



# Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



**PROCESSO n.º:** 1.047.744

**NATUREZA:** Denúncia

**DENUNCIANTE:** Otávio Carneiro de Mesquita Neto

**PROCURADOR:** Leonardo de Mello Moura - OAB/MG 100.829

**DENUNCIADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA

**EXERCÍCIO:** 2018

## **1. INTRODUÇÃO**

Tratam os autos de Denúncia, com pedido liminar, formulada pelo denunciante Otávio Carneiro de Mesquita Neto, por meio de seu procurador Leonardo de Mello Moura, em face de possíveis irregularidades havidas no edital de Concorrência Pública n.03/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Uberaba.

O objetivo da licitação é a outorga de concessão de serviço público precedida de obra para implantação, administração, gestão, operação, manutenção, exploração e expansão dos serviços públicos cemiteriais de cemitério tipo parque, incluindo a modalidade “cemitério parque particular”, destinado à inumação de cadáveres humanos e crematórios e serviços correlatos.

O valor estimado para a concessão é de R\$ 29.969.823,63 (vinte e nove milhões, novecentos e sessenta e nove mil, oitocentos e vinte e três reais e sessenta e três centavos) pelo período de 50 anos, contados da entrada em operação do cemitério, podendo ser prorrogado, caso haja interesse pelo Poder Concedente.

A denúncia foi protocolizada nesta Corte de Contas em 21/06/2018. Ao exercer o juízo de admissibilidade, o Exmo. Conselheiro Presidente, verificando a ausência de documentos necessários à admissibilidade da Denúncia, intimou o



## **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



procurador do denunciante para a apresentá-los no prazo de 10 dias, conforme fl. 18 dos autos.

Intimado, o procurador protocolou em 11/07/2018 a juntada dos documentos que restavam para a admissibilidade da denúncia, às fls. 20 a 73.

Determinada a autuação, os autos foram distribuídos em 18/07/2018 ao gabinete do Exmo. Conselheiro Gilberto Diniz que, em conformidade ao art. 126 – RI/TCE, fora redistribuído ao Exmo. Conselheiro substituto Hamilton Coelho.

Conforme despacho de fls. 77/78, após breve análise no portal eletrônico do Município de Uberaba, o Exmo. Conselheiro substituto Hamilton Coelho, constatou que o contrato decorrente do certame em comento, já havia sido assinado no dia 10/07/2018, motivo pelo qual, indeferiu o pedido liminar pleiteado, nos termos do art. 60 da Lei Complementar Estadual nº 102/08 e do art. 267 do Regimento Interno desta Casa.

Após, determinou a intimação do denunciante, remetendo os autos para exame técnico.

Ato contínuo, os autos chegaram nesta unidade técnica em 23/07/2018.

Em análise a denúncia, restou verificado por este órgão técnico, que faltavam nos autos alguns documentos necessários para a execução da correta análise. Logo, consoante relatório de fls. 84 e 85, fora requerida a realização de diligência, com intuito de solicitar o envio dos documentos faltantes.

Por conseguinte, em 14/08/2018, a Controladoria Geral do Município protocolou ofício às fls. 102 e 103, anexando os documentos solicitados em diligência.

Na data de 02/08/2018, cessada a situação que ensejou a redistribuição de que trata o art. 126 do RI/TCEMG, o processo retornou à relatoria do Exmo. Conselheiro Gilberto Diniz.



## **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



Em 08/08/2018, o Relator, ao analisar o acórdão proferido no processo nº 872.260, atualmente arquivado neste Tribunal, verificou que aqueles autos tratavam de denúncia formulada em face da Concorrência Pública nº03/2012, também deflagrada pela Prefeitura Municipal de Uberaba, para concessão de exploração de serviços públicos relacionados à construção de cemitério, isto é, licitação com objeto semelhante ao deste presente processo.

O Relator constatou ainda que, na sessão da Segunda Câmara ocorrida em 21/05/2015, diante da comprovação da anulação do referido certame, o processo foi extinto sem resolução do mérito, em face da perda do objeto da denúncia. Naquela ocasião, foi determinada ainda a intimação do Prefeito Municipal para que caso deflagrado novo certame com objeto idêntico ou semelhante, o edital deveria ser encaminhado a esta Corte de Contas, no dia subsequente ao de sua publicação.

À vista disso, o Exmo. Relator Gilberto Diniz, entendeu que devia ser reconhecida a prevenção, no caso em exame, e, por conseguinte, determinada a redistribuição dos autos ao Exmo. Conselheiro José Alves Viana, relator da Denúncia nº 972.260.

