

**Processo:** 997524

**Natureza:** DENÚNCIA

**Denunciante:** R. de S. Alves Eireli – ME

**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Guaxupé

**Responsáveis:** Jarbas Correa Filho, Jair Pereira Bastos Filho, João Inácio Bernardes

**Procurador(es):** Abel Celestino da Conceição - OAB/MG 73606-B, Alessandro Batista Batella - OAB/MG 105347, Ana Carolina Monteiro Ferraz de Araújo - OAB/MG 76618, Ângelo Zampar - OAB/MG 92513, Camila Ferraz de Araújo Pinto - OAB/MG 183846, Déborah de Andrade Vasconcelos - OAB/MG 131317, Eric Fonseca Santos Teixeira - OAB/MG 122003, Felipe Augusto Favero Simões - OAB/MG 173228, Flávio Boson Gambogi - OAB/MG 97527, Gabriela Ferraz de Araújo Pinto - OAB/MG 169194, Isabela Cristina Camargo, Lisiane Cristina Durante - OAB/MG 92257, Marco Aurélio Silva Batista - OAB/MG 138544, Maria Andreia Lemos - OAB/MG 98421, Nathália Andrade de Paula Machado - OAB/MG 122060, Rafael Augusto Olinto - OAB/MG 127710, Sebastiana do Carmo Braz de Souza - OAB/MG 78985

**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Borges

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**SEGUNDA CÂMARA – 20/2/2020**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO ELÉTRICA PARA ILUMINAÇÃO NATALINA. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA SEM JUSTIFICATIVA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE SUBSTITUIÇÃO POR DECLARAÇÃO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. IRREGULARIDADE. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. INVIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. JUSTIFICATIVA APRESENTADA. REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS. NÃO APRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento das informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

2. Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, é dever da Administração promover o parcelamento do objeto da licitação. Todavia, a divisão só se mostra possível quando restar demonstrada sua viabilidade técnica e econômica.

3. É obrigatória a elaboração de orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, pois tem como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, as especificações técnicas dos serviços a serem prestados e os métodos de sua execução, possibilitando, ainda, a avaliação mais precisa dos custos, o que evitaria eventual sobrepreço.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar procedente o apontamento de irregularidade da denúncia e parcialmente procedentes os apontamentos complementares apresentados pelo Ministério Público de Contas;
- II) aplicar multa individual ao Sr. Jair Ferreira Bastos Filho, subscritor do edital impugnado, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), tendo em vista a ausência de indicação, por parte do responsável, de documento que comprove a justificação da obrigatoriedade da realização da visita técnica e da ausência de previsão no edital acerca da possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, em contrariedade ao entendimento jurisprudencial deste Tribunal e do TCU, e em vista ao descumprimento do art. 30, III, da Lei n. 8.666/1993, aplicável ao caso por força do art. 9 da Lei n. 10.520/2002, e do art. 3º, I e III, da Lei n. 10.520/2002, bem como dos princípios da isonomia e da competitividade, previstos nos 3º, II, da Lei n. 10.520/2002, e 37, XXI, da Constituição da República, considerando, ainda, o comprometimento do caráter competitivo do certame ante a inabilitação de duas das cinco empresas licitantes em virtude da não apresentação do atestado de visita técnica;
- III) deixar de aplicar multa ao Sr. Jair Ferreira Bastos Filho pela não elaboração do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados, em contrariedade ao disposto no art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, por não ter sido ele o responsável pela coleta dos orçamentos nem pela elaboração do termo de referência;
- IV) julgar improcedente o apontamento de irregularidade constante do item 2 da fundamentação, relativo ao não parcelamento do objeto licitado, considerando o princípio da eficiência e da economicidade, face à inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto;
- V) recomendar ao Sr. Jarbas Correa Filho, atual Prefeito de Guaxupé, e aos atuais gestores que, nos próximos procedimentos licitatórios, adotem motivação expressa acerca do não parcelamento do objeto da licitação, quando for o caso de formação de lote único, tendo em vista que, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, a regra geral é a divisibilidade do objeto;

- VI) determinar a intimação dos responsáveis e da denunciante por via postal e do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- VII) determinar o arquivamento dos autos após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de fevereiro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente

ADONIAS MONTEIRO

Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 20/2/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa R. DE S. ALVES – ME, fls. 1/5, instruída com os documentos de fls. 6/63, em face do Processo Licitatório n. 225/2016, Pregão Presencial n. 117/2016, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Guaxupé, tendo como objeto a “seleção e contratação de empresa para realização de serviços de instalação/manutenção elétrica para a iluminação natalina de Guaxupé/MG no ano de 2016”, fl. 15.

Em síntese, a denunciante alegou que a sessão de abertura do certame estava inicialmente prevista para o dia 28/10/2016, sendo que a visita técnica deveria ser realizada no período compreendido entre 18/10/2016 a 27/10/2016, conforme previsão editalícia. Ressaltou que a data da sessão de abertura foi reagendada para o dia 1º/11/2016 e, diante disso, a data final de realização da visita também deveria ter sido alterada para o último dia útil anterior à abertura do certame. Apontou que a exigência de realização de visita técnica estaria em desacordo com a lei, visto que não é obrigatória nesse caso, além de restringir a competitividade da licitação. Requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame e, ainda, a retirada, do edital, da exigência de obrigatoriedade de realização da visita técnica, tornando-a facultativa. Alternativamente, requereu que a visita técnica, caso permaneça obrigatória, fosse realizada até o último dia útil anterior à abertura do certame.

Após a elaboração de relatório pelo Núcleo de Triagem, às fls. 64/65v, a denúncia foi recebida pela Presidência, fl. 66, em 1º/11/2016. Em seguida, os autos foram encaminhados ao então Relator, que, em despacho de fl. 68, determinou a intimação do Prefeito de Guaxupé, Sr. Jarbas Correa Filho, para que encaminhasse ao Tribunal cópia da documentação relativa às fases interna e externa da licitação e de “todos os procedimentos destinados à contratação de empresa para realização de serviços de instalação/manutenção elétrica para a iluminação natalina do Município de Guaxupé no ano de 2016, inclusive das propostas apresentadas, bem como de eventual contrato celebrado e pagamentos realizados”.

Em atendimento à intimação, o agente público apresentou os esclarecimentos de fls. 75/76, junto à documentação de fls. 77/636.

Encaminhados os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, a Unidade Técnica elaborou o estudo de fls. 639/649, em que concluiu pela ilegalidade da exigência de realização de visita técnica prévia ao local da obra como condição de habilitação dos licitantes para participar do certame, uma vez que não foram demonstradas as condições excepcionais aptas a justificar sua necessidade. Ao final, requereu que fosse citado o Secretário Municipal de Administração, Sr. Jair Pereira Bastos Filho, subscritor do edital impugnado, bem como o Pregoeiro, Sr. João Inácio Bernardes.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer preliminar às fls. 650/652, oportunidade em que apresentou dois apontamentos complementares às irregularidades relatadas na denúncia, quais sejam, a necessidade de parcelamento do objeto e a insuficiência do termo de referência pela ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. Ao final, requereu a citação dos responsáveis.

