

**Processo:** 1047697  
**Natureza:** RECURSO ORDINÁRIO  
**Recorrentes:** Antônio César Pires de Miranda Júnior e Gabriela de Souza Iglesias Cardoso Lana  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Rio Acima  
**Processos referentes:** Denúncias n. 896600 e 896601  
**Procurador:** Pedro Augusto de Castro Freitas, OAB/MG 112523  
**MPTC:** Daniel de Carvalhos Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

**TRIBUNAL PLENO – 29/7/2020**

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE VISITA TÉCNICA. IRREGULARIDADE. SERVIÇOS DE MENOR RELEVÂNCIA. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS QUE JUSTIFICARIAM A REFORMA DA DECISÃO. IMPROVIMENTO DO RECURSO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

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.
2. A exigência de atestados em relação aos serviços de coleta de lixo domiciliar e comercial em áreas de difícil acesso; coleta e tratamento de resíduos de saúde; e campanha de educação ambiental não se mostra razoável.
3. Nega-se provimento ao Recurso Ordinário considerando a ausência de argumentos capazes de modificar a decisão recorrida.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do Recurso Ordinário, preliminarmente, por unanimidade, nos termos dos arts. 102 e 103 da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 335 do RITCMG, uma vez presentes os pressupostos recursais da legitimidade e da tempestividade;
- II) negar provimento ao Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Antônio César Pires de Miranda Júnior e pela Sra. Gabriela de Souza Iglesias Cardoso, no mérito, por maioria, mantendo-se incólume a decisão deste Tribunal, proferida pela Primeira Câmara, na sessão do dia 22/05/2018, nos autos de n. 896600;
- III) determinar o cumprimento das disposições regimentais pertinentes, em especial o art. 365 da Resolução n. 12/2008 deste Tribunal, e, ao final, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz. Vencido, em parte, no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de julho de 2020.

**MAURI TORRES**  
Presidente

**DURVAL ÂNGELO**  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 29/7/2020**

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto em face da decisão proferida nos autos das Denúncias 896.600 e 896.601 apresentadas em razão de irregularidades no Edital da Concorrência Pública n. 001/2013, promovida pela Prefeitura Municipal de Rio Acima, cujo objeto é a contratação de empresa para a execução dos serviços de limpeza urbana.

No Acórdão proferido pela Primeira Câmara, na sessão do dia 22/05/2018, os Exmos. Conselheiros acordaram em:

I) acolher, na preliminar de ilegitimidade, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, ratificada pelo Parquet, a exclusão do Sr. Helder Paiva de Oliveira do polo passivo, Procurador do Município, mantendo os demais responsáveis; II) julgar, no mérito, parcialmente procedente a denúncia, e irregular a Concorrência Pública n. 001/2013, em função das irregularidades descritas nos itens 2.1 e 2.3 da fundamentação desta decisão; III) aplicar multa pessoal no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) à Sra. Gabriela de Souza Iglesias Cardoso, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e signatária do Edital e ao Sr. Antônio César Pires de Miranda Júnior, Prefeito Municipal à época, sendo R\$500,00 (quinhentos reais) para cada irregularidade, com base no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal; IV) determinar a intimação dos responsáveis, inclusive por via postal; V) determinar o arquivamento dos autos, cumpridas as disposições regimentais, com fundamento no art. 176, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Inconformado com a decisão, o Recorrente apresentou Recurso Ordinário, fls. 01/03, tendo sido recebido à fl. 7.

A Unidade técnica no parecer à fl. 8/12 entendeu pela manutenção da multa em razão da insuficiência de argumentos capazes de modificar a decisão ora recorrida.

Em 29/08/2018 o Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer às fls. 15 a 19, ratificou o parecer da unidade técnica, opinando pela manutenção da decisão que aplicou aos responsáveis multa individual no valor de R\$ 1.000,00.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Preliminar de Admissibilidade**

Presentes os pressupostos recursais da legitimidade e da tempestividade, conheço do recurso, nos termos dos arts. 102 e 103 da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 335 do RITCMG.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Admito.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também conheço do recurso.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

ADMITIDO O RECURSO.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

### **Mérito**

Na questão central, o julgamento que determinou a aplicação de multa no montante de R\$1.000,00 ao Sr. Antônio César Pires Miranda Júnior, Prefeito Municipal de Rio Acima, à época, e a Sra. Gabriela de Souza Iglesias Cardoso, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e signatária do edital, fundamentou-se nos vícios que feriram os princípios da isonomia e do julgamento objetivo. Senão, vejamos:

### **Da Exigência de responsável técnico da empresa no ato da visita técnica**

Sustenta o recorrente em suas razões que a exigência da presença de um engenheiro civil para a visita técnica não caberia à Administração Pública, traduzindo em uma ingerência nas decisões da empresa, e que tal exigência se mostra mais que razoável, uma vez que trata-se de processo licitatório de valor econômico considerável, com necessidades específicas para a realização do que está previsto no edital, sendo necessário a presença de um engenheiro civil na visita técnica do serviço a ser contratado pela Administração Pública.