O Exmo. Conselheiro Presidente, com base na manifestação do Conselheiro Gilberto Diniz à fl. 90/90v, determinou à fl. 91, a redistribuição dos autos, em razão da conexão da presente matéria tratada com a examinada nos autos da Denúncia anterior.

Dessa forma, em 13/08/2018 os autos foram redistribuídos ao Conselheiro José Alves Viana.

À fl. 93/93v encontra-se manifestação do Conselheiro José Alves Viana indeferindo de pronto o pedido feito pelo Município de Uberaba (à fl. 96), no qual requereu vista dos autos pelo período de 15 dias.

Em 02/08/2018, a prefeitura protocolou sob o nº 004690310/2018 (fls. 108 a 112) a juntada da decisão do TJMG da 19ª Câmara Cível no Agravo de



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



Instrumento n. 1.0000.18.080885-9/002, determinando a suspensão da execução do contrato em comento.

Ato contínuo, na data de 13/11/2018, fora publicada pelo Exmo. Desembargador do TJ-MG, decisão proferida no dia 08/11/2018, em que o relator, reavendo aquilo que consignou na decisão que deferiu o efeito ativo de suspensão ao Agravo de Instrumento, decidiu por revogar a decisão que imprimiu o mencionado efeito ativo de suspensão ao recurso.

Com base no despacho de fl. 116, o Relator mandou que os autos fossem submetidos à análise técnica, com o posterior envio ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

Nesse sentido, esta equipe técnica promoveu a análise nos autos conforme fls. 119/131v., em seguida o Ministério Público de Contas manifestou-se preliminarmente, com base nas fls. 133/134.

É válido mencionar que os autos que tramitavam sob relatoria do Exmo. Conselheiro José Alves Viana, foram redistribuídos ao Exmo. Conselheiro Substituto Victor Meyer.

À fl. 134 encontra-se acostado despacho do Relator determinando que fosse realizada a citação dos representantes do Município para apresentarem defesa no prazo de 15 dias.

Em seguida, o sr. Prefeito de Uberaba – Paulo Piau Nogueira e demais oficiais, protocolaram nesta Corte de Contas, no dia 19/02/2019, defesa técnica e outros documentos, conforme fls. 153/467 dos autos.

É o relatório, no essencial.

---

## **2. DA ANÁLISE TÉCNICA**



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



Na análise preliminar entendeu este Órgão Técnico que a denúncia apresentada era parcialmente procedente quanto aos itens:

**2.1 Insuficiência de atestado e demais documentos da empresa ENGIMURB para comprovação de sua capacidade técnica;**

**2.3 Da alteração das condições de habilitação e das condições relativas à execução contratual sem a reabertura do prazo mínimo para apresentação das propostas, configurando violação ao art. 21 §4º da Lei 8.666/93;**

**2.6 Da indevida restrição ao universo de licitantes pela ampliação da abrangência da sanção de suspensão temporária de participação em licitação.**

As razões de tais exigências foram devidamente esclarecidas naquela assentada.

Nesta análise, este órgão técnico examinará a defesa e os documentos trazidos pelo Município de Uberaba.

Passa-se a análise.

### **2.1. DA INSUFICIÊNCIA DE ATESTADO E DEMAIS DOCUMENTOS DA EMPRESA ENGIMURB PARA COMPROVAÇÃO DE SUA CAPACIDADE TÉCNICA**

#### **Denúncia**

Conforme apontado em relatório precedente, a denunciante alegou à fl. 02v que, a empresa ENGIMURB não comprovou possuir qualquer experiência para executar os serviços públicos cemiteriais, vez que no consórcio do cemitério Jardim dos Girassóis, o papel da concessionária como engenheira não abrangia todos os objetos que constam no escopo do edital.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



Assim, o entendimento do denunciante exarado à fl.04v., foi no sentido de que:

*Em outras palavras, a ENGIMURB jamais administrou, geriu operou ou manteve serviços de cemitério, e isto fica evidente pela própria documentação acostada pela mesma aos autos. (Grifo do autor)*

Concluiu o denunciante que a empresa não possui qualquer experiência em relação ao objeto licitado, o que coloca em risco o sucesso do empreendimento e caracteriza, sem a menor sombra de dúvidas, flagrante violação aos princípios da isonomia, moralidade e probidade.

Em face da suposta omissão, requereu a procedência da denúncia, com a posterior decretação da nulidade da licitação.

### Defesa

Em sede de defesa, alegam os responsáveis às fls. 171/172, que o item 8.1.4.3 do edital, bem como o inciso III da Lei 8.666/93, são omissos, uma vez que não disciplinam regras específicas, nem tampouco a forma pela qual serão consideradas as experiências das empresas que pretendem apresentar atestados referentes à participação em consórcios anteriores, como forma de comprovação técnica.