Em despacho de fl. 653, o então Relator determinou a citação dos Srs. Jarbas Correa Filho, Prefeito de Guaxupé, à época, Jair Pereira Bastos Filho, subscritor do edital impugnado, e João Inácio Bernardes, pregoeiro, à época. Determinou, ainda, que, transcorrido o prazo *in albis*, os autos deveriam ser encaminhados ao Ministério Público de Contas.

Citados, consoante Avisos de Recebimento – ARs juntados à fl. 657, em ofício endereçado à Prefeitura Municipal de Guaxupé, os gestores públicos não se manifestaram, nos termos da certidão de fl. 658.

O *Parquet* Especial, em parecer de fls. 659/661, opinou pela procedência parcial das irregularidades apontadas na denúncia e no seu parecer preliminar, o que ensejaria à aplicação de multa aos responsáveis. Manifestou-se, ainda, no sentido de que este Tribunal determine que, nos certames que vierem a ser deflagrados pelo município, os responsáveis não mais pratiquem a conduta tida como irregular. Por fim, opinou que esta Corte providencie o monitoramento do cumprimento da determinação.

À fl. 662, os autos foram redistribuídos à minha relatoria. Em despacho de fls. 663/664, determinei que os responsáveis fossem citados por ARMP, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Determinei, ainda, que os autos fossem remetidos à 1ª CFM e, após, ao Ministério Público de Contas.

Os agentes públicos foram, então, citados por ARMP, consoante documentos de fls. 668, 670 e 674. Os Srs. Jair Pereira Bastos Filho, Jarbas Correa Filho e João Inácio Bernardes (estes em conjunto) apresentaram defesa às fls. 675/685 e 686/698, respectivamente.

Em seguida, a Unidade Técnica apresentou o estudo de fls. 700/710, em que opinou pela procedência parcial da denúncia, uma vez que remanesceriam as irregularidades referentes à exigência de realização de visita técnica e à insuficiência do termo de referência pela ausência do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários. No que toca ao apontamento referente à necessidade de parcelamento do objeto licitado, reputou improcedente, diante da inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto licitado.

Às fls. 711/712, o *Parquet* Especial apresentou parecer em que ratificou sua manifestação anterior, opinando pela aplicação de multa e emissão de determinação aos responsáveis para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares, devendo este Tribunal providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento dessa determinação.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Exigência de realização de visita técnica pelo responsável técnico da empresa sem a devida justificativa prévia por parte da Administração Pública

Segundo a denunciante, fls. 1/5, a sessão de abertura do certame estava inicialmente prevista para o dia 28/10/2016, sendo que a visita técnica deveria ser realizada no período compreendido entre 18 e 27/10/2016, conforme disposto no instrumento convocatório do Procedimento Licitatório n. 225/2016, Pregão Presencial n. 117/2016. Ressaltou, ademais, que a data da sessão de abertura teria sido reagendada para o dia 1º/11/2016 e, diante disso, a data final de realização da visita também deveria ter sido alterada para o último dia útil anterior à abertura do certame. Apontou, ainda, que a exigência de realização de visita técnica estaria em desacordo com a lei, visto que não é obrigatória nesse caso. Aduziu, por fim, que a referida exigência teria restringido a competitividade da licitação.

A 1ª CFM, no estudo de fls. 639/649, concluiu pela ilegalidade da exigência de realização de visita técnica prévia ao local da obra como condição de habilitação dos licitantes para participar do certame, uma vez que não teriam sido demonstradas as condições excepcionais, aptas a justificar sua necessidade. Apontou, ainda, que “considerando que a visita técnica é condição para participar do certame, seu prazo final deveria coincidir com o do recebimento das propostas, não podendo a Administração fixar prazo anterior ao do recebimento da proposta para agendamento da visita técnica”.

O *Parquet* Especial, em parecer de fls. 659/661, opinou pela procedência do apontamento em tela com aplicação de multa aos responsáveis. Opinou, ainda, para que este Tribunal determine que, nos certames que vierem a ser deflagrados pelo município, os responsáveis não mais pratiquem a conduta tida como irregular no presente feito, devendo este Tribunal monitorar o cumprimento da determinação.

Em defesa às fls. 675/685, o Sr. Jair Pereira Bastos Filho, subscritor do edital do certame, alegou que a exigência referente à realização de visita técnica estaria justificada “[...] em razão da complexidade e natureza do objeto, com o objetivo de garantir a segurança e qualidade da contratação, atenuando possíveis desalinhos na execução dos serviços, atendendo as necessidades da Administração com a redução de eventuais aditivos contratuais”. Salientou, ainda, “prova que a visita técnica se justifica é que as empresas que não realizaram apresentaram propostas inexequíveis [...] inferiores a 70% (setenta por cento) do valor orçado”.

Aduziu, também, que a data da visita técnica não foi alterada por entender que os licitantes dispuseram de tempo suficiente para sua realização. Ressaltou, ademais, que não possui conhecimento jurídico para análise da legalidade do ato convocatório, o qual foi submetido à apreciação da assessoria jurídica, que proferiu o parecer de fls. 186/187, concluindo pela legalidade do certame. Pontuou, ainda, que a licitação em comento tramitou normalmente, sem impugnação ao edital ou pedido de esclarecimento.

Por fim, apontou que 5 (cinco) empresas participaram do certame e que o valor final ofertado pela licitante vencedora foi menor do que o valor previsto no termo de referência da licitação, o que comprovaria a competitividade e a economicidade do Pregão Presencial n. 117/2016.

O Srs. Jarbas Correa Filho e João Inácio Bernardes, Prefeito de Guaxupé, à época, e então pregoeiro, respectivamente, apresentaram defesa às fls. 686/698, alegando que os termos do edital se encontram em consonância com o entendimento deste Tribunal acerca do tema em análise. Apontaram que “(sic) os serviços licitados são de engenharia, possibilitando a visita técnica em mais de uma data, não havendo ferimento aos princípios da legalidade e da competitividade”. Acerca do tema, colacionaram os entendimentos exarados por este Tribunal no âmbito das Denúncias de n. 980375<sup>1</sup>, 911999<sup>2</sup> e 986654<sup>3</sup>.

Em reexame, a 1ª CFM ratificou seu estudo anterior e concluiu pela procedência do apontamento em tela. Analisou, ainda, a alegação do defendente, Sr. Jair Pereira Bastos Filho, e registrou que a ausência de impugnação ao edital não implica em preclusão da matéria, visto que é “um dever de a Administração Pública pronunciar, mesmo de ofício, as nulidades dos atos administrativos”.

---

<sup>1</sup> Sessão do dia 18/12/2018, Primeira Câmara, Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho.

<sup>2</sup> Sessão do dia 23/8/2018, Segunda Câmara, Rel. Cons. José Alves Viana.

<sup>3</sup> Sessão do dia 18/12/2018, Primeira Câmara, Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho.

O Ministério Público de Contas, às fls. 711/712, apresentou parecer em que ratificou sua manifestação anterior, tendo concluído pela aplicação de multa e emissão de determinação aos responsáveis para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares, devendo este Tribunal providenciar que sua unidade técnica competente monitore o cumprimento dessa determinação.

O item 7.6, do instrumento convocatório do Processo Licitatório n. 225/2016, Pregão Presencial n. 117/2016, prevê:

#### 7.6 – VISITA TÉCNICA

7.6.1 – Os interessados em participar deste Pregão deverão realizar visita técnica, que deverá ser agendada na Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Turismo, endereço Av Conde Ribeiro do Valle, 113 – centro, Guaxupé/MG – fone (35) 3559-1004 ou 3559-1081, com a Sra. Angélica ou Sr. Cassiano, para serem realizadas entre os dias 18 a 27 de outubro de 2016.

7.6.2 O licitante deverá apresentar, junto com os demais DOCUMENTOS E HABILITAÇÃO (ENVELOPE Nº 2 – DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO), o ATESTADO DE VISITA TÉCNICA, que será emitido para o interessado quando da realização da referida visita técnica, sob pena de inabilitação. (Grifei)

Com efeito, o art. 30, III, da Lei 8.666/1993<sup>4</sup>, visa assegurar, para fins de qualificação técnica, que os licitantes disponham de todos os documentos para a prestação adequada do serviço e, quando necessário, tomem conhecimento das informações e condições locais referentes ao objeto da licitação, vinculando-os às condições reais da área para formularem suas propostas.

Para que seja plausível a obrigatoriedade da realização da visita técnica, a Administração Pública deve, então, dispor de justificativa de ordem técnica, de modo a considerar as peculiaridades do objeto, bem como a “[...] impossibilidade de que todas as informações pertinentes e necessárias à formulação de propostas, das quais os licitantes devam ter conhecimento prévio, sejam documentalmente disponibilizadas no edital ou consoante regramento nele inserido [...]”, conforme entendimento exarado no âmbito do Recurso Ordinário n. 1015885, rel. Cons. Hamilton Coelho, sessão do dia 1/8/2018 e da Denúncia n. 1015885, rel. Cons. Cláudio Terrão, Segunda Câmara, sessão de 9/5/2019. No mesmo sentido, cito o Acórdão n. 505/2018 – Plenário, sessão do dia 14/3/2018, Rel. Min. Augusto Nardes.

Diante do objeto da licitação, qual seja, “seleção e contratação de empresa para realização de serviços de instalação/manutenção elétrica para a iluminação natalina de Guaxupé/MG no ano de 2016”, entendo que a exigência do Atestado de Visita Técnica para fins de habilitação poderia, *in casu*, mostrar-se plausível, como foi justificado às fls. 679/681 e como já decidiu esta Casa<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação

[...]

<sup>5</sup> Denúncia n. 911600, sessão do dia 22/5/2018, Primeira Câmara, Rel. Conselheiro Mauri Torres.

Contudo, verifiquei que a imprescindibilidade da visita técnica não restou justificada no procedimento licitatório em sua fase interna, não havendo demonstração de ordem técnica, considerando as peculiaridades do objeto, bem como a impossibilidade de que todas as informações pertinentes e necessárias à formulação de propostas, das quais os licitantes devam ter conhecimento prévio, sejam documentalmente disponibilizadas no edital ou consoante regramento nele inserido, nos termos impostos pelo art. 3º, I, II e III, da Lei n. 10.520/2002:

Art. 3º - A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

Constatei, ademais, que o edital não previu a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, em contrariedade ao entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU, o qual colaciono abaixo:

A vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos. (Acórdão n. 2.098/2019 – Plenário, sessão do dia 4/9/2019, Rel. Min. Bruno Dantas)

A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. Sendo imprescindível a visita técnica, restringe a competitividade a exigência de sua realização somente pelo responsável técnico da licitante ou em única data. (Acórdão 1447/2015 – Plenário, sessão 10/6/2015, Rel. Min. Augusto Sherman) (Grifei)

Destaque-se que este é o entendimento do TCU à época dos fatos, nos termos da decisão colacionada abaixo:

A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não uma obrigação imposta pela Administração, motivo pelo qual devem ser uma faculdade dada pela Administração aos participantes do certame. (Acórdão n. 2.672/2016 – Plenário, sessão do dia 19/10/2016, Rel. Min. Benjamin Zymler)

Cito, ademais, o entendimento desta Corte de Contas:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. VISITA TÉCNICA. OBRIGATORIEDADE. JUSTIFICATIVA. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. INFORMAÇÃO. MERO COMPARECIMENTO. AGENDAMENTO. CONTATO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. TEMPO. EXPERIÊNCIA. OBRIGATORIEDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. DECLARAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. A visita técnica, quando prevista no edital, deve ser facultativa, admitindo-se, entretanto, que seja obrigatória em hipóteses extraordinárias, nas quais a obrigatoriedade seja plausível, considerando as peculiaridades do objeto, bem como a impossibilidade de que todas as informações pertinentes e necessárias à formulação de propostas, das quais os licitantes devam ter conhecimento prévio, sejam documentalmente disponibilizadas no edital ou consoante regramento nele inserido (fato a ser devidamente justificado no processo licitatório em sua fase interna). Assim, facultada a visita técnica, a licitante que optar por não a realizar deve apresentar declaração de que conhece todas as informações e as condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. [...] (Recurso Ordinário n. 1024580, rel. Cons. Hamilton Coelho, Plenário, sessão do dia 1/8/2018) (Grifei).

Acerca do tema, leciona Marçal Justen Filho:

Deve-se reconhecer que a exigência somente pode ser exigida quando apresentar alguma utilidade efetiva para a própria Administração. Melhor seria deixar de incluir essa exigência no ato convocatório.

Não se contraponha que o licitante não teria condições de formular proposta satisfatória se deixasse de receber os documentos, de participar de visitas ou de realizar atividades prévias. O argumento viola o princípio da proporcionalidade. Afinal, o atendimento de tais formalidades não assegura a formulação de uma proposta satisfatória. Em todos os casos, a Administração terá o dever de verificar se a proposta formulada pelo licitante é compatível com as especificações constantes do edital. O atendimento às formalidades preliminares não gera presunção de perfeição da proposta. Se a proposta for perfeita, deverá ser classificada - ainda que o licitante não tenha realizado a diligência prévia. Se a proposta for defeituosa, deverá ser desclassificada, mesmo que o licitante tenha atendido à diligência prévia. Em suma, a realização da providência prévia é um direito do licitante, não um dever.

Houve alteração na jurisprudência anterior do TCU e o órgão passou a restringir o cabimento dessa solução. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª edição, rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019, p. 766). (Grifei)

Ademais, da análise da “ata de abertura de sessão de Pregão Presencial n. 117/2016”, fls. 549/551, verifiquei que 5 (cinco) empresas apresentaram propostas, demonstrando relativa competitividade. No entanto, observei que na fase de abertura dos envelopes da documentação de habilitação, a primeira colocada, R. DE S. ALVES-ME, que ofereceu proposta no valor total de R\$ 81.950,00 (oitenta e um mil e novecentos e cinquenta reais), fl. 552/553, foi inabilitada, em virtude da não apresentação do Atestado de Visita Técnica. A terceira colocada também foi inabilitada por este motivo, fl. 552/553, o que, de fato, levou ao comprometimento do caráter competitivo do certame em exame, conforme já reconheceu este Tribunal na Denúncia

n. 875708, relatoria do Conselheiro Mauri Torres, sessão do dia 12/5/2015 da Primeira Câmara<sup>6</sup>.

Afasto, de outro lado, com a devida vênia, a alegação da defesa de que as empresas inabilitadas teriam apresentado propostas inexequíveis, pois, na fase de lances, fl. 554/557, a empresa vencedora, qual seja, Maluza Materiais Elétricos Ltda. – ME, apresentou o valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), menor do que havia sido oferecido pela primeira colocada, R. DE S. ALVES-ME, de R\$ 81.950,00 (oitenta e um mil e novecentos e cinquenta reais), fl. 552, e que, em tese, poderia ter sido reduzido ainda mais caso as sociedade inabilitadas tivessem participado da fase de lances.

A seu turno, reiterada vênia, entendo que não procedem os argumentos do Sr. Jair Pereira Bastos Filho, subscritor do edital do certame, de que não possuiria conhecimento jurídico para análise da legalidade do ato convocatório – o qual foi submetido à apreciação da assessoria jurídica, fls. 186/187, que concluiu pela regularidade do certame –, pois, nos termos do que já decidiu esta Casa nos Recursos Ordinários n. 969647 e 977515, de relatoria do Conselheiro em Exercício Hamilton Coelho, julgado na sessão do Pleno do dia 1/8/2018<sup>7</sup>, o subscritor do edital de licitação é responsável pelo seu conteúdo e avoca para si a responsabilidade por eventuais irregularidades constatadas. Ressalte-se que neste caso, tendo em vista que a execução do objeto do certame demandava conhecimento técnico específico, o fato de o gestor assumir a

---

<sup>6</sup> DENÚNCIA – PREGÃO PRESENCIAL – VISITA TÉCNICA – EXIGÊNCIA RESTRITIVA – NECESSIDADE DE PONDERAÇÃO DA COMPLEXIDADE DO OBJETO LICITADO – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – INCABÍVEL NO CASO EM COMENTO – OMISSÃO DA CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS – EXIGÊNCIA DO ART. 27, V, C/C O ART. 29, V, DA LEI N. 8666/93 – IRREGULARIDADE – PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA – APLICAÇÃO DE MULTA. 1) A visita técnica está atrelada ao juízo de oportunidade e conveniência da Administração, desde que a exigência seja pertinente com o objeto da licitação e não comprometa, restrinja ou frustre o caráter competitivo da licitação.

<sup>7</sup> RECURSOS ORDINÁRIOS. DENÚNCIA. CONHECIMENTO. MÉRITO. SUBSCRITOR DO EDITAL DE LICITAÇÃO. RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA DE 100% DO QUANTITATIVO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DESNECESSÁRIA. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. 1. O subscritor do edital de licitação é responsável pelo seu conteúdo, ainda que o documento tenha sido elaborado com base em minuta disponibilizada por órgão central da administração ou tenha sido submetido à apreciação de assessoria jurídica.  
[...]

Conforme assinalado anteriormente, não há dúvida de que o subscritor do edital do certame é responsável pelo seu conteúdo, pois a assinatura aposta no documento denota sua aprovação a todos os seus termos. A análise do ato convocatório pela Procuradoria da Entidade não exime os Recorrentes dessa responsabilidade, uma vez que o parecer jurídico tem caráter opinativo. Sobre o tema, é esclarecedora a lição de Renato Geraldo Mendes, *in verbis*: De acordo com distinção preconizada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.631-6, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, os pareceres podem ser facultativos, obrigatórios e vinculantes. Na primeira classificação estão aqueles resultantes de consulta facultativa, motivo pelo qual não geram vinculação à autoridade consultante. Quanto aos obrigatórios, a autoridade administrativa vincula-se a praticar o ato nos estritos moldes do que foi submetido à avaliação do órgão consultivo, tenha havido parecer favorável ou desfavorável. Na terceira hipótese (vinculante), a manifestação do órgão consultivo deixa de ser opinativa, obrigando o administrador a decidir conforme a conclusão dada em parecer, ou então deixar de decidir. Com isso, é possível dizer que o parecer emitido pela assessoria jurídica quanto às minutas de editais e aos acordos administrativos é obrigatório (a autoridade deve solicitar a avaliação), mas não vinculante, uma vez que a manifestação acerca do referido documento é meramente opinativa. (STF, Mandado de Segurança nº 24.631-6, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 9.8.2007). (MENDES, Renato Geraldo. Lei de licitações e contratos anotada – notas e comentários à Lei n. 8.666/93. 8 ed. Curitiba: Zênite, 2011, p. 618)

responsabilidade sobre peça técnica presente no instrumento convocatório, assume o encargo por inconsistências apuradas.

Destaco, por fim, que a alegação do Sr. Jair Pereira Bastos Filho de que a ausência de impugnação da previsão editalícia em questão implica preclusão da argumentação do denunciante, fl. 681, não merece prosperar, como bem pontuou a 1ª CFM, fls. 700/701v:

[...]

Em outro julgado o TCU reafirmou a mesma posição de que “a ausência de impugnação ou de questionamentos prévios aos termos do edital não configura preclusão para o TCU, logo não pode ser manejada, como pretendido pela instância condutora do certame, para se contrapor ao apontado na representação” (Acórdão 1490/2016, Relator Ministro Substituto Weder de Oliveira, 08/06/2016).

