

Processo: 1015784
Natureza: AUDITORIA
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Ibirité
Exercícios: 2015/2016
Responsáveis: Antônio Pinheiro Neto (Prefeito Municipal à época), Vicente Tarley Ferreira Alves (Secretário Municipal de Obras à época) e Juliane Campos de Araújo (Presidente da Comissão de Licitação à época)
Interessado: William Parreira Duarte (atual Prefeito)
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 13/4/2021

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. ILEGALIDADE DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MARCADAMENTE DÍSPARES EM LOTE ÚNICO, SEM A APRESENTAÇÃO DE PRÉVIA E IMPRESCINDÍVEL JUSTIFICATIVA. VISITA TÉCNICA COM CONDICIONANTES. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTAS. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR.

1. Nos termos do § 1º do art. 23 da Lei Federal n.º 8.666/1993, 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.
2. Em licitação para obras e serviços de engenharia é lícita a exigência de visita técnica, com o objetivo de assegurar que todos os participantes conheçam o local e as condições de execução do contrato.
3. A visita técnica, quando obrigatória, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar irregulares os procedimentos analisados nos subitens II.2 e II.3, tendo em vista o descumprimento de dispositivos da Lei n.º 8.666/93;
- II) aplicar multa aos responsáveis, com amparo no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08, sendo:
 - 1) R\$1.000,00 (mil reais), individualmente, aos responsáveis, então Prefeito Antônio Pinheiro Neto e Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal de Obras à época, pelo fato de ter sido inobservada, no edital da Concorrência Pública n.º 006/2015, a orientação de efetuar o parcelamento do objeto da licitação para se

obter situação mais vantajosa para a Administração, em desacordo com o disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93 (subitem II.2); e

- 2) R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal de Obras à época, por ser abusiva a exigência de visita técnica por profissional habilitado, pertencente ao quadro permanente da empresa licitante, prevista nos editais das Concorrências Públicas n.ºs 002/2015 e 006/2015, em desobediência ao determinado no art. 30, III, da Lei n.º 8.666/93 (subitem II.3);
- III) recomendar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ibitaré que, nos próximos editais licitatórios, para a escolha da melhor forma de contratação, fique atento aos limites legais, resguarde a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a sustentabilidade, a fim de cumprir seu dever constitucional de preservação do meio ambiente, nos termos do art. 225 da Constituição da República e do art. 3º da Lei n.º 8.666/93;
- IV) determinar que cópia dessa decisão seja encaminhada à Superintendência de Controle Externo desta Corte de Contas para que considere os apontamentos elencados nos subitens II.4.1 e II.4.2 da fundamentação, a fim de subsidiar o planejamento das atividades de controle externo, notadamente a programação de futura auditoria a ser realizada no Município de Ibitaré, em cumprimento ao parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno e da Resolução TC n.º 14/12;
- V) determinar a intimação dos responsáveis, inclusive por via postal, e, findos os procedimentos pertinentes à espécie, o arquivamento dos autos, com amparo nas disposições do inciso I do art. 176, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Durval Ângelo. Vencido, em parte, o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de abril de 2021.

GILBERTO DINIZ

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado eletronicamente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 13/4/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Ibirité para proceder a inspeção de engenharia, a fim de verificar as obras contratadas com recursos dos convênios firmados com a Secretaria Estadual de Governo – SEGOV (n.ºs 1491000043/2014 e 1491000046/2014) e com a Secretaria Estadual de Transportes e Obras Públicas – SETOP (n.ºs 1301000076/2014, 1301000072/2014 e 1301000078/2014).

A equipe de engenharia elaborou o relatório de fls. 48/103, em que se apontou a ocorrência de diversas irregularidades, com infringência de vários dispositivos da Lei n.º 8.666/93, além de falhas na execução do complexo esportivo do Bairro Durval de Barros.

Diante das informações constantes no relatório técnico, determinei, à fl. 109, abertura de vista aos responsáveis para manifestação, vindo aos autos defesas da Presidente da Comissão de Licitação à época, Sra. Juliane Campos de Araújo (fls. 120/125), do então Secretário Municipal de Obras, Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves (fls. 133/145), e do então Prefeito Antônio Pinheiro Neto (fls. 146/158), objeto de exame pela unidade técnica às fls. 186/193.

O Ministério Público junto a este Tribunal consignou parecer às fls. 195/201.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatório elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Serviços e Engenharia e Perícia – CFOSEP, às fls. 48/103, foram constatadas, em síntese, irregularidades com infringência a dispositivos da Lei n.º 8.666/93, além de falhas na execução do complexo esportivo do Bairro Durval de Barros e da Avenida Sanitária – Córrego Fubá, tais como, serviços danificados e obras paralisadas.

A equipe de auditoria, concernente à responsabilização pela infringência ao disposto no art. 30 da Lei n.º 8.666/93, verificou que as exigências consideradas “abusivas” nos editais dos Processos Licitatórios n.ºs 023/2015, 002/2015 e 006/2015 tiveram origem na Secretaria Municipal de Obras, sendo o responsável pela pasta o Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal à época. Com relação à infringência ao preceito do art. 23 da Lei n.º 8.666/93 (inobservância à orientação de realizar o parcelamento para se obter situação mais vantajosa para a Administração), constatou-se que a responsabilização pelo não cumprimento desse dispositivo legal deve ser imputada ao então Prefeito Antônio Pinheiro Neto e à Sra. Juliane Campos de Araújo, Presidente da Comissão de Licitação nomeada mediante Portaria de n.º 0013/15.

