



Processo n.: 1092389 (apenso 1095060)
Natureza: Denúncia
Exercício: 2020
Denunciante: Worldcom Comercial Ltda. - ME
Denunciada: Prefeitura Municipal de Monte Sião

I – INTRODUÇÃO

Trata-se de denúncia oferecida pela empresa Worldcom Comercial Ltda - ME, em face do Edital de Tomada de Preços nº 002/2020, Processo Licitatório nº 111/2020, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Monte Sião, cujo objeto é a escolha da proposta de menor preço, sob o regime de empreitada global, compreendendo material e mão-de-obra para Execução de Obra Pública na Planta da Iluminação Pública de substituição de lâmpadas por Luminária de Led para a Diretoria de Obras Urbanas e Rurais da Prefeitura Municipal de Monte Sião/MG, conforme Memorial Descritivo, Planilha Orçamentária, Cronograma Físico-Financeiro e Projetos em anexo, que passam a integrar o presente Edital (Peça 5, Arquivo/SGAP 2160096)

Após adequação, pela Denunciante, aos requisitos regimentais para recebimento da denúncia, mediante o despacho de 16/07/2020, a Presidência desta Casa a recebeu (Peça 7, Arquivo/SGAP n. 2160100), cujo processo decorrente foi distribuído à relatoria do Exmo. Conselheiro Durval Ângelo (Peça 8, Arquivo/SGAP 2160101).

Por intermédio do despacho de 17/07/2020, o Relator determinou o encaminhamento dos autos à CFEL, para análise preliminar, e, em seguida, à 1ª CFOSE, para se manifestar nos autos, e, depois, devolvidos ao seu Gabinete, após conclusos (Peça 9, Arquivo/ SGAP 216487).

Atendendo à determinação acima, a CFEL concluiu pela procedência da denúncia, no que se refere à alegação de restrição de competitividade em relação à obrigatoriedade de visita técnica sem justificativa, (Peça 10, Arquivo SGAP/ 2162794), entendimento esse corroborado pela 1ª CFOSE, em seu parecer técnico (Peça 12, Arquivo/ SGAP 2171448).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em seguida às referidas manifestações, o Relator determinou a suspensão liminar do certame (Tomada de Preços n. 002/2020, Processo Licitatório n. 111/2020), conforme Peça 14, Arquivo SGAP/ 2181174, decisão referendada pelos Srs. Conselheiros da 1ª Câmara, em sessão de 11/08/2020 (Peça 23, Arquivo/SGAP 2188506).

Após a referida decisão, a Presidente da Comissão Permanente de Licitação e Chefe da Divisão de Licitações do Município de Monte Sião, Danieli A.D. de Faria, informou que a Tomada de Preços 02/2020 havia sido anulada (Peça n. 25, Arquivo/SGAP 2189110, sendo juntados os documentos relativos à tal anulação às peças 26 a 30, Arquivos/SGAP 2189112, 2190279, 2190280, 2193887, 2193950).

Depois, a Administração informou que foi publicado novo edital com objeto idêntico, tratando-se da Tomada de Preços nº 004/2020, Processo Licitatório nº 136/2020 (Peça 31, Arquivo/ SGAP 2194836), sendo encaminhados o instrumento convocatório (Peça 32, Arquivo/ SGAP 2194836) e demais documentos relativos a esse novo edital (Peças 33 a 40, Arquivos/ SGAP 2194851, 2195264, 2195266, 2195268, 2195311, 2195316, 2195321 e 2195324).

Considerando a anulação da TP n. 111/2020, Processo Licitatório n. 111/2020, pela Prefeitura Municipal e a deflagração de novo certame – Edital de Toma de Preços TP nº 004/2020 – Processo Licitatório n. 136/2020, além da exposição contida na Denúncia 1095060, o Relator determinou o encaminhamento dos autos à CFEL, para análise técnica preliminar, abordando o pedido liminar formulado pela denunciante, e, em seguida, à 1ª CFOSE, para se manifestar nos autos, inclusive sobre o pedido liminar formulado pela empresa denunciante, devendo os autos, ao final, serem devolvidos ao seu Gabinete (Peça 43, Arquivo/SGAP 2221935).

Em atendimento à determinação do Conselheiro Relator, os presentes autos foram apensados ao processo nº 1095060 (Termo de Apensamento - Peça 44, Arquivo/SGAP 2226774).

Diante do despacho contido à Peça 43, Arquivo/SGAP 2221935, a CFEL assim se manifestou (Peça 45, Arquivo/ SGAP n. 2227787):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Da obrigatoriedade da visita técnica. (Denúncia1092389)
- Das certidões de acervo técnico- CATs. (Denúncia1095060)
- Da irregularidade na restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a empresa licitante.

Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:

- Da ausência de precificação do projeto executivo. (Denúncia1095060)

Pela remessa dos autos a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, para análise no que se refere aos seguintes fatos:

- Da legalidade na indicação das parcelas de maior relevância técnica, constantes do item 2 da Planilha Orçamentária.

Registre-se que, apesar de constar no edital que a abertura das propostas ocorreria na data passada de 03/09/2020, não se tem notícia de eventual homologação do certame e nem de assinatura do respectivo contrato, de modo que esta Unidade Técnica sugere a suspensão do certame em análise, uma vez presentes os requisitos do periculum in mora e fumus boni iuris.

Também atendendo à mesma determinação do Relator, contida no mencionado despacho, a 1ª CFOSE assim concluiu, conforme Peça 47, Arquivo/SGAP n. 2267336:

Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Da exigência indevida de qualificação técnica (Denúncia 1095060)

De forma a reiterar o registro que foi realizado na conclusão do relatório da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL), apesar de constar no Edital de Tomada de Preços nº 004/2020 que a abertura das propostas ocorreria na data passada de 17/09/2020, ainda consta no site da prefeitura o status de "Em Andamento" e não "Homologada", de modo que esta Unidade Técnica também sugere a suspensão do certame em análise, uma vez presentes os requisitos do periculum in mora e fumus boni iuris. O perigo de dano consiste na possibilidade de o contrato ser assinado a qualquer momento, de modo a trazer eventuais prejuízos aos cofres públicos. A probabilidade do direito, outro requisito necessário para suspensão do procedimento licitatório, está caracterizada nos autos em razão da irregularidade apontada.

Em seguida às manifestações da CFEL e da 1ª CFOSE, o Relator determinou a intimação, por email, do Sr. José Pocai Júnior, Prefeito do Município



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

de Monte Sião, e da Sra. Danieli Antonina Domingues de Faria, Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Monte Sião e uma das subscritoras do edital, para que, no prazo de 3 dias úteis, contados da data em que tiverem ciência do presente despacho, (1) encaminhassem, de forma sequencial, cópias de todos os documentos que compõem os autos da Tomada de Preços n. 4/2020, fases interna e externa, e (2) informassem se o respectivo contrato já tinha sido assinado, e recomendou ainda que o Sr. José Pocaí Júnior suspendesse a assinatura do contrato, caso, até aquele momento, não tivesse ocorrido a celebração do ajuste (Peça 49, Arquivo/ SGAP 2271424).

Em resposta, o Município de Monte Sião encaminhou cópia integral do processo licitatório (Peças n. 55 a 57, Arquivo/SGAP 2283764, 2283766, 2283767) e juntou o documento constante à Peça 59, Arquivo/SGAP 2284966.

Após, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar, através do despacho do Relator, em 30/11/2020 (Peça 61, Arquivo/SGAP 2298582).

Instituto a se manifestar, o Ministério Público de Contas entendeu não ser necessário aditar as irregularidades apontadas anteriormente nos relatórios técnicos da CFEL e 1ª CFOSE e concluiu pela citação dos seguintes agentes políticos, para se manifestarem acerca dos fatos impugnados (Peça 62, Arquivo/SGAP 2356493):

- a) José Pocaí Júnior, Prefeito Municipal de Monte Sião, responsável pela homologação e adjudicação da Tomada de Preços nº 004/2020, assim como pela assinatura do Termo Contratual;
- b) Danieli Antônia Domingues de Faria, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, subscritora do Edital tanto da Tomada de Preços nº 004/2020 quanto da Tomada de Preços nº 004/2020;
- c) Fernanda Lourdes de Rubim Toledo, Procuradora Jurídica responsável pela aprovação do Edital da Tomada de Preços nº 004/2020 e pelo parecer a respeito da Sessão Pública do certame;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

d) Douglas Aparecido de Paula Ribeiro, representante da Daicon Construtora Eireli (CNPJ n. 16552984/0001-53), empresa contratada a partir da Tomada de Preços nº 004/202.

Ato contínuo, o Relator assim se pronunciou (Peça 63, Arquivo/SGAP 2381084):

Determino a citação do Sr. **José Pocaí Júnior**, Prefeito Municipal à época, da Sra. **Danieli Antônia Domingues de Faria**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, subscritora do Edital tanto da Tomada de Preços nº 002/2020 quanto da Tomada de Preços nº 004/2020; da Sra. **Fernanda Lourdes de Rubim Toledo**, Procuradora Jurídica responsável pela aprovação do Edital da Tomada de Preços nº 004/2020 e pelo parecer a respeito da Sessão Pública do certame em referência, promovido pela Prefeitura Municipal de Monte Sião no exercício de 2020, e do Sr. **Douglas Aparecido de Paula Ribeiro**, representante da Daicon Construtora Eireli (CNPJ n. 16552984/0001-53), empresa contratada a partir da Tomada de Preços nº 004/2020, devendo ser-lhes enviadas cópias deste despacho, para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis (artigo 307 do Regimento Interno deste Tribunal), apresentem defesa e/ou documentos acerca das irregularidades apontadas na petição inicial de Denúncia e documentos que a acompanham (Peça 2 e Peças 03 a 05 do SGAP), nos Relatórios Técnicos conclusivos das Unidades Técnicas deste Tribunal, no caso da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL (Peças 45/46 do SGAP) e da 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE (Peça 47/48 do SGAP) e na manifestação preliminar do Ministério Público junto ao Tribunal (Peça 62 do SGAP).

Determino, ainda, à Secretaria da Primeira Câmara que informe aos responsáveis:

- (1) que poderão acessar documentos relativos à presente Denúncia no Portal do Tribunal de Contas, no endereço www.tce.mg.gov.br, na aba “Secretaria Virtual”, na funcionalidade “Vista Eletrônica de Processos” e que o acesso a tais documentos eletrônicos se dará mediante o fornecimento de “chave de acesso”, identificada nos ofícios a eles dirigidos;
- (2) que a defesa e, se for o caso, os documentos que a acompanham poderão ser apresentados por eles próprios ou por procuradores devidamente constituídos nos autos, nos termos do art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal;
- (3) que, se não houver apresentação de defesa no prazo determinado, o processo seguirá sua tramitação regular em obediência às normas regimentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Havendo manifestações dos responsáveis, os autos deverão ser encaminhados às respectivas Unidades Técnicas para reexame, nessa ordem: 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios e 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE e, logo em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer, consoante disposto no § 1º do artigo 307 do Regimento Interno.