O Superior Tribunal de Justiça mantém o mesmo entendimento no sentido de que a legitimidade ativa para impugnar edital licitatório é conferida a qualquer cidadão ou pessoa jurídica, uma vez que a legislação adotou esse critério “mais alargado de legitimidade ativa” para contestar a validade do instrumento convocatório pois, “em se tratando de processo licitatório, estão em jogo não só os interesses jurídicos e econômicos imediatamente aferíveis, mas, sobretudo, a observância do princípio da legalidade e do interesse público envolvido”. (AgRg no MS 5.963/DF, Primeira Seção, Rel. p/ acórdão Min. José Delgado, DJ 3/9/2001).

Assim sendo, as alegações quanto à não impugnação do edital ou ausência de esclarecimentos levantadas pelos responsáveis não devem ser aceitas, pois é um dever de a Administração Pública pronunciar, mesmo de ofício, as nulidades dos atos administrativos. E ainda, não há falar em preclusão fundada na ausência de impugnação ao edital, pois não suprime a qualquer pessoa, física ou jurídica, a legitimidade para exercer o direito de petição ao Tribunal de Contas, envolvendo irregularidades em licitações e contratos, nos termos do art. 113 da Lei 8.666/93. Este artigo não prescreve que o licitante que não impugnou o edital perante a administração perde o direito de contestá-lo junto ao Tribunal de Contas ou judicialmente.

Dessa forma, diante da ausência de indicação, por parte do responsável, de documento que comprove a justificação da obrigatoriedade da realização da visita técnica na fase interna do procedimento licitatório e da inexistência de previsão no edital acerca da possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, ambos em contrariedade ao entendimento jurisprudencial deste Tribunal e do TCU, e, considerando, ainda, o comprometimento do caráter competitivo do certame ante a inabilitação de duas das cinco empresas licitantes em virtude da não apresentação do referido atestado, proponho, em consonância com o estudo da Unidade Técnica e com o parecer do *Parquet* de Contas, que seja julgado procedente o apontamento em tela.

Deve-se, assim, ser aplicada multa ao Sr. Jair Ferreira Bastos Filho, subscritor do edital impugnado, fl. 153, e, portanto, responsável pelo seu conteúdo, em vista ao descumprimento do art. 30, III, da Lei n. 8.666/1993, aplicável ao caso por força do art. 9º da Lei n. 10.520/2002, e do art. 3º, I e III, da Lei n. 10.520/2002, bem como dos princípios da isonomia e da competitividade, previstos nos 3º, II, da Lei n. 10.520/2002, e 37, XXI, da Constituição.

Proponho, no entanto, o afastamento da responsabilidade do Prefeito de Guaxupé, Sr. Jarbas Correa Filho, uma vez que não visualizei a existência de nexo de causalidade entre a irregularidade em exame e sua atuação, que se cingiu ao julgamento do recurso interposto pelas empresas Leandro Barros Lopes e R. de S. ALVES, fl. 617, oportunidade em que se amparou

na fundamentação exposta no parecer da Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município, às fls. 611/616.

Proponho, ademais, o afastamento da responsabilidade do Pregoeiro<sup>8</sup>, Sr. João Inácio Bernardes, por, igualmente, não vislumbrar a existência de nexo de causalidade entre a materialização da irregularidade em tela e a sua atuação, visto que, ao inabilitar duas das cinco licitantes em razão do não cumprimento da exigência em análise, fls. 549/551, atuou nos termos do instrumento convocatório. Ademais, as condições para habilitação são inerentes à etapa de planejamento da contratação, que não pode ser imputada automaticamente ao pregoeiro. Nesse sentido, destaco o entendimento do TCU:

**Enunciado:**

Exigências para habilitação são inerentes à etapa de planejamento da contratação, razão pela qual irregularidades apuradas nessa fase não devem ser imputadas a pregoeiro ou a membros de comissão de licitação, designados para a fase de condução do certame. (Acórdão n. 3213/2019 – Primeira Câmara, sessão do dia 16/4/2019, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

**Enunciado:**

O pregoeiro não deve ser responsabilizado pela ausência, no edital, de critérios objetivos para a desclassificação de propostas, uma vez que não lhe cabe a elaboração do edital e do termo de referência (art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005). No entanto, pode ele responder por adotar critérios de iniciativa própria. (Acórdão n. 2692/2019 – Primeira Câmara, sessão do dia 26/3/2019, de relatoria do Ministro Bruno Dantas).

Ademais, colaciono entendimento desta Corte de Contas:

DENÚNCIA. PREGÃO. PRELIMINAR PROCESSUAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MÉRITO. VEDAÇÃO INJUSTIFICADA À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. EXIGÊNCIA DE PRAZO MÁXIMO DE FABRICAÇÃO NO MOMENTO DA ENTREGA. POSSIBILIDADE. FORNECIMENTO DE PRODUTOS DE FABRICAÇÃO NACIONAL. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA.

1. Compete ao pregoeiro conduzir o certame em busca da proposta que se mostre mais vantajosa para a Administração. Por seu turno, a equipe de apoio é coordenada e dirigida pelo pregoeiro, tendo a função de lhe prestar apoio, não possuindo atribuições de julgamento ou deliberação, sendo tais atos de responsabilidade exclusiva do pregoeiro. Dessa forma, deve ser reconhecida a ilegitimidade passiva das agentes que não atuaram no certame de maneira decisiva, devendo o processo, quanto a elas, ser extinto sem resolução do mérito, nos termos do art. 176, inciso III, do Regimento Interno.

[...]

Portanto, o Pregoeiro não deve ser responsabilizado no caso em exame.

---

<sup>8</sup> [...] Compete ao pregoeiro conduzir o certame em busca da proposta que se mostre mais vantajosa para a Administração. Por seu turno, a equipe de apoio é coordenada e dirigida pelo pregoeiro, tendo a função de lhe prestar apoio, não possuindo atribuições de julgamento ou deliberação, sendo tais atos de responsabilidade exclusiva do pregoeiro. Dessa forma, deve ser reconhecida a ilegitimidade passiva das agentes que não atuaram no certame de maneira decisiva, devendo o processo, quanto a elas, ser extinto sem resolução do mérito, nos termos do art. 176, inciso III, do Regimento Interno. (Denúncia n. 911916, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Primeira Câmara, sessão 20/9/2016).

## 2. Não parcelamento do objeto licitado

No parecer preliminar de fls. 650/652, o Ministério Público de Contas apresentou apontamento complementar referente à necessidade de parcelamento do objeto, uma vez que, “[...] conforme detalhamento do serviço (f. 155/160) a prestação ocorreria em diversas ruas, parques, praças e prédios, o que tornaria possível, pelo menos *a priori*, a divisão em tantas parcelas quantas forem técnica e economicamente viáveis”.

Ressaltou, ademais, que a não adoção do parcelamento deveria “[...] estar técnica e previamente justificada na fase interna da licitação – sendo certo que a não realização desse procedimento, por si só, configura irregularidade cuja gravidade é hábil a ensejar a aplicação de sanções por esta Corte de Contas”.

Às fls. 675/685, o Sr. Jair Pereira Bastos Filho alegou que a divisão do objeto em parcelas se mostrava, à época, técnica e economicamente inviável. Pontuou, ainda, que a indivisibilidade do objeto se justificaria face à necessidade de garantir a sua uniformidade”. Aduziu, também, que o parcelamento do objeto implicaria a elevação do custo do serviço, nos seguintes termos:

Nos termos do Anexo I do Termo de Referência constam as seguintes exigências à empresa vencedora do certame:

- a) a empresa vencedora deverá disponibilizar durante toda a execução dos serviços um engenheiro elétrico responsável;
- b) a empresa vencedora deverá disponibilizar eletricitista de plantão 24 horas, especialmente no período noturno durante a vigência do contrato para reparos e manutenção, inclusive reparos devido a vandalismo.

A divisão do objeto como defendido pelo Digno Representante do Ministério Público de Contas permitiria que mais de uma empresa fosse considerada vencedora do certame e, por consequência, haveria a necessidade de vários engenheiros elétricos responsáveis, bem como mais de um eletricitista de plantão 24 horas, o que implicaria num custo elevado.

[...]

O Sr. Jarbas Correa Filho e o Sr. João Inácio Bernardes não se manifestaram acerca deste apontamento.

No estudo de fls. 700/710, a 1ª CFM opinou pela improcedência do apontamento, “diante da inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto licitado em 23 (vinte e três) lotes, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas”.

O *Parquet* Especial, em parecer às fls. 711/712, ratificou sua manifestação anterior, opinando pela procedência deste apontamento de irregularidade.

Com efeito, o parcelamento do objeto, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993<sup>9</sup>, é regra geral, sendo, portanto, a formação de lote único a exceção nos certames licitatórios. Diante disso, compulsando os autos, verifiquei que a opção da Administração em não promover o parcelamento do objeto da licitação careceu de motivação expressa, ou seja, não foi possível cotejar na fase interna do certame justificativas aptas a compelirem a sua indivisibilidade.

---

<sup>9</sup> §1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Contudo, com a devida vênia aos argumentos lançados pelo *Parquet* Especial, entendo que o parcelamento, *in casu*, poderia significar dificuldades técnicas e econômicas, e, conseqüentemente, risco de execução insatisfatória e aumento dos custos dos serviços prestados. Isto porque, uma vez que a instalação e manutenção dos serviços de iluminação natalina deveria ser feita em 23 (vinte e três) endereços diferentes, fls. 155/160, a contratação de diversas empresas para execução em cada local determinado poderia comprometer a uniformização, padronização e a entrega dos serviços na data estipulada.

Na doutrina, colhe-se o entendimento de Marçal Justen Filho:

A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassi, motor etc.). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª edição, rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 366).

No mesmo sentido, cito, ainda, o entendimento exarado no âmbito deste Tribunal nas Denúncias de n. 911600 e n. 944765, respectivamente:

DENÚNCIA. FUNDAÇÃO CULTURAL. EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO NATALINA E SHOW PIROTÉCNICO. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL MEDIANTE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO EXPEDIDA PELO CREA, EM NOME DO RESPONSÁVEL TÉCNICO. EXIGÊNCIA DE VISITA TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE BALANÇO PATRIMONIAL DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. AUSÊNCIA DE DIVISÃO DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE QUANTITATIVOS E CUSTOS UNITÁRIOS. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE PREÇO MÁXIMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÃO.

[...]

4. O § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 prevê o parcelamento como regra geral e, por decorrência, a formação de lote único como exceção nos certames. Todavia, o fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. (Denúncia n. 911600, Rel. Cons. Mauri Torres, Primeira Câmara, sessão 22/5/2018)

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. IRREGULARIDADE DO EDITAL. EXIGÊNCIA DE PNEUS E ACESSÓRIOS ORIGINAIS DE MONTAGEM E DE FABRICAÇÃO NACIONAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO ISONOMIA. CRITÉRIOS DE PREFERÊNCIA PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06 SEM AS ALTERAÇÕES INSERIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 147/14. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. BENEFÍCIOS AUTOAPLICÁVEIS INDEPENDENTEMENTE DE PREVISÃO EDITALÍCIA. RECOMENDAÇÃO AO GESTOR. EXIGÊNCIA DE QUE OS PNEUS E ACESSÓRIOS SEJAM DE PRIMEIRA LINHA E OU DE BOA QUALIDADE. LICITUDE. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO

DO OBJETO, SEM JUSTIFICATIVA. POSSIBILIDADE. FIXAÇÃO DE PRAZO EXÍGUO PARA ENTREGA DOS PRODUTOS. BENS DE PRONTA ENTREGA. RAZOABILIDADE DA EXIGÊNCIA. TERMO DE REFERÊNCIA INCOMPLETO. INFORMAÇÕES ESSENCIAIS PRESENTES NO EDITAL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO, SEM JUSTIFICATIVA. POSSIBILIDADE.

[...]

5. O fracionamento do objeto a ser licitado, previsto no § 1º do art. 23 da Lei de Licitações e Contratos, só é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato. (Denúncia n. 944765, Rel. Cons. Subst. Cons. Hamilton Coelho, Primeira Câmara, sessão 13/12/2016).

Ante o exposto, na esteira do entendimento da 1ª CFM e nos termos da jurisprudência desta Corte, considerando o princípio da eficiência e da economicidade, bem como a inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto licitado em diversos lotes, e, ainda, diante da ausência de prejuízo ao certame em razão da carência de motivação expressa na fase interna do certame em não promover o parcelamento do objeto da licitação, proponho que este apontamento constante do aditamento do *Parquet* Especial seja afastado, com a devida vênia.

Não obstante, proponho a emissão de recomendação ao Sr. Jarbas Correa Filho, atual Prefeito de Guaxupé, para que, nos próximos procedimentos licitatórios, adote motivação expressa acerca do não parcelamento do objeto da licitação, quando for o caso de formação de lote único, tendo em vista que, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, a regra geral é a divisibilidade do objeto.

### **3. Insuficiência do termo de referência pela ausência do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários na fase interna**

O Ministério Público de Contas apontou, às fls. 650/652, que “[...] no edital do pregão presencial em comento, consta no termo de referência, f155/168, o orçamento estimado global da contratação, o qual, no entanto, deveria ser feito em planilha de quantitativos e preços unitários”. Ressaltou que a elaboração de uma planilha de estimativa de preço unitários antes da realização do certame é necessária, “[...] pois, por meio da pesquisa de mercado, é que se pode definir, com precisão e clareza, a estimativa do valor a ser gasto na licitação”. Pontuou, ainda, que a planilha possibilita o planejamento mais acertado diante das capacidades orçamentárias do ente frente às suas necessidades.

Às fls. 675/685, o Sr. Jair Pereira Bastos Filho alegou que a elaboração de planilha de quantitativos e preços unitários se mostra inviável, conforme trecho da defesa abaixo colacionada:

[...]

Novamente o Recorrente entende que tal exigência se mostra inviável.

Isto porque a licitação discutida nestes autos refere-se apenas a prestação de serviços de instalação/manutenção elétrica para iluminação natalina do Município de Guaxupé no ano de 2016, **sendo os materiais necessários para concretização do objeto fornecido pelo licitante.**

O projeto de iluminação natalina do Município de Guaxupé apresenta peculiaridades que impossibilita a elaboração de planilha com quantitativos e preços unitários, posto que determinados serviços – engenheiro elétrico e eletricitista – irão beneficiar todos os itens. É impossível mensurar o tempo necessário para realização de cada item, em razão da peculiaridade do caso.

Por exemplo: no item “iluminação da Avenida Conde Ribeiro do Valle” consta a instalação em toda extensão da referida avenida de luzes de led e refletores nas árvores em todas as praças. Existem na referida avenida árvores de todo o tamanho e porte, não sendo possível aferir o tempo necessário para realização do serviço.

Ao contrário do que defende o Digno Representante do Ministério de Contas, a ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não impediu o dificultou a participação de empresas no certame. **Prova que nenhuma empresa apresentou tal alegação.** (Destques do original)

O Sr. Jarbas Correa Filho e o Sr. João Inácio Bernardes não se manifestaram acerca deste apontamento.

A 1ª CFM, no reexame de fls. 700/710, apontou que na cotação de preços realizada pela Administração Municipal, na fase interna da licitação, fls. 99/118, foram apresentados os orçamentos com o valor unitário para contratação e o custo total estimado para a contratação, “[...] sem que neles constassem a especificação dos valores unitários dos itens relacionados”. Pontuou, que, com base nessa pesquisa, foi elaborado o Termo de Referência, Anexo I do edital, às fls. 155/160, “[...] no qual também constou apenas o valor unitário para contratação e o valor total estimado para a contratação, apurado na cotação de preços e demonstrado na ‘Aferição de Preços – Serviços Elétricos para Decoração/Iluminação Natalina 2016’, fls. 90/98”. Diante disso, opinou pela procedência do apontamento de irregularidade.

O *Parquet* Especial emitiu parecer conclusivo, às fls. 711/712, ratificando sua manifestação anterior.

Com efeito, o art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, estabelece:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Da leitura do referido dispositivo, percebe-se a obrigatoriedade, nos procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da elaboração de orçamento dos bens e serviços a serem licitados. As exigências para elaboração do orçamento para contratação de serviços têm como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, bem como das especificações técnicas dos serviços a serem prestados, o que possibilitaria a avaliação deles bem como os métodos de sua execução.

Este é o entendimento desta Corte de Contas:

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTOS EM PLANILHAS DE SERVIÇOS LICITADOS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO QUANTO À VERIFICAÇÃO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DOS VEÍCULOS CONTRATADOS. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR. APLICAÇÃO DE MULTAS. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. 1. É obrigatória a realização de pesquisa de preços e a elaboração de planilhas estimativas de preços unitários na fase interna do pregão. (Auditoria n. 1031301, Rel. Cons. Subst. Cons. Hamilton Coelho, Primeira Câmara, sessão 6/8/2019).

Neste sentido é também a jurisprudência do TCU:

Na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame. (Acórdão n. 394/2009-Plenário, data da sessão 11/3/2009, Relator Min. José Jorge).

Nas licitações sob a modalidade pregão, é obrigatória a inclusão do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários no processo administrativo que fundamenta a licitação, facultando-se ao gestor, caso julgue conveniente, incluir referido orçamento como anexo ao edital. (Acórdão n. 5.263/2009-Segunda Câmara, data da sessão 6/10/2009, Relator Min. José Jorge).

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho leciona sobre a importância da existência de uma planilha de custos numa licitação:

Em primeiro lugar, trata-se de assegurar a seriedade do planejamento administrativo. Se a Administração desconhecer os custos, será inviável programar a execução do objeto. Sem estimar os custos, é inviável determinar a existência de recursos orçamentários, a modalidade cabível de licitação, o prazo necessário para executar o objeto, e assim por diante.

Depois, a Administração não disporá de condições para avaliar a seriedade das propostas apresentadas. Será inviável identificar as ofertas despropositadas e destituídas de consistência. A Administração correrá o risco de contratar com um licitante destituído das condições mínimas de executar o objeto.

Ainda, sob o prisma da avaliação das propostas, a existência de uma planilha de custos – a qual deverá balizar a proposta apresentada pelo licitante – permite à Administração identificar os próprios equívocos. Tal como se apontará avante, existe o risco de que a Administração formule um projeto equivocado, o que usualmente será apontado pelos licitantes. Quando isso ocorre, é usual que as planilhas que acompanham a proposta apresentem notáveis desconformidades com os dados contidos na estimativa de custos elaborada pela Administração. Tais anomalias são um forte indicativo de que a Administração incorreu em equívoco, o que impõe a revisão de suas próprias estimativas.

Enfim, o orçamento permite aos licitantes estimarem os seus custos e elaborarem suas propostas. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 226 e 227).

De fato, analisando a cotação de preços realizada pela Prefeitura de Guaxupé na fase interna da licitação, fls. 99/118 e o Termo de Referência, Anexo I do Edital, fls. 155/160, não verifiquei a presença de orçamento estimado dos custos unitários dos serviços contratados, pelo que consta apenas a pesquisa de preços e o valor total estimado para a contratação, nos termos da manifestação da 1ª CFM, fls. 700/710, para quem “Tem-se, assim, que a Administração não elaborou o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao disposto no art. 7º, § 2º, II, e no art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93”.

Afasto, de outro lado, o argumento apresentado pela defesa acerca da impossibilidade de se orçar os valores unitários em razão do objeto licitado, pelas razões apresentadas pela Unidade Técnica:

Vale registrar que não é cabível o argumento apresentado pelo responsável acerca da impossibilidade de se orçar os valores unitários em razão do objeto licitado, uma vez que o Termo de Referência apresentou as especificações dos produtos e itens com todo o detalhamento do serviço a ser executado determinando ainda a necessidade da mão-de-obra para reposição e manutenção necessária durante todo o período, a saber, 30/11/2016 até 06/01/2017.

[...]

