



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.111/2017
Autos: 812.413
Natureza: Edital de Licitação
Jurisdicionado: Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA/MG
Apensos: Licitação n. 775.461 e Denúncia n. 776.849

PARECER

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Tratam os presentes autos de Edital de Licitação, Concorrência DVLI.1020090481, deflagrada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA/MG, para sua subsidiária integral COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – COPANOR, do tipo técnica e preço, *“destinada a selecionar a proposta mais vantajosa para a Prestação dos Serviços de Fiscalização das obras e serviços de implantação e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e dos sistemas de esgotamento sanitário no âmbito da COPANOR”*.

2. Os documentos que integram o Anexo 1 (fls. 01/128) foram encaminhados a esta Corte de Contas em atenção ao ofício OF.14117/2008-SEC/PLENO.

3. Compulsando os autos dos processos apensos (Licitação n. 775.461 e Denúncia n. 776.849), verifica-se que o edital ora examinado foi deflagrado pela COPASA/MG em substituição à Concorrência DVLI.1020090012, cuja anulação foi determinada por esta Corte de Contas nos autos da Licitação n. 775.849 (fls. 201/210).

4. Autuada a documentação como Edital de Licitação e realizada a distribuição por prevenção ao Conselheiro Eduardo Carone Costa (fls. 12), foram os autos encaminhados à Coordenadoria de Área de Exame de Instrumento Convocatório de Licitação, que elaborou o estudo de fls. 16/23, cuja conclusão foi a seguinte:

Por todo o exposto, entende este Órgão Técnico que as irregularidades apuradas nos autos 776.849 e 775.461 foram sanadas no edital de Concorrência Pública nº DVLI.1020090481.

Quanto à recomendação (fl. 212 dos autos 776.849) de que o edital preveja de maneira clara as duas possibilidades do profissional se qualificar como RT (Responsável Técnico), quais sejam: a) estando registrado no CREA como RT da empresa; ou, b) registrando uma ART-“Anotação de Responsabilidade Técnica de Desempenho de Cargo e Função”, entende-se que os autos podem ser remetidos à CAEP/DAE para análise, tendo em vista os apontamentos desta nos autos 775.461 (fls. 160/171)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

5. Seguiu-se o estudo da CAEP/DAE, fls. 26/30, que assim concluiu:

Compulsando os autos, verificou-se que não constou no edital DVLI.1020090481 o esclarecimento quanto à questão da qualificação do profissional como RT (responsável técnico).

No item “c- Equipe Técnica” à fls. 28 do Anexo B – JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, constou:

“Pontuação: 6,5 pontos para cada atestado registrado no CREA de sistema (g.n.) (...)”.

No entanto, entende-se que da forma como foi colocada no edital, tal exigência não pode ser considerada como restritiva à ampla participação no certame.

Para tanto, A COPASA deverá, para fins de pontuação da equipe técnica, aceitar as duas maneiras do profissional se qualificar como RT (responsável técnico) de uma empresa, conforme conclusão do relatório da CAEP à fls. 171 (processo 775461), quais sejam:

- a) estando o mesmo registrado no CREA, como R.T. da empresa;
- b) registrando uma “A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica) de Desempenho de Cargo e Função”, por executar determinada atividade na empresa.

6. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas, distribuído ao então Procurador Cláudio Couto Terrão, que assim concluiu sua manifestação de fls. 33/39:

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas opina pela ilegalidade do procedimento licitatório em virtude da ausência de motivação da vedação à participação de consórcios, devendo a COPASA, para o prosseguimento do processo licitatório, apresentar a aludida fundamentação.

Opina, ainda, pela intimação do Presidente da COPASA, a fim de justificar a disparidade proporcional verificada entre os valores dos orçamentos constantes dos Editais das Concorrências Públicas nº DVLI 1020090012 (anulada nos autos 775.461) e DVLI 1020090481 (objeto do presente procedimento), bem como expor os motivos que levaram à redução do prazo de vigência do futuro contrato.

Por fim, opina o *Parquet* para que seja recomendado à Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais promover especial acompanhamento sobre aplicação dos valores repassados pelo Estado de Minas Gerais, nos termos dos convênios firmados com a COPASA/COPANOR, a fim de sejam efetivamente alcançados os fins almejados pela entidade política

É o parecer.

