão administrativa quanto aspectos técnicos relacionados à segurança e montagem das estruturas do evento.

Em relação à segunda questionamento, afirmaram que a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica com firma reconhecida em cartório, acompanhados de registro fotográfico dos serviços executados, visava confirmar a autenticidade dos documentos e comprovar a experiência prévia da licitante na execução de objetos compatíveis com o licitado, tratando-se, em suas óticas, de exigência usual no setor e que não imporia ônus desproporcional às empresas participantes.

Quanto ao terceiro questionamento, concernente à exigência de que a empresa possua, em seu quadro técnico permanente, profissional "supervisor em trabalho em altura" (NR-35), conforme item 7.7.4, alínea "i" do Edital, defenderam que a medida se justifica diante da necessidade de controle técnico durante a montagem de estruturas elevadas, como palcos e arquibancadas, com o objetivo de prevenir acidentes e viabilizar a observância das normas regulamentadores de segurança do trabalho.

No tocante ao quarto questionamento, relacionado à alegação de omissão no edital de indicadores econômicos vinculados a convenções coletivas de trabalhado, os Denunciados sustentaram que a previsão contida no art. 92, §4.º, da Lei n.º 14.133/2021 aplica-se, em suas óticas, exclusivamente a contratos contínuos, o que não se compatibiliza com a natureza pontual e eventual do objeto licitado.

Acrescentaram que o item 4.8 do Edital atribui às licitantes a obrigação de incluir, na composição das propostas, todos os encargos incidentes, inclusive aqueles decorrentes de convenções coletivas de trabalho, afastando, em suas perspectivas, a alegação de omissão capaz de comprometer a adequada formulação da proposta.

Em relação ao quinto questionamento, que trata da alegação de omissão quanto à definição das funções específicas dos profissionais "brigadista, apresentador, segurança desarmada, produtor, carregadores e coordenador de camarim", afirmaram que a descrição contida no Termo de Referência seria compatível com o nível de detalhamento exigido pela legislação, sendo suficiente, em suas perspectivas, para a formulação de propostas coerentes e juridicamente válidas, inexistindo, portanto, violação ao princípio do julgamento objetivo.

Na sequência, quanto ao sexto questionamento, sustentaram que a exigência de prestação de caução como garantia de proposta, no valor correspondente a 1% do valor estimado da contratação, encontra respaldo no art. 58 da Lei n.º 14.133/2021, que autoriza a Administração Pública a adotar essa medida como

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

condição de participação no certame, desde que fixada em conformidade com o limite legal de até 1% do valor estimado da contratação, como efetivamente ocorreu no caso concreto.

Assim, requereram o conhecimento da presente Denúncia, e no mérito, seu improvimento, com o consequente arquivamento dos autos. (Doc. 01 – Processo n.º 18620e25)

Por sua vez, a Terceira Interessada, embora regularmente notificada da decisão (Doc. 18), conforme Aviso de Recebimento juntado aos autos (Doc. 31), deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de sua manifestação.

Instado, o Ministério Público de Contas apresentou, em **08 de setembro de 2025**, a Manifestação n.º 1.493/2025, opinando pelo conhecimento da Denúncia e, no mérito, pela procedência parcial, quanto (i) à exigência cumulativa de registros simultâneos nos Conselhos Regionais de Administração (CRA) e de Engenharia e Agronomia (CREA), e (ii) à exigência de apresentação, também como requisito de habilitação, de profissional supervisor de trabalho em altura com formação na NR-35.

Em ambas as situações, entendeu que as exigências impuseram restrições indevidas à competitividade do certame, uma vez que foram antecipadas indevidamente para a fase de habilitação, sem justificativa técnica consistente que demonstrasse sua imprescindibilidade nesse momento. Frisou que essas condições, se efetivamente pertinentes à execução do objeto, poderiam ser exigidas oportunamente, como obrigação contratual, e não como requisito prévio de participação (Doc. 35).

É o Relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

1. DA ADMISSIBILIDADE

Verificados os requisitos e os pressupostos de admissibilidade insculpidos no art. 284 do RITCM/BA, **conheço da presente Denúncia.**

2. DO MÉRITO

2.1. Da exigência de registros no CRA e no CREA

2.1.1. Da exigência cumulativa de registros no CRA e no CREA como condição de habilitação no certame

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

Inicialmente, sustentou a Denunciante que a cláusula editalícia do Pregão Eletrônico n.º 032/2025 impôs, como condição de habilitação, a apresentação simultânea de registros no Conselho Regional de Administração (CRA) e no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), o que, segundo alegado, representaria restrição à competitividade do certame.

Em suas Defesas, os Gestores, sustentaram, conjuntamente, que a exigência cumulativa de registros no Conselho Regional de Administração (CRA) e no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) seria legítima, sob o argumento que o objeto licitado envolveria atividades de natureza híbrida, exigindo competências técnicas pertencentes tanto à esfera da engenharia — como segurança, montagem de estruturas físicas e sistemas de iluminação e sonorização — quanto à da administração — como gestão logística, operacional e organizacional do evento, configurando, sob suas perspectivas, compatibilidade múltipla com o objeto, apta a justificar a exigência de registro em ambos os conselhos profissionais.

De fato, a Administração, por meio do item 7.7.4 do instrumento convocatório, estabeleceu a exigência de registros simultâneos no CRA e no CREA como requisito de qualificação técnica, nos seguintes termos:

> **7 – DOS "DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO"**
> *(omissis)*
> **7.7.4. Qualificação Técnica, comprovada através de:**
> **a)** Comprovante de inscrição e regularidade da licitante e de seus responsáveis técnicos perante o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA e/ou CAU.
> **b)** Comprovação de Registro e Regularidade da Licitante junto ao Conselho Regional de Administração da Bahia – CRA-BA, ou de Registro Secundário caso a licitante seja sediada fora do Estado da Bahia, através de Certidão de Registro e Regularidade dentro do prazo de validade no dia da abertura das propostas.

No presente caso, a controvérsia não reside na possibilidade de a Administração exigir, na fase de execução contratual, a atuação de profissionais registrados nos conselhos de classe competentes, mas sim no fato de ter condicionado a fase de habilitação à apresentação simultânea desses registros, sem demonstração da necessidade de comprovação prévia dessa vinculação profissional para fins de participação no certame.

Com efeito, como cediço, a habilitação consiste na fase da licitação destinada à verificação do conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a aptidão do licitante à execução do objeto contratual. A esse respeito, dispõe o **art. 62 da Lei n.º 14.133/2021:**

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7ea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

> Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:
> I – jurídica;
> II – técnica;
> III – fiscal, social e trabalhista;
> IV – econômico-financeira. *(grifamos).*

Desse modo, especificamente quanto à documentação técnica, a legislação reitera que a exigência de documentos na fase de habilitação deve restringir-se ao estritamente necessário para comprovar a aptidão da licitante à futura execução do objeto, sendo vedada a antecipação, para a fase de habilitação, de obrigações que podem ser exigidas após a homologação do certame, durante a fase de execução contratual. Vejamos:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional **será restrita** a:
> *(omissis)*
> V – registro ou inscrição na entidade profissional competente, **quando for o caso**; *(grifamos).*

A redação legal, ao prever a exigência de registro profissional apenas *"quando for o caso"*, impõe à Administração o dever de demonstrar a pertinência técnica com o objeto contratado, vedando exigências genéricas, automáticas ou excessivas — como o registro simultâneo em dois conselhos profissionais — na fase de habilitação.

Nesse contexto, verifico que **não constou no Edital ou no Termo de Referência justificativa técnica que demonstre a imprescindibilidade dessa exigência cumulativa como critério de habilitação**, o que revela, em meu entendimento, a **antecipação indevida de obrigação contratual para a fase de qualificação**, em desacordo com os arts. 62 e 67 da Lei n.º 14.133/2021.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas, por meio da Manifestação n.º 1.493/2025, opinou pela procedência da irregularidade, destacando que:

> O município, ao elaborar o edital, não atua como sucedâneo dos órgãos de fiscalização profissional ou trabalhista, razão pela qual não lhe compete utilizar a fase de habilitação para compelir os licitantes a apresentarem dupla inscrição em conselhos distintos ou a demonstrarem, de antemão, a designação de supervisor de trabalho em altura, sobretudo quando tais providências não se mostram imprescindíveis para a seleção da proposta mais vantajosa.
> (Doc. 35, fl. 03/04).

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7ea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

Ressalto, por oportuno, que **eventuais manifestações de conselhos profissionais**, ainda que tecnicamente fundamentadas sob a ótica de suas atribuições institucionais — e naturalmente voltadas à valorização de suas respectivas categorias —, **não substituem o dever da Administração de motivar, de forma específica e circunstanciada, a necessidade da exigência no caso concreto**.

Desse modo, a exigência cumulativa de registros no CRA e no CREA como condição de habilitação, desprovida de justificativa técnica específica que demonstre sua imprescindibilidade, mostra-se em desacordo com os arts. 62 e 67, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, razão pela qual, na esteira da manifestação ministerial, **julgo procedente a irregularidade apontada.**

2.1.2. Do reconhecimento de ofício — exigência de registro suplementar no CRA/BA como condição de habilitação

Analisando atentamente a cláusula 7.7.4, alínea "b", do Edital, verifico que, além do registro principal no Conselho Regional de Administração (CRA), **foi exigido das licitantes sediadas fora do Estado da Bahia o registro suplementar no CRA-BA como condição de habilitação no certame.**

Contudo, em meu entendimento, a exigência de registro suplementar no CRA/BA configura extensão indevida da obrigatoriedade legal e, assim como a exigência de registro principal, revela-se desproporcional como condição de habilitação no certame.

Isso porque, a Lei n.º 6.839/1980[1], ao dispor sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional, estabelece, em seu art. 1º, que:

> Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, **serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.** *(grifamos)*

Não há, portanto, amparo legal para condicionar a participação em certame público à inscrição suplementar em conselho regional diverso do domicílio da empresa, especialmente na fase de habilitação, sem que haja início efetivo da prestação dos serviços naquele território, configurando barreira territorial não prevista em lei.