Se os responsáveis não apresentarem defesa, os autos deverão ser encaminhados diretamente ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas para elaboração de parecer conclusivo.

Cumpridas as determinações acima, o processo deve retornar ao meu Gabinete.

Tais citações foram cumpridas pela Secretaria da Primeira Câmara, conforme se constata às Peças 64 a 67 e 69, Arquivos/SGAP 2383827, 2383784, 2383786, 2383787 e 2426814 e Peças 70 a 73, Arquivos/SGAP 2450219, 2450240, 2450243 e 2454993.

Atendendo às determinações constantes à Peça 63, Arquivo/SGAP 2381084, os agentes políticos se manifestaram às Peças 74 a 77, Arquivo/SGAP 2469387, 2469388, 2476312 e 2476313, conforme Certidão de Manifestação (Peça 78, Arquivo/SGAP 2504595).

Após, os autos foram encaminhados à esta Coordenaria para análise de defesa, conforme Peça 79, Arquivo/SGAP 2504604.

2 – ANÁLISE DE DEFESA

2.1 Apontamentos:

- **Da obrigatoriedade da visita técnica (Denúncia1092389)**
- **Das certidões de acervo técnico- CATs expedidas em nome da empresa participante (Denúncia1095060)**
- **Da irregularidade na restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a empresa licitante**
- **Da exigência indevida de qualificação técnica (Denúncia1095060)**

2.1.1.1 Responsável indicado na análise inicial:

Nome completo: DANIELI ANTONIA DOMINGUES DE FARIA

CPF: 29250539800



Qualificação: Presidente da Comissão Permanente de Licitação

2.1.2 Nomes dos defendentes

- Sra. Daniela Antonia Domingues de Faria, Presidente da CPL
- José Pocai Júnior, Prefeito Municipal
- Fernanda Lourdes Rubim de Toledo, Procuradora do Município

2.1.3 Razões de defesa apresentadas conjuntamente pelos agentes políticos acima referenciados (peça 34, código de arquivo nº 2470428 do SGAP):

A Procuradora dos defendentes, de início, faz breves comentários acerca da Denúncia nº 1092389 (TP 02/2000) e da sequência de sua tramitação, que acabou culminando com a anulação da mesma.

Menciona que foi publicado novo edital com o mesmo objeto (TP 004/2020), tendo sido corrigida a cláusula relativa à visita técnica, e que o Município não teve ciência de que outra denúncia havia sido protocolada junto ao TCE/MG, antes da realização do novo certame licitatório.

Sustenta que “o *Edital TP nº 04/2020, uma vez que contidas as mesmas regras do Edital TP nº 02/2020 (devidamente corrigidas no item relativo às visitas técnicas), já havia sido submetido às Coordenadorias de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, sem que tivesse sido mencionada qualquer irregularidade nas demais cláusulas do certame, o que nos levou a crer que estavam todas dentro na legalidade.*”

Esclarece que, ainda que houvesse irregularidades cometidas, essas nunca foram realizadas com o dolo de prejudicar nenhuma empresa participante, e afirma que quase todas as empresas que apresentaram documentação foram habilitadas.

Argumenta que “*as decisões foram tomadas acreditando que o edital já havia sido analisado pelo TCE/MG, bem como pelas suas equipes técnicas em sua totalidade e que não pendiam sobre qualquer divergência.*”

De acordo com a Procuradora, a Chefia da Licitação apenas operacionalizou o edital e que, se tivesse informação de que sobre ele pairava outra denúncia, o feito seria sobrestado até decisão do Tribunal de Contas, e achou estranho a Procuradora do Município fazer parte do rol dos acusados, uma vez que



o parecer é meramente opinativo, não tendo capacidade técnica de questionar as exigências que a própria Diretoria de Obras impõe como legais.

Em relação aos apontamentos, a Procuradora dos defendentes se manifestou conforme abaixo exposto.

- Obrigatoriedade de visita técnica;

Quanto a esse apontamento, alega que tal exigência prevista no edital era no sentido de que as empresas tomassem ciência sobre a complexidade da obra e da execução do serviço, sem nunca ter o objetivo de que os licitantes se conhecessem previamente, entendendo ser coerente o posicionamento do Tribunal de Contas de exigir a mudança no edital, e que tal modificação foi no sentido de que, caso quisessem, as empresas poderiam visitar o local da obra, sendo que, em optando por não visitarem presencialmente, que apresentassem essa renúncia de forma expressa, a fim de não alegarem, posteriormente, que foram impedidas de realizar a referida visita e, assim, suas participações no certame.

Reproduz, em seguida, trecho da cláusula relativa à exigência do Atestado de Visita Técnica, prevista no instrumento convocatório, e alega que, de fato, todas as licitantes participantes do processo licitatório TP 04/2020, independentemente de terem realizado, ou não, a visita técnica, não foram desclassificados em razão disso.

- Certidões de Acervo Técnico – CATs expedidos em nome da empresa participante

Em relação às certidões de acervo técnico – CATs, a Procuradora dos defendentes expõe que a exigência, pela Administração Pública, de que o responsável técnico da empresa a ser contratada devesse ser registrado no CREA encontra respaldo tanto no regulamento da profissão do engenheiro (lei 5.194/66), quanto do art. 30, I e II da Lei 8.666/93, transcritos após.

Informa que o CREA já notificou o Município, exigindo que todas as licitações que envolvessem serviços relativos à engenharia deveriam ser executadas por profissionais habilitados, com o fornecimento da ART.



