

Processo: 977734

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais

Representada: Prefeitura Municipal de Montes Claros

Responsáveis: Ruy Adriano Borges Muniz; Érika Cristine Cardoso Souza

Interessado: Humberto Guimarães Souto

Procuradores: Cláudio Silva Versiani - OAB/MG 77362, Claudionor Moura Júnior - OAB/MG 118267, Marilda Marlei Barbosa Oliveira e Silva - OAB/MG 65417, Maykon Alcântara Alkmim - OAB/MG 155221, Roberto Ribeiro Lopez - OAB/MG 104532

MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 10/11/2020

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS. SUPERFATURAMENTO. SOBREPREÇO. LOCALIZAÇÃO PRÉVIA. OBJETO LICITATÓRIO. PREÇO MÁXIMO. PROJETO BÁSICO. RESPONSÁVEL TÉCNICO. QUITAÇÃO JUNTO À ENTIDADE DE CLASSE. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. LEVANTAMENTO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. O superfaturamento decorrente de sobrepreço caracteriza-se pelo pagamento de um bem ou de um serviço por preço superior ao referencial de mercado, com o consequente prejuízo ao erário na medida do desembolso da parcela excedente sem a devida contraprestação.
2. A ocorrência de superfaturamento contratual decorrente de sobrepreço exige, além da comprovação da prática de preços referenciais de mercado ou de preços oficiais em valores inferiores ao contratado, a análise das especificidades do caso concreto.
3. A cláusula editalícia de exigência de localização prévia de usina de asfalto ou a fixação de distância mínima do órgão adquirente sem que sejam especificadas as condições para entrega da massa asfáltica viola a isonomia e a competitividade licitatória.
4. A definição do objeto licitatório deve ser precisa, suficiente e clara, de modo a garantir aos licitantes a aferição exata da pretensão contratual administrativa e à Administração a obtenção da proposta mais vantajosa com equidade, proporcionalidade, isonomia e competitividade.
5. A fixação de preços máximos nos editais de licitação é facultativa.
6. O projeto básico, na condição de documento essencial para a delimitação do objeto licitatório, consiste em instrumento de planejamento e de transparência, no qual são estabelecidos os objetivos, a viabilidade técnico-econômica, a adequação e a necessidade da pretensão contratual administrativa.
7. A comprovação de vínculo permanente do profissional à empresa licitante, para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional, pode ser realizada mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

8. A exigência de comprovante de quitação junto a conselho de fiscalização profissional configura restrição indevida à competitividade de processo licitatório.
9. A possibilidade ou o impedimento de participação de consórcio de empresas em processo licitatório deve ser baseado na natureza e na complexidade do objeto, na ampliação da competitividade, na vultosidade dos custos envolvidos e nas circunstâncias de mercado, entre outros aspectos relevantes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria, na conformidade das Notas Taquigráficas, nos termos do voto divergente do Conselheiro Sebastião Helvecio, em:

- I) jogar parcialmente procedente a representação, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na concorrência pública n. 21/2015 relativas à (1) exigência de localização prévia de usina asfáltica, à (2) insuficiência na definição do objeto, à (3) insuficiência de dados no projeto básico, à (4) exigência habilitatória de o responsável técnico integrar o quadro permanente da empresa, à (5) exigência de quitação da empresa licitante junto a entidade de classe e à (6) ausência de justificativa para vedação à participação de consórcios de empresas, com fundamento no art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988 e nos arts. 3º, 7º, 30 e 40 da Lei n. 8.666/1993;
- II) recomendar ao atual Prefeito Municipal de Montes Claros que, nos processos licitatórios ulteriores referentes a obras e serviços de engenharia, não constem exigências editalícias de (a) que o responsável técnico integre o quadro permanente da empresa e de b) prova de quitação junto aos conselhos de fiscalização profissional, bem como (c) que apresente justificativa para a vedação aos consórcios de empresas nos casos em que o objeto licitatório for de alta complexidade, de grande dimensão e vultoso;
- III) determinar o imediato levantamento da indisponibilidade dos bens ou dos valores do Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito Municipal de Montes Claros, e da Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano, tendo em vista a incorrência de superfaturamento decorrente de sobrepreço dos itens 2.11 e 2.12 da planilha orçamentária constante no edital da concorrência pública n. 21/2015; e
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas cabíveis, nos termos regimentais

Votaram o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana. Vencido, em parte, o Conselheiro Durval Ângelo. Acolhida em parte a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de novembro de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

SEBASTIÃO HELVECIO
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 10/11/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação proposta pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais contra a Prefeitura Municipal de Montes Claros, em virtude de supostas irregularidades na concorrência pública n. 21/2015, instaurada para contratação de empresa especializada na execução de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial em vias municipais, incluso o fornecimento de materiais.

O despacho que recebeu a representação, à fl. 36, foi exarado em **25/4/2016**.

Em juízo sumário de cognição, indeferiu-se o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo *Parquet* de Contas, diante da impossibilidade de suspensão de processo licitatório após a assinatura do respectivo contrato administrativo, nos termos do art. 267 da Resolução n. 12/2008¹ (fl. 38).

Devidamente intimados, os responsáveis – Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, Prefeito Municipal de Montes Claros à época, e a Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, então Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano – prestaram esclarecimentos e apresentaram cópia das fases interna e externa do certame (fls. 44/3003).

Em sequência à análise inicial do órgão técnico do TCEMG (fls. 3012/3014), o qual apontou a prática de sobrepreço no montante de R\$2.357.532,80 (dois milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e trinta e dois reais e oitenta centavos), decretou-se medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis para garantir a efetividade processual (fls. 3015/3022), com referendo da 2ª Câmara deste Tribunal (fls. 3049/3055).

Em apreciação ao requerimento do *Parquet* de Contas para que fosse realizada inspeção extraordinária no Município de Montes Claros (fls. 3023/3047), encaminhou-se os autos à Presidência desta Corte, que autorizou o procedimento (fl. 3086).

O relatório de inspeção, juntado às fls. 3232 a 3256, concluiu pela existência de irregularidades na concorrência pública n. 21/2015.

Após manifestação preliminar do Órgão Ministerial (fls. 3277/3280), a unidade técnica do TCEMG posicionou-se pela inoccorrência de superfaturamento (fls. 3411/3415).

Os responsáveis pelo processo licitatório requereram o levantamento da indisponibilidade de bens (fls. 3358/3360 e 3614/3616) e, em parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas concluiu pela procedência dos apontamentos de irregularidades (fls. 3609/3610).

É o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Concedo a palavra ao doutor Roberto Ribeiro, representante de Érika Cristine Cardoso Souza, que terá até 15 minutos para sua sustentação oral.

¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Resolução n. 12/2008*. Dispõe sobre o regimento interno. Publicação no *Minas Gerais* de 19/12/2008.

ADVOGADO ROBERTO RIBEIRO LOPEZ:

Perfeito, Excelência. Estão me ouvindo?

Gostaria só de testar o áudio.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Estamos ouvindo e te vendo agora.

ADVOGADO ROBERTO RIBEIRO LOPEZ:

Muito obrigado.

Senhor Presidente, demais Conselheiros, Procuradora do Ministério Público de Contas, serventuários, demais colegas, boa tarde.

Venho representando a representada Érika Cristine, e gostaria de fazer algumas considerações pontuais, Excelências, acerca da situação na qual se deram os fatos, bem como as questões técnicas levantadas pelo setor técnico.

Primeiro, nós temos que ver, como foi lido pelo Conselheiro Licurgo, que não houve suspensão do processo licitatório, porque os contratos já haviam sido assinados. Há de se ressaltar, Excelências, que até a assinatura do contrato, e não vou falar “dos contratos”, porque com a participação efetiva do Ministério Público Estadual, na pessoa de doutor Felipe Caires, cujos documentos constam, também, dessa representação, houve uma conversação e uma adequação acerca das questões dos lotes, bem como das questões relativas ao processo. Em momento algum, o Ministério Público Estadual, até a assinatura desses contratos, se opôs à continuidade do processo, tanto que, vale a pena lembrar, foram mais de 17% de desconto conseguido em todos os lotes desse processo, com a participação efetiva do Ministério Público.

Cumpra também ressaltar, Excelências, que, mesmo antes desta participação no contrato, o Ministério Público já havia solicitado esclarecimentos de ordem técnica, os quais foram prontamente respondidos a ele pela representada e por uma outra engenheira, que também é citada no relatório técnico.

Então, vejam só, doutores: quanto a representada, Érika, se trata de uma Secretária interina. Pode-se notar em todos os documentos anexados que consta que ela era secretária interina no momento deste processo. É evidente que a formação técnica para a Engenharia iria fazer com que a representada dependesse também de vários outros setores do próprio município. Podemos citar aqui, conforme também está citado no relatório técnico, diversas pessoas pelas quais o processo passou e foi efetivamente aprovado – parecer jurídico, Secretaria de Fazenda, presidência da Comissão de Licitação, setor interno do município –, sendo que todos esses setores aprovaram esse procedimento e esse Edital, ou seja, ela se viu totalmente amparada por todos os demais setores do município para levar adiante este processo.

Outra situação, é que é um processo, Excelências, muito semelhante a outro que o município tinha feito e que também não teve nenhum questionamento, seja pelos próprios participantes, seja por qualquer outro órgão de controle. Este processo em si também não teve nenhum questionamento em relação a Edital, obviamente no que tange às questões técnicas que nós estamos levando em consideração.

Então, o processo seguiu o seu curso normalmente, tanto que, mesmo não estando mais o outro representado como prefeito, o seu vice levou este processo adiante, e com esse novo prefeito, senhor José Vicente, o processo, necessariamente, fez as contratações e as obras em questão.

Então, sirvo-me dessas primeiras análises para poder pontuar que o procedimento em si envolve vários atores dentro do município e que passou pelo crivo também de órgãos de controle, como, foi citado, o Ministério Público Estadual.

Dito isso, senhores Conselheiros, eu gostaria de passar às questões técnicas, que, como eu disse, foram elucidadas ao Ministério Público Estadual, constam desta Representação, e que não foram, em momento algum, contrapostas pelos participantes interessados, ou seja, o Edital não teve nenhuma impugnação.

A questão do número de lotes: não poderia necessariamente mais de uma empresa participar em todos esses lotes. Eu creio que essa situação ficou superada, até porque, como eu disse, apenas uma empresa foi contratada, e com a participação do doutor Filipe, Promotor de Justiça aqui da cidade, houve uma conversação com todos os envolvidos, inclusive com as empresas que não conseguiram cobrir o maior lance, e o município conseguiu uma economia da ordem de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) em relação às demais propostas.

No que tange a um outro ponto técnico também, Excelência, qual seja, distância da usina para fornecimento do material para fazer o asfalto. É importante dizer que também é uma questão técnica: esse material tem de ser fornecido a uma certa temperatura. Quando temos usinas fora da cidade de Montes Claros e que venham a fornecer esse material, nós vamos ter o que tivemos durante várias outras administrações, que é um asfalto de péssima qualidade inclusive tendo de ser refeito, onde cresceu até mato. Isso é conhecimento público e notório. Então, a questão de solicitar no processo, que não foi impugnado por ninguém, esta questão da distância foi necessariamente um zelo a mais, pois toda a equipe – não estou falando apenas a representada, Érika, mas toda a equipe da prefeitura de Montes Claros que participou nesse processo – objetivava um asfalto de melhor qualidade.

Outro item: projeto básico. O processo anterior serviu de base, bem como o edital que é copiado de vários outros municípios. E a gente precisa reconhecer que o Município de Montes Claros nunca fez o edital em si. A gente busca em outros municípios as experiências em relação a obras de tão grande vulto, para poder, necessariamente, fazer com que aquilo aconteça.

Projeto básico: entendeu-se que se tratava de uma situação muito tranquila, que várias ruas de Montes Claros seriam asfaltadas. E iríamos precisar de um projeto para cada rua, sendo que era drenar e pavimentar? Que, para pagar, precisava tão somente medir, aferir o que realmente foi feito? Então, acredito que o projeto básico, nesse sentido, seria desnecessário e, mais, causaria gastos demasiadamente exagerados para o município, porque você precisaria passar por todas as ruas que receberam ou que receberiam esse asfalto e fazer um projeto para cada uma.