A Unidade Técnica apontou que os Recorrentes não apresentaram documentos ou quaisquer decisões que fundamentem o entendimento da exigência de responsável técnico da empresa no ato de visita técnica e considerando que estes apresentaram basicamente os mesmos argumentos contidos na defesa de fls. 1.247/1.258 dos autos n. 896.600, concluiu que as alegações apresentadas não se mostram suficientes para alterar o entendimento desta Corte de Contas. A título de elucidação, segue transcrito excerto do relatório técnico:

Cabe destacar que para a execução de um objeto de grande vulto, ou, segundo os Recorrentes, de valor econômico considerável, o § 8º do art. 30 da Lei 8.666/93 dispôs, tão somente que a Administração poderá exigir a metodologia de execução, cuja avaliação deverá anteceder à análise dos preços e que será efetuada exclusivamente por critérios objetivos. Oportuno destacar as disposições contidas no § 10 do mesmo artigo, a saber: “*Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra*”

*ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição de profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (g.n) ”*

A jurisprudência majoritária que prevalece é que a exigência contida no item 4.2.9.2 do edital configura restrição à participação de eventuais interessados e limita o caráter competitivo da disputa, considerando que o objetivo da visita técnica é de justamente propiciar às licitantes o efetivo conhecimento das condições reais do local onde será executado o objeto. Ou seja, “ a visita técnica é um mero ato de informação, não envolvendo a elaboração de juízo técnico pelo licitante” (TCE/MG, Denúncia 862.973, Rel. Min. Cons. Eduardo Carone, p. em 09.02.2012, Informativo nº 60, p. de 06 a 19.02.2012)

Frisa-se que o entendimento predominante nesta Corte é o de que 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, e que, no caso em questão, as particularidades envolvendo o objeto da licitação, qual seja, serviço de limpeza urbana, configuram-se em serviço comum, o qual não se vislumbra qualquer exigência de visita técnica.

Demais disso, registra que o art. 37, XXI, da CR/88 reputa como legítimas apenas as “exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”, significando dizer ser válida a apresentação da declaração do licitante de que conhece as condições do local e suas peculiaridades.

O Tribunal de Contas da União, já decidiu sobre o atestado de visita técnica:

A exigência de atestado de visita técnica sem a devida motivação e sem franquear às licitantes a alternativa de apresentação de declaração de opção de não realizar a vistoria, sem prejuízo da consecução do objeto, está em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e com o art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/1993. (TCA, Acórdão 1823/2017 – Plenário, j. em 23/8/2017, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues )

[...]

A vistoria ao local de 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 (TCU. Acórdão 212/2017 – Plenário, j. em 15/02/2017. Rel. Min. José Mucio Monteiro )

[...]

É irregular exigir visita técnica como requisito de habilitação em licitação, a não ser quando for imprescindível o conhecimento das particularidades do objeto e acompanhada de justificativa, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. (TCU. Acórdão 1955/2014 – Plenário, j. em 23/07/2014. Rel. Min. Marcos Bemquerer)

Entendendo, portanto, que restou configurada ofensa ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e que, diante da ausência de novos argumentos a ser trazidos pelo recorrente ao qual limitou-se apenas a reprisar a argumentação apresentada no processo principal, entendo que a decisão recorrida deve ser mantida.

### **Da Exigência de documentação junto ao CREA**

Alega o recorrente que o engenheiro civil que não estiver quite com o CREA não poderá exercer sua profissão, e que, portanto, é razoável que a administração pública exija o mínimo do profissional que desempenhará obras e serviços públicos.

Verifica-se, entretanto, que o acórdão proferido nos autos da Denúncia nº 896.600, ratificou a manifestação da Unidade Técnica, considerando que a irregularidade em tela não foi suficiente para viciar o certame, devendo ser objeto de apenas recomendação, o que não vislumbra qualquer modificação no Acórdão recorrido.