Afirma que o correto seria o referido certificado ser expedido somente em nome do responsável técnico da empresa ou do profissional que efetivamente prestaria os serviços à empresa, que tivesse vínculo empregatício ou até comprovado mediante contrato simples, admitindo que talvez o edital tenha se equivocado em exigir que o CAT fosse expedido em nome da empresa participante ou até por equívoco de digitação ou incapacidade técnica da Chefia da Licitação.

De acordo com a Procuradora, algumas empresas apresentaram o CAT tanto do profissional habilitado, quanto da empresa, e outras somente apresentaram o CAT dos profissionais habilitados, contudo, todas elas foram habilitadas a participarem do certame (páginas 865, 868 e 930 do Processo TP 04/2000).

Finaliza, argumentando que *“tanto é sabido dessa exigência do CREA que a própria Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia não a apontou como irregularidade, sabedora das exigências que o próprio CREA faz em relação às licitações de obras de engenharia (doc id 2267336 dos autos) ”*.

- Irregularidade na restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a empresa licitante

De acordo com a Procuradora dos defendentes, *“... tendo em vista que a empresa pode não conter em seu quadro de funcionários profissionais habilitados para a execução da obra, segundo as exigências do CREA, mas que pode terceirizar ou subcontratar profissionais com esse perfil, é que se exige qualquer prova de vínculo entre o profissional que possui a habilitação para serviço de engenharia perante o CREA e a empresa participante de licitação. Esse vínculo pode ser empregatício, ou por contrato de prestação de serviço ou qualquer outro modo que identifique que este profissional será o responsável pela execução da obra, e que é devidamente qualificado perante o CREA”*.

Esclarece que a CFOSE não se manifestou pela denúncia, por saber que tais exigências são do próprio CREA, que é o órgão responsável por fiscalizar as obras de engenharia, evidenciando não haver nenhuma irregularidade em tal exigência e ainda alega que o Ministério Público mencionou, expressamente, não ser necessário aditar as irregularidades apontadas pela CFOSE.



- Da exigência indevida de qualificação técnica

Argumenta a Procuradora dos defendentes que a falta de melhor discriminação entre o valor do material empregado e da mão-de-obra, assim como, o pedido a ser licitado, é de responsabilidade da Diretoria de Obras Urbanas e Rurais do Município, uma vez ser do corpo técnico do Município, que também contratou a elaboração de Projeto Luminotécnico e Elétrico, tendo sido contratada a empresa DFT PROJETOS LTDA, cujo RT é o engenheiro eletricista Francisco Teixeira (CREA/MG 184.534/D), responsável pela execução da Planilha (ANEXO II), agora questionada.

Justifica que a Chefia de Licitações, o Prefeito e o Procurador do Município não têm capacidade técnica de analisar a planilha orçamentária para saber se estão adequadas.

Informa que a própria Chefia de Licitação questionou a empresa vencedora acerca da denúncia pelo TCE/MG sobre a planilha apresentada não discriminar o serviço de mão-de-obra, mas foi informada que a mesma estava correta, “tratando-se de materiais elétricos incluindo a composição de custos”. (Anexo III)

Relativamente ao item 3.3.4.2 do edital, a Procuradora dos defendentes alega que a comprovação de aptidão a ser admitida seria de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, não necessitando que fosse igual ou superior como alegado, não sendo nenhuma empresa inabilitada por ter descumprido esse item, e exemplifica, em seguida.

Afirma que nenhuma empresa apresentou recurso, pois nenhuma foi inabilitada, bem como, nenhuma apresentou qualquer pedido de esclarecimento ou impugnação do edital, por ausência de clareza do instrumento convocatório.

2.1.4 Documentos apresentados juntamente com a defesa conjunta dos agentes políticos

- Procurações (peça 75 – SGAP);
- Manifestação de Defesa (peça 75 – SGAP);
- Cópia de e-mails enviado pelo Crea à Prefeitura de Monte Sião (peça 75 – SGAP).



2.1.5 Razões de defesa apresentadas individualmente pela Sra. Daniela Antonia Domingues de Faria, Presidente da CPL (Peça 59, Arquivo SGAP 2284966)

De início, a defendente informa que o contrato relativo à TP 004/2020 foi assinado em 08/10/2020, sob o número CA 221/2020 (páginas 1293/1301) e traz um breve relato acerca da sessão de abertura dos envelopes de habilitação pela CPL, ocorrida no dia 17/09/2020, destacando que apenas uma empresa foi inabilitada, tendo em vista não ter apresentado a Declaração que não emprega menor e por não ter apresentado a regularidade junto à Fazenda Estadual.

Esclarece que, após transcorrido o prazo para interposição de recurso, foram abertas as propostas das empresas habilitadas e relaciona, em seguida as empresas classificadas.

Menciona que, após a escolha da empresa vencedora, foi aberto, pela CPL, prazo para interposição de recurso e que, não tendo havido tal interposição, o processo foi homologado e assinado o contrato nº 221/2020 com a empresa DACON CONSTRUTORA EIRELI, no valor total de R\$ 937.047,48.

Sustenta que a CPL, após conhecimento da Denúncia nº 1092389, acolheu a decisão do Relator e decidiu anular imediatamente o processo licitatório referente à Tomada de Preços 002/2020, quanto à exigência para visita técnica no local das obras.

Expõe a defendente que, em 19/08/2020, o Edital foi reformulado nesse ponto e publicado novo Edital (Tomada de Preços 004/2020), e transcreve, após, trechos desse instrumento convocatório relativos à Visita Técnica (itens 3.3.4.3, 3.3.4.3.1, 3.3.4.4, 3.3.4.4.1 e 3.3.4.5).