Devidamente citados, todos os responsáveis acostaram defesa, sendo que os documentos de defesa do então Secretário Municipal de Obras e do Prefeito Municipal à época apresentam conteúdo idêntico, embora registrados por protocolos diferentes, e a então Presidente da Comissão de Licitação defendeu-se apenas em relação à irregularidade que lhe foi imputada.

A seguir, passo a apreciar as impropriedades apontadas pela equipe de auditoria, cotejando-as com as defesas dos responsáveis, o novo exame realizado pela unidade técnica e o parecer do Órgão Ministerial.

II.1. Em relação ao Processo n.º 085/2015 (Pregão Presencial n.º 023/2015), apontou-se que a exigência prevista no edital de um único atestado para comprovar a capacitação técnica para a execução do objeto, assinalando a execução mínima de 1.500 m³ de CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado a Quente) constitui “cláusula abusiva”, pois afronta os termos do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993 (fls. 62 e 63).

Pregão Presencial n.º 023/2015,

Objeto: Contratação de empresa especializada para executar obras e serviços de melhoramento de vias públicas, com recapeamento asfáltico e sinalização em diversos logradouros do Município de Ibitité.

A equipe de auditoria responsabilizou pela irregularidade em tela o Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal de Obras à época.

Os defendentes (Prefeito e Secretário Municipal de Obras à época) alegaram, inicialmente, que todos os contratos foram celebrados por preços inferiores aos orçados pela Administração, fato que demonstra terem sido as contratações vantajosas para o erário. Aduziram que o quantitativo total da licitação era de 3.046,19m³, e no edital da licitação exigiu-se atestado com quantitativo de apenas 1.500m³. Nesse sentido, destacaram a Súmula n.º 24 deste Tribunal, em que se permite a exigência de comprovação da qualificação operacional por meio de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, em torno de 50% a 60% do quantitativo pretendido.

A unidade técnica, em novo exame, opinou pela rejeição das razões dos defendentes e procedência do apontamento contido no Relatório de Auditoria, tendo em vista que a exigência de um único atestado para comprovação do quantitativo mínimo contraria o disposto na Lei n.º 8.666/93, que prevê a possibilidade de o licitante fornecer mais de um atestado. Acrescentou que a jurisprudência majoritária do Tribunal de Contas da União - TCU é no sentido de buscar aumentar a competitividade dos certames licitatórios, de modo que a vedação ao somatório de atestados técnicos é medida excepcional, que deve ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto assim o exigir e não houver comprometimento à competitividade, com justificativas a constar no processo da licitação (Acórdãos 2.605/2016 e 134/2017, ambos do Plenário, e 6.219/2016, da 2ª Câmara - TCU).

O Ministério Público, em consonância com a unidade técnica, opinou pela irregularidade da exigência prevista no edital do processo licitatório de um único atestado para comprovar a capacitação técnica para a execução do objeto, uma vez que a regra é a possibilidade de serem somados os quantitativos de diversos atestados, sendo que a exigência de um único atestado somente é aceitável em caráter excepcional.

A irregularidade em tela refere-se à cláusula do edital do Pregão Presencial n.º 023/2015, que teve por objeto a contratação de empresa especializada para executar obras e serviços de melhoramento de vias públicas, com recapeamento asfáltico e sinalização em diversos logradouros do Município de Ibitité.

Compulsando os autos, verifiquei que a equipe de auditoria, no relatório de fls. 48/103, informou que o valor orçado pela Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo foi de R\$1.979.938,99, sendo que o montante contratado foi inferior ao previsto no edital, pois totalizou R\$1.977.942,00, tendo como favorecida a empresa Unicapa – União dos Aplicadores

de Pavimento Asfáltico. Também está informado que a obra foi concluída e os preços pagos eram compatíveis com os praticados no mercado.

Dispõe-se no § 1º do inciso II do art. 30 da Lei de Licitações e Contratos, transcrito a seguir:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II – Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita **por atestados fornecidos** por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (...) {destaquei}

Na Cláusula n.º 7.4.2 do Edital do Pregão Presencial n.º 023/2015, questionada pela equipe de auditoria, determina-se:

7.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

(...)

7.4.2 **Apresentação de Atestado(s)**, emitido por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, devidamente registrado(s) no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT’s), emitida pelo CREA, **comprovando que o(s) profissional(is) indicado(s) executou obra(s) de característica/grau de complexidade similar(es) ou superior(es) ao objeto desta licitação, que contenha(m) a execução do serviço abaixo, no quantitativo mínimo indicado:**

Execução de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) com material betuminoso = 1500m³. (destaquei)

Manuseando os autos, verifiquei que a equipe de auditoria não considerou abusivo o quantitativo mínimo exigido no edital, que está abaixo de 50% do objeto da contratação constante do Termo de Referência da Licitação (Anexo I do edital), tendo considerado irregular a exigência de comprovação desse quantitativo em um único atestado.