**Da exigência dos atestados para comprovação de capacidade técnica em serviço de menor relevância, que não se referem à atividade principal objeto do certame.**

O acórdão proferido por esta Corte considerou irregular a exigência dos atestados em relação aos serviços de: (i) coleta de lixo domiciliar e comercial em área de difícil acesso; (ii) coleta e tratamento de resíduos de saúde; e (iii) campanha de educação ambiental.

Os Recorrentes alegam que se tratam de exigências mínimas “para que o serviço possa ser prestado a contento”.

De todo modo, como transcrito no parecer do Ministério Público Junto ao Tribunal, a Coordenadoria de Análise de Editais, às fls. 1149/1151 dos autos principais, constatou que as exigências de tais atestados representam a prejudicialidade em relação a concorrência do certame, uma vez que não se tratam das atividades de maior relevância. Acerca do tema segue transcrito excerto.

Constata-se que as parcelas de maior relevância e valor significativo são os itens 1, 5 e 6 da tabela supra, que totalizam o valor mensal de R\$ 224.420,00 (duzentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e vinte reais), o que representa em torno de 70% do valor mensal total para o contrato, que é da ordem de R\$ 333.099,00. Os demais itens somados, totalizam o valor de R\$ 108.679,00 (cento e oito mil, seiscentos e setenta e nove reais). Ou seja, os serviços especificados nos itens 1, 5 e 6 representam em torno de 70% do objeto total da contratação, sendo os serviços:

- 1 - Coleta de resíduos domiciliares e comerciais nas áreas urbanas do município,
- 5 - Varrição manual de vias;
- 6 - Fornecimento de equipe padrão com 10 garis, um feitor, 02 operadores de roçadeira/motoserra, 01 caminhão basculante com motorista e 01 retroescavadeira com operador para serviços de capina, roçada, pintura de meio fio, poda de árvores e paisagismo, limpeza de bocas de lobo, raspagem de terra, recolhimento de entulhos e outros serviços afins.

Mas o edital em comento exige a apresentação de atestados que comprovem a execução dos seguintes serviços:

Coleta de lixo domiciliar e comercial com caminhão compactador;

Coleta de lixo domiciliar e comercial em áreas de difícil acesso;

Coleta e tratamento de resíduos de saúde;

Varrição manual de vias;

Serviços de capina, roçada mecanizada e manual e limpeza de bocas de lobo através de equipe padrão;

Campanha de educação ambiental.

Assim, considerando que o edital exige que a empresa licitante e o Responsável Técnico comprovem já ter executado os serviços citados alhures, para fins de qualificação técnica-operacional e técnica-profissional, **tem-se que apenas (i) os serviços de coleta de lixo domiciliar e comercial nas áreas urbanas, (ii) a varrição manual de vias e (iii) serviços de capina, roçada mecanizada e manual e limpeza de bocas de lobo através de equipe padrão, representam as parcelas de maior relevância, por serem as atividades**

**principais e essenciais a ser executadas no Município de Rio Acima, e valor significativo dos serviços de limpeza urbana.**

Logo, **vislumbra-se que a exigência de atestados** em relação aos serviços de: (i) coleta de lixo domiciliar e comercial em áreas de difícil acesso; (ii) coleta e tratamento de resíduos de saúde; e (iii) campanha de educação ambiental **não se mostra razoável, o que acaba por viciar o processo licitatório e restringir a competitividade do certame. (g.n.)**

Entendo que as atividades de coleta de lixo domiciliar e comercial em áreas de difícil acesso, coleta e tratamento de resíduos de saúde e campanha de educação ambiental não representam a parcela de maior relevância, o que justificaria, hipoteticamente, a exigência de atestados técnico. Ademais, o Recorrente não trouxe argumentos capazes de comprovar que tais atividades se encaixariam nas atividades principais e essenciais a ser executadas no município, não se vislumbrando qualquer justificativa para a reforma do Acórdão.

Diante desse cenário, concluo que os argumentos trazidos pelos Recorrentes não foram capazes de abalar os fundamentos da decisão recorrida, razão pela qual entendo que o recurso não deve ser provido e, conseqüentemente, as multas a ele aplicadas, no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais), devem ser mantidas.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, preliminarmente, conheço do recurso, e no mérito, nego provimento ao Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Antônio César Pires de Miranda Júnior e pela Sra. Gabriela de Souza Iglesias Cardoso, mantendo-se incólume a decisão deste Tribunal, proferida pelo Primeira Câmara, na sessão do dia 22/05/2018, nos autos de n. 896.600.