Alega que, mesmo após realizada a alteração, tanto o denunciante, quanto a CFEL, mencionaram a obrigatoriedade da visita técnica, recomendando a alteração quanto a esse ponto no edital, e sustenta que, conforme o item 3.3.3.5 do instrumento convocatório, a empresa licitante deveria “... *apresentar ou a Visita Técnica ou a Declaração, ampliada a participação das empresas*”.



No que diz respeito ao CAT ser emitido no nome da pessoa física, informa que já alteraram para fique de acordo com o CONFEA, e que, mesmo o edital estando errado, o mesmo não limitou a participação de empresas, pois o CAT poderia ser emitido em nome da empresa ou de qualquer profissional, vinculado à empresa, sócio, funcionário ou qualquer tipo de contrato na data das propostas.

Quanto aos itens da Planilha Orçamentária, afirma que solicitou esclarecimento ao autor do Projeto, o Engenheiro Eletricista, Sr. Francisco Teixeira, que informou, por e-mail: *“cada item contempla valores de materiais incluindo a composição de custo dos serviços de mão-de-obra, e-mail em anexo, estando também incluso na composição de custo dos serviços de mão-de-obra”*. Acrescenta que não houve dúvida alguma ou questionamento sobre a Planilha Orçamentária, por partes das empresas que fizeram vista, das que retiraram o edital e das que participaram do certame.

Em referência aos atestados, esclarece que a documentação foi analisada pela técnica do município, não tendo nenhuma empresa sido inabilitada por questão técnica ou por atestado.

De acordo com a defendente, a relevância do item 2 foi colocada para orientação de que seria necessário atestado compatível e similar à instalação de luminárias, não restringindo a participação de empresas, e sim, contratar empresa que já realizou serviço compatível ou similar, e ressaltando ser de grande valor o objeto do certame, bem como, tratar-se de serviço com muitos riscos.

Argumenta, finalmente, que o certame teve uma grande competitividade, sem direcionamento de participação de nenhuma empresa e que o processo apresentou alguns erros formais, já sanados para as próximas licitações, tendo havido um grande número de participantes e muita economia para o município.

2.1.6 Documentos apresentados juntamente com a defesa individual da Sra. Daniela Antonia Domingues de Faria, Presidente da CPL

- Manifestação de Defesa (peça 59 – SGAP);
- Cópia de e-mail enviado ao Sr. Francisco Teixeira solicitando esclarecimento técnico, bem como, o retorno de tal solicitação (peça 59 – SGAP).



2.1.7 Razões de defesa apresentadas pelo Sr. Douglas Aparecido de Paula Ribeiro representante da empresa vencedora do certame, Dacon Construtora Eireli (Peça 77, Arquivo SGAP 2476313)

Tendo em vista esta Coordenadoria entender que a falhas apontadas dizem respeito somente ao instrumento convocatório e, portanto, à Administração, a mesma opina pela exclusão da empresa vencedora do certame das falhas a ela atribuídas, razão pela qual sua manifestação não será analisada.

De mais a mais, conforme parecer preliminar do Ministério Público, peça 62, foi sugerida a citação do Sr. Douglas Aparecido de Paula Ribeiro, sem, contudo, haver a indicação de qualquer fato relevante por ele praticado que ensejasse sua responsabilização.

Desse modo, conforme já exposto, as irregularidades identificadas em análises da CFEL e da 1ª CFOSE dizem respeito tão somente a vícios no instrumento convocatório, sem que a empresa contratada tenha concorrido para elaboração do edital, tampouco para a concretização dos desvios.

Assim, sugere-se desde logo a exclusão do Sr. Douglas Aparecido de Paula Ribeiro, representante da empresa vencedora do certame, do rol de responsáveis do presente processo.

2.1.8 Análise das razões da defesa apresentada conjuntamente pelos agentes políticos:

Preliminarmente, em relação ao argumento da Procuradora dos defendentes de que *“achou estranho a Procuradora do Município fazer parte do rol dos acusados, uma vez que o parecer é meramente opinativo e não tem capacidade técnica de questionar as exigências que a própria Diretoria de Obras impões com legais, numa execução de obra desta magnitude”*, cabe uma análise mais profunda quanto ao Parecer Jurídico Opinitivo (não vinculante) e ao Parecer Jurídico Vinculante.

Acerca do Parecer Opinitivo (não vinculante), tem-se a decisão prolatada pelo STJ em 15/10/2015, fl. 2268 a 2270, nos seguintes termos:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE REJEITA A PETIÇÃO INICIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO CABÍVEL. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA NESTA CORTE. PARECER EQUIVOCADO. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE ERRO GROSSEIRO OU MÁ-FÉ. INVOLABILIDADE DOS ATOS E MANIFESTAÇÕES. EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. REJEIÇÃO DA PETIÇÃO INICIAL QUE SE IMPÕE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE.

[...];

2. A existência de indícios de irregularidades no procedimento licitatório não pode, por si só, justificar o recebimento da petição inicial contra o parecerista, **mesmo nos casos em que houve a emissão de parecer opinativo equivocado.**

3. Ao adotar tese plausível, mesmo minoritária, desde que de forma fundamentada, o parecerista está albergado pela inviolabilidade de seus atos, o que garante o legítimo exercício da função, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94.