7. Em seguida, às fls. 40, determinou o Conselheiro Relator a intimação da COPASA para apresentar os esclarecimentos solicitados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

8. Apresentadas pela COPASA as justificativas de fls. 58/60, retornaram os autos à Unidade Técnica, que elaborou o reexame de fls. 67/83, no qual concluiu pela necessidade de citação dos responsáveis para apresentarem defesa quanto aos seguintes pontos: (i) vedação da participação de empresas em consórcios, ressaltando que apenas uma empresa foi classificada; e (ii) condições admitidas para o profissional se qualificar como Responsável Técnico da empresa licitante.
9. Após, o Ministério Público de Contas apresentou a manifestação preliminar de fls. 94/95, na qual, sem realizar aditamentos, requereu a citação dos responsáveis para apresentarem defesa em face das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica.
10. Citados, os responsáveis apresentaram as defesas de fls. 106/112 e 114/119, de igual teor.
11. Seguiu-se o exame da Unidade Técnica às fls. 130/133.
12. Posteriormente, retornaram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.
13. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

- 14. Preliminarmente, cumpre frisar que, ao contrário do apontado pela Unidade Técnica no item 5.1 de seu exame (fls. 133), não houve prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.**
15. A própria Unidade Técnica destaca no item 4.1.2 de seu exame (fls. 130-v) que os fatos analisados ocorreram em 2010 e a prescrição da pretensão punitiva foi interrompida com a autuação do feito em 03/02/2010 (fls. 12).
16. Considerando que o processo foi autuado antes de 15 de dezembro de 2011, devem ser adotados os prazos prescricionais previstos no art. 118-A da Lei Orgânica desta Corte de Contas, *in verbis*:

Art. 118-A – Para os processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotarse-ão os prazos prescricionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecurrível.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parágrafo único – A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.

17. Constata-se que o processo não permaneceu paralisado em um setor por período superior a cinco anos, nem transcorreu o prazo de oito anos entre a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição (03/02/2010) e a presente data.

18. Assim, no feito ora examinado não se verifica a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

19. No mérito, também divergindo do posicionamento da Unidade Técnica, entende o Ministério Público de Contas que as justificativas apresentadas pelos responsáveis não são suficientes para afastar a irregularidade consistente na vedação à participação de consórcios no certame.

20. Conforme ensina Marçal Justen Filho,¹ em que pese a decisão sobre a admissão ou não de consórcios ser discricionária, a Administração Pública deve fundamentá-la tendo em conta dois aspectos principais: a) se as empresas aptas a se reunirem em consórcio são capazes isoladamente de atender ao objeto do certame, tem-se diminuição da competitividade, pois elas poderiam competir entre si; b) no caso de objetos complexos, em que apenas poucas empresas isoladamente consigam prestá-lo, com o intuito de ampliar a concorrência, deve-se admitir a união de empresas em consórcio.

21. No mesmo sentido manifesta-se o Tribunal de Contas da União:

Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei no 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame.
(Acórdão 1636/2007 – Plenário. TCU)

A aceitação de empresas em consórcio na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme o art. 33, caput, da lei nº 8.666/93, requerendo-se, porém, que a sua vedação seja sempre justificada.
(Acórdão 1.678/2006 – Plenário. TCU)

22. Discricionariedade não pode ser confundida com arbitrariedade, uma vez que ao gestor público não é dada ampla liberdade para atuar de acordo com sua vontade. Nesse sentido é que o Ministério Público de Contas reitera o

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2008, p. 463-466.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

entendimento de que é imprescindível a motivação da vedação à participação de consórcios no certame. Tal motivação deveria estar inserida no bojo do procedimento licitatório, ainda em sua fase interna. Contudo, nem mesmo após serem citados para apresentar defesa no presente feito os responsáveis trouxeram argumentos capazes de afastar a irregularidade ora examinada.

23. Diversamente do afirmado pelos defendentes, não se verificou a existência de um grande número de empresas detentoras de experiência e competências técnicas necessárias para a execução do objeto licitado.