Com base na fl. 173 dos autos, entendem os responsáveis que face a suposta omissão do edital e da lei, não há a razão para exigir ou fazer juízo de valor, sobre questão não tratada no instrumento convocatório, isto é, sobre a comprovação de experiência técnica por meio de participação em Consórcio.

Em decorrência disso e levando em conta a relação jurídica-negocial expressa no instrumento particular de constituição de consórcio, entendem ainda, que não há como considerar a divisão de percentual ou atribuição de participação



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



de cada uma das consorciadas, mas que deve ser levado em consideração a comunhão de esforços entre a proprietária, gestora, arquiteta e engenheira, haja vista que as cláusulas contratuais as põem em manifesta sintonia, solidariedade e harmonização em relação as atividades preestabelecidas voltadas para a construção do empreendimento.

Por esse motivo, ressaltam os responsáveis que o entendimento prevalecente, recepcionado por doutrina, jurisprudência e pelo STJ é **que, havendo divergências quanto à comprovação de qualificação técnica, a solução para tais casos, deve partir do Edital, da posição da Comissão de Licitação e, acima de tudo, da aplicação cautelosa dos princípios que informam o assunto.** (Grifo nosso)

Vale ressaltar que, com base nas fls. 856/861 do (CD-ROM) a Comissão de Licitação, após os pareceres da Comissão Técnica de Engenharia e da Procuradoria Municipal, se posicionou decidindo pela habilitação da empresa ENGIMURB no processo licitatório.

Nesse sentido, é oportuno transcrever o entendimento adotado pelos responsáveis, conforme fl. 167, senão vejamos:

A questão central debatida é a comprovação de qualificação técnica por parte da empresa, que o Município de Uberaba entende demonstrada, em face de participação da mesma no consórcio, somatório de atestados, **não exigência individualizada no edital e decisão soberana da Comissão Permanente de Licitação.** (Grifo nosso)

Logo, considerando a suposta omissão de previsão no instrumento convocatório nº 003/2018 e na Lei 8.666/93 quanto à forma de utilização de atestados relativos a obras desenvolvidas em consórcios anteriores; considerando que o entendimento da Comissão de Licitação foi de que a concessionária ENGIMURB deveria ser habilitada, concluíram os responsáveis que, para fins de



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



sanar as divergências existentes quanto à comprovação da qualificação técnica, deve ser respeitado o posicionamento da Comissão de Licitação, que entendeu pela habilitação da licitante.

### **Análise:**

Inicialmente, no que se refere à suposta omissão no edital nº 003/2018 e na Lei 8.666/93 apontada pelos responsáveis, quanto a forma de utilização de atestados relativos a obras desenvolvidas em consórcios anteriores, os responsáveis manifestaram que:

**Observa-se que no inciso III do artigo 33 da Lei nº 8.666/93, para efeito de qualificação técnica, admite-se o somatório dos quantitativos de cada empresa consorciada. A norma não previu, entretanto, regra específica para o caso de as consorciadas pretenderem demonstrar a qualificação técnica adotando-se o quantitativo relativo a atividade desenvolvida anteriormente em consórcio. (Grifo nosso)**

É válido ressaltar que em relatório precedente, esta unidade técnica destacou que o instrumento particular de constituição de Consórcio, o qual prevê as consorciadas na situação de: as sociedades W.J.N Construtores e Participações LTDA e S.F.M Construtores e Participações LTDA como **proprietárias**; a empresa Pires Pinto Empreendimentos Imobiliários LTDA como **gestora**; COTA Empreendimentos Imobiliários LTDA como **arquiteta** e a empresa ENGIMURB na qualidade de **Engenheira**, foi apresentado à comissão de licitação pela concessionária, como meio de comprovação de capacidade técnica. (Grifo do autor)

Ressalta-se que, conforme fl. 170 dos autos, antes da Comissão de Licitação decidir sobre a veracidade e efetividade dessa comprovação de capacidade técnica advinda de consórcio anterior, a Comissão, visando obedecer



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



aos itens 7.6, 8.1.6 e 22.7 do edital, teve o cuidado de adotar providências imprescindíveis na análise do consórcio, realizando diligências e buscando o posicionamento da Procuradoria Geral do Município e da Comissão Técnica de Engenharia, as quais, após verificar a documentação, entenderam que a concessionária ENGIMURB estaria habilitada para concorrer a licitação.