4. **Embora o Tribunal de origem tenha consignado o provável equívoco do parecer técnico, não demonstrou indícios mínimos de que este teria sido redigido com erro grosseiro ou má-fé,** razão pela qual o prosseguimento da ação civil por improbidade contra a Procuradora Municipal configura-se temerária. [...]; (Grifou-se)

Nota-se que a referida manifestação jurisprudencial diz respeito a ação civil por improbidade contra parecerista que emitiu parecer de **caráter opinativo (não vinculante)**, caso em que a responsabilidade do advogado público só deve ser reconhecida em casos de flagrante equívoco na elaboração dos pareceres, quando restar comprovado o erro grosseiro ou a má-fé, o dolo ou a culpa.

Neste mesmo sentido, foi o entendimento do ilustre doutrinador Carlos Pinto Coelho Motta, nos seguintes termos:

[...] Em julgamento ao Mandado de Segurança nº. 24.073-3, relatado pelo Exmo. Ministro Carlos Velloso, o Supremo Tribunal Federal apresentou entendimento equivalente, pautado nos seguintes termos: *Posta assim a questão, é forçoso concluir que **o autor do parecer, que emitiu opinião não vinculante, opinião a qual não está o administrador vinculado, não pode ser responsabilizado solidariamente com o administrador, ressalvado, entretanto, o parecer emitido com evidente má-fé,** oferecido, por exemplo, perante*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

*administrador inapto. (...) Ora, o direito não é uma ciência exata. São comuns as interpretações divergentes de um certo texto de lei, o que acontece, invariavelmente, nos Tribunais. **Por isso, para que se torne lícita a responsabilização do advogado que emitiu parecer sobre determinada questão de direito é necessário demonstrar que laborou o profissional com culpa, em sentido largo, ou que cometeu erro grave, inescusável.** [...] (Grifou-se)*

Registre-se, contudo, que o caso aqui analisado trata-se de parecer favorável à aprovação das minutas do edital e do contrato, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei Federal n. 8.666/1993, no sentido de que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”, o que vale dizer que tal parecer trata-se de ato vinculante e associa o emitente do parecer ao administrador (autor dos atos), e ao prosseguimento do certame licitatório.

Corroborando tal apontamento o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, no Mandado de Segurança n. 24.584/DF, Plenário, Relator Ministro Marco Aurélio, em 09/08/2007, interposto contra decisão do Tribunal de Contas da União – TCU, no sentido de que é possível a responsabilização solidária de pareceristas jurídicos que aprovam minutas de editais e de contratos, conforme transcrição a seguir:

Em conclusão de julgamento, o Tribunal, por maioria, denegou mandado de segurança impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União – TCU que determinara a audiência de procuradores federais, para apresentarem, como responsáveis, as respectivas razões de justificativa sobre ocorrências apuradas na fiscalização de convênio firmado pelo INSS, em virtude da emissão de pareceres técnico-jurídicos no exercício profissional [...]. **Entendeu-se que a aprovação ou ratificação de termo de convênio e aditivos, a teor do que dispõe o art. 38 da Lei 8666/93, e diferentemente do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo, possibilita a responsabilização solidária, já que o administrador decide apoiado na manifestação do setor técnico competente** [...]. (Grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A responsabilidade pessoal solidária de emitentes de pareceres jurídicos desta natureza também é objeto de ensinamentos do Professor Marçal Justen Filho, conforme a seguir:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo ato que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo”. (Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição, 2008. pág. 492) *grifo nosso*

Ainda nesta mesma linha de raciocínio, o Tribunal de Contas da União – TCU, entende que a análise e a aprovação pela assessoria jurídica de editais, minutas de contratos e instrumentos congêneres são atividades obrigatórias, previstas no parágrafo único do art. 38 da Lei Federal n. 8.666/1993, não podendo o consultor jurídico querer se esquivar dessa responsabilidade, uma vez que o **papel da assessoria jurídica não é meramente opinativo.**

Tal entendimento do TCU acerca dessa matéria está contido no Acórdão n. 147/2006, nos seguintes termos:

Acórdão n. 147/2006 – TCU:

[...] o legislador atribuiu relevante função à assessoria jurídica, qual seja, realizar um controle prévio da licitude dos procedimentos licitatórios e dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos. Aduzo que o parecer jurídico emitido nessas circunstâncias não possui um caráter meramente opinativo, como se depreende da leitura do seguinte trecho do Voto do ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio Farias de Melo, proferido quando do julgamento do MS nº 24.584/DF: **a aprovação ou ratificação de termo de convênios e de aditivos, a teor do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993, difere do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo.** (Grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Registre-se que a responsabilização solidária de pareceristas desta natureza já foi objeto de exame por parte dos membros deste Tribunal no Processo de Tomada de Contas Especial n. 795.973, instaurado pelo Município de Juiz de Fora para apurar possíveis irregularidades decorrentes da contratação da empresa JMM Comunicação Ltda., conforme decisão proferida na Sessão da Segunda Câmara, de 20/11/2012, nos seguintes termos:

Entendo, portanto, que a responsabilidade pelas irregularidades constantes no edital deve ser estendida ao parecerista jurídico, ao qual deve ser aplicada multa pela falha no exercício de seus deveres funcionais. Afinal, se a atuação da assessoria jurídica não for passível de responsabilização em nenhuma hipótese, corre-se o risco de tornar absolutamente ineficaz o controle pretendido pelo legislador quando da inclusão do parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações.

Diante do exposto, verificou-se que a aprovação de minutas de editais e contratos, termos de convênios e aditivos, nos termos do art. 38 da Lei Federal n. 8.666/1993, diferentemente do que ocorre com a emissão de parecer opinativo, possibilita a responsabilização solidária do parecerista, já que o administrador decide apoiado na manifestação do setor técnico competente.

