

Processos: 1.104.886
Natureza: Denúncia
Denunciante: Thiago Sávio Câmara
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Guapé
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão
Data da Autuação: 09/08/2021

1- IDENTIFICAÇÃO

Trata-se de denúncia oferecida pelo Senhor Thiago Sávio Câmara, referente a indícios de irregularidades no uso de dinheiro público para construção e reforma de praças, em plena pandemia do Covid-19, com suposto favorecimento pessoal e eleitoreiro, realizado pelo prefeito municipal de Guapé, por agentes públicos e por vereadores do município.

2- HISTÓRICO

No expediente nº 021/1ªCFOSE/2021 (documento 6309311/2020 do SGAP), em análise preliminar, esta unidade técnica concluiu pela necessidade de autuação da documentação encaminhada como denúncia, ante a existência de indícios de irregularidades nos processos licitatórios TP 01/2020, TP 02/2020, TP 03/2020 e TP 07/2020, o que foi ratificado pela Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais (Exp. nº 128/DFME/2021) e com a qual a Superintendência de Controle Externo se manifestou de acordo (Exp. nº 852/SCE/2021).

Em 06/08/21, a documentação foi autuada como Denúncia, sendo distribuída à relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão (peça 10), que encaminhou os autos a esta unidade técnica para proceder o exame da denúncia, quanto aos apontamentos de sua competência (peça 11).

Esta unidade técnica emitiu relatório em 13/12/2021, concluindo pela existência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo em diversos certames (peça 12).

Após manifestação do Ministério Público de Contas (peça 15), o Conselheiro Relator determinou em 11/01/2022 (peça 16), a citação dos Senhores Luiz Carlos Miranda de Oliveira, diretor do Departamento de Compras e Licitação do Município de Guapé, e Antônio

Simoned de Souza, secretário municipal de Infraestrutura, para apresentarem as alegações que entendessem pertinentes acerca dos fatos apontados no relatório da Unidade Técnica à peça 12.

Após juntada da documentação encaminhadas pelos citados (peças 23 a 26 e 30 a 35), os autos foram encaminhados a esta unidade técnica, em cumprimento a determinação do Conselheiro Relator à peça 16.

É o relatório.

3- APONTAMENTOS DESTA UNIDADE TÉCNICA

No expediente 021/1ªCFOSE/2021 (documento 6309311/2020 do SGAP) em análise preliminar da documentação, esta unidade técnica entendeu que:

"[...] considerando a documentação apresentada pelo requerente e as informações coletadas nos sistemas informatizados deste Tribunal, esta Coordenadoria opina pela existência de indícios de irregularidades nos processos licitatórios TP 01/2020, TP 02/2020, TP 03/2020 e TP 07/2020, fato pelo qual sugere a autuação dos documentos n.ºs 6233211/2020, 6270311/2020 e 6305111/2020 como Denúncia e posterior remessa a esta Unidade Técnica para análise inicial [...]"

No relatório à peça 12, esta unidade técnica apontou como irregular as seguintes exigências editalícias:

- ✓ Do vínculo empregatício prévio entre o responsável técnico e a empresa licitante.
- ✓ Da exigência de visita técnica obrigatória.
- ✓ Da ausência de indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo, para fins de habilitação.

4- DEFESAS – PEÇAS 23 A 26 E 30 A 34

O Sr. Antônio Simoned de Souza, Secretário Municipal de Infraestrutura, e o Sr. Luiz Carlos Miranda de Oliveira, Coordenador do Departamento de Compras e Licitações, apresentaram argumentações similares, conforme a seguir:

- Que os editais são assinados em harmonia com o parecer jurídico (opinião técnica) que atesta a regularidade dos termos ali insertos, e que não lhes incumbes a redação do edital e que ambos não detêm capacidade para questionar a assessoria técnica, a não ser na presença de erro grosseiro de tal ordem que a qualquer um seja possível notá-la, o que não é o caso.
- Que conforme consta no Decreto 9.830/19, que regulamentou o Decreto 4.657/42, o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções, que não é o caso.
- Que a exigência de que o profissional faça parte do corpo permanente da empresa emana diretamente da lei, não podendo esta exigência ser considerada um erro grosseiro, visto que a própria analista do TCE versa sobre a mudança na interpretação dada à expressão *permanente* inserta no ref. Artigo 30, §1º, I da Lei de Licitações.
- Que a exigência de visita técnica foi devidamente fundamentada pelo assessor jurídico, sendo que a Administração Pública Municipal temia que sem a visita técnica eventuais problemas de ordem geológica, tais como presença de rochas, terrenos arenosos ou excessivamente inclinado possam gerar custos não previstos por quem não visitou o local, tais como fundações mais sólidas, ou maior dificuldade de escavação, ou necessidade de muita remoção de terra.
- No que se refere às parcelas de maior relevância, informam que a assessoria jurídica entende de modo diferente, tanto é que assim esclareceu: *(No que se refere às parcelas de maior relevância, os Certames em questão estabelecem a necessidade de que os serviços executados pelo licitante vencedor sejam de similar característica à do objeto da licitação, possibilitando, assim, ampla participação de empresas do ramo pertinente ao objeto licitado. Com isso, o Município proporciona maior competitividade nos certames e obtém propostas mais vantajosas para a Administração).*

- Que após a citação dos gestores para o presente feito, cuidou a assessoria jurídica de atender prontamente as recomendações da 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia nas licitações que se seguiram.

5– ANÁLISE DAS DEFESAS

5.1 - Quanto à exigência do vínculo empregatício prévio entre o responsável técnico e a empresa licitante

As defesas alegam que esta exigência não pode ser considerada um erro grosseiro, entretanto não apresentam nenhuma justificativa/argumento que possa alterar a manifestação desta unidade técnica à peça 12, onde foi relatado que neste Tribunal de Contas está consolidado o entendimento de que “o fundamental para a Administração é que o profissional preencha os requisitos para bem executar uma obra ou um serviço futuro e que esteja disponível no momento da contratação e nos momentos de execução para que se caracterize a permanência, sendo suficiente a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum”.

5.2 - Quanto à exigência de visita técnica obrigatória

Conforme já citado no relatório à peça 12, o entendimento deste Tribunal de Contas é de que a visita técnica deve ser facultativa, mas se for exigida de forma obrigatória, deverá ser acompanhada de justificativa plausível para tanto.

As defesas justificam a exigência da visita técnica argumentando que era para evitar eventuais problemas de ordem geológica, tais como presença de rochas, terrenos arenosos ou excessivamente inclinado, que poderiam gerar custos não previstos para quem não visitou o local, tais como fundações mais sólidas, ou maior dificuldade de escavação, ou necessidade de muita remoção de terra.

Neste caso, entende esta unidade técnica que os argumentos apresentados não devem prosperar, visto que a legislação determina que para se licitar é necessário a apresentação de um Projeto Básico contendo todo o desenvolvimento das soluções escolhidas, globais e localizadas, suficientemente detalhadas, evitando variações durante as fases de execução e/ou

elaboração dos projetos executivos, conforme preceitua o inciso IX do art. 6º da Lei Federal 8.666/93:

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

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

(...)

(Grifo nosso).

Nesse sentido, para avaliar os parâmetros geológicos/geotécnicos locais deve-se realizar sondagens e estudos geotécnicos no solo para fins de elaboração do projeto básico. A realização de visita técnica, em que se afere características do local apenas de forma visual, em nada contribuirá para sanear problemas de ordem geológica, como alegado pelos defendentes.