Nesse sentido, é válido transcrever o posicionamento da Comissão Técnica de Engenharia à fl. 840 (CD-ROM), senão vejamos:

**Assim, tendo a Comissão Técnica de Engenharia verificado os documentos complementares apresentados pelo licitante ENGIMURB, resta demonstrado que a mesma integrou o consórcio para a construção do cemitério Parque Jardim dos Girassóis da cidade de Ribeirão Preto/SP, com 41.448 jazigos. O ART da construção do Cemitério, Amir Choib, é sócio proprietário da licitante ENGIMURB, como faz prova a 5ª alteração contratual de fl. 446/466 e consta do instrumento de constituição de consórcio. (Grifo nosso)**

Do mesmo modo, a Procuradoria Geral do Município se manifestou concluindo que:

**Assim, diante das manifestações técnicas, a Comissão de Licitação encaminhou o processo para manifestação da Procuradoria Geral que concluiu que os documentos apresentados pela licitante preencheram os pressupostos do edital, superando a inabilitação da empresa, pois atendeu os índices contábeis, com o devido registro no órgão competente do balanço patrimonial dos anos de 2017 com a integralização do capital social. (Grifo nosso)**

Ademais, quanto ao apontamento em questão, é viável mencionar a redação do artigo 33, caput e inciso III, da Lei de Licitações e Contratos:

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

[...]

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, **admitindo-se, para efeito de**



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



**qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado**, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei. (Grifo nosso)

Nota-se que da leitura do inciso III do art. 33 da Lei 8.666/93, é claro perceber que de fato a lei autoriza o somatório dos quantitativos de cada consorciada. Entretanto, como bem pontuado pelos responsáveis, a lei não prevê regra clara e específica para o caso de comprovação da capacidade técnica por meio de atividade desenvolvida em consórcio anterior.

Da mesma forma, no que se refere ao edital nº 03/2018, mais especificamente no item 5.11 – Da participação de consórcio, percebe-se que segundo fls. 28/29, o instrumento convocatório é omissivo ao tratar sobre a comprovação técnica por meio de participação anterior em consórcio. A redação do dispositivo 5.11.1, não versa sobre nenhuma condição ou regra para o caso, exigindo tão somente, que, para fins de participação de empresas em consórcios anteriores, seja atendido o disposto nos incisos I a V e §§ 1º e 2º, do artigo 33 da Lei 8.666/93. Logo, o edital que é omissivo faz remissão à Lei 8.666/93, que por si só, também é omissiva.

No tocante à falta de previsão legislativa e editalícia, o doutrinador Marçal Justin Filho, sustenta que:

A Lei nº 8.987/95 disciplina as licitações em nove artigos, dos quais se referem a consórcios. Essa situação não pode ser comparada com a da Lei nº 8.666/93, que apresenta dezenas de artigos acerca de licitação, sendo apenas um referido especificamente aos consórcios. Ressalta-se, porém, que não se trata de mera questão quantitativa. O tópico que desperta a atenção do intérprete **é a generalidade e a superficialidade** com que a Lei nº 8.987/95 trata de quase todas as questões acerca de licitações.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



**Quanto ao tema dos consórcios, a minúcia do legislador é quase idêntica à da Lei Nº 8.666/93. (Grifo nosso) [2003, p. 230].<sup>1</sup>**

Conforme entendimento acima exarado, verifica-se que houve falha técnica do legislador e do Município de Uberaba ao tratarem sobre o assunto. Cumpre destacar que a Lei 8.666/93, trata de maneira rasa e superficial sobre a forma utilização de atestados em consórcios anteriores, o que retira a possibilidade de discussão sobre o assunto, por não ser um tema claramente aprofundado em lei, nem tampouco, no edital.

Convém ressaltar também que a única exigência de documentação pertinente à participação em consórcio descrita no instrumento convocatório, conforme item 5.11.1.2, à fl. 28 dos autos, fora devidamente cumprida pela licitante, conforme se vê:

**O instrumento de compromisso público ou particular de constituição de consórcio** deve, **obrigatoriamente**, ser subscrito pelos consorciados, **sob pena de inabilitação**, bem como assinalar as respectivas proporções de participação das empresas consorciadas. (Grifo nosso)

Dessa maneira, em decorrência da lacuna existente na Lei e no instrumento convocatório, entende esse órgão técnico que conforme alegado pelos responsáveis, deve ser levado em consideração a comunhão de esforços entre a proprietária, gestora, arquiteta e engenheira, como forma de comprovação de capacidade técnica, visto que para fins de licitação e de contratação administrativa, o consórcio produz uma espécie de sociedade de fato, em que todos os atos praticados individualmente se comunicam aos demais consorciados, configurando, com base no artigo 33, inciso V, da Lei 8.666/93 e artigo 19, §2º da Lei 8.987/95, responsabilidade solidária entre todas as consorciadas.