24. Conforme destacou a Unidade Técnica no exame de fls. 67/83, amparada na ata da sessão de julgamento juntada às fls. 85, das três empresas que participaram do certame, duas tiveram desclassificadas suas propostas técnicas, sendo classificada apenas a proposta técnica apresentada pela empresa Concremat Engenharia e Tecnologia Ltda.

25. Ou seja, no certame ora examinado, cujo valor estimado superou R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais), apenas uma empresa conseguiu demonstrar aptidão técnica para executar o objeto licitado.

26. Assim, a complexidade do objeto licitado e o vulto da contratação pretendida são elementos suficientes para, no presente caso concreto, concluir-se pela irregularidade da vedação da participação de consórcios.

27. Também não pode ser acatado o argumento de que a permissão da participação de consórcios seria prejudicial à execução do contrato em razão do tempo necessário para a formação do consórcio.

28. O objeto do certame ora examinado foi a contratação de serviços de fiscalização das obras e serviços de implantação e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e dos sistemas de esgotamento sanitário. (fls. 09 do Anexo 01)

29. E as informações prestadas pelo Diretor Presidente da COPASA às fls. 58/60 demonstram que a fiscalização das obras em andamento foram realizadas por aproximadamente 12 meses por equipe da própria COPASA.

30. Assim, o tempo necessário para constituição do consórcio a ser contratado, estimado pelos próprios responsáveis em 56 dias, não pode ser invocado como fator impeditivo à participação de consórcios no certame.

31. Ademais, acatar tal argumentação seria admitir a falta de planejamento da COPASA como elemento suficiente para justificar a vedação à participação de consórcios, em flagrante prejuízo à ampliação da competitividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

32. Diante do exposto, entende o Ministério Público de Contas ser irregular o item 8.1.1 do edital (fls. 13 do Anexo I) por vedar a participação de consórcios no certame em prejuízo à ampla participação e competitividade.

33. Impõe-se, assim, a aplicação de multa aos responsáveis em razão da irregularidade demonstrada, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08.

34. No que tange às formas para que o profissional detentor da ART fosse qualificado como Responsável Técnico de uma empresa para fins de pontuação da Equipe Técnica, entende o Ministério Público de Contas que não foi atendida pela COPASA a seguinte recomendação exarada no julgamento do apenso processo n. 775.461:

[...] Na oportunidade, recomendo à COPASA que, nos próximos editais, preveja, de maneira clara, as duas possibilidades do profissional se qualificar como R.T. (Responsável Técnico), quais sejam: a) estando registrado no CREA como RT da empresa; ou, b) registrando uma A.R.T. – “Anotação de Responsabilidade Técnica de Desempenho de Cargo e Função” por executar determinada atividade na empresa.
(fls. 209 do processo n. 775.461)

35. Ocorre que a ausência de juntada aos autos da fase externa do processo licitatório impede seja verificado se no certame ora examinado a COPASA admitiu ou não para fins de avaliação das propostas técnicas as duas formas do profissional se qualificar como responsável técnico.

36. Assim, considerando que o descumprimento de recomendação desta Corte de Contas não é passível de sanção; considerando que a conversão dos autos em diligência para juntada de novos documentos acarretaria a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas com fundamento no art. 118-A, II, da Lei Orgânica; e, ainda, considerando que o certame ora examinado ocorreu no exercício de 2010; entende o Ministério Público de Contas sequer ser necessária a expedição de nova recomendação à COPASA em relação ao item ora analisado.

CONCLUSÃO

37. Diante do exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas pela irregularidade do item 8.1.1 do edital** por vedar a participação de consórcios no certame em prejuízo à ampla participação e, **consequentemente, pela aplicação de multa ao Sr. Ricardo Augusto Simões Campos e ao Sr. Maurício Gonçalves Soares, Diretor Presidente da COPASA e Diretor da Divisão de Licitações de Obras, Serviços e Materiais, à época dos fatos, respectivamente, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

38. O Ministério Público de Conta **requer**, ainda, **seja adotada a necessária celeridade na tramitação e no julgamento do presente feito, autuado em 03/02/2010**, considerando o disposto nos artigos 110-C, 110-E e 110-F da Lei Complementar n. 102/08, a fim de evitar que ocorra a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

39. É o parecer.

Belo Horizonte, 23 de agosto de 2017

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas