

**Processo:** 952110

**Natureza:** EDITAL DE LICITAÇÃO

**Órgão:** Prefeitura Municipal de Ipatinga

**Partes:** Elisabeth Campos Miranda, Gilmar Luciano Alves, Karine Coelho Barroso, Maria Cecilia Ferreira Delfino, Samuel Jose Gomes, Sebastião de Barros Quintão

**Apensos:** 879741, Denúncia, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2012, 880180, Denúncia, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2012, 924230, Denúncia, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2014, 924123, Edital de Licitação, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2014, 876982, Denúncia, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2012, 879743, Representação, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2012, 942089, Representação, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2014, 944588, Denúncia, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2015, 898406, Edital de Licitação, Prefeitura Municipal de Ipatinga, exercício 2013.

**Procuradores:** Flávio Couto Bernardes, OAB/MG 63.291; Lucas Loureiro Tiele, OAB/MG 152.141

**MPTC:** Cristina Andrade Melo

**RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

**PRIMEIRA CÂMARA – 13/4/2021**

EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DOS ATIVOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE VISITA TÉCNICA. APRESENTAÇÃO DAS PLANILHAS DE PREÇOS POR MEIO DE DOCUMENTO ELABORADO NO EXCEL. OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA REGISTRADOS NO CREA. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO CONCOMITANTE DA DOCUMENTAÇÃO DE CREDENCIAMENTO E DA PROPOSTA DE PREÇOS. SOBREPREGÃO NO ORÇAMENTO ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. INEXISTÊNCIA DA PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DOS BENEFÍCIOS DE DESPESAS INDIRETAS (BDI). LANÇAMENTO DE INFORMAÇÕES NO SISTEMA INFORMATIZADO DO GEO-OBRA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

1. O entendimento predominante neste Tribunal é o de que a exigência de visita técnica está adstrita à discricionariedade da Administração, desde que seja pertinente com o objeto da licitação e não comprometa ou restrinja o caráter competitivo do procedimento licitatório, como é o caso examinado nos autos.
2. A Administração Municipal deve ampliar, nos instrumentos convocatórios, os programas indicados para a elaboração das propostas de preços pelos licitantes.
3. A exigência de registro de atestado técnico operacional em entidade de fiscalização profissional não tem respaldo na lei. Contudo, a interpretação da norma legal inerente a tal questão exige esforço intelectual não imediato, pelo que o apontamento não pode ser considerado, de plano, como manifesta irregularidade, mesmo porque a exigência

de registro no CREA de atestado técnico de pessoa jurídica, a qual decorre de interpretação distorcida da lei, nesse particular, é bastante comum em licitações públicas.

4. A Administração Municipal não pode exigir que os documentos alusivos ao credenciamento dos licitantes sejam anexados às propostas de preços respectivas. Todavia, não se revelam irregulares situações em que a ata da sessão pública evidencia que o credenciamento das licitantes, a fase de abertura das propostas, a etapa de lances e a fase de habilitação da licitante que apresentou o menor preço ocorreram em momentos distintos, sob pena de se vulnerar o princípio da instrumentalidade das formas.
5. Embora a existência de sobrepreço no orçamento estimado da contratação e a ausência de planilhas de custos unitários caracterizem irregularidades, no caso examinado nos autos, o valor efetivamente contratado pelo Poder Público, obtido após a fase de lances, ficou abaixo do preço médio de mercado, inexistindo, portanto, superfaturamento a ensejar a aplicação de penalidades aos responsáveis pela condução do certame.
6. A ausência de detalhamento dos Benefícios de Despesas Indiretas (BDI) constitui irregularidade, mas, por se tratar de falha que, *in casu*, não comprometeu a competitividade do certame e não impediu a obtenção de propostas com valores bastante inferiores ao montante orçado pela Administração, afasta-se a responsabilização dos agentes públicos municipais.
7. A correta utilização do sistema informatizado Geo-Obras pelo jurisdicionado é de suma importância para o controle e para o acompanhamento das obras e serviços de engenharia realizados por órgãos e entidades submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas, sendo que, no caso examinado nos autos, as informações lançadas nesse sistema informatizado, pela Administração Municipal, foram suficientes para o acompanhamento do objeto licitado, motivo pelo qual não houve impropriedade nesse particular.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar irregulares os apontamentos formulados pela Unidade Técnica, relacionados ao Pregão Presencial n. 047/2015, promovido pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, pertinentes à imposição de apresentação de atestados ou certidões de capacidade técnica registrados no CREA, à fragilidade no procedimento administrativo concernente à aferição do valor estimado da contratação e à formulação da planilha de custos unitários, bem como à ausência de detalhamento dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI);
- II) deixar de sancionar os responsáveis pela condução do procedimento licitatório, em razão da ausência de comprovação de prejuízo à competitividade do certame e ao erário municipal, conforme exame empreendido na fundamentação desta decisão;
- III) recomendar ao atual gestor que em certames futuros com objeto congênere ao da licitação examinada nos autos:
  - a) amplie no instrumento convocatório os programas que os licitantes devem utilizar para a elaboração de suas propostas;
  - b) abstenha-se de incluir a obrigatoriedade de registro, no conselho de fiscalização profissional competente, dos atestados para comprovação da capacitação técnico-operacional dos licitantes;

- c) preveja, de forma clara e objetiva, a separação dos documentos de credenciamento das propostas de preços, a fim de evitar interpretações imprecisas acerca das etapas do procedimento de licitatório;
  - d) adote as cautelas necessárias para que a pesquisa de preços reflita com fidedignidade os preços praticados no mercado, de modo a evitar a ocorrência de sobrepreço;
  - e) inclua, como anexo do edital, a planilha de custos unitários e o detalhamento dos “Benefícios de Despesas Indiretas” – BDI;
- IV) determinar a intimação dos agentes públicos municipais do teor da decisão;
- V) determinar, após cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de abril de 2021.

GILBERTO DINIZ  
Presidente e Relator  
*(assinado digitalmente)*

**PRIMEIRA CÂMARA – 13/4/2021**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

**I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos do exame da legalidade do Pregão Presencial nº 047/2015, promovido pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, para “contratação de serviço de manutenção dos ativos de iluminação pública municipal, registrados no ativo imobilizado das concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia, de que trata o art. 218 da resolução da ANEEL nº 414/2010, compreendendo a execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública municipal, englobando o perímetro urbano, zona rural e bairros mais afastados (antes conhecidos como distritos), com fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra, conforme especificações do Anexo I – Termo de Referência” (fl. 7).

A documentação do procedimento licitatório foi encaminhada ao Tribunal, em 16/6/2015, pelo Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na gestão de 2013 a 2016.

O Pregão Presencial nº 047/2015 foi instaurado em razão do desfazimento da Concorrência Pública nº 004/2014, que ensejou a perda de objeto do Edital de Licitação nº 924.123, e, em face da comprovação de que a Administração Municipal desfez a licitação mencionada, o Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 26/2/2015, conforme notas taquigráficas (peça nº 24 do SGAP do Edital de Licitação nº 924.123), extinguiu o processo, sem resolução de mérito, ocasião em que foi determinada a intimação dos responsáveis para que, caso instaurassem novo certame com objeto igual ou semelhante ao da Concorrência Pública nº 004/2014, submetessem o respectivo ato convocatório à apreciação deste Tribunal.

Em 23/6/2015, a documentação referente ao Pregão Presencial nº 047/2015 foi autuada como Edital de Licitação (fl. 81), tendo sido o processo a mim distribuído por dependência (fl. 82).

Foram apensados aos autos do Edital de Licitação nº 952.110 as Denúncias nºs 876.982, 879.741, 880.180 e a Representação nº 879.743, referentes à Concorrência Pública nº 007/2012, o Edital de Licitação nº 898.406, concernente à Concorrência Pública nº 003/2013, bem como as Denúncias nºs 924.230, 944.588, a Representação nº 942.089 e o Edital de Licitação nº 924.123, alusivos à Concorrência Pública nº 004/2014, cujos processos foram todos extintos sem resolução do mérito por este Tribunal, em face dos desfazimentos dos certames por atos da própria Administração Municipal.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, no relatório de fls. 84 a 86-v, entendeu que as irregularidades verificadas nos procedimentos licitatórios anteriores, que tinham objetos similares ao do Pregão Presencial nº 047/2015, não constaram no instrumento convocatório do procedimento licitatório objeto dos autos ora em exame.

No relatório de fls. 89 a 99, a Diretoria de Engenharia e Perícia e Assuntos Especiais apontou as seguintes impropriedades: a) restrição à participação no certame decorrente da obrigatoriedade de realização da visita técnica; b) obrigatoriedade de elaboração e apresentação das planilhas de preços em *Excel*; c) exigência indevida de certificados; d) possibilidade de se anexar documentos exigidos para credenciamento à proposta de preços; e) sobrepreço identificado no orçamento estimado da contratação; e f) ausência de detalhamento dos Benefícios de Despesas Indiretas – BDI.

Na sequência, concluiu que, “apesar das inúmeras irregularidades verificadas, a entidade logrou êxito na licitação para contratação de empresa para execução dos serviços de

manutenção da iluminação pública, obtendo-se o valor de R\$4,00 por ponto de eficiência e um valor global de R\$1.161.360,00”. Entretanto, acrescentou que “a planilha estimada pela Prefeitura Municipal continha um sobrepreço de 83,27%, considerando a referência desta Corte de Contas”, sendo que, em relação ao resultado obtido, “a planilha estimada pela Prefeitura Municipal demonstrou um sobrepreço de 159,00%”.

Nesse sentido, a Diretoria de Engenharia e Perícia e Assuntos Especiais sugeriu a emissão de determinação para que a Administração Municipal identificasse o autor da planilha mencionada e encaminhasse a este Tribunal “cópia da Anotação de Responsabilidade Técnica e da referida planilha, registrada junto ao CREA-MG”.

Intimados, a Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, e o Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, encaminharam a este Tribunal a documentação de fls. 107 a 570.

No relatório de fls. 572 a 578, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia verificou que “a documentação acostada aos autos não trouxe elementos capazes de modificar o entendimento anteriormente lavrado no relatório de fls. 89/99 dos autos, bem como trouxe embasamentos para acrescentarmos mais dois itens às irregularidades, quais sejam: ausência de planilha de custos unitários e ausência de projeto básico”. E, considerando que o contrato estava em execução, sugeriu a aplicação das sanções regimentais e a realização de inspeção *in loco*.

Intimados, o Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal, no período de janeiro de 2017 a abril de 2018, e o Sr. Gilmar Luciano Alves, então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, informaram que o Contrato nº 120/2015, celebrado entre o Município de Ipatinga e a Selt Engenharia Ltda., decorrente do Pregão nº 047/2015, continuava em vigor, sendo que havia sido alterado pelo Aditamento nº 01/2016, cujas cópias do instrumento contratual e do respectivo aditamento foram anexadas aos autos às fls. 588 a 598 e 600 a 607.

Em 24/4/2017, determinei a citação dos Srs. Maria Cecília Ferramenta Delfino, Samuel José Gomes, Elisabeth Campos Miranda e Karine Coelho Barroso, respectivamente, Prefeita Municipal de Ipatinga, na gestão de 2013 a 2016, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente e Diretora do Departamento de Energia e Saneamento e Pregoeira Municipal responsável pela condução do certame, à época, para que apresentassem defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes sobre os apontamentos lançados nos relatórios da Unidade Técnica, às fls. 89 a 99 e 572 a 578.

À vista da comprovação de que o Contrato nº 120/2015, celebrado entre o Município de Ipatinga e a Selt Engenharia Ltda., em decorrência do Pregão Presencial nº 047/2015, continuava vigente, determinei, também, a citação dos Srs. Sebastião de Barros Quintão e Gilmar Luciano Alves, respectivamente, Prefeito e Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente de Ipatinga, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, para que tomassem ciência dos fatos examinados nos autos e, caso quisessem, apresentassem manifestação e/ou documentos que entendessem pertinentes sobre os apontamentos lançados nos relatórios anteriormente mencionados (fl. 585).

Após a citação válida dos agentes públicos, cujos últimos avisos de recebimento foram juntados aos autos em 30/5/2017 (fl. 620), as Sras. Elisabeth Campos Miranda (fls. 623 a 627), Karine Coelho Barroso (fls. 670 a 675) e Maria Cecília Ferramenta Delfino (fls. 676 a 682) e os Srs. Samuel José Gomes (fls. 628 a 632), Gilmar Luciano Alves (fls. 633 e 634) e Sebastião de Barros Quintão (fls. 686 e 687) apresentaram defesas individuais e anexaram documentos aos autos.

No relatório de reexame de fls. 691 a 701-v, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia entendeu pela manutenção das seguintes irregularidades identificadas no instrumento convocatório e no termo de referência: a) restrição à participação no certame decorrente da obrigatoriedade de realização de visita técnica; b) restrição à participação no procedimento licitatório por exigência indevida de certificados; c) possibilidade de se anexar documentos para credenciamento à proposta de preços; d) sobrepreço identificado na análise da planilha orçamentária; e) ausência da planilha de custos unitários; e f) ausência de detalhamento de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).

Concluiu, ainda, pela inexistência de responsabilidade das Sras. Maria Cecília Ferreira Delfino e Karine Coelho Barroso e dos Srs. Sebastião de Barros Quintão e Gilmar Luciano Alves, de modo que atribuiu a responsabilidade pelas irregularidades mencionadas à Sra. Elisabeth Campos Miranda e ao Sr. Samuel José Gomes.

No parecer de fls. 704 a 707, o Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela irregularidade do procedimento licitatório, oportunidade em que apontou os mesmos vícios identificados no relatório de reexame da 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia.