Ainda, também sobre o assunto Marçal Justen Filho relata:

---

<sup>1</sup> FILHO, Marçal Justin. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. 1ª edição. p. 230.

A solução adotada nas Leis 8.666/93 e 8.987/95 configura-se adequada. Seria inadequado, até em termos lógicos, encampar a regulação do direito privado. **É que a Administração Pública considera, para contratar, o conjunto dos recursos (em acepção ampla) dos diversos consorciados.** Produz-se uma soma, em que o importante é o conjunto total de bens, recursos financeiros, capacitação técnica, etc. – **a Administração não toma em vista cada consorciado individualmente. Os consorciados comparecem diante da Administração como unidade. Logo, devem manter essa unidade, relativamente aos atos que possam gerar sua responsabilidade. Significa a necessária responsabilidade solidária dos envolvidos,** em que todos os consorciados devem responder juridicamente como unidade perante à Administração. (Grifo nosso) [2003, p. 230].<sup>2</sup>

Assim, entende-se que a atividade desenvolvida anteriormente pela empresa ENGIMURB é suficiente para atender o objeto desta concorrência pública, motivo pelo qual conclui que a licitante comprovou possuir capacidade técnica para o executar o objeto da licitação, levando em consideração o conjunto de recursos e a unidade das consorciadas no empreendimento do cemitério da cidade de Ribeirão Preto.

**Por outro lado, é necessário por em evidência que da leitura do edital, percebe-se que de fato o Município de Uberaba errou em não especificar a forma pela qual deveria acontecer a comprovação de capacidade técnica da licitante que desejasse demonstrar sua capacidade por meio de participação em consórcio anterior. Com efeito, as informações apresentadas no edital são insuficientes para tratar sobre o assunto em questão. Todavia, mesmo diante da falha contida no instrumento convocatório, esta unidade técnica entende não haver erro grosseiro ou dolo por parte dos responsáveis quando da elaboração do edital.**

Por essa razão, entendemos que a irregularidade identificada poderá ser afastada, mas, **recomendamos que nos próximos editais feitos pela Prefeitura**

---

<sup>2</sup> FILHO, Marçal Justin. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. 1ª edição. p. 231.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



**de Uberaba, haja especificação de forma clara, evidente e precisa sobre a participação em consórcio, de forma a eliminar futuras divergências decorrentes de omissão**

Por todo o exposto, face à lacuna existente na lei e no edital, e considerando a comunhão de esforços adquirida em consórcio anterior entre a proprietária, gestora, arquiteta e engenheira, este órgão técnico conclui pelo acolhimento da tese de defesa apresentada pelos responsáveis, haja vista que a concessionária comprovou possuir capacidade técnica para executar o objeto do certame ora em apreço.

**Dessa forma, conclui-se que as irregularidades identificadas foram sanadas e afastadas, sendo improcedente a denúncia em relação a esse apontamento.**

### **2.3 DA ALTERAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO E DAS CONDIÇÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO CONTRATUAL SEM A REABERTURA DO PRAZO MÍNIMO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS. VIOLAÇÃO AO ART. 21§4º DA LEI 8.666/93.**

#### **Denúncia:**

Restou verificado no relatório técnico anterior, que o denunciante apontou que, no certame em comento, houve alteração no edital sem que tivesse sobrevindo, por sua vez, novo prazo para que os interessados pudessem se adequar tempestivamente.

Ainda, o denunciante também questionou acerca da alteração no item 16.1 do edital, feita em 29 de março de 2018, conforme errata acostada à fl. 416 dos autos.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



Onde se lê:

16.1. Se responsabilizar pelo pagamento da aquisição da área para implantação do cemitério parque declarada de utilidade pública pelo município de Uberaba, assim como todos os tributos e encargos, após o cumprimento do item 15. 22 desse edital.

Leia-se:

16.1. Se responsabilizar pelo pagamento da aquisição da área para implantação do cemitério parque declarada de utilidade pública pelo município de Uberaba, assim como todos os tributos e encargos, após o cumprimento do item 15. 22 desse edital, **no prazo de até 10 (dez) dias após a adjudicação do objeto.** (Grifo do autor)

Destarte, o entendimento do denunciante, à fl. 7v. foi que as alterações realizadas no instrumento convocatório, geraram impacto na formulação das propostas dos licitantes, o que, conseqüentemente, resultou em violação ao art. 21 §4º da Lei nº 8.666/93 e indevida restrição e direcionamento do rol de licitantes.

Por fim, no que se refere aos tópicos questionados, o denunciante terminou seu apontamento, concluindo:

Alterar o edital permitindo que mais empresas se qualifiquem para a execução do contrato sem possibilitar o tempo legal necessário para a elaboração de propostas e alterar as condições relativas à execução contratual, implicando no remanejamento de todo o conjunto das obrigações impostas à concessionária às vésperas da sessão de entrega e abertura dos envelopes caracteriza nefasta violação ao princípio da ampla competição, implicando em beneficiamento e direcionamento da licitação para quem, porventura, já tivesse conhecimento prévio da alteração que seria empreendida e em violação ao art. 21 §4º da Lei nº 8.666/93, que é categórico ao dispor acerca da necessidade de reabertura do prazo para elaboração das propostas, em caso de alteração das exigências edilícias.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME

Coordenadoria de Fiscalização de Concessões



Em face da suposta irregularidade, requereu a procedência da denúncia quanto a esse apontamento, com a posterior decretação da nulidade da licitação.

### Defesa

Em suma, os responsáveis contestaram à fl. 161, que o relatório precedente feito por este órgão técnico não levou em conta duas situações, quais sejam:

a) Que o item 16.1 expressamente ressalvou o pagamento da área após o cumprimento do item 15.22, isto é, já existia um prazo pré-estabelecido no edital, conforme se vê:

15. Realizar, no mês de março/2018, estação de maior precipitação, pluviométrica, novo estudo do nível máximo do lençol freático, em conformidade com o art. 3º, I, alínea “c” da Resolução CONAMA n. 335/2003.

b) Que o relatório não fez menção ao fato de que as alterações não afetaram a formulação das propostas, como previsto pelo art. 21, §4º, da Lei de Licitações e Contratos:

§4º. Qualquer modificação no edital, exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, **exceto quando, inquestionavelmente, a alteração, não afetar a formulação das propostas.** (Grifo do autor)

A priori, é válido ressaltar que os responsáveis esclareceram que o Envelope I previsto no item X do edital, refere-se aos documentos de habilitação. Já o Envelope II previsto no item XI do edital, é o envelope referente às propostas de preços.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



Destarte, alegou a defesa que a alteração no item 8.1.4.3 não envolveu qualquer valor financeiro, nem tampouco qualquer valor de proposta. Alegaram que a dispensa do registro em conselhos competentes, foi benéfica aos licitantes e não restritiva.

Do mesmo modo, relataram que o item 16.1 do edital também não se refere à formulação das propostas, todavia, a alteração se refere às obrigações da contratada. Nesse sentido, manifestaram:

A alteração do item 16.1 foi nas obrigações que não refletia na proposta, seja no ENVELOPE I, seja no Envelope II.

Dessa forma, o entendimento dos responsáveis à fl. 162 dos autos, é que o item IX - Proposta de preço, bem como o item XI – Da abertura e julgamento do envelope II (proposta de preço), ambos do edital, não sofreram alterações, nem sequer afetaram os documentos do envelope II ou qualquer outro critério de julgamento, razão pela qual entendem que não houve restrição à competitividade da licitação.

### **Análise:**

É válido destacar que conforme apontado anteriormente por esta unidade técnica, na data de 28 de março de 2018, 5 dias úteis antes da data designada para a realização da sessão pública de entrega e abertura dos envelopes, marcada para 05 de abril de 2018, os itens 8.1.4.3 e 16.1 do edital sofreram mudanças.

Da leitura da nova redação dada ao dispositivo 16.1 do edital, verifica-se que fora acrescentado um prazo de até 10 dias após a adjudicação do objeto, para que a concessionária vencedora pudesse se responsabilizar pelo pagamento da aquisição da área destinada ao empreendimento.

16.1. Se responsabilizar pelo pagamento da aquisição da área para implantação do cemitério parque declarada de utilidade pública



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



pelo município de Uberaba, assim como todos os tributos e encargos, após o cumprimento do item 15.22 desse edital, **no prazo de até 10 (dez) dias após a adjudicação do objeto.** (Grifo do autor)

No que se refere à alteração do item 16.1, os responsáveis alegam que não houve restrição à competitividade da licitação, uma vez que tal dispositivo já tinha um prazo pré-estabelecido, após o cumprimento do item 15.22, conforme se vê:

15.22 Realizar, no mês de março/2018, estação de maior precipitação pluviométrica, novo estudo do nível máximo do lençol freático, em conformidade com o art. 3º, I, “C” da Resolução CONAMA n. 335/2003.

É oportuno destacar que o artigo 21 §4º da Lei 8.666/93 é claro ao estabelecer que qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. Verifica-se que, como alegado pela defesa, no certame ora em apreço, a alteração no item 8.1.4.3 não envolveu qualquer valor financeiro, nem tampouco qualquer valor de proposta. Do mesmo modo, a alteração sofrida no item 16.1 se referiu às obrigações da contratada, isto é, não houve interferência na elaboração das propostas.

Nesse sentido, esta unidade técnica entende que deve ser acolhida a tese de defesa apresentada pelos responsáveis, que acreditam que as alterações nos itens 8.1.4.3 e 16.1 não impactaram nas formulações das propostas, nem trouxeram qualquer consequência ou prejuízo aos licitantes.

**Dessa forma, conclui-se que as irregularidades identificadas foram sanadas e afastadas, sendo improcedente a denúncia em relação a esse apontamento.**



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



## 2.6 DA INDEVIDA RESTRIÇÃO AO UNIVERSO DE LICITANTES PELA AMPLIAÇÃO DA ABRANGÊNCIA DA SANÇÃO DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO

### Denúncia:

A denúncia questionou o item 5.4 do edital, alegando que a sanção de suspensão do direito de participação em licitação ficaria restrita ao ente aplicador da penalidade. Entendeu o denunciante que o Município de Uberaba ampliou o rol de aplicabilidade dessa sanção.

5.4. É vedada a participação de empresas

(...)

5.4.3. Empresa suspensa ou impedida de transacionar com a Administração Pública ou qualquer de seus órgãos descentralizados.

O denunciante ressaltou que o art. 87 da Lei 8.666/93, traz diferença, no que se refere à natureza e abrangência das sanções a serem aplicadas pela Administração.

Desse modo, alegou o denunciante à fl.11 dos autos, que há distinção ao conceito de Administração e Administração Pública. Em resumo, defendeu o denunciante que, a leitura do artigo 87 da Lei de Licitações e Contratos, estabelece que a sanção de **suspensão temporária de participação em licitação ou impedimento de contratar**, prevista no inciso III, abrangeria à **Administração**, apenas para o órgão público competente para aplicar sanção, não se estendendo à **Administração Pública** (como um todo) direta e indireta e suas respectivas entidades. Isso posto, concluiu que, houve notório equívoco por parte da Prefeitura de Uberaba em estender à aplicação da sanção a toda Administração Pública. (Grifo do autor)



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



Em face da suposta irregularidade, requereu a procedência da denúncia quanto a esse apontamento, com a posterior decretação da nulidade da licitação

### **Defesa:**

Em relação ao item 2.6, manifestou a defesa à fl. 163, que a Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Uberaba, visa aperfeiçoar seus editais, buscando sempre subsídios em outros editais, em especial aos do TJMG, do Ministério Público e do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Informaram que, no certame ora em apreço, a cláusula que veda a participação da empresa de transacionar com a Administração Pública, foi extraída dos editais do TJMG e do Ministério Público de Minas Gerais, conforme se vê:

Edital do Ministério Público de Minas Gerais apontado pela defesa às fls. 163/164:

#### **Edital MPMG**

PROCESSO: nº 6/2019

Unidade: 1091040

Modalidade: Concorrência

Tipo: Técnica e Preço

Regime de execução: Empreitada por preço unitário

Objeto: Contratação de empresa especializada para elaboração de projetos executivos e orçamentos para construções, ampliações e/ou reformas de edificações em uso pelo Ministério Público de Minas Gerais.

(...)

#### **4. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO**

##### **4.1. Não poderão participar da presente licitação empresário individual ou sociedades empresárias que:**

4.1.1. **Tenham sido suspensas** do direito de participar de licitação e impedidas de contratar com qualquer órgão da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, nos termos do



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



art. 87, III, da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 38, III, do Decreto Estadual nº 45.902/12; (Grifo do autor)

Edital do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, também citado pela defesa às fls. 164/165:

### **Edital TJMG**

Edital nº 16 PUBLICADO/2019-PRESIDÊNCIA/SUP.

COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – CEL

Processo de Compra: SIAD nº 20/2019

Modalidade: Concorrência

Regime de Execução: Empreitada por preço global – Tipo: Menor Preço.

Unidade Requisitante: GERÊNCIA DE PROJETOS – GEPRO/  
DIRETORIA EXECUTIVA DE ENGENHARIA E GESTÃO  
PREDIAL – DENGEP.

(...)

### **3. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO**

3.2. Não poderá participar da presente licitação o empresário individual ou a sociedade empresária:

(...)