1 BRASIL. Lei n.º 6.839, de 30 de outubro de 1980. Dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 1980. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6839.htm>.Acesso em 18 de novembro de 2025.

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

Nesse mesmo sentido, importa ressaltar que a Lei n.º 14.133/2021, ao tratar das condutas vedadas aos agentes públicos responsáveis por licitações e contratos, dispõe expressamente:

> Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
> **I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:**
> **a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; *(grifamos)*

Corroborando esse entendimento, a Súmula n.º 272 do Tribunal de Contas da União veda a inclusão, no edital, de exigências de habilitação que imponham custos desnecessários antes da celebração do contrato:

> SÚMULA TCU n.º 272: No edital de licitação, é vedada a **inclusão de exigências de habilitação** e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes **tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.**
> (Acórdão n.º 1.043/2012, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro – *grifamos*)

Em casos análogos, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES) adota entendimento pacífico de que, do mesmo modo que ocorre com a exigência de registro principal, a exigência de registro suplementar junto ao Conselho Regional de Administração somente se admite na fase de contratação, e não como critério de habilitação. Vejamos:

> **Especificamente sobre o registro no CRA/ES, é pacífico o posicionamento desta Corte de Contas sobre a possibilidade de exigência quando em fase de contratação, sendo irregular somente a exigência deste item como requisito para habilitação. Simplificando, não se admite a exigência de registro no CRA/ES, bem como rede credenciada em fase de habilitação**. Porém, a partir do momento que todos participam, exige-se do vencedor que se adeque às normas estaduais, inclusive quanto ao registro complementar no Conselho competente para fiscalização das atividades realizadas pela empresa, seja o de administração, sejam outros conselhos. (...) **há de fato remansosa jurisprudência desta Corte no sentido de entender que o Conselho Regional de Administração é o conselho pertinente ao objeto em tela, sendo permitido, assim, a exigência de registro no âmbito dessa entidade, e ainda, de registro secundário no âmbito do Estado do Espírito Santo, nesse caso, apenas para efeitos de contratação.**
> (TCE-ES. Acórdão n.º TC-01551/2020-4 vinculado ao Processo n.º 04075/2020-7. Relator: Cons. SÉRGIO MANOEL NADER BORGES, julgado em 03/12/2020, publicado em 14/12/202 – *grifamos*)

Ainda em reforço:

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

> **O que se deve exigir somente após homologação é o registro secundário, ou seja, uma empresa que tenha estabelecimento no Estado X e que será contratada no Estado Y, deve ter sua inscrição principal na origem e possuir o registro secundário no local da prestação de serviços. (...) Ou seja, exigir registro no CRA da empresa licitante nas licitações que visem gerenciamento não afronta a legislação, somente sendo irregular a exigência de registro secundário que não seja para firmar contrato com administração.**
> (TCE-ES. Acórdão n.º TC-01199/2022-1 vinculado ao Processo n.º 01271/2022-5, Relator: Cons. SÉRGIO MANOEL NADER BORGES julgado em 30/09/2022 e publicado em 10/10/2022 – *grifamos*).

Desse modo, com fundamento na Súmula n.º 272 do Tribunal de Contas da União, na jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas e na interpretação sistemática da Lei n.º 6.839/1980 e do art. 9º da Lei n.º 14.133/2021, constato que a exigência de inscrição suplementar no Conselho Regional de Administração da Bahia não se sustenta como condição de habilitação, por representar ônus desnecessário à participação no certame, sendo admissível apenas como condição vinculada à efetiva prestação dos serviços no território da entidade contratante.

Assim sendo, **reconheço, de ofício, na esteira da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Espirito Santo, a irregularidade na exigência de inscrição suplementar no CRA/BA como condição de habilitação no certame.**

2.2. Da obrigatoriedade de reconhecimento de firma e comprovação fotográfica nos atestados de qualificação técnica apresentados como requisito de habilitação

Na sequência, a Denunciante alegou que a Administração, por intermédio do Edital do Pregão Eletrônico n.º 032/2025, impôs, a seu ver, indevidamente, a exigência de reconhecimento de firma em cartório nos documentos de habilitação, em desacordo com o art. 3º, inciso I, da Lei n.º 13.726/2018 (Lei da Desburocratização).

Em suas defesas, os Gestores sustentaram que a exigência de reconhecimento de firma, acompanhada de registro fotográfico, teria por objetivo assegurar a autenticidade dos documentos apresentados, o que seria essencial para a verificação da veracidade das informações prestadas pelos licitantes. Alegaram, ainda, tratar-se de prática comum, que não imporia ônus desproporcional aos participantes do certame.

Verifico que a Administração Pública Municipal estabeleceu, no **item 7.7.4, alínea "e", do instrumento convocatório, a obrigatoriedade de que os atestados de capacidade técnico-operacional fossem apresentados com**

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7ea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

firma reconhecida em cartório de notas e acompanhados de registro fotográfico como forma de comprovação de sua veracidade. Confira-se:

> 7.7.4. Qualificação Técnica, comprovada através de:
> *(omissis)*
> **e) Comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante, a ser feita por intermédio de um ou mais atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito ou privado com firma reconhecida em cartório de notas e acompanhado de registro fotográfico comprobatório da sua veracidade que tenham executado para o órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, os serviços ora licitados.** *(grifamos).*

Constato, portanto, que a Administração Municipal inseriu no Edital cláusula que, em minha perspectiva, ultrapassa os limites da razoabilidade e da proporcionalidade, impondo exigência desnecessária e potencialmente restritiva ao certame.