Com efeito, a jurisprudência desta Corte de Contas admite a exigência de quantitativos mínimos que se limite a 50% dos itens de maior relevância da obra ou serviço objeto do certame. Nesse sentido, transcrevo excerto da ementa do Acórdão exarado pelo Tribunal Pleno por ocasião do julgamento do Recurso Ordinário n.º 986.691, interposto em face da decisão proferida nos autos da Licitação n.º 896.368:

4. Constitui irregularidade a exigência, em edital de procedimento licitatório, de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço.

In casu, a comprovação de capacidade técnico-operacional prevista na Cláusula n.º 7.4.2 não excedeu o percentual de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra objeto da contratação decorrente do procedimento licitatório em questão, listados no Termo de Referência da Licitação, Anexo I do edital.

Pelo exposto, considero regular o Edital do Pregão Presencial n.º 023/2015, neste item.

II.2. Apontou-se, em relação à Concorrência n.º 006/2015, que houve infringência à exigência do § 1º do art. 23 da Lei n.º 8.666/1993, bem como da Decisão Plenária do TCU n.º 348/1999, pelo fato de ter sido inobservada a orientação de realizar o parcelamento do objeto da licitação para se obter situação mais vantajosa para a Administração (fls. 100 e 101).

Concorrência Pública n.º 006/2015

Objeto: Execução das seguintes obras:

- Item 01 - construção de quatro praças públicas;
- Item 02 - construção e revitalização de uma quadra e três campos de futebol;
- Item 03 - construção de um complexo esportivo;
- Item 04 - construção de cinco pontes mistas;
- Item 05 - infraestrutura urbana com pavimentação asfáltica e canalização; e
- Item 06 - alargamento de avenida.

A equipe de auditoria responsabilizou pela irregularidade em tela o então Prefeito Antônio Pinheiro Neto, bem como a Sra. Juliane Campos de Araújo, Presidente da Comissão de Licitação, nomeada por meio da Portaria n.º 0013/15.

A Sra. Juliane Campos de Araújo alegou que a forma de contratação de empresa única ou consórcio de empresas, com o julgamento em lote único, não era deliberado pela Comissão Permanente de Licitação - CPL e sim pelos gestores à época. Aduziu que a CPL não se quedou inerte, tendo pleiteado esclarecimentos à Secretária Municipal de Administração quanto à forma de contratação.

Os Srs. Vicente Tarley Ferreira Alves e Antônio Pinheiro Neto alegaram, em síntese, que "a opção pela licitação por lote único, representou a melhor opção de custo benefício (economia de escala), sem contar que a divisão dificultaria a fiscalização e poderia redundar em risco de inexecução contratual, como tantas vezes verificado na administração pública".

A unidade técnica, em novo exame, com relação à Sra. Juliane Campos de Araújo, Presidente da CPL, entendeu "não ser razoável exigir da defendente conhecimentos técnicos de engenharia suficientes para julgar se haveria melhor custo benefício para a Administração com a licitação das obras em lote único". Diante disso, sugeriu o afastamento da responsabilidade da defendente.

Em relação aos demais defendentes, Prefeito Municipal e Secretário Municipal de Obras à época, o órgão técnico considerou que "não ficou comprovado pela Administração eventual prejuízo financeiro e operacional ou inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto" e que "o objeto deste procedimento licitatório em análise trata-se de obras que não apresentam relação ou interdependência que se justifique a necessidade de licitar em um lote único". Por todo o exposto, concluiu que a irregularidade apontada pela equipe de auditoria permanece, pois as razões apresentadas pelos defendentes não foram suficientes para saná-la.

O Ministério Público, em relação à Sra. Juliane Campos de Araújo, em consonância com o órgão técnico, opinou que não cabe sua responsabilização pela irregularidade ora analisada porque não é razoável exigir da defendente conhecimentos técnicos de engenharia que possibilitassem verificar a economicidade da contratação. Além disso, mencionou os documentos de fls. 126/127, em que se pode verificar ter sido "solicitada a abertura de processo licitatório para contratação de empresa ou consórcio de empresas para execução de um conjunto de obras. Dessa forma, a escolha pelo parcelamento ou pelo não parcelamento do objeto da licitação não cabia à CPL."

Quanto ao apontamento da equipe de auditoria, o Órgão Ministerial opinou pela irregularidade do não parcelamento do objeto da licitação, pois, *in casu*, como identificado pela unidade técnica, “as obras contratadas não possuíam qualquer relação ou interdependência entre si, englobando desde construção e revitalização de campo de futebol até obras de infraestrutura urbana e alargamento da avenida, não se justificando, portanto, a licitação conjunta destes itens”, tendo sido infringido o teor do art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, que é claro ao determinar o fracionamento do objeto licitado como regra. Por fim, concluiu que responsabilização pela falha em questão deve ser imputada somente aos Srs. Vicente Tarley Ferreira Alves e Antônio Pinheiro Neto, Secretário Municipal de Obras e Prefeito Municipal à época, respectivamente.