**B). Suspenso (a) de participar em licitação e impedido de contratar junto a qualquer órgão da Administração Pública do Estado de Minas Gerais;** (Grifo do autor)

Assim, entendem os responsáveis às fls. 165/166 que, se for acolhida a tese apresentada por esta Coordenadoria de que a suspensão prevista no artigo 87, III, da Lei 8.666/93 se aplica apenas à Administração ente aplicador da sanção, os editais paradigmas do TJMG e do MPMG acima citados, também estariam em contrariedade quanto à limitação da sanção de suspensão.

Isso posto, a defesa concluiu que o edital da Prefeitura Municipal de Uberaba, em especial o item 5.4 e 5.4.3, está em estrita consonância com os editais do MPMG e do TJMG.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



### Análise:

Conforme já apontado no primeiro relatório técnico, sobre o assunto, convém citar o teor do artigo o art. 87 da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

(...)

III - Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **Administração**, por prazo não superior a 2 (dois) anos

IV - Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a **Administração Pública** enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (Grifo do autor)

Os responsáveis alegam que o dispositivo que trata sobre as condições de participação das empresas, previsto no item V do edital da Prefeitura Municipal de Uberaba, está em estrita conformidade com os editais do TJMG e do MPMG, os quais, como citados acima, não discriminam os conceitos de Administração e Administração Pública.

Entretanto, o artigo 6º da Lei 8.666/93 traz a diferenciação do que se deve entender por “Administração” e o que se deve entender por “Administração Pública”:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XI - **Administração Pública** - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



XII - **Administração** - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente; (Grifo nosso)

(...)

Dessa forma, da análise conjunta de ambos incisos do artigo 6º da Lei 8.666/93, verifica-se distinção entre os conceitos de Administração e Administração Pública.

Nessa esteira, vale ressaltar que o item V do edital da Prefeitura Municipal de Uberaba está em desconformidade com o art. 6º da Lei nº 8.666/93, mas que analisando os autos, pode-se dizer que os responsáveis agiram de boa-fé quando buscaram subsídios nos editais do TJMG e do MPMG como paradigmas, razão pela qual, devem ser afastadas as irregularidades identificadas, **sendo improcedente a denúncia em relação a esse apontamento.**



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais - DFME*

*Coordenadoria de Fiscalização de Concessões*



### **3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Segundo análise proferida, conclui esta Unidade Técnica que os itens denunciados não foram considerados procedentes e não foram verificadas outras irregularidades que justifiquem a anulação do certame.

#### **➤ 2.1 Da insuficiência de atestados e demais documentos da empresa ENGIMURB para comprovação de sua capacidade técnica.**

Entende este órgão técnico que pode ser afastada a irregularidade decorrente deste apontamento, julgando improcedente a denúncia, uma vez que a empresa concessionária comprovou obter capacidade técnica para desempenhar o objeto licitado. No entanto, recomenda-se que quando da elaboração de futuros editais pela Prefeitura Municipal de Uberaba, haja especificação clara e essencial sobre as condições de participação em consórcios anteriores, de forma a eliminar possíveis divergências que possam ocorrer.

#### **➤ 2.3 Da alteração das condições de habilitação e das condições relativas à execução contratual sem a reabertura do prazo mínimo para apresentação das propostas. Violação ao art. 21§4º da Lei 8.666/93**

Esta unidade técnica entende que as irregularidades identificadas foram sanadas e afastadas pela defesa, comprovando-se que de fato não houve violação ao artigo 21 §4º da Lei 8.666/93, sendo, portanto, improcedente a denúncia em relação a esse apontamento.

➤ **2.6 Da indevida restrição ao universo de licitantes pela ampliação da abrangência da sanção de suspensão temporária de participação em licitação.**

Entende este órgão técnico que também poderá ser afastada a irregularidade decorrente deste apontamento, julgando improcedente a denúncia, levando em consideração a presunção de boa-fé dos responsáveis quando da elaboração do edital de concorrência pública.

Na oportunidade, informamos ainda que a presente análise se limitou ao escopo dos questionamentos apontados na denúncia, o que não impede que seja novamente submetido à apreciação técnica, caso novos fatos eventualmente ocorram.

Em razão de restar comprovado que os pontos denunciados não ensejam irregularidades, **propõe esta Coordenadoria julgar improcedente a denúncia, com o posterior arquivamento do presente feito.**

Ainda, em obediência ao despacho proferido pelo Relator à fl. 134, os autos devem ser remetidos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo.

À consideração superior.

CFCO, aos 10/06/2019.

---

Luciana Menicucci de Miranda Procópio

Analista de Controle Externo

TC 2747-0