Diante do exposto, uma vez que não foi elaborado e anexado ao procedimento o orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados, reputo, em consonância com o parecer ministerial e com a manifestação da 1ª CFM, nos termos do art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002, procedente este apontamento, para propor a consequente aplicação de multa ao Sr. Jair Ferreira Bastos Filho, subscritor do edital impugnado, fl. 153, e, portanto, responsável pelo seu conteúdo, pois avoca para si a responsabilidade por eventuais irregularidades constatadas, nos termos do que já decidiu esta Casa nos Recursos Ordinários n. 969647 e 977515, de relatoria do Conselheiro em Exercício Hamilton Coelho, julgado na sessão do Pleno do dia 1/8/2018<sup>10</sup>.

Proponho, no entanto, o afastamento da responsabilidade do Prefeito de Guaxupé, Sr. Jarbas Correa Filho, uma vez que não visualizei a existência de nexo de causalidade entre a irregularidade em exame e sua atuação, que se cingiu ao julgamento do recurso interposto pelas empresas Leandro Barros Lopes e R. de S. ALVES, fl. 617, oportunidade em que se amparou na fundamentação exposta no parecer da Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município, às fls. 611/616.

Proponho, ademais, o afastamento da responsabilidade do Pregoeiro<sup>11</sup>, Sr. João Inácio Bernardes, por, igualmente, não vislumbrar a existência de nexo de causalidade entre o apontamento em tela e a sua atuação, nos termos do disposto no item 1 desta proposta de voto.

---

<sup>10</sup> RECURSOS ORDINÁRIOS. DENÚNCIA. CONHECIMENTO. MÉRITO. SUBSCRITOR DO EDITAL DE LICITAÇÃO. RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA DE 100% DO QUANTITATIVO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO DESNECESSÁRIA. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. 1. O subscritor do edital de licitação é responsável pelo seu conteúdo, ainda que o documento tenha sido elaborado com base em minuta disponibilizada por órgão central da administração ou tenha sido submetido à apreciação de assessoria jurídica.

[...]

Conforme assinalado anteriormente, não há dúvida de que o subscritor do edital do certame é responsável pelo seu conteúdo, pois a assinatura aposta no documento denota sua aprovação a todos os seus termos. A análise do ato convocatório pela Procuradoria da Entidade não exime os Recorrentes dessa responsabilidade, uma vez que o parecer jurídico tem caráter opinativo. Sobre o tema, é esclarecedora a lição de Renato Geraldo Mendes, *in verbis*: De acordo com distinção preconizada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.631-6, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, os pareceres podem ser facultativos, obrigatórios e vinculantes. Na primeira classificação estão aqueles resultantes de consulta facultativa, motivo pelo qual não geram vinculação à autoridade consulente. Quanto aos obrigatórios, a autoridade administrativa vincula-se a praticar o ato nos estritos moldes do que foi submetido à avaliação do órgão consultivo, tenha havido parecer favorável ou desfavorável. Na terceira hipótese (vinculante), a manifestação do órgão consultivo deixa de ser opinativa, obrigando o administrador a decidir conforme a conclusão dada em parecer, ou então deixar de decidir. Com isso, é possível dizer que o parecer emitido pela assessoria jurídica quanto às minutas de editais e aos acordos administrativos é obrigatório (a autoridade deve solicitar a avaliação), mas não vinculante, uma vez que a manifestação acerca do referido documento é meramente opinativa. (STF, Mandado de Segurança nº 24.631-6, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 9.8.2007). (MENDES, Renato Geraldo. Lei de licitações e contratos anotada – notas e comentários à Lei n. 8.666/93. 8 ed. Curitiba: Zênite, 2011, p. 618)

<sup>11</sup> [...] Compete ao pregoeiro conduzir o certame em busca da proposta que se mostre mais vantajosa para a Administração. Por seu turno, a equipe de apoio é coordenada e dirigida pelo pregoeiro, tendo a função de lhe prestar apoio, não possuindo atribuições de julgamento ou deliberação, sendo tais atos de responsabilidade exclusiva do pregoeiro. Dessa forma, deve ser reconhecida a ilegitimidade passiva das agentes que não atuaram no certame de maneira decisiva, devendo o processo, quanto a elas, ser extinto sem resolução do mérito, nos termos do art. 176, inciso III, do Regimento Interno. (Denúncia n. 911916, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Primeira Câmara, sessão 20/9/2016).

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, proponho que seja julgado procedente o apontamento de irregularidade da denúncia e parcialmente procedentes os apontamentos complementares apresentados pelo Ministério Público de Contas, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a consequente aplicação de multa no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Jair Ferreira Bastos Filho, subscritor do edital do Processo Licitatório n. 225/2016, Pregão Presencial n. 117/2016, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Guaxupé, fl. 153, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, sendo:

a) R\$ 1.000,00 (mil reais) em virtude da ausência de indicação por parte do responsável de documento que comprove a justificativa da obrigatoriedade da realização da visita técnica e da ausência de previsão no edital acerca da possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, em contrariedade ao entendimento jurisprudencial deste Tribunal e do TCU, e em vista ao descumprimento do art. 30, III, da Lei n. 8.666/1993, aplicável ao caso por força do art. 9 da Lei n. 10.520/2002, e do art. 3º, I e III, da Lei n. 10.520/2002, bem como dos princípios da isonomia e da competitividade, previstos nos 3º, II, da Lei n. 10.520/2002, e 37, XXI, da Constituição da República, considerando, ainda, o comprometimento do caráter competitivo do certame ante a inabilitação de duas das cinco empresas licitantes em virtude da não apresentação do atestado de visita técnica.

b) R\$ 1.000,00 (mil reais) em virtude da não elaboração do orçamento detalhado em planilhas que expressasse a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados, em contrariedade ao disposto no art. 3º, III, da Lei n. 10.520/2002.

Proponho, ainda, que seja julgado improcedente o apontamento de irregularidade constante do item 2 da fundamentação, relativo ao não parcelamento do objeto licitado, considerando o princípio da eficiência e da economicidade, por entender pela inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto.

Não obstante, proponho a emissão de recomendação aos atuais gestores de Guaxupé para que, nos próximos procedimentos licitatórios, adotem motivação expressa acerca do não parcelamento do objeto da licitação, quando for o caso de formação de lote único, tendo em vista que, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, a regra geral é a divisibilidade do objeto.

Intimem-se os responsáveis e a denunciante por via postal e o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acolho em parte a proposta, senhor Presidente.

Entendo não ser o caso de sancionar o senhor Jair Pereira Bastos Filho, subscritor do edital do Pregão Presencial n. 117/2016, em razão da não elaboração do orçamento detalhado em planilhas, que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados. É que o senhor Marcos Alexandre Costa Buled, Secretário de Cultura, Esportes e Turismo de Guaxupé, foi o responsável pela coleta dos orçamentos, consoante se verifica dos documentos de fls. 90 a 98, e pela elaboração do termo de referência.

É como voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não!

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Vou aderir à divergência trazida pelo Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, pela ordem.

Eu vou retificar, então, a minha proposta de voto, para me alinhar ao Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acolhe.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

\*\*\*