De fato, no edital sob em exame o objeto licitado possui natureza heterogênea, divisível, compreendendo obras distintas que não guardam relação de interdependência entre si, conforme claramente se comprova na Cláusula 2.1 do edital da licitação em análise:

2.1. A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa ou consórcio de empresas de engenharia para execução das seguintes obras:

Item 01 - construção de quatro praças públicas;

Item 02 - construção e revitalização de uma quadra e três campos de futebol;

Item 03 - construção de um complexo esportivo;

Item 04 - construção de cinco pontes mistas;

Item 05 - infraestrutura urbana com pavimentação asfáltica e canalização;

Item 06 - alargamento de avenida;

Da simples leitura da referida cláusula fica evidenciado que as obras em questão não apresentam correlação, não havendo, portanto, vantagem para a administração pública em uma contratação única, conforme detalhado pela unidade técnica em seu exame final:

Por outro lado, verifica-se que o objeto deste procedimento licitatório em análise trata-se de obras que não apresentam relação ou interdependência que se justifique a necessidade de licitar em um lote único. Ao analisar a qualificação técnica exigida no Edital (pág. 12 a 14 do arquivo) se observa que as obras apresentam naturezas distintas. **Há previsão de revitalização de campos de futebol, que requer experiência em aplicação de grama sintética; de construção de pontes mistas, com exigência em execução de estacas metálicas; bem como de pavimentação asfáltica, que exige capacidade de execução de CBUQ.**

Além disso, essas obras estão dispostas em vários bairros distintos (Piratininga, Washington Pires, Nossa Senhora de Lourdes, Recanto das Árvores, Estrela do Sul, Sol Nascente, vila Águia Dourada e vila Durval de Barros) como relatado no Relatório de Auditoria (fls. 64 e 65). São empreendimentos em localizações distintas, diferentemente do caso analisado pelo TCU e citado nas defesas. Portanto, esta Unidade Técnica entende que essa argumentação deve ser desconsiderada.

(...)

No que tange à argumentação de que a ampla competitividade ter sido assegurada pela possibilidade de participação de consórcios, esta Unidade Técnica tem entendimento contrário ao defendido pelos citados. Isso, porque se a licitação fosse realizada separadamente por itens, as empresas no mercado teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Com isso, entende-se que poderia haver maior competição entre licitantes e, conseqüentemente, melhores propostas para a Administração. No modelo de lote único da licitação em análise, as empresas menores interessadas em determinados itens do objeto estariam obrigadas a se consorciar para poder preencher os requisitos editalícios de participação. (destaquei)

No § 1º do art. 23 da Lei de Licitações e Contratos dispõe-se, *in verbis*:

§ 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.

Em idêntico sentido o Enunciado de Súmula n.º 114, deste Tribunal:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

Ademais verifica-se, no caso concreto, que o não parcelamento do objeto cerceou a competitividade porquanto apenas uma proposta de um consórcio de empresas foi aceita pela Comissão Permanente de Licitação, como se verifica na Ata de Julgamento transcrita a seguir:

PREFEITURA DE IBIRITÉ

Secretaria Municipal de Administração

ATA DE JULGAMENTO – PROPOSTA

PROCESSO Nº 084/2015

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 006/2015

Aos 27 (vinte e sete) dias do mês de julho de 2015 (dois mil e quinze), nesta cidade, reuniram-se, a partir das 9h (nove horas), os membros da Comissão Permanente de Licitação, Juliane Campos de Araújo, Araceli Aparecida Rafael de Amorim e Lécia Aparecida Soares, designadas pela Portaria nº 13 de 12 de janeiro de 2015, para proceder ao julgamento das propostas comerciais das licitantes CONSÓRCIO MARWAN (MARCO XX CONSTRUÇÕES LTDA. e CONSTRUTORA WANTEC LTDA.) e PREFISAN LTDA. A Comissão Permanente de Licitação solicitou análise das propostas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos e à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo. Conforme pareceres anexos aos autos, emitidos pelos Engenheiros Alfredo Davi Zanussi, Renata Coelho Batista Araújo e Romildo Rosa, a licitante CONSÓRCIO MARWAN (MARCO XX CONSTRUÇÕES LTDA. e CONSTRUTORA WANTEC LTDA.) apresentou em conformidade as planilhas de preços, os cronogramas físico-financeiros, a Composição de Custos Unitários e a Memória de Cálculo do BDI (Bonificação de Despesa Indiretas). **A licitante PREFISAN LTDA. não apresentou a Composição de Custos Unitários. Diante do exposto, a Comissão Permanente de Licitação julga desclassificada a licitante PREFISAN LTDA., e vencedora a licitante CONSÓRCIO MARWAN (MARCO XX CONSTRUÇÕES LTDA. e CONSTRUTORA WANTEC LTDA.) no valor global corrigido de R\$18.153.492,73 (dezoito milhões, cento e cinquenta e três mil, quatrocentos e noventa e dois reais e setenta e três centavos)... (destaquei)**

Isso posto, em face da ilegalidade da contratação de serviços marcadamente díspares em lote único, sem a apresentação de prévia e imprescindível justificativa, em desobediência ao disposto no § 1º do art. 23 da Lei n.º 8.666/1993, considero procedente o apontamento da equipe de auditoria neste item e, acorde com o Ministério Público, aplico multa de R\$1.000,00, individualmente, aos responsáveis, então Prefeito Antônio Pinheiro Neto e Secretário Municipal de Obras Vicente Tarley Ferreira Alves.

Recomendo ainda ao atual gestor que, nos próximos editais licitatórios, para a escolha da melhor forma de contratação, atento aos limites legais, resguarde a isonomia entre os licitantes e a vantajosidade para a Administração, nos termos do art. 3º da Lei n.º 8.666/93.

II.3. Infringência ao preceito do art. 30, III, da Lei n.º 8.666/93, por ser abusiva a exigência de visita técnica, com horário definido, por profissional habilitado, prevista no Edital da Concorrência Pública n.º 002/2015 (fl. 29 do arquivo “Pref Municipal de Ibirite.pdf” na pasta “Documentos Ampliação Sede” do CD em anexo aos autos) e no Edital da Concorrência Pública n.º 006/2015 (fl. 17 do arquivo “EDITAL CP 006 – Consórcio Obras.pdf” na pasta “DOCUMENTAÇÃO – SECRETARIA DE OBRAS” do DVD anexado aos autos), fl. 101;

A irregularidade em tela foi apontada nos procedimentos licitatórios a seguir:

II.3.1 Concorrência Pública n.º 002/2015

Objeto: Reforma e ampliação de S=1.314,10m² do edifício sede da Prefeitura Municipal

II.3.2 Concorrência Pública n.º 006/2015

Objeto: Execução das seguintes obras:

- Item 01 - construção de quatro praças públicas;
- Item 02 - construção e revitalização de uma quadra e três campos de futebol;
- Item 03 - construção de um complexo esportivo;
- Item 04 - construção de cinco pontes mistas;
- Item 05 - infraestrutura urbana com pavimentação asfáltica e canalização;
- Item 06 - alargamento de avenida.

A equipe de auditoria apontou como abusiva a obrigatoriedade da visita técnica por profissional habilitado, pois se o projeto básico atendeu às exigências da Lei n.º 8.666/93, seria por si só suficiente para que o licitante declarasse ter pleno conhecimento das condições para o cumprimento das obrigações do objeto da licitação, tendo responsabilizado pela irregularidade o Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal de Obras à época.

O defendente alegou, em suma, que a cláusula referente à visita técnica visou propiciar aos licitantes, previamente à elaboração de sua proposta de preços, o efetivo conhecimento das condições reais do local onde seria executado o objeto/encargo licitado e que o objetivo da referida exigência foi evitar, tanto para o licitante como para a Administração Pública, prejuízos de natureza econômica que poderiam ocorrer em razão da formulação de propostas imprecisas, que no futuro poderiam prejudicar a execução do contrato.

A unidade técnica, em novo exame, opinou pela permanência da irregularidade da cláusula em questão, por não ter sido possibilitada a substituição da visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto e das condições de trabalho, fato que restringiu o caráter competitivo do certame.

O Ministério Público, em seu parecer conclusivo, aquiesceu com o órgão técnico, tendo frisado que apenas excepcionalmente pode ser exigida, de forma obrigatória, a realização de visita técnica pelos licitantes, a ser acompanhada de justificativa plausível para tanto. Nesse sentido, destacou a decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal, na Auditoria n.º 977.682, sessão de 10/10/19, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila:

[...]

5. O edital de licitação deve possibilitar a realização de visita técnica por parte das licitantes; todavia, esta visita deve ser facultativa, e não obrigatória, o que exige justificativa por parte da Administração, para ampliação da competição entre os concorrentes.

[...]

Todavia, é necessário ressaltar que a visita técnica só deverá ser exigida quando imprescindível à realização do objeto, e esta condição deverá ser devidamente fundamentada e justificada pela Administração Pública.

[...]

Entendo que a previsão no edital sobre a obrigatoriedade da visita técnica dos licitantes interessados mostra-se desarrazoada, no caso concreto, tendo em vista a ausência de justificativa técnica quanto à complexidade do objeto a ser executado na concorrência pública em discussão.

Assim, a exigência de visita técnica pelo licitante interessado deve circunscrever-se ao juízo de discricionariedade da Administração Pública, sem, contudo, tolher o escopo competitivo do certame. Trago à baila trecho da fundamentação do acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União no Processo n. 033.535/2014-0, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira:

“A jurisprudência desta Corte de Contas caminha no sentido de considerar que a exigência de visita técnica como requisito de habilitação, quando não justificada pelas peculiaridades do objeto, restringe indevidamente a competitividade, em afronta ao art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/93. Assim, vistoria obrigatória seria elemento complementar e justificável somente quando, em face à extensão e complexidade do objeto, for indispensável para perfeito conhecimento da obra ou serviço (Acórdãos 983/2008, 2.395/2010 e 2.990/2010, todos do Plenário). É dizer, o que deve ser levado em consideração é o ônus imposto aos licitantes para o cumprimento desses requisitos e sua razoabilidade e proporcionalidade em face da complexidade dos serviços a serem executados.”

Entendo, portanto, que o edital de licitação deve possibilitar a realização de visita técnica por parte das licitantes, todavia, esta visita deve ser facultativa, e não obrigatória, o que exige justificativa por parte da Administração, para ampliação da competição entre os concorrentes.

Reconheço a inconformidade apontada pela equipe técnica, considero irregular o apontamento acima elencado, por extrapolar as exigências do art. 30, III da Lei n. 8.666/93.

Em consulta aos editais dos procedimentos licitatórios em análise, verifiquei que as cláusulas referentes à visita técnica dispõem:

Concorrência Pública n.º 002/2015

(...)

20 DAS VISITAS TÉCNICAS OBRIGATÓRIAS

20.1 A visita técnica poderá ser realizada em uma das 02 (duas) datas descritas abaixo, com servidor responsável da Secretaria de Obras e Urbanismo:

20.2 1ª Visita Técnica: 16/04/2015: Horário: 9h30min; Local de Saída: Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo – Responsável: Lineu Pizziolo.

20.3 2ª Visita Técnica: 17/04/2015: Horário: 9h30min; Local de Saída: Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo – Responsável: Lineu Pizziolo.

20.4 A licitante deverá comparecer impreterivelmente às 9h30min para visita técnica determinada acima, uma vez que em hipótese alguma haverá dilação do horário de início da visita técnica.

20.5 O não comparecimento em uma das datas e horários de Visita Técnica determinados acima, implicará na inabilitação da licitante, uma vez que em hipótese alguma haverá dilação do prazo de visita técnica.

20.6 A visita técnica deverá ser efetuada por profissional integrante do quadro permanente da licitante, munido de procuração, na qual conste poderes para representar a licitante na realização da visita técnica.

(...)

Concorrência Pública n.º 006/2015

(...)

7. DA VISITA TÉCNICA OBRIGATÓRIA

7.1 A visita técnica poderá ser realizada em uma das 03 (três) datas descritas abaixo, com acompanhamento dos engenheiros da Secretaria de Obras e Urbanismo e Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos:

> 1ª Visita Técnica: 12/05/2015: Horário: 9h30m; Local de Saída: Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo.

> 2ª Visita Técnica: 13/05/2015: Horário: 9h30m; Local de Saída: Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo.

> 3ª Visita Técnica: 14/05/2015: Horário: 9h30m; Local de Saída: Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo.

7.2 A licitante deverá comparecer impreterivelmente às 9h30m para visita técnica determinada acima, uma vez que em hipótese alguma haverá dilação do horário de início da visita técnica.

7.3 O não comparecimento em uma das datas e horários de Visita Técnica determinados acima, implicará na inabilitação da licitante, uma vez que em hipótese alguma haverá dilação do prazo de visita técnica.

7.4 A visita técnica deverá ser efetuada por Engenheiro integrante do quadro permanente da licitante, munido de registro CREA, procuração, na qual constem poderes para representar a licitante na realização da visita técnica. (...) {destaquei}

Ressalto que a visita técnica tem por objetivo propiciar ao órgão licitador a certeza e a comprovação de que todos os interessados conhecem integralmente o objeto licitado por meio do exame, conferência e constatação de todos os detalhes e características técnicas, de modo a viabilizar propostas de preços que reflitam com exatidão a sua plena execução (custo, preparação da proposta e execução do objeto), evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características do local de prestação do serviço, resguardando-se, assim, o ente licitador de possíveis inexecuções contratuais.

A possibilidade da aludida visita se depreende do art. 30, III, da Lei n.º 8.666/1993:

“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”

Com efeito, para exigir a visita técnica, deve o administrador demonstrar a indispensabilidade de sua realização para a perfeita execução do contrato, tendo em vista a complexidade ou natureza do objeto, sob pena de restrição indevida à competição.

In casu, uma vez que os objetos licitados destinam-se à execução de reforma e ampliação do prédio da Prefeitura Municipal, bem como à construção de quatro praças públicas, complexos esportivos, cinco pontes mistas, infraestrutura urbana com pavimentação asfáltica e canalização e alargamento de avenida, verifico ser prudente a exigência da vistoria prévia pelos licitantes,

pois o devido conhecimento do local das obras viabilizará a formulação de propostas condizentes com a execução dos serviços, proporcionando segurança na realização das obras.

A esse propósito, o administrativista Hely Lopes Meirelles assevera:

“Não configura atentado ao princípio da igualdade entre os licitantes o estabelecimento de requisitos mínimos de participação no edital ou convite, porque a Administração pode e deve fixá-los sempre que necessários à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público.” (in Direito Administrativo Brasileiro. 41 Ed. São Paulo: Malheiros, 2015)

Nesse sentido, tendo em vista a natureza do serviço e as justificativas apresentadas pelo responsável, considero pertinente a exigência de visita ao local da prestação de serviços para que os interessados pudessem adequar suas propostas aos fins pretendidos pelo órgão licitador.

Contudo, mantenho a irregularidade no tocante à exigência de presença do responsável técnico “integrante do quadro permanente da licitante”. A jurisprudência do TCU e também desta Corte de Contas caminha no sentido de que a realização de visita técnica, quando imprescindível, não pode sofrer condicionantes, tais como a exigência de que seja realizada pelo responsável técnico pertencente ao quadro permanente da empresa.

Nesse sentido, os Acórdãos do TCU n.ºs 2361/2018, Plenário, TC 008.683/2018-2, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, data da sessão: 10/10/2018; 234/2015, Plenário, TC 014.382/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, data da sessão: 11/2/2015; Acórdão 2913/2014, Plenário, TC 023.957/2014-0, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, data da sessão: 29/10/2014.

Corroborando o exposto, colaciona-se também precedentes desta Corte de Contas:

1. A visita técnica, quando exigida, não deve sofrer condicionantes por parte da Administração que resultem em ônus desnecessário aos particulares e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto. 2. Nos termos da Súmula TCU n. 263 "Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado". (Denúncia n.º 896.600. Relator Conselheiro Mauri Torres, primeira câmara, sessão do dia 22/5/18)

(...)

1. Quando for exigida a visita técnica, a Administração deve permitir a sua realização por qualquer preposto das licitantes, a fim de ampliar a competitividade. 2. A comprovação de qualificação técnica deve limitar-se à apresentação de relação explícita dos equipamentos e a declaração formal da sua disponibilidade para execução do contrato, emitida pelo próprio licitante. 3. Em face da análise do caso concreto, levando em conta que a sanção deve ser necessária, adequada e proporcional à gravidade da irregularidade cometida e considerando, ainda, que não houve má-fé ou prejuízo à execução do objeto contratado, entende-se que as falhas apuradas são passíveis de recomendação, de modo a evitar a incidência em futuros certames. (Denúncia 888.144. Relator Conselheiro Mauri Torres. Sessão do dia 10/4/18) {destaquei}

Pelo exposto, considero irregular a exigência injustificada de visita técnica obrigatória, a ser realizada somente por responsável técnico pertencente ao quadro permanente da empresa

licitante, e, por esse motivo, aplico multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal de Obras à época.

II.4. Irregularidades na execução de obras, fls. 101/102.

II.4.1 - Obra de construção do complexo esportivo nas proximidades da Avenida Marechal Hermes – Construção do Campo JK - Bairro Durval de Barros, no valor total de R\$5.167.588,88 sendo R\$5.113.845,96 com recursos oriundos do Convênio SETOP n.º 1301000074/2014.

Licitação n.º 006/2015 – Contrato n.º 085/2015

Valor Pago: R\$6.037.162,50, representando 95,33% de execução, existindo à época da inspeção saldo de R\$295.860,86.

Situação da Obra: Conforme informação da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo a obra estava paralisada, à época da inspeção, por decisão judicial, haja vista que houve questionamento em relação ao cumprimento das leis ambientais, mas, que a prefeitura já havia solucionado nos órgãos competentes, para que assim, a mesma fosse reiniciada.

II.4.2 – Obras na Avenida Sanitária - Córrego do Fubá no valor total de R\$6.659.088,91 sendo R\$6.586.504,84 oriundo do Convênio SETOP n.º 1301000075/2014.

Licitação n.º 006/2015 – Contrato n.º 085/2015

Valor Contratado: R\$ R\$6.659.088,91

Valor Pago: R\$6.159.912,48

Situação da obra: Não concluída, paralisada à época da inspeção, em razão de questionamentos ambientais, similar ao ocorrido com a construção do complexo esportivo nas proximidades da Avenida Marechal Hermes – Bairro Durval de Barros, mas que concomitantemente estava sendo resolvido nos órgãos ambientais, para que assim que fossem sanados os questionamentos. A prefeitura, por meio da Procuradoria Geral do Município, notificaria o consórcio a fim de que se providenciasse o reinício das obras.

Tendo em vista que à época da realização da inspeção os contratos referentes às obras em questão estavam em vigor, a equipe inspetora sugeriu que a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, por intermédio da Procuradoria Geral do Município, notificasse o consórcio responsável pela execução dos serviços contratados para que procedesse à correção dos problemas detectados e providenciasse a conclusão das obras, conforme determinado no art. 618 do Código Civil.

Os defendentes não se manifestaram a respeito de quais medidas foram adotadas pelos gestores para sanar as irregularidades em tela, constando nas defesas acostadas pelo então Secretário Municipal de Obras, Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, e pelo Prefeito Municipal à época, Sr. Antônio Pinheiro Neto a informação de que as sugestões da equipe de auditoria foram repassadas à Secretaria Municipal responsável pela fiscalização contratual.

A equipe de auditoria, às fls. 101/102, sugeriu à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, que notificasse o consórcio vencedor, visto que havia contrato em vigência, para que procedesse à recuperação de serviços danificados e à conclusão final das obras relativas ao Complexo Esportivo do Bairro Durval de Barros e das obras da Avenida Sanitária – Córrego Fubá, que apresentaram irregularidades e estavam paralisadas.

A unidade técnica, em novo exame, opinou ser necessário o acompanhamento por parte deste Tribunal de Contas das obras em questão, bem como das demais que fazem parte do escopo do Contrato n.º 085/2015 relativo ao Procedimento Licitatório n.º 006/2015.