Isso porque, desde 2018, com o advento da **Lei n.º 13.726/2018**[2] — a denominada *Lei da Desburocratização* —, restou expressamente vedada a exigência genérica de reconhecimento de firma, salvo nos casos em que houver dúvida justificada quanto à autenticidade da assinatura. Nesse sentido, dispõe o art. 3º, inciso I, dessa norma:

> Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:
> I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

Seguindo essa tendência de simplificação administrativa, a Lei n.º 14.133/2021 — nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — também reforçou a vedação ao formalismo excessivo nos processos licitatórios. Seu art. 12, inciso V, é expresso ao dispor que:

> CAPÍTULO I
> DO PROCESSO LICITATÓRIO
>
> Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

2 BRASIL. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 9 de out. de 2018.

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

> *(omissis)*
> **V – o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;** *(grifamos).*

Desse modo, tanto a Lei da Desburocratização quanto a nova Lei de Licitações convergem para o mesmo propósito: **evitar formalismos excessivos e eliminar exigências desnecessárias** que resultem em ônus indevido aos licitantes, sem comprometimento da segurança ou da regularidade do procedimento.

No caso em apreço, a exigência de reconhecimento de firma e de registro fotográfico foi imposta **de forma genérica e antecipada**, já na fase de habilitação, **sem qualquer demonstração de dúvida concreta quanto à autenticidade de documentos específicos apresentados por licitantes**, o que configura formalismo excessivo, em desacordo com o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei n.º 13.726/2018 (Lei da Desburocratização) e no art. 12, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações).

Outro não foi o entendimento do Ministério Público do Contas, por meio da Manifestação n.º 1.493/2025, opinou pela procedência da irregularidade, assinalando que:

> Desta feita, a diligência é não só um direito (como busca da proposta mais vantajosa), mas um dever da Administração Pública de contratar com o licitante detentor da melhor proposta, o que lhe permite complementar a documentação ou esclarecer alguma circunstância nela contida, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União. Dessa forma, o pregoeiro, investido de fé pública, deve suprir eventual ausência de reconhecimento de firma mediante cotejo ou diligência, como previsto na legislação de regência. Nesse sentido, a exigência de reconhecimento de firma não pode ser erigida a requisito absoluto de habilitação, devendo ser tratada como mera formalidade passível de saneamento, em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.
> (Doc. 35, fl. 08).

Nesse cenário, reconheço a irrazoabilidade da exigência editalícia de reconhecimento de firma e de apresentação de registro fotográfico nos documentos de habilitação técnica do certame, **razão pela qual julgo procedente a irregularidade apontada.**

2.3. Da exigência de profissionais no quadro permanente da licitante como condição de habilitação

Posteriormente, a Denunciante apontou como irregular a exigência constante no Edital do Pregão Eletrônico n.º 032/2025 que impôs, como condição de habilitação, a comprovação de que a licitante possuía, em seu quadro permanente, profissional capacitado na função de *"Supervisor de Trabalho em*

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7ea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

Altura", com formação específica conforme a Norma Regulamentadora n.º 35 (NR-35).

Em suas defesas, os Gestores alegaram que a exigência decorreria da necessidade de prevenir riscos na montagem de estruturas elevadas, típicas do objeto licitado. Sustentaram que a presença, já na fase de habilitação, de profissional capacitado como Supervisor de Trabalho em Altura visaria demonstrar a aptidão da licitante e evitar futuras responsabilizações pela ausência de supervisão técnica adequada.

De fato, ao analisar a cláusula 7.7.4 do Edital, constato que a Administração não apenas exigiu a presença de profissional capacitado como Supervisor de Trabalho em Altura no quadro técnico permanente da licitante, como também impôs, cumulativamente, a comprovação de que esta contasse, já na fase de habilitação, com um conjunto de profissionais de nível superior. Senão vejamos:

> 7.7.4. Qualificação Técnica, comprovada através de:
> *(omissis)*
> d) Comprovação de que a empresa possui em seu quadro social/ou quadro técnico permanente na data da entrega da proposta, profissional de nível superior, devidamente registrado no Conselho correspondente, constando no mínimo de 01 Responsável Técnico:
>
> **01 (um) Engenheiro Civil ou Engenheiro Mecânico ou 01 (um) Arquiteto,**
> **01 (um) Engenheiro Eletricista ou Engenheiro de Controle de Automação e**
> **01 (um) Engenheiro de Segurança do Trabalho**
>
> *(omissis)*
>
> i) Comprovação de que a empresa **possui em seu quadro técnico permanente** na data da entrega da proposta **um *"Supervisor de trabalho em altura"*, com formação na NR35 TRABALHO EM ALTURA no quadro permanente da empresa.** Comprovação através de carteira ou certificado de formação. No caso de responsável técnico compor do quadro societário da empresa, a comprovação deverá ser feita através de Contrato Social ou contrato de prestação de serviços com data anterior a data do processo licitatório e com no mínimo 30 (trinta) dias de antecedência. *(grifamos)*.

A despeito da preocupação da Administração Pública em garantir a segurança da execução contratual, entendo que a exigência de que todos esses profissionais estejam previamente vinculados ao quadro permanente da licitante — antes mesmo da contratação — ultrapassa os limites da razoabilidade, configurando, também sob esse aspecto, como

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

nas irregularidades anteriormente tratadas, antecipação indevida de obrigações típicas da fase de execução contratual.

Isso porque, embora o art. 67 da Lei n.º 14.133/2021 preveja a possibilidade de comprovação da qualificação técnico-profissional por meio da indicação de profissionais registrados no respectivo conselho de classe, não impõe que esses profissionais integrem, desde a fase de habilitação, o quadro permanente da licitante.

Friso, não há exigência legal de que esses profissionais integrem o quadro permanente da licitante, o que é corroborado pelo § 6º do mesmo artigo, ao permitir a substituição do responsável técnico por profissional de experiência equivalente ou superior, desde que aprovado pela Administração Pública, conforme dispõe:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
> *(omissis)*
> § 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do *caput* deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a exigência de vínculo empregatício como requisito para comprovação da capacidade técnico-profissional configura restrição indevida ao caráter competitivo da licitação, **sendo suficiente, para tanto, a existência de contrato de prestação de serviços ou de declarações de compromisso futuro regidos pela legislação civil:**

> Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, de demonstração de vínculo empregatício do profissional com a empresa licitante.
>
> (TCU, Pleno, Acórdão n.º 3144/2021, Relator Min. BRUNO DANTAS, julgado em 15/12/2021).

> Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-*profissional* (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), da demonstração de *vínculo* empregatício, por meio de carteira de trabalho, do *profissional* com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do *profissional* mediante contrato de prestação de serviços, sem *vínculo* trabalhista e regido pela legislação civil. (TCU, Pleno, Acórdão n.º 872/2016, Relator Min. MARCOS BEMQUERER, julgado em 13/06/2016).

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

Ademais, a comprovação de qualquer desses vínculos entre o licitante e o responsável técnico deve ser exigida apenas no momento da assinatura do contrato, evitando restrições desnecessárias à competitividade do certame.

Nessa linha intelectiva, em caso análogo, o Tribunal de Contas da União se manifestou nos seguintes termos:

> RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2024. RETOMADA DAS **OBRAS DA NOVA SEDE DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO.** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PÚBLICA (NOVACAP) PARA GERENCIAMENTO DA OBRA. FALHAS EM CLÁUSULAS CONTRATUAIS. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
> (...)
> **A comprovação de vínculo entre o licitante e o seu responsável técnico deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação, podendo essa comprovação se dar por meio de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum.** (TCU, Pleno, Relatório de Auditoria n. 002.707/2024-1, Acórdão n. 1795/2024, Relator Min. JHONATAN DE JESUS, julgado em 28/08/2024).

De igual modo, a 1ª Câmara deste Tribunal de Contas dos Municípios, ao apreciar, em 12 de fevereiro de 2025, a Denúncia n.º 23746e24, proposta contra a Câmara Municipal de Itabela, sob minha Relatoria, reconheceu a irregularidade da exigência de profissional no quadro permanente como condição de habilitação, conforme se extrai da ementa do acórdão:

> DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. IRREGULARIDADES VERIFICADAS. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE PROFISSIONAL NO QUADRO PERMANENTE DA LICITANTE. IMPOSIÇÃO DE VISITA TÉCNICA PRESENCIAL COM RESTRIÇÕES INDEVIDAS. PRAZO EXÍGUO E FORMATO DE AGENDAMENTO. INCONSISTÊNCIAS NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. EXECUÇÃO DE OBRA EM PERÍODO SUPERIOR AO MANDATO DO GESTOR. INSUFICIÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES QUANTO À EXIGÊNCIA DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO E GARANTIA FINANCEIRA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO CONCRETO AO ERÁRIO. REVOGAÇÃO DA DECISÃO LIMINAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE ADVERTÊNCIA.
> (...)
> **2. Exigência indevida de engenheiro de segurança do trabalho no quadro permanente. A imposição de vínculo empregatício como requisito para qualificação técnico-profissional configura restrição indevida à competitividade, afrontando o art. 67, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 3144/2021-Plenário e 872/2016-Plenário).**
> (...)

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

> 9. Denúncia conhecida e julgada parcialmente procedente.
> (TCM/BA, 1ª Câmara, Denúncia n.º 23746e24, Câmara Municipal de Itabela, Relator: Cons. Ronaldo Nascimento De Sant'anna, julgado em 12 de fevereiro de 2025, publicado em 20 de fevereiro de 2025).

O *Parquet* de Contas, por sua vez, em sua Manifestação n.º 1.493/2025, também se posicionou pela procedência da irregularidade (Doc. 35).

Dessa forma, entendo que a exigência cumulativa constante da cláusula 7.7.4, alíneas "d" e "i", do Edital do Pregão Eletrônico n.º 032/2025 — que impôs, já na fase de habilitação, a apresentação de diversos profissionais de nível superior ("Engenheiro Civil ou Engenheiro Mecânico ou Arquiteto", "Engenheiro Eletricista ou Engenheiro de Controle de Automação", "Engenheiro de Segurança do Trabalho" e "Supervisor de Trabalho em Altura com formação na NR-35"), todos previamente vinculados ao quadro técnico permanente da licitante — configura indevida antecipação de obrigações típicas da fase de execução contratual.

Assim, com fundamento no art. 67, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e deste Tribunal de Contas dos Municípios, **julgo procedente a Denúncia nesse particular.**

2.4. Da omissão de previsão de parâmetros econômicos e da convenção coletiva de trabalho impactando na formulação de propostas

A Denunciante afirmou que o Edital do Pregão Eletrônico n.º 032/2025 não previu a apresentação, pelas licitantes, de parâmetros econômicos e referências da convenção coletiva de trabalho aplicável, o que, em sua visão, comprometeria a adequada formulação das propostas, especialmente por se tratar de contratação de serviços com utilização de mão de obra, em inobservância ao art. 92, §4º da Lei 14.133/2021.

Em suas defesas, os Gestores alegaram que o Edital observou as exigências legais aplicáveis e que caberia às licitantes a responsabilidade pela formulação de suas propostas, com base nas condições do mercado e nas convenções coletivas pertinentes ao segmento.

Verifica-se, ao se analisar o conteúdo do art. 92, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021, que o referido dispositivo não estabelece a obrigatoriedade de inclusão, no edital, de parâmetros econômicos ou cláusulas da convenção coletiva como condição de habilitação, mas disciplina as regras de **reajustamento de preços nos contratos administrativos de natureza contínua**, especialmente aqueles com predominância de mão de obra. Vejamos:

> CAPÍTULO I
> DA FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: *(omissis)*
> § 4º Nos **contratos de serviços contínuos**, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de **reajustamento de preços** será por:
> I - **reajustamento em sentido estrito**, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;
> II - **repactuação**, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos. *(grifamos).*

No caso concreto, o objeto licitado — **prestação de serviços de apoio à realização das festividades juninas de 2025** — possui **caráter transitório**, com **duração limitada** e **execução pontual**, vinculada a um evento específico, **não se enquadrando na definição legal de serviço contínuo** previsto no art. 92, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021.

Ademais, quanto aos custos econômicos relativos a encargos trabalhistas e demais despesas com impacto direto na formulação da proposta, verifico que o Edital contemplou orientação expressa nesse sentido. A cláusula 4.8 do instrumento convocatório determina que as propostas devem abranger todos os encargos trabalhistas, previdenciários e demais custos correlatos, *in litteris:*

> 4 – DO CADASTRO E APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA ELETRÔNICA NO SISTEMA ELETRÔNICO
> *(omissis)*
> 4.8. A **proposta apresentada e os lances formulados deverão incluir todas e quaisquer despesas necessárias para o fiel cumprimento do objeto desta licitação, inclusive todos os custos com salários, encargos sociais, previdenciários e trabalhistas de todo o pessoal do fornecedor**, como também fardamento, transporte de qualquer natureza, materiais empregados, inclusive ferramentas, utensílios e equipamentos utilizados, depreciação, aluguéis, administração, impostos, taxas, emolumentos e **quaisquer outros custos que, direta ou indiretamente, se relacionem com o fiel cumprimento pelo Fornecedor**. *(grifamos).*

Portanto, **não observo omissão do Edital quanto à obrigação das licitantes de considerarem, em suas propostas, os custos decorrentes da legislação trabalhista, tampouco os encargos pertinentes.**

O Ministério Público de Contas, em sua Manifestação n.º 1.493/2025, opinou pela improcedência da alegação.

Assim, **julgo improcedente a irregularidade noticiada neste item da Denúncia.**

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

2.5. Da ausência de parâmetros objetivos para descrição da mão de obra contratada

A Denunciante alegou que o Edital do Pregão Eletrônico n.º 032/2025 não apresentou critérios objetivos para a descrição das funções da mão de obra contratada — brigadistas, apresentadores, ordenadores de público, seguranças (inclusive desarmados e noturnos), equipe de apoio, produtores, carregadores e coordenadores de camarim — o que, em sua perspectiva, dificultaria a correta identificação de condições que ensejam o pagamento do adicional de insalubridade, podendo resultar, em seu entendimento, em propostas inexequíveis ou superfaturadas, além de comprometer o julgamento objetivo das propostas.

Em suas defesas, os Gestores argumentaram que o Edital apresentou elementos suficientes para a compreensão do objeto e que seria de responsabilidade exclusiva das licitantes o exercício da liberdade de organização de sua força de trabalho. Caberia, portanto, a cada empresa definir a categoria profissional aplicável à sua equipe, observando a legislação trabalhista e as convenções coletivas pertinentes, não havendo, assim, omissão ou violação ao princípio do julgamento objetivo.