Cumpram-se as disposições regimentais pertinentes, em especial o art. 365 da Resolução nº 12/2008 deste Tribunal, e, ao final, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, o relator, em seu voto, nega provimento ao recurso ordinário interposto pelos gestores e mantém as multas individuais aplicadas ao prefeito e à presidente da comissão de licitação do Município de Rio Acima, no bojo da Denúncia nº 896.600.

Peço vênia para dele divergir, pois, na linha do que venho defendendo, entendo não ser razoável responsabilizar o chefe do Poder Executivo sem aferir, no caso concreto, se ele concorreu para a ocorrência dessas falhas.

Além disso, há que se considerar o preceito contido no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, o qual estabelece que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Deve ser levada em conta, ainda, a inclusão do art. 28 à LINDB, o qual prescreve que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. A norma qualifica e restringe as ações que são aptas a gerar a responsabilidade pessoal do agente, pois, além de afastar a possibilidade de responsabilização objetiva, exige que o ato culposo seja qualificado como erro grosseiro.

Portanto, no meu entender, o Tribunal somente deverá exercer seu poder punitivo quando, considerando a realidade do sujeito controlado e as possíveis interpretações válidas acerca da norma de regência, constatar que o agente, ao proceder com dolo ou erro grosseiro, praticou ato que contraria a ordem jurídica.

Saliento que a análise de conformidade legal da conduta do agente deve ser realizada pormenorizadamente em cada caso concreto, sendo que a participação no certame gera apenas uma presunção relativa de responsabilidade, que pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos.

Desse modo, volvendo-me ao caso concreto, verifico que o acórdão recorrido aplicou multa no valor de R\$1.000,00 a cada um dos gestores, em razão de duas irregularidades identificadas no edital de licitação da Concorrência Pública nº 01/2013, quais sejam: a) exigência da presença de engenheiro civil como responsável técnico da empresa licitante durante a visita técnica; e, b) exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica para serviços de menor relevância, que não se referiam à atividade principal objeto do certame.

Embora compartilhe do entendimento do relator de que as exigências se consubstanciam em irregularidade, uma vez que ambas são dotadas de potencial risco de prejuízo à competitividade do certame, divirjo dele no que concerne à manutenção da multa com relação ao prefeito.

Isso porque, *in casu*, o prefeito participou do processo licitatório apenas em sua fase final, no ato de homologação do certame, conforme explicitado na manifestação exarada pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL), em sede de reexame, nos autos da Denúncia nº 896.600 (documento juntado no SGAP com o código de arquivo nº 1441765).

Na situação em apreço, as irregularidades apontadas, além de possuírem caráter eminentemente técnico, referem-se estritamente ao edital de licitação, o qual fora subscrito unicamente pela presidente da comissão de licitação, de tal sorte que apesar de configurarem falhas graves, não podem ser automaticamente imputadas ao prefeito municipal.

Assim, constata-se que, no caso dos autos, não há que se falar nem em dolo do prefeito, uma vez que as irregularidades não derivaram de ato por ele praticado, nem de erro grosseiro, haja vista que as falhas verificadas no edital possuem caráter técnico e estavam sob responsabilidade da comissão de licitação.

É o caso de se ponderar sobre a dificuldade real que teria qualquer prefeito em controlar pessoalmente, item a item, a regularidade dos editais de todos os procedimentos licitatórios deflagrados pelo município.

Basta imaginar um município, como é o caso de Belo Horizonte, Contagem, Betim e outros tantos, médios e grandes municípios mineiros, para se ter a noção dessa imensa dificuldade, a não se dizer impossibilidade material.

Ante este cenário, não seria arrazoado imputar a responsabilidade ao prefeito pelas irregularidades apontadas no acórdão, o que, por conseguinte, deve afastar a aplicação da multa àquele agente.

Em razão disso, dou provimento ao recurso com relação ao Senhor Antônio César Pires de Miranda Júnior, prefeito municipal de Rio Acima à época dos fatos, para afastar a sua

responsabilidade pelas irregularidades apontadas, bem como excluir integralmente a multa aplicada no valor de R\$1.000,00 (mil reais) a esse agente.

Em relação à Senhora Gabriela de Souza Iglesias Cardoso, entretanto, a situação é distinta, uma vez que ela, além de ser a responsável pela condução do certame, foi a signatária do edital, razão pela qual acompanho o relator para negar provimento ao recurso com relação a ela.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR; VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO CLÁUDIO COTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

\*\*\*\*\*

ahw/ġ