O Ministério Público, tendo em vista as irregularidades verificadas pela equipe de auditoria, bem como a paralisação das obras, opinou pela realização de acompanhamento, por este Tribunal, da execução das obras especificadas pela unidade técnica.

Compulsando os autos, verifiquei que nos itens 09 e 10 do relatório da equipe de auditoria, fls. 48/103, está claramente demonstrado, inclusive por meio de fotos, que os serviços das obras em questionamento não foram executados satisfatoriamente, tendo sido observadas inúmeras irregularidades, tais como:

9.6 - Situação da obra – semi-concluída, após a sua paralisação a obra apresenta várias irregularidades, como problemas na pavimentação asfáltica evidenciando abatimento de solo próximo ao meio-fio, as sarjetas executadas não atendem ao padrão Sudecap de 50cm de largura; falta executar a conclusão da diferença do passeio que é igual a 230m, solucionar as infiltrações nas cabeceiras das contenções em gabião, abatimento de calhas condutoras de águas pluviais ao longo da parte superior dos gabiões, desmoranamento de caixa coletora de águas pluviais e carreamento de gramas plantadas. Observou-se que falta a execução de vestiários, com chuveiros, lavatórios e vasos, ressaltando-se a execução das instalações hidráulicas no geral, com o fornecimento somente de 3(três caixas d'água de 10.000 l). {destaquei}

Tendo em vista que as obras em tela estavam paralisadas à época da auditoria, por decisão judicial, em razão de questionamento em relação ao cumprimento das leis ambientais, resta prejudicada a aplicação de sanções aos responsáveis pela execução das obras em questão.

Contudo, considerando os apontamentos da equipe de auditoria, acorde com o Órgão Ministerial, determino que a Superintendência de Controle Externo desta Corte de Contas inclua, em suas próximas ações de controle no Município de Ibitaré, a verificação da conclusão das obras referentes ao Contrato n.º 085/2015, especialmente a construção do complexo esportivo nas proximidades da Avenida Marechal Hermes – Campo JK, no Bairro Durval de Barros e as obras na Avenida Sanitária - Córrego do Fubá, em cumprimento ao parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno e da Resolução TC n.º 14/12.

Por fim, levando-se em conta que as obras em tela foram suspensas em virtude do descumprimento de normas ambientais, recomendo ainda ao atual gestor do Município de Ibitaré que, nos próximos editais licitatórios, para a escolha da melhor forma de contratação, atento aos limites legais, cumpra seu dever constitucional de preservação do meio ambiente, nos termos do art. 225 da Constituição da República e do art. 3º da Lei n.º 8.666/93.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo pela irregularidade dos procedimentos analisados nos subitens II.2 e II.3, tendo em vista o descumprimento de dispositivos da Lei n.º 8.666/93. Desse modo, com amparo no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08, manifesto-me pela aplicação de multa aos responsáveis, no montante de R\$3.000,00 (três mil reais), sendo:

- 3) R\$1.000,00 (mil reais), individualmente, aos responsáveis, então Prefeito Antônio Pinheiro Neto e Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal de Obras à época, pelo fato de ter sido inobservada, no edital da Concorrência Pública n.º 006/2015, a orientação de efetuar o parcelamento do objeto da licitação para se obter situação mais vantajosa para a Administração, em desacordo com o disposto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93 (subitem II.2); e

- 4) R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal de Obras à época, por ser abusiva a exigência de visita técnica por profissional habilitado, pertencente ao quadro permanente da empresa licitante, prevista nos editais das Concorrências Públicas n.ºs 002/2015 e 006/2015, em desobediência ao determinado no art. 30, III, da Lei n.º 8.666/93 (subitem II.3).

Recomendo ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ibirité que, nos próximos editais licitatórios, para a escolha da melhor forma de contratação, atento aos limites legais, resguarde a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a sustentabilidade, a fim de cumprir seu dever constitucional de preservação do meio ambiente, nos termos do art. 225 da Constituição da República e do art. 3º da Lei n.º 8.666/93.

Determino que cópia dessa decisão seja encaminhada à Superintendência de Controle Externo desta Corte de Contas, para que considere os apontamentos elencados nos subitens II.4.1 e II.4.2 da fundamentação, a fim de subsidiar o planejamento das atividades de controle externo, notadamente a programação de futura auditoria a ser realizada no Município de Ibirité, em cumprimento ao parágrafo único do art. 226 do Regimento Interno e da Resolução TC n.º 14/12.

Intimem-se os responsáveis, inclusive por via postal.

Findos os procedimentos pertinentes à espécie, arquivem-se os autos, com amparo nas disposições do inciso I do art. 176, regimental.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Acolho a proposta de voto do relator, à exceção da multa aplicada ao Sr. Vicente Tarley Ferreira Alves, Secretário Municipal de Obras à época, por ser abusiva a exigência de visita técnica por profissional habilitado, pertencente ao quadro permanente da empresa licitante, porquanto entendo não ter havido a formação do contraditório adequado para ampla defesa em relação a esse particular.

ENTÃO, FICA APROVADA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)