Com efeito, o art. 47 da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que as licitações de serviços devem observar os princípios da **padronização** e da **ampliação da competitividade**, n**ão impondo, entretanto, a obrigatoriedade de descrição minuciosa de cargos ou funções no edital, desde que o objeto esteja precisamente definido:**

> **Subseção III**
> **Dos Serviços em Geral**
>
> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
> I – da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
> II – do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

O §1º desse artigo estabelece os critérios a serem considerados na aplicação do princípio do parcelamento, voltados à eficiência técnica e econômica da divisão do objeto contratual. Assim como o *caput*, o dispositivo também não prevê exigência de detalhamento funcional individualizado da mão de obra envolvida:

> § 1º Na aplicação do **princípio do parcelamento deverão ser considerados**:
> I – a **responsabilidade técnica;**

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

> II – o **custo para a Administração de vários contratos** frente as vantagens da redução de custos, com **divisão do objeto em itens**;
> III – o dever de buscar a **ampliação da competição** e de **evitar a concentração de mercado.** *(grifamos).*

Ressalte-se que a Denunciante invocou, para fundamentar sua alegação, o disposto no art. 40, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021[3], o qual trata da elaboração do termo de referência no contexto de compras públicas, não sendo aplicável ao presente caso, cujo objeto envolve a prestação de serviços.

Nesse particular o Ministério Público de Contas, em sua Manifestação n.º 1.493/2025, opinou pela improcedência da alegação.

Dessa forma, considerando que o objeto da contratação foi adequadamente delimitado no Edital e que não há exigência legal de descrição minuciosa das funções da mão de obra, entendo que não se configura a omissão apontada, **razão pela qual julgo improcedente a irregularidade suscitada neste ponto da Denúncia.**

2.6. Da exigência de caução ou seguro-garantia como condição de participação

A Denunciante apontou como indevida a exigência prevista no Edital do Pregão Eletrônico n.º 032/2025 de apresentação de caução ou seguro-garantia, no valor de 1% do valor estimado da licitação, como condição para participação no certame, por representar, em seu entendimento, restrição à competitividade e carecer de justificativa técnica e respaldo legal.

Em suas Defesas, os Gestores sustentaram que a exigência de caução ou seguro-garantia, no valor de 1% do valor estimado da contratação, estaria amparada pelo art. 58 da Lei n.º 14.133/2021, que faculta à Administração Pública a possibilidade de exigir esse tipo de garantia como condição de participação, desde que respeitados os limites legais — o que, segundo afirmaram, foi devidamente observado no caso concreto.

Com efeito, verifico que a cláusula 4.17.2 do Edital estabelece, de forma expressa, a exigência de prestação de garantia de proposta no percentual de 1% do valor estimado da licitação, nos seguintes termos:

3 BRASIL. *Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.* Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Art. 40, § 1º: "O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações: I – especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; II – indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; III – especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.".

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

> **4.17.2.** A licitante deverá prestar garantia de proposta de 1% (um por cento) do valor estimado da licitação, conforme art. 58, § 2º da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Embora a referência ao § 2º do art. 58 tenha constado na cláusula 4.17.2 do edital para justificar o percentual exigido de 1%, observa-se que **o dispositivo legal aplicável corresponde, na realidade, ao § 1º do mesmo artigo**, que trata expressamente do limite máximo da garantia de proposta. O § 2º, por sua vez, trata de hipótese distinta, relacionada à devolução da garantia de proposta já após a assinatura do contrato, e não à fase de participação no certame. Vejamos:

> Art. 58. **Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta**, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.
>
> § 1º A garantia de proposta **não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.**
>
> § 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

Portanto, ainda que a remissão normativa constante do edital contenha imprecisão, a exigência está respaldada no *caput* e no § 1º do art. 58 da Lei n.º 14.133/2021, os quais autorizam a exigência de garantia de proposta, desde que observado o limite legal de 1% do valor estimado da contratação — o que foi devidamente atendido no caso concreto.

Na mesma linha, o Ministério Público de Contas, por meio da Manifestação n.º 1.493/2025, também se posicionou pela improcedência da irregularidade**.**

Dessa forma, com fundamento no art. 58, *caput* e § 1º da Lei Geral de Licitações (Lei n.º 14.133/2021), que autoriza a exigência de garantia de proposta até o limite de 1% do valor estimado da contratação, e considerando que esse limite foi observado no caso concreto, **julgo improcedente a Denúncia quanto à exigência de caução ou seguro-garantia como condição de participação no certame.**

3. DA MEDIDA ADMINISTRATIVA DE MULTA

Diante das irregularidades reconhecidas nos autos — a saber: (i) exigência cumulativa de registros no CRA e no CREA como condição de habilitação; (ii) exigência de inscrição suplementar no CRA/BA para licitantes sediadas fora do Estado, ainda na fase de habilitação —, verifica-se a adoção de critérios não amparados por fundamentação técnica específica, em desconformidade com a

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

legislação aplicável e a jurisprudência dos Tribunais de Contas pátrios, inclusive desta Corte.