Em relação a ser detentor de ART, regularidade perante o CREA, a gente vê que são elementos que também foram utilizados em outros processos e que não trouxeram prejuízos para as empresas e nenhum elemento que pudesse restringir, tanto que seis empresas participaram do certame! Essas questões estão ligadas às vezes ao excesso de zelo com a coisa pública! Pedir que a pessoa esteja regular perante o CREA, é a mesma coisa que querer que o advogado esteja regular perante a OAB! É regularidade, não há ofensa à lei em querer que as pessoas caminhem certo! Ser detentor de ART, era para poder verificar se aquela empresa realmente tinha essa possibilidade, tinha esse *know how* e toda a experiência para fazer os serviços que seriam contratados.

Por fim, Excelências, eu gostaria só de ressaltar que não houve nenhuma lesão ao erário; nenhum dos itens que, porventura, poderiam, supostamente, ter um sobrepreço, não foram feitos, não foram medidos e isso consta do próprio relatório.

Essas são as minhas considerações, senhores Conselheiros, e gostaria de requerer a improcedência da representação, com nenhuma aplicação de penalidade para a representada

Erika Cristine, bem como a retirada de todo e qualquer impedimento dos seus únicos dois bens, que estão bloqueados – um imóvel financiado, um apartamento financiado, que ainda está sendo pago, e um veículo, que também era financiado à época dos fatos.

Satisfeito.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, pela ordem.

Me parece que tem outro causídico inscrito para sustentação oral?

ADVOGADA MARILDA MARLEI BARBOSA OLIVEIRA E SILVA:

Sim.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Doutora Marilda, não é isso?

ADVOGADA MARILDA MARLEI BARBOSA OLIVEIRA E SILVA:

Isso.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Só para o meu controle, a senhora está defendendo quem no processo?

ADVOGADA MARILDA MARLEI BARBOSA OLIVEIRA E SILVA:

O ex-Prefeito, Ruy Adriano Borges Muniz.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Pois não.

Obrigado, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Com a palavra a doutora Marilda Marlei.

ADVOGADA MARILDA MARLEI BARBOSA OLIVEIRA E SILVA:

Excelentíssimo Conselheiro doutor José Alves Viana, ilustre Presidente da Primeira Câmara, a quem cumprimento os demais Conselheiros; ilustre membro do Ministério Público; gostaria também de cumprimentar o meu colega, doutor Roberto. Boa tarde a todos!

Complementando as alegações do doutor Roberto, eu queria acrescentar dois pontos, Excelência.

Primeiro, como o doutor Roberto disse, desde o início, desde quando foi aberto o procedimento licitatório na Prefeitura de Montes Claros, o Ministério Público instaurou o inquérito civil, exatamente no dia 17/08/2015, para acompanhar o procedimento, inclusive com a presença em todas as fases do procedimento.

Em janeiro, após já ter feito o resultado e já assinados os contratos, o doutor Felipe Caires, e porque eu falo doutor Felipe Caires, porque foi ele quem encaminhou um ofício para o Tribunal de Contas, para o Ministério Público de Contas, e o Ministério Público de Contas apresentou a Representação.

Então, em janeiro, o doutor Felipe Caires chamou o município de Montes Claros e o que ele apontou, de fato, foi a proibição de uma mesma empresa ganhar os cinco lotes, ainda que ele apresentasse um desconto maior. E a nossa justificativa era para que todas as obras não ficassem na mão de uma única empresa, para que pudesse ter a participação de mais empresas. Mas nós não só entendemos, como nós acatamos a recomendação do Ministério Público Estadual, tanto que, na inspeção que foi realizada na Prefeitura em 2017, a equipe de inspeção foi clara ao dizer que, em virtude da recomendação proposta pelo Ministério Público, a Central Engenharia se tornou a vencedora dos cinco lotes, causando uma redução de R\$ 985.629,00, em relação ao valor inicialmente contratado e considera sanada a irregularidade. Então, a própria inspeção, a própria equipe do Tribunal de Contas entendeu que esse ponto estaria sanado pela Prefeitura de Montes Claros.

E o que restou da Representação? Com o decorrer do processo, foi levantado pela equipe técnica do Tribunal um sobrepreço, que, posteriormente, a própria unidade técnica falou que não houve sobrepreço e não houve nenhum prejuízo e nenhum dano ao erário. Porém, os bens do senhor Ruy Adriano Borges Muniz continuam indisponíveis desde 2016, mesmo a unidade técnica apontando inoportunidade de sobrepreço e inoportunidade de prejuízo ao erário. E o que sobrou da Representação? O que sobrou foi que o edital não seria legal porque poderia restringir a participação de pessoas.

Ora, Excelência, nós encaminhamos todo o procedimento, o município encaminhou o procedimento, a equipe de inspeção teve a oportunidade de ver em Montes Claros, e não há nenhum elemento dentro dos autos que possa concluir que houve má fé dos gestores em restringir a participação e o caráter competitivo. Pelo contrário, nessa licitação houve vários participantes. Acho que foram onze ou doze participantes. Então, não houve nenhuma restrição, não houve impugnação e nem o Ministério Público Estadual... Foi uma surpresa para nós ao detectar um ofício do Ministério Público dando este apontamento, sendo que nós já tínhamos acordado no sentido de regularizar um ponto em que deu uma economia considerável para o município, em torno de um milhão de reais.

Nós ficamos realmente surpresos, não só com o ofício do Ministério Público, encaminhado em janeiro, mas em junho quando o Ministério Público de Contas pede uma inspeção.

O que foi bom na inspeção é que detectou que não houve sobrepreço e que nós sanamos a irregularidade apontada pelo Ministério Público. Mas em junho de 2016, quando ele aponta novas irregularidades, ele aponta diretamente ao senhor Ruy Muniz, e o senhor Ruy Muniz, é público e notório, que deixou a Prefeitura no final de abril/2016. Então, já tinha outro Prefeito, e se existia um outro Prefeito e aquelas denúncias seriam posteriores, que eram em termos de como se estava fazendo o asfalto, a qualidade e a medição do asfalto, não caberia ao Prefeito Ruy Muniz estar respondendo nesse processo. Mas isto foi crucial para que fosse dada uma liminar de indisponibilidade de bens.

Então, com tudo isso, é bem verdade que a autoridade, na homologação, tem que realmente olhar a legalidade dos atos praticados, circunstância, aqui, que não se quer discutir. Porém, o

prefeito, quando fez isso, tinha vários participantes da licitação, sem impugnação, tinha o parecer jurídico da Comissão de Licitação, do controle interno e dos engenheiros. Então, para ele, estava tudo certo, e o Ministério Público não apontou outra irregularidade. A única irregularidade que o Ministério Público apontou a gente sanou junto com eles e que foi devidamente informada.

Então, Excelências, salvo melhor juízo, inexistente qualquer evidência de que o senhor Ruy Muniz ou qualquer participante tenha agido com dolo, com má-fé, com culpa ou qualquer uma das suas modalidades, que afigura-se impossível cominar alguma multa ou qualquer outra espécie de penalidade.

Diante disso, quero concluir, requerendo a improcedência da representação e a liberação do patrimônio do senhor Ruy Adriano Muniz, que se encontra indisponível até a presente data.

Muito obrigada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Devolvo a palavra ao Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

II – FUNDAMENTAÇÃO

Ultimada a instrução processual, delimitam-se as irregularidades apontadas na concorrência pública n. 21/2015 em (1) superfaturamento decorrente de sobrepreço, (2) limitação do número de lotes a ser ganho pela mesma empresa, (3) exigência de localização prévia de usina asfáltica, (4) insuficiência na definição do objeto, (5) ausência de estabelecimento de preço máximo, (6) inconsistência do projeto básico, (7) exigência de o responsável técnico integrar o quadro permanente da empresa, (8) exigência de quitação junto a entidade de classe e (9) vedação à participação de consórcios de empresas.

1) Superfaturamento decorrente de sobrepreço

A análise inicial do órgão técnico do TCEMG apontou, além de percentual excessivo na diferença entre o valor contratado e o estimado – 12,60%,² a prática de sobrepreço em 2 (dois) itens da planilha orçamentária, os quais totalizaram o importe de R\$ 2.357.532,80 (dois milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e trinta e dois reais e oitenta centavos).

Pondera-se, de plano, a perspectiva de vultosidade do aludido montante monetário que, (i) caracterizado pela unidade técnica do TCEMG como sobrepreço de valores orçados em planilhas, com a devida fundamentação – *fumus boni iuris*, associado à (ii) potencialidade de grave lesão ao erário de difícil reparação decursiva da vigência contratual e da execução dos serviços orçados – *periculum in mora*, resultou na decretação de medida cautelar³ de indisponibilidade de bens dos responsáveis pelo certame – Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito Municipal de Montes Claros, e Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária

² O valor estimado da contratação decorrente do certame em questão era de R\$ 50.358.079,86 (cinquenta milhões, trezentos e cinquenta e oito mil, setenta e nove reais e oitenta e seis centavos), ao passo que o valor contratado perfere montante de R\$ 56.723.623,80 (cinquenta e seis milhões, setecentos e vinte e três mil, seiscentos e vinte e três reais e oitenta centavos).

³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 977734. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Publicação no DOC de 22/8/2016.

Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano – na proporção do crível prejuízo aos cofres públicos.

Entretanto, no curso do presente processo, constatou-se que os itens identificados com preços exorbitantes não foram medidos, pagos ou executados pela Administração municipal, nos termos conclusivos do reexame elaborado pelo órgão técnico do TCEMG, *in verbis*:

- Dos R\$ 41.695.796,93 contratados, somente R\$ 33.611.957,38 foram empenhados;
- Dos R\$ 33.611.957,38 empenhados, somente R\$ 12.349.019,75 foram executados, sendo R\$ 7.264.770,54 pagos e R\$ 5.084.249,21 liquidados e não pagos;
- O restante de R\$ 21.262.937,63 foi cancelado conforme Decreto Municipal n. 3.447, de 18/11/2016;
- Para os itens 2.11 e 2.12, **apesar de persistir o sobrepreço, os mesmos não foram medidos e pagos, portanto não ocasionaram superfaturamento e dano ao erário**, conforme medições acostadas aos autos.

Ainda, as planilhas de repactuação de preços referentes aos lotes A, B, C, D e E indicam a exclusão dos serviços relativos aos itens 2.11 e 2.12 em tela. (Grifos nossos)

Consoante leciona o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes,⁴ o superfaturamento ocorre quando se verifica que o pagamento por um bem ou por um serviço se deu por preço superior ao de mercado, o que constitui dano efetivo aos cofres públicos, tendo em vista que a parcela excedente caracteriza desembolso sem qualquer contraprestação.

No caso em comento, não restou demonstrada nos autos a ocorrência de dano ao erário advindo do pagamento de valores incompatíveis com os de mercado pela Prefeitura Municipal de Montes Claros.

Noutro ponto, a ocorrência de superfaturamento contratual decorrente de sobrepreço exige, além da comprovação da prática de preços referenciais de mercado ou de preços oficiais em valores inferiores ao contratado, a análise das especificidades do caso concreto, no qual sequer houve o pagamento ou a execução dos serviços orçados com sobrepreço.

Nesse sentido, mencionam-se as Denúncias n. 951368⁵ e as Representações n. 913476,⁶ 969117⁷ e 932557.⁸

Inobstante a constatação de preços orçados superiores aos preços referenciais de mercado – sobrepreço, não houve prejuízo ao patrimônio público – superfaturamento, diante dos elementos comprobatórios nos autos de que os serviços previstos nos itens editalícios controversos não foram pagos nem executados.

Desse modo, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG, pela **improcedência** do apontamento de irregularidade.

Determina-se o imediato **levantamento da indisponibilidade dos bens ou dos valores** do Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito Municipal de Montes Claros, e da Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano, tendo em vista a incorrência de superfaturamento decorrente de sobrepreço dos itens 2.11 e

⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na Administração e nos Tribunais de Contas*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 215.

⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 951368*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Publicação no DOC de 7/5/2020.

⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Representação n. 913476*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Publicação no DOC de 5/10/2018.

⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Representação n. 969117*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Publicação no DOC de 17/4/2020.

⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Representação n. 932557*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio. Publicação no DOC de 11/12/2019.

2.12 da planilha orçamentária constante no edital da concorrência pública n. 21/2015.

2) Limitação do número de lotes a ser ganho pela mesma empresa

O Órgão Ministerial de Contas apontou irregularidade nos itens 15.10 e 15.11 do edital licitatório, atinentes à limitação do número de lotes a ser ganho pela mesma empresa – dois lotes, de um total de cinco.

Outrossim, o Ministério Público Estadual questionou tais cláusulas editalícias no Inquérito Civil n. 0433.15.001377-2, de sorte que o Município de Montes Claros procedeu à renegociação contratual, com a convocação das empresas vencedoras do certame.

A medida resultou no alcance do menor custo total para a Prefeitura Municipal de Montes Claros, com a contratação da empresa Central Engenharia Construtora Ltda., a qual havia oferecido a melhor proposta, em todos os lotes licitados, para execução do objeto constante nos respectivos lotes.

Dessa forma, entende-se, em conformidade com a unidade técnica do TCEMG, pelo **saneamento** da irregularidade apontada.

3) Exigência de localização prévia de usina asfáltica

O Ministério Público de Contas insurgiu-se contra o item 13.1.3 do edital da concorrência pública n. 21/2015, o qual dispôs que “a distância de transporte de massa asfáltica da usina até o ponto médio da obra somente será remunerada até o ponto máximo de 20 km de DMT para os lotes urbanos (A, B, C e D)”.

O art. 30, § 6º, da Lei n. 8.666/1993 vedou, no que tange à qualificação técnica, exigência de localização prévia dos licitantes, com vistas a possibilitar o maior número possível de concorrentes.

Em juízo de adequabilidade normativa, analisaram-se as circunstâncias relevantes e pertinentes ao caso concreto, em destaque as especificidades do objeto licitatório e a localização geográfica do adquirente.

A exigência de localização de usina de asfalto em distância máxima de 20 km do Município de Montes Claros, associada à ausência de regras específicas acerca das condições para entrega do produto, mostrou-se irregular na medida em que, além da potencialidade de direcionamento do certame, não garantiu a obtenção do CBUQ (concreto betuminoso usinado quente) com as suas melhores qualidades e não dotou a Administração de instrumentos que permitissem a recusa do material inapto ao atendimento das especificações técnicas.

Nesse esteio, citam-se a Representação n. 951339⁹ e a Denúncia n. 1072592.¹⁰ A cláusula editalícia de exigência de localização prévia de usina de asfalto ou a fixação de distância mínima do órgão adquirente sem que sejam especificadas as condições para entrega da massa asfáltica viola a isonomia e a competitividade licitatória, nos termos dispostos nos arts. 3º e 30, § 6º, da Lei n. 8.666/1993.

Ademais, o local de prestação dos serviços de pavimentação e de drenagem pluvial em vias públicas era próximo a centros urbanos relevantes, de maneira que a fixação de distância mínima excluiu do certame empresas aptas à execução satisfatória do objeto e, por conseguinte,

⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Representação n. 951339*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no *DOC* de 1º/3/2018.

¹⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 1072592*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no *DOC* de 18/9/2019.

afrontou a isonomia, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa.

Dessarte, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela **procedência** do apontamento de irregularidade, com fundamento nos arts. 3º e 30, § 6º, da Lei n. 8.666/1993.

Aplica-se **multa** individual aos responsáveis – Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito Municipal de Montes Claros, e Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano – no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.¹¹

4) Insuficiência na definição do objeto

O *Parquet* de Contas questionou a insuficiência de informações relativas ao objeto licitatório – serviços de pavimentação asfáltica e de drenagem pluvial, o que teria prejudicado potenciais licitantes no concernente à avaliação do custo da obra e à definição dos métodos e dos prazos de execução.

No mesmo sentido, a unidade técnica do TCEMG entendeu tratar-se de “objeto amplo e não perfeitamente definido”.

Como bem salientado pelo Tribunal de Contas da União, no Enunciado de Súmula n. 177, “a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição”, em garantia dos princípios da igualdade, da publicidade e, inclusive, da economicidade, tendo em vista a potencialidade de prejuízo da cotação de preços realizada na fase interna, com vistas à obtenção do valor de mercado atinente à pretensão contratual administrativa.

A descrição sucinta e clara do objeto da licitação, consoante exigência do art. 40, I, da Lei n. 8.666/1993, é instrumento de transparência administrativa que fomenta a competitividade licitatória e viabiliza os controles internos e externo do processo licitatório.

Quanto à precisão, suficiência e clareza do objeto licitatório, verificou-se, no caso concreto, a falta de elementos suficientes para a formulação da proposta, em prejuízo à competitividade licitatória, nos termos do parecer exarado em apreciação à Consulta n. 849726,¹² cujo excerto decisório se segue:

Portanto, se o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara, a interpretação dos dispositivos acima, nos levava a concluir que a descrição do objeto deve ser simples e sem maiores detalhes. Entretanto, isso não significa que deve ser deficiente ou omissivo em pontos essenciais.

O que a Lei de Licitações determina é que o objeto seja descrito de forma a revelar a exata necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se aquelas irrelevantes e desnecessárias, que apenas restringem a competição. Por outro lado, a indefinição do objeto lesa o princípio da isonomia entre os licitantes, pois, não sendo o objeto claro o suficiente, o licitante não poderá elaborar uma proposta objetiva e, conseqüentemente, não conseguirá plenamente elaborar com precisão os demonstrativos de preços, que é determinação do inciso X do art. 40 da Lei 8.666/93.

A descrição precisa do objeto da licitação, com a indicação de suas características técnicas, visa alcançar plenamente o princípio da igualdade. Somente de posse de todas as informações sobre o produto a ser licitado é que os interessados poderão disputar o certame em igualdade de condições. A falta de clareza do objeto da licitação fere o princípio do julgamento objetivo, pois não haverá condições de comparar as propostas ofertadas nem de demonstrar que o preço proposto é compatível.

¹¹ MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Lei Complementar n. 102/2008*. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Publicação no *Minas Gerais* de 18/1/2008.

¹² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Consulta n. 849726*. Relatora: Conselheira Adriene Andrade. Publicação no *DOC* de 7/3/2013.

Resumindo, podemos dizer que a falta de definição correta e clara do objeto da licitação ofende, sobremaneira, o princípio fundamental da licitação, que é a competição.

A definição do objeto licitatório deve ser precisa, suficiente e clara, de modo a garantir aos licitantes a aferição exata da pretensão contratual administrativa, e à Administração, a obtenção da proposta mais vantajosa com equidade, proporcionalidade, isonomia e competitividade

Dessa maneira, entende-se, em consenso com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela **procedência** do apontamento de irregularidade, com fulcro nos arts. 3º e 40, I, da Lei n. 8.666/1993.

Aplica-se **multa** individual aos responsáveis – Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito Municipal de Montes Claros, e Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano – no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

5) Ausência de estabelecimento de preço máximo

O Ministério Público de Contas considerou irregular a ausência de previsão editalícia do preço máximo aceitável pela Administração Municipal.

O critério de aceitabilidade das propostas, referenciado no valor estimado da contratação e apurado com base na pesquisa de preços da fase preparatória do certame, não foi estabelecido no edital licitatório em exame, em contrariedade ao disposto na lei de licitações.

O art. 40, X, da Lei n. 8.666/93 estatuiu que o edital deverá conter o “critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos”.

Consoante se infere do dispositivo legal supracitado, a fixação de preços máximos nos editais de licitação é facultativa.

Outrossim, o TCEMG posicionou-se pelo caráter facultativo da fixação de preços máximos em editais de licitação nos julgamentos das Representações n. 1058551¹³ e 932536,¹⁴ bem como das Denúncias n. 980397¹⁵ e 911600.¹⁶

Dessa feita, entende-se pela **improcedência** do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 40, X, da Lei n. 8.666/1993.

6) Inconsistência do projeto básico

O Órgão Ministerial assinalou a ausência de projeto básico no edital da concorrência pública n. 21/2015.

Compulsando os autos, confirmou-se a ocorrência de graves irregularidades no projeto básico, concernentes à identificação imprecisa das vias públicas municipais e dos respectivos serviços de asfaltamento e de drenagem, à ausência de correlação exata entre os serviços orçados em planilha e os executados e à inexistência, no orçamento realizado, da composição detalhada dos

¹³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Representação n. 1058551*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Adonias Monteiro. Publicação no *DOC* de 6/7/2020.

¹⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Representação n. 932536*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no *DOC* de 3/12/2019.

¹⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 980397*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Hamilton Coelho. Publicação no *DOC* de 22/3/2019.

¹⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 911600*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Mauri Torres. Publicação no *DOC* de 15/6/2018.

preços unitários, dos encargos sociais e do BDI (benefícios e despesas indiretas).

Certificou-se, ademais, inconsistência no critério utilizado para o pagamento dos serviços, com a consequente elevação dos preços para garantir a execução das obras.

O projeto básico é definido no art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993, como o documento que contém o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado”, para a delimitação do objeto licitatório.

Consiste em instrumento de planejamento e de transparência, no qual são estabelecidos os objetivos, a viabilidade técnico-econômica, a adequação e a necessidade da pretensão contratual administrativa.

Nesse esteio, Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti¹⁷ lecionam:

Um projeto básico que alcance nível de precisão satisfatório, tanto para obras como para serviços, é a garantia de que o resultado de sua execução corresponderá ao fim de interesse público que motivou a contratação, a par de balizar a definição dos recursos orçamentários suficientes à cobertura das despesas contratuais, a formulação de propostas pelos licitantes e as futuras ações de controle e avaliação.

O projeto básico, na perspectiva de requisito de validade da licitação e de elemento primordial para a efetividade do controle externo do processo de contratação pública, deve ser suficiente e conter nível de precisão adequado para execução da obra.

Conforme assentado na Denúncia n. 944536, “o projeto básico que omite elementos essenciais inviabiliza a formulação das propostas”.¹⁸

Consoante se infere da análise técnica desta Corte de Contas, a precariedade das informações do projeto básico diante de um serviço tão relevante para os municípios revelou-se prejudicial ao certame quanto à competitividade e à isonomia.

No mesmo sentido, a súmula n. 177 do Tribunal de Contas da União enunciou que “a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes”.

Colaciona-se, por oportuno, excerto de deliberação do TCEMG acerca do tema, *ipsis litteris*:

Comprovada a gravidade das irregularidades que maculam o processo licitatório, notadamente, deficiência no projeto básico e na planilha de quantitativos e custos unitários, (...), a aplicação de multa aos responsáveis é medida que se impõe.¹⁹

Desse modo, entende-se, em conformidade com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela **procedência** do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 7º, § 2º, I e II c/c art. 40, § 2º, I, II e III, ambos da Lei n. 8.666/1993.

Aplica-se **multa** individual aos responsáveis – Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito Municipal de Montes Claros, e Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano – no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

¹⁷ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 206.

¹⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 944536*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no *DOC* de 9/3/2017.

¹⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 862419*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Publicação no *DOC* de 2/10/2019.

7) Exigência de o responsável técnico integrar o quadro permanente da empresa

O *Parquet* de Contas impugnou a cláusula editalícia 13.1.1.1 pela exigência de o detentor do atestado de responsabilidade técnica dos serviços licitados pertencer ao quadro permanente da sociedade empresária na data da abertura da licitação.

O art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993 limitou a exigência de qualificação técnica referente à capacitação técnico-profissional à “comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente”.

A supramencionada expressão legal “quadro permanente” não exigiu do profissional vínculo empregatício ou societário. Em juízo de adequabilidade normativa, atestou-se, no caso concreto, que a exigência foi desproporcional, desarrazoada e restritiva à competitividade. Impediu, por exemplo, a atuação de um consultor ou de um especialista que poderia pactuar contrato de serviço técnico, sem vínculo empregatício, com determinada empresa licitante.

A norma do art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988 estipulou que as exigências de qualificação técnica devem ser “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Nesse sentido, não deve ser exigida comprovação de vínculo empregatício entre os profissionais técnicos e a empresa licitante somente por meio da carteira de trabalho assinada ou de participação societária, sendo suficiente a existência de contrato de prestação de serviços.

Indicam-se, por oportuno, as deliberações constantes nas Denúncias n. 896656²⁰ e 886599.²¹

Dessa forma, entende-se, consonante com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela **procedência** do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988, e no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993.

Deixa-se de aplicar **multa** aos responsáveis pela ausência da comprovação de dano ao erário quanto a esse item, com fulcro no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Recomenda-se ao Prefeito Municipal de Montes Claros que, nos processos licitatórios ulteriores, deixe de exigir que o responsável técnico integre o quadro permanente da empresa.

8) Exigência de quitação junto a entidade de classe

O Ministério Público de Contas pugnou pela irregularidade da cláusula editalícia 13.1.1, que estabeleceu como requisito de qualificação técnica a apresentação de comprovante de registro e de quitação no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea).

No que tange ao registro no conselho profissional, o item do edital licitatório é regular, com fulcro no art. 30, I, da Lei n. 8.666/1993.

Entretanto, a imposição de comprovante de quitação de valores em relação a tais entidades mostrou-se desarrazoada, desproporcional, e violou as normas do art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988 c/c arts. 3º, § 1º, I e 30, § 5º, da Lei n. 8.666/1993.

O inadimplemento eventual das empresas junto ao Crea é matéria estranha às contratações públicas e extrapola as hipóteses de qualificação técnica previstas no art. 30 da Lei

²⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 896656*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no *DOC* de 11/9/2018.

²¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 886599*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Publicação no *DOC* de 19/4/2018.

n. 8.666/1993.

Diante da ausência de nexo de imprescindibilidade entre a quitação junto ao conselho de fiscalização profissional e a garantia do cumprimento do objeto licitado, avulta-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido da “necessidade de interpretar restritivamente o Estatuto das Licitações quanto às exigências de habilitação, em apreço à ampliação da competitividade dos certames promovidos pela Administração Pública”.²²

O Tribunal de Contas da União pronunciou-se nos termos que se seguem, *in litteris*:

É ilegal a exigência de prova de quitação com o Crea para fins de habilitação, pois art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993 exige apenas o registro na entidade. O disposto no art. 69 da Lei 5.194/1966, que regulamenta o exercício dos profissionais de engenharia, não pode prevalecer diante do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nem da própria Lei 8.666/1993 (norma geral).²³

No mesmo sentido, transcrevem-se excertos decisórios do TCEMG acerca da matéria:

Numa licitação, para fins de habilitação técnica, é permitida a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente (art. 30, I, da Lei n. 8.666/1993) e não é permitida a exigência de comprovante de quitação de obrigações financeiras com entidade profissional (art. 30, § 5º, da Lei n. 8.666/1993).²⁴

A exigência de comprovação de quitação perante as entidades fiscalizadoras, na fase de habilitação, infringe o artigo 30 da Lei de Licitações, que estabelece, dentre outros documentos, apenas o registro ou inscrição na entidade profissional competente, e não a regularidade do pagamento das anuidades junto à entidade fiscalizadora.²⁵

A exigência de comprovação de quitação junto a entidades profissionais como requisito para habilitação não encontra respaldo no art. 30, I, da Lei de Licitações.²⁶

É entendimento deste Tribunal que a exigência de quitação anual em conselho profissional a ser comprovada na fase de habilitação consubstancia irregularidade, por não encontrar amparo legal e afrontar o disposto no § 5º do art. 30 da Lei n. 8.666, de 1993, o qual veda a exigência de quaisquer comprovações não previstas na lei de regência que impliquem restrição à competitividade do certame.²⁷

Pondera-se, por fim, que há entidades de classe as quais emitem documento único, consistente, simultaneamente, em “certidão de registro e de quitação”, de forma que a irregularidade deve ser atestada diante das circunstâncias do caso concreto.

Ocorre que o edital, ao considerar inválida a certidão do Crea que não apresentasse situação regular atualizada, violou o disposto no art. 30, § 5º, da Lei n. 8666/1993, o qual vedou exigências não previstas na lei das licitações.

Dessarte, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela **procedência** do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 30 da Lei n. 8.666/1993.

Deixa-se de aplicar **multa** aos responsáveis pela ausência da comprovação de dano ao erário quanto a esse item, com fulcro no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2716/RO*. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Publicação no *DJe* de 6/3/2008.

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2472/2019*. Primeira Câmara. Relator: Ministro substituto Augusto Sherman. Sessão de 19/3/2019.

²⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Recurso Ordinário n. 1024692*. Pleno. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Publicação no *DOC* de 3/7/2020.

²⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Representação n. 1058547*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio. Publicação no *DOC* de 6/3/2020.

²⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 1024238*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Hamilton Coelho. Publicação no *DOC* de 26/8/2019.

²⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 1076888*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no *DOC* de 3/8/2020.

Brasileiro.

Recomenda-se ao Prefeito Municipal de Montes Claros que, nos processos licitatórios ulteriores, deixe de exigir prova de quitação das empresas licitantes junto aos conselhos de fiscalização profissional.

9) **Vedação à participação de consórcios de empresas**

O Órgão Ministerial questionou o item 7.3 do edital em comento, o qual vedou a participação de consórcio de sociedades empresariais no certame.

A norma do art. 33 da Lei n. 8.666/1993 conferiu discricionariedade administrativa quanto à participação ou não de empresas em consórcio nas licitações, visto que a atuação de tais consórcios pode conduzir a resultados negativos ou positivos, dependendo do caso concreto.

Em determinadas circunstâncias de mercado, ou em licitações com objeto complexo, que envolvem custos vultosos, as coligações empresariais podem fomentar a competitividade, permitindo a participação de empresas que, isoladamente, não teriam condições de concorrer de forma competitiva.

Noutro ponto, permitir a participação de consórcios de empresas no presente caso, de baixa complexidade, poderia reduzir o universo da disputa com a reunião de empresas que competiriam entre si.

Desse modo, a possibilidade ou o impedimento de participação de consórcio de empresas em processo licitatório deve ser baseado na natureza e na complexidade do objeto, na ampliação da competitividade, na vultosidade dos custos envolvidos e nas circunstâncias de mercado, entre outros aspectos relevantes.

Consignou-se, na Denúncia n. 887970,²⁸ o seguinte entendimento acerca da matéria:

(1) nas licitações em que o objeto for comum, simples e de pequena monta, a vedação impõe-se como regra, posto que os consórcios, em tese, restringem a competitividade. Se permitido, deve ser justificado; (2) já nos certames de grande vulto e alta complexidade, a regra geral passa a ser a de permissão dos consórcios, devendo a vedação, pois, ser justificada.

Na perspectiva da vultosidade, da complexidade e da dimensão do objeto licitatório em análise – pavimentação asfáltica e a drenagem pluvial em vias municipais, a competitividade poderia ser fomentada com coligações empresariais, razão pela qual a ausência de justificativa para a vedação aos consórcios de empresas consistiu em irregularidade, nos termos delineados em jurisprudência do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame devem ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação que indiquem a obrigatoriedade de inclusão de tais regras para atender às necessidades específicas do órgão, sejam de ordem técnica ou econômica.²⁹

Dessarte, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, pela **procedência** do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

Deixa-se de aplicar **multa** aos responsáveis pela ausência da comprovação de dano ao erário quanto a esse item, com fulcro no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito

²⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 887970*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio. Publicação no *DOC* de 7/5/2018.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2441/2017*. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 1º/11/2017.

Brasileiro.

Recomenda-se ao Prefeito Municipal de Montes Claros que, nos processos licitatórios ulteriores, apresente justificativa para a vedação aos consórcios de empresas nos casos em que o objeto licitatório for de alta complexidade, de grande dimensão e vultoso.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo pela **procedência parcial** da representação, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o Ministério Público de Contas, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na concorrência pública n. 21/2015 relativas à (1) exigência de localização prévia de usina asfáltica, à (2) insuficiência na definição do objeto, à (3) insuficiência de dados no projeto básico, à (4) exigência habilitatória de o responsável técnico integrar o quadro permanente da empresa, à (5) exigência de quitação da empresa licitante junto a entidade de classe, e à (6) ausência de justificativa para vedação à participação de consórcios de empresas, com fundamento no art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988 e nos arts. 3º, 7º, 30 e 40 da Lei n. 8.666/1993.

Aplico **multa individual** aos responsáveis, no valor total de **R\$ 6.000,00 (seis mil reais)**³⁰ ao Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito Municipal de Montes Claros, e de **R\$ 6.000,00 (seis mil reais)**³¹ à Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Recomendo ao atual Prefeito Municipal de Montes Claros que, nos processos licitatórios ulteriores referentes a obras e serviços de engenharia, não constem exigências editalícias de (i) que o responsável técnico integre o quadro permanente da empresa e de (ii) prova de quitação junto aos conselhos de fiscalização profissional, bem como (iii) que apresente justificativa para a vedação aos consórcios de empresas nos casos em que o objeto licitatório for de alta complexidade, de grande dimensão e vultoso.

Determino o imediato **levantamento da indisponibilidade dos bens ou dos valores** do Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito Municipal de Montes Claros, e da Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano, tendo em vista a inoportunidade de superfaturamento decorrente de sobrepreço dos itens 2.11 e 2.12 da planilha orçamentária constante no edital da concorrência pública n. 21/2015.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos regimentais.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, eu acompanhei atentamente a manifestação do Dr. Roberto Ribeiro, da Dra. Marilda Silva e também, na íntegra, a proposta de voto elaborada pelo Conselheiro substituto Licurgo Mourão.

Pelo que vejo na íntegra do voto do eminente Conselheiro, ele afasta, baseado nos autos, a ocorrência do mencionado superfaturamento que, inclusive, determinou a indisponibilidade dos

³⁰ Valor dividido em R\$ 2.000,00 (dois mil reais) referentes à exigência de localização prévia de usina asfáltica, R\$ 2.000,00 (dois mil reais) relativos à insuficiência na definição do objeto e R\$ 2.000,00 (dois mil reais) atinentes à insuficiência de dados no projeto básico.

³¹ Valor dividido em R\$ 2.000,00 (dois mil reais) referentes à exigência de localização prévia de usina asfáltica, R\$ 2.000,00 (dois mil reais) relativos à insuficiência na definição do objeto e R\$ 2.000,00 (dois mil reais) atinentes à insuficiência de dados no projeto básico.

bens e dos valores dos dois mencionados, desde 2016. E fixa de modo conclusivo na sua proposta, apenas como sanção, a aplicação da multa individual no valor de R\$ 6.000,00 ao Sr. Ruy Muniz e à Sra. Érika Cristine Cardoso Souza.

Pelo que verifiquei nos autos, a assinatura dos dois responsáveis, do Sr. Ruy Muniz e da Sra. Érika, foram apostas sucedendo uma série de pareceres técnicos de outros órgãos dentro da Prefeitura. Então, parece-me procedente a solicitação dos causídicos, Roberto Ribeiro e Marilda Silva, no sentido de que não seja aplicada multa a esses gestores.

Portanto vou acolher a proposta do Conselheiro Licurgo Mourão, expurgando, apenas, a aplicação da multa individual no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) ao Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, ex-Prefeito, e de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) à Sra. Érika Cristine Cardoso Souza, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura e Planejamento.

É como voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, eu acolho o voto do Relator, na íntegra, porque eu entendo que o aprofundamento do Relator no processo em tela mostrou, claramente, que houve erros, equívocos no Edital e, ao liberar a indisponibilidade dos bens, que já estava mantida desde 2016, o Relator centrou, realmente, na questão do processo licitatório. Eu acho que tanto o Prefeito da época e a Secretária tinham, sim, responsabilidade de garantir que esse certame fosse o mais amplo e o menos dirigido e viciado possível, como estabelece a lei.

Então, nesse sentido, acolho o voto, na íntegra, do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Vou acompanhar o voto divergente do Conselheiro Sebastião Helvecio.

ACOLHIDA PARCIALMENTE A PROPOSTA DE VOTO. VENCIDO PARCIALMENTE O
CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

Agradecemos a participação do Dr. Roberto Ribeiro e da Dra. Marilda Marlei. Uma boa tarde aos senhores.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

fg