5.3 - Quanto à ausência de indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo, para fins de habilitação

As defesas alegam que os certames em questão estabelecem a necessidade de que os serviços executados pelo licitante vencedor sejam de similar característica à do objeto da

licitação, possibilitando uma ampla participação de empresas e maior competitividade nos certames, entretanto, não questionam o relatado por esta unidade técnica à peça 12 de que “ a habilitação de apenas uma empresa (conforme Relatório extraído do Sistema Informações de Serviços de Engenharia e Obras públicas – SISOP, em anexo, peça 13) apontam para a ocorrência de certa restrição, para os objetos da forma como foram licitados, contrariando-se o princípio da competitividade”.

Vale ressaltar o entendimento dos órgãos de controle é de que “ as exigências a serem estipuladas para comprovação da capacidade técnico-profissional e operacional devem preencher simultaneamente os dois requisitos: a parcela deve corresponder àquela de maior relevância técnica e de valor significativo”, conforme citado no relatório à peça 12.

Percebe-se que, nos certames em análise, houve a ausência da definição das parcelas de maior relevância e valor significativo, definindo de forma concreta a exigência técnico-operacionais e técnico-profissionais. Dessa forma, além do risco de que uma empresa seja desclassificada de forma imotivada, há o risco da contratação de uma empresa incapacitada para execução da obra.

Cita-se, nesse sentido, o Acórdão 517/2012, Plenário, e a Súmula nº 263, ambos do Tribunal de Contas da União:

As exigências de qualificação técnica devem se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação. (Acórdão 517/2012 – Plenário | Relator: ANA ARRAES)

SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

No âmbito desta Corte de Contas, cita-se trecho da Denúncia nº1015532, de relatoria do exmo. Cons. Subst. Licurgo Mourão:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. OBRA PÚBLICA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO. QUANTITATIVOS MÍNIMOS. SOMATÓRIO. PARCELAS DE RELEVÂNCIA TÉCNICA E VALOR SIGNIFICATIVO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL. RECURSOS E

IMPUGNAÇÕES. DIREITO DE PETIÇÃO. VISITA TÉCNICA. RESPONSÁVEL TÉCNICO PERTENCENTE AO QUADRO DE FUNCIONÁRIOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. (...) 3. **A comprovação técnica dos licitantes deve ater-se às parcelas de maior relevância e de valor significativo, as quais devem estar previamente definidas no edital licitatório com clareza, precisão e objetividade**, em obediência à norma do art. 30, § 2º, da Lei n. 8.666/1993.4. A exigência de qualificação técnica relativa à capacidade técnico-operacional está relacionada à necessidade de demonstração da aptidão da empresa para executar o objeto contratado e deve ser comprovada por meio da experiência do licitante na realização de contratos de obras similares.

6– CONCLUSÃO

Pelo exposto, entende-se que os argumentos apresentados pelas defesas não são suficientes para alterar o entendimento anterior apontamento desta unidade técnica à peça 12 de modo que se mantém a conclusão pela irregularidade dos seguintes pontos nos processos licitatórios TP 01/2020, TP 02/2020, TP 03/2020 e TP 07/2020, deflagrados pelo município de Guapé:

- ✓ Do vínculo empregatício prévio entre o responsável técnico e a empresa licitante.
- ✓ Da exigência de visita técnica obrigatória.
- ✓ Da ausência de indicação das parcelas de maior relevância e valor significativo, para fins de habilitação.

7– MEDIDAS CABÍVEIS

Considerando que as razões de defesa não foram suficientes para alterar o entendimento desta Unidade Técnica à peça nº 12, opina-se pela adoção das seguintes medidas:

- Emissão de recomendação aos responsáveis pela elaboração dos Editais para que cumpram os requisitos e parâmetros estabelecidos na Lei de Licitações, com intuito de preservar normas editalícias e garantir sua transparência, a fim de se evitar possíveis prejuízos à Administração Pública e/ou às sociedades empresárias que vierem a participar de tais certames.

- Determinar a atualização do Portal da Transparência de modo a constar as informações relativa às licitações realizadas pelo município, visto que não foram encontrados dados e documentos referentes às TP's 01, 02 e 03 de 2020 no sítio eletrônico do município.

1ª CFOSE/DFME, 07 de março de 2022.