Além disso, (iii) a imposição de reconhecimento de firma e apresentação de registro fotográfico como requisitos obrigatórios nos atestados técnicos, bem como (iv) a exigência de profissional "*Supervisor de Trabalho em Altura*" e outros profissionais de nível superior vinculados ao quadro permanente da licitante, também na fase de habilitação, evidenciam inobservância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que orientam a atuação administrativa, mas também às normas legais pertinentes e à jurisprudência consolidada sobre o tema.

Evidencia-se, portanto, a responsabilidade do gestor municipal à época dos fatos, enquanto autoridade competente para homologar o certame e autorizar a celebração do contrato administrativo.

Em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas, que opinou pela aplicação de multa, entendo cabível a cominação da sanção pecuniária, com dupla natureza — punitiva e pedagógica — voltada à repressão da conduta lesiva e à prevenção de novas práticas irregulares no âmbito da gestão pública.

Ressalto que, para a definição do montante da multa, levo em consideração que, apesar das irregularidades reconhecidas, o certame contou com efetiva competitividade. Conforme registrado na Ata de Sessão e no Relatório de Classificação — documentos inseridos aos autos por iniciativa desta Relatoria (Docs. 16 e 17) —, participaram do Pregão Eletrônico nove empresas, das quais seis foram classificadas – inclusive a empresa Denunciante.

Esse contexto demonstra que, embora as exigências reconhecidas como indevidas tenham representado descompasso com os parâmetros legais e boas práticas administrativas, verificou-se, na prática, a ocorrência de um cenário de competitividade minimamente preservada no certame. Assim, considero esse aspecto como fator atenuante na fixação do valor da penalidade.

Desse modo, nos termos do art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, c/c o art. 1º, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992 e art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 06/1991 (Lei Orgânica do TCM/BA), e com base nos parâmetros estabelecidos pela Resolução n.º 1.492/2024, que fixa os limites de valor das multas para o exercício de 2025, entendo cabível a aplicação de multa ao Gestor no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais).

III. DISPOSITIVO

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7eea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

Do exposto, com fundamento no art. 91 da Constituição do Estado da Bahia, bem como nos arts. 3.º e 4.º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Denúncia (Processo TCM n.º 12794e25), apresentada pela pessoa jurídica ZC MARTINS COMÉRCIO DE ALIMENTOS E TRANSPORTE EIRELI, em face do Sr. JORGE LUÍS COSTA SULZ DE ALMEIDA, Prefeito de Itamaraju, do Sr. EURICO AGUINALDO SOUZA BATALHA, Secretário Municipal de Esporte e Cultura, e da Sra. LETHÍCIA PAIXÃO SANTANA, Agente de Contratação, e, no mérito, pela sua **PROCEDÊNCIA PARCIAL**, nos termos dos fundamentos acima expendidos.

VOTO, pela aplicação de multa ao Gestor, Sr. JORGE LUÍS COSTA SULZ DE ALMEIDA, em razão da irregularidade reconhecida, com fundamento no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 06/1991, fixando a sanção pecuniária no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), a ser recolhida aos cofres públicos municipais no prazo regimental.

VOTO, por fim, pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de Itamaraju para que, em futuras licitações, especialmente aquelas com objeto semelhante ao analisado, se abstenha de cometer as irregularidades identificadas no presente feito.

Por fim, determino à **Secretaria-Geral**:

I – Dê-se ciência deste acórdão ao Denunciante e aos Denunciados;

II – Dê-se conhecimento à 26ª Inspetoria Regional de Controle Externo, por intermédio da Superintendência de Controle Externo, para que, no âmbito de sua atuação, examine com especial atenção futuros editais de licitação promovidos pelo Município de Itamaraju e pelos demais sob sua jurisdição, que contenham regras semelhantes às ora analisadas, especialmente quanto aos critérios de habilitação técnica.

IV – Em atenção à Nota Recomendatória Conjunta da ATRICON n.° 01/2023[4], que encaminhe cópia do presente acórdão ao responsável pelo **Controle Interno da Prefeitura de ITAMARAJU**;

V – Após o trânsito em julgado, proceda-se ao arquivamento dos autos.

4 Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-ANTC-CNPGC-IBRAOP n.° 01/2023. Disponível em <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Nota_Recomendatoria_Conjunta_nBA_01-2023_-_Controladorias_Municipais_29_assinado-3-2-1.pdf>, acesso em: 18 de novembro de 2025.

Processo: 12794e25 - Doc. 39 - Documento Assinado Digitalmente por: RONALDO NASCIMENTO DE SANT ANNA - 18/12/2025 12:49:49
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 7ea0bfc-e10f-457d-b0c5-ab52e5ef5b4e

SESSÃO ELETRÔNICA DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 19 de novembro de 2025.

Cons. Ronaldo Nascimento de Sant´Anna
Relator

Assinado eletronicamente pelo Presidente da Sessão, conforme chancela eletrônica

Foi presente o Ministério Público de Contas
Procurador Geral do MPEC

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade desta deliberação/Acórdão, consulte o Sistema de Acompanhamento de Contas ou o site do TCM na Internet em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.