Quanto aos apontamentos realizados, segue análise.

- Obrigatoriedade de visita técnica;

Da análise do novo edital da Tomada de Preços nº004/2020, tem-se o seguinte, em relação à visita técnica:

3.3.4. Documentação relativa à qualificação técnica:

[...]

3.3.4.3. Atestado de Visita constando que o responsável técnico da empresa licitante visitou e tem pleno conhecimento das obras e serviços a serem executados, dos locais de execução, bem como do Projeto e Especificações Técnicas e que se sujeita a todas as condições estabelecidas.

3.3.4.3.1. É facultativo a visita da licitante ao local das obras para conhecimento pleno do lugar, ocasião em que lhe será fornecido Atestado de Visita, constante do **Anexo III - Documento deverá ser incluído no envelope “Documentação”**.

3.3.4.4. Declaração que conhece as condições do local para Execução da Obra constando que o responsável técnico da empresa licitante tem pleno conhecimento das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

obras e serviços a serem executados, dos locais de execução, bem como do Projeto e Especificações Técnicas e que se sujeita a todas as condições estabelecidas.

3.3.4.4.1. É facultativa a Declaração que conhece as condições do local para Execução da Obra constante do **Anexo V - Documento deverá ser incluído no envelope “Documentação”**.

3.3.4.5. Será **inabilitada** a licitante que não incluir **no envelope “Documentação” o Atestado de Visita (3.3.4.3) ou a Declaração que conhece as condições do local para Execução da Obra (3.3.4.4)**.

A alegação dos defendentes de que a modificação feita no edital do certame foi no sentido de que, **caso quisessem**, as empresas poderiam visitar o local da obra, sendo que, em optando por não visitarem presencialmente, que apresentassem essa renúncia de forma expressa, não pode prosperar, não retratando a realidade expressa no instrumento convocatório.

Em que pese a exigência de obrigatoriedade da visita técnica, presente no antigo edital (TP 002/2020), não mais subsistir no novo edital (TP 004/2020), constata-se, através do subitem 3.3.4.3.1, que a Administração continuou exigindo que o atestado de visita técnica devesse ser incluído no envelope de documentação, pois faculta ao licitante em fazer a visita técnica ao local da obra, mas, ao mesmo tempo, impõe-lhe a entrega do atestado da visita técnica na ocasião da referida visita.

Depreende-se, portanto, do referido ponto do edital, que se não houver visita, não haverá atestado de visita técnica, contrariando posicionamento do TCU, que entende ser suficiente a declaração prestada pela empresa ao órgão contratante, informando que conhece as condições locais para execução do objeto:

9.2.4 nas próximas licitações, abstenha-se de exigir visita técnica em seus instrumentos convocatórios como requisito de habilitação do certame, em dissonância com os arts. 3º, caput e § 1º, inciso I, e 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 c/c art. 5º do Decreto n. 5.450/2005, a não ser quando for condição imprescindível ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja justificada essa opção, **sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto** (Acórdão nº 1955/2014 – Plenário).

Dessa forma, independentemente do argumento de que nenhum participante do certame foi desclassificado em razão de terem ou não feito a visita técnica, permanece o apontamento inicial, devendo ser prevista no edital a entrega



de declaração do próprio licitante, nos casos em que não for realizada a visita técnica, conforme exposto na análise inicial,

- Certidões de Acervo Técnico – CATs expedidas em nome da empresa participante

Analisando o Edital da Tomada de Preços nº 004/2020, verifica-se a seguinte disposição quanto à qualificação técnica:

3.3.4. Documentação relativa à qualificação técnica:

[...]

3.3.4.2. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos como objeto da licitação, indicação do pessoal técnico – Engenheiro Eletricista, para a realização do objeto da licitação, a ser demonstrada mediante apresentação de atestado fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado devidamente registrado(s) no CREA (**Certificado de Acervo Técnico - CAT**), **expedido(s) em nome da empresa participante** ou em nome de profissional(is) de nível superior comprovadamente pertencente(s) ao quadro de pessoal do PROPONENTE(sócio ou diretores devidamente comprovados, ou funcionário com contrato de trabalho por prazo determinado ou indeterminado, na data de entrega da proposta). (grifo nosso)

Conforme argumentos da própria defendente “*o correto seria o referido certificado ser expedido somente em nome do responsável técnico da empresa ou do profissional que efetivamente prestará os serviços à empresa, tenha vínculo empregatício ou até comprovado mediante contrato simples, admitindo que talvez o edital tenha se equivocado em exigir que o CAT fosse expedido em nome da empresa participante ou até por equívoco de digitação ou incapacidade técnica da Chefia da Licitação*”.

Diante do exposto, permanece a irregularidade de se exigir, no instrumento convocatório (TP 004/2020), o Certificado de Acervo Técnico - CAT em nome da empresa licitante, independentemente de todas as licitantes terem sido habilitadas a participarem do certame

Registra-se que, quanto às exigências do CREA em relação às licitações de obras de engenharia, mencionadas pela defendente, reitera-se que a emissão de



CAT em nome da pessoa jurídica é vedada pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA, conforme art. 55 da Resolução 1.025 de 2009.

- Irregularidade na restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a empresa licitante

Conforme o item 3.3.4.2 do edital, os Certificados de Acervo Técnico - CAT deveriam ser expedidos em nome da empresa participante ou em nome de profissionais de nível superior comprovadamente pertencentes ao quadro de pessoal da licitante (sócio ou diretores, funcionário com contrato de trabalho por prazo determinado ou indeterminado), na data de entrega da proposta.

A defendente, em sua manifestação acerca desse apontamento, traz aos autos algumas assertivas que em nada esclarecem o fato de constar, no edital, que a comprovação do vínculo do responsável técnico com a empresa licitante devesse ser restrita ao corpo de sócio ou diretor da empresa, ou ainda ao contrato de trabalho por tempo determinado ou indeterminado.

Tal entendimento vem de encontro ao posicionamento adotado pelo TCU, que amplia os meios de comprovação do referido vínculo, bem como, também, às decisões desta Corte de Contas, conforme expostos na análise inicial.

Quanto ao argumento da defendente que a CFOSE não se manifestou pela denúncia, por saber que tais exigências são do próprio CREA, evidenciando não haver nenhuma irregularidade em tal exigência, informa-se que a aludida Coordenadoria Técnica não se pronunciou nos autos acerca de tal apontamento unicamente porque tal matéria não era de sua competência, não assistindo razão, portanto, à defendente em sua alegação.

No que diz respeito à citação de que o Ministério Público mencionou, expressamente, não ser necessário aditar as irregularidades apontadas pela CFOSE, registra-se que a falha em exame foi apontada pela CFEL (Peça 45, Arquivo 2227787 SGAP) e que, não aditar, significa manter os apontamentos técnicos, independentemente em qual Coordenadoria os relatórios técnicos foram produzidos.

Dessa forma, fica mantida a falha apontada.



- Da exigência indevida de qualificação técnica

Ao se analisar o Edital de Tomada de Preços nº 004/2020, tem-se seguinte o dispositivo acerca da exigência de qualificação técnica das licitantes:

3.3.4. Documentação relativa à qualificação técnica:

3.3.4.2.1. **Para a comprovação de aptidão**, os atestados deverão referir-se à construção, e **será considerado como maior relevância técnica o item 2 da Planilha Orçamentária**. (Grifou-se)

O Relatório técnico produzido pela 1ª CFOSE (Peça 47, Arquivo 2267336 SGAP), assim concluiu:

Portanto, levando em consideração

- i) a falta de clareza no Edital quanto aos quantitativos que os atestados de capacitação técnica deverão possuir;
- ii) a ausência da composição dos serviços na planilha orçamentária, com exceção a um serviço preliminar;
- iii) a definição de 99,6% do valor da planilha como sendo "maior relevância", sem justificativa;
- iv) a ausência de estudo sobre os itens de "valor significativo"; e
- v) a exigência de atestados de capacitação técnica idênticos ao item da Planilha Orçamentária, não admitindo tão somente objetos similares;

Esta Unidade Técnica considera que o apontamento da denunciante é procedente nesse sentido, e que a exigência da qualificação técnica, da forma como foi apresentada, é irregular.

Por se tratar de matéria que demanda análise específica, esta Unidade Técnica entende que a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia deva fazer a análise quanto às razões de defesa expostas no presente apontamento.

2.1.9 Análise das razões de defesa apresentada individualmente pela Sra. Daniela Antonia Domingues de Faria, Presidente da CPL

Em sua manifestação, à parte, a defendente não trouxe fatos novos aos autos, em relação à manifestação conjunta apresentada à Peça 59, Arquivo SGAP 2284966, que pudessem modificar os apontamentos efetuados pelas Coordenadorias Técnicas, ficando, portanto, mantidos.



2.1.10 Conclusão das análises das defesas

Pela rejeição das alegações de defesa.

III – CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo afastamento da responsabilização do Sr. Douglas Aparecido de Paula Ribeiro, representante da empresa vencedora do certame, ante a ausência de indicação de conduta que ensejasse sua responsabilidade nos vícios ora identificados;
- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos defendentes, quanto aos seguintes apontamentos, e com a responsabilização, logo em seguida, elencada:
 - a) Obrigatoriedade de visita técnica;
 - b) Certidões de Acervo Técnico – CATs expedidas, indevidamente, em nome da empresa participante;
 - c) Irregularidade na restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a empresa licitante;

Responsabilização:

A) Sr. José Pocaí Júnior, CPF n. 314.366.926-87, Prefeito Municipal, à época: emitiu o termo de homologação da TP n. 004/2020 e adjudicou do objeto licitado à empresa Dacon Construtora Eirelli – 16.552.984/0001-5, em 08/10/2020, folhas 8 e 9 (peça 57, Arquivo 2283767 SGAP), sem observar as infringências às normas legais, bem como, firmou o contrato n. 221/2020, fls. 11/17, entre o Município e a citada empresa (peça 57, Arquivo 2283767 SGAP).

B) Sra. Daniela Antonia Domingues de Faria, CPF n. 292.505.398-00, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, subscritora do Edital da Tomada de Preços nº 004/2020.

C) Sra. Fernanda Lourdes Rubim de Toledo, CPF n. 289.950.178-05, Procuradora Jurídica do Município, responsável pela aprovação do Edital da Tomada de Preços nº 004/2020 e pelo parecer a respeito da Sessão Pública do certame em referência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Ante a necessidade de análise específica quanto à exigência indevida de qualificação técnica, sugere-se a remessa dos autos à 1ª CFOSE para análise das razões de defesa, considerando que aquela unidade considerou procedente o aludido apontamento, em sua análise de peça 47.

À consideração superior.

1ª CFM/DCEM, 14 de outubro de 2021.

Evaldo R de Figueiredo
Analista de Controle Externo
TC 1314-2