Sugeriu, ainda, a aplicação de multa ao Sr. Samuel José Gomes, subscritor do edital e do termo de referência, e à Sra. Elisabeth Campos Miranda, subscritora do termo de referência, pelas seguintes irregularidades: a) restrição à participação no procedimento licitatório por exigência indevida de certificados; b) sobrepreço identificado na análise da planilha orçamentária; c) ausência da planilha de custos unitários; e d) ausência de detalhamento de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Nos autos do Edital de Licitação nº 924.123, o Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 26/2/2015, extinguiu o processo sem resolução do mérito, em razão da revogação da Concorrência Pública nº 004/2014, bem como determinou que a Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, então Prefeita Municipal, e o Sr. Gustavo Finocchio Lima, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, comunicassem a este Tribunal a instauração de novo procedimento licitatório com objeto semelhante ao examinado naqueles autos.

Em 16/6/2015, foi protocolizada nesta Corte a documentação de fls. 2 a 79, por meio da qual o Sr. Samuel José Gomes, então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, informou que a Administração Municipal havia deflagrado o Pregão Presencial nº 047/2015, para a “contratação de serviço de manutenção dos ativos de iluminação pública municipal, registrados no ativo imobilizado das concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia, de que trata o art. 218 da resolução da ANEEL nº 414/2010, compreendendo a execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública municipal, englobando o perímetro urbano, zona rural e bairros mais afastados (antes conhecidos como distritos), com fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra, conforme especificações do Anexo I – Termo de Referência”, que culminou na autuação deste Edital de Licitação sob o nº 952.110.

Passo, então, ao exame dos apontamentos feitos pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em cotejo com a documentação que instruiu os autos e as razões apresentadas nas defensas.

## 1. Da exigência de realização de visita técnica

No relatório de fls. 89 a 99, a Diretoria de Engenharia e Perícia e Assuntos Especiais aduziu, em síntese, que todas as informações necessárias à execução do objeto licitado deveriam estar previstas no projeto básico, de maneira a tornar dispensável a realização de visita técnica, ao argumento de que esta “limita o universo de competidores do certame, pois alguns interessados podem deixar de participar da licitação por estarem em localidades distantes do local onde seria realizado o objeto”.

Após o exame da documentação encartada às fls. 107 a 570, encaminhada a este Tribunal pela Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, e pelo Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de fls. 572 a 578, entendeu que não foram juntados aos autos documentos capazes de modificar a informação anterior, motivo pelo qual manteve integralmente o apontamento de irregularidade em apreço.

Nas defesas individuais de fls. 623 a 627, 628 a 632 e 676 a 682, respectivamente, a Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento, o Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, e a Sra. Maria Cecília Ferramenta Delfino, então Prefeita Municipal, sustentaram, de igual modo, que o ato convocatório não estabeleceu data fixa para a visita técnica, uma vez que deixou a critério dos interessados a sua realização, de acordo com a conveniência e a disponibilidade dos licitantes.

Acrescentaram, de igual forma, que a visita técnica visava conferir aos licitantes o “pleno conhecimento das condições territoriais”, a fim de proteger o Município contra os riscos alusivos à inexecução contratual.

O Sr. Gilmar Luciano Alves, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na gestão do Sr. Sebastião de Barros Quintão, em sua defesa de fls. 633 e 634, não se manifestou sobre o mérito do apontamento de irregularidade em exame, mas apenas solicitou que este Tribunal se atentasse “aos itens 6.10 Fl. 118 do Vol. I e 6.10 Fl. 208 do Vol. I”.

Na peça de defesa de fls. 670 a 675, a Sra. Karine Coelho Barroso, Pregoeira Municipal, à época, pontuou que a responsabilidade pela exigência editalícia de visita técnica era do subscritor do instrumento convocatório, sendo que, na qualidade de pregoeira, verificou que a visita técnica, além de encontrar amparo legal no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, tinha respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Argumentou que o parecer jurídico não apontou qualquer irregularidade na exigência de visita técnica, sendo que o então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente aprovou expressamente o termo de referência e atestou que este “possui todos os elementos necessários à correta execução do objeto” licitado.

Destacou, ainda, que, além de o período para realização da visita técnica ter ficado aberto aos interessados, sem qualquer restrição abusiva, não houve impugnação administrativa ao edital nesse particular.

Na manifestação de fls. 686 e 687, o Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, afirmou que estava ciente acerca dos apontamentos de irregularidade lançados no relatório da Unidade Técnica, entre os quais a restrição à competitividade do certame provocada pela exigência de realização de visita técnica, oportunidade em que assegurou que “estará alerta e atuante para que o Município não seja reincidente quanto aos erros apontados”.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de reexame de fls. 691 a 701-v, entendeu, em síntese, que as defesas apresentadas não foram capazes de demonstrar a imprescindibilidade da visita técnica, razão pela qual concluiu pela manutenção do apontamento de irregularidade em apreço, e, na sequência, sugeriu a responsabilização do Sr. Samuel José Gomes, subscritor do instrumento convocatório e do termo de referência do Pregão Presencial nº 047/2015.

Às fls. 704 a 707-v, o Ministério Público junto ao Tribunal ratificou os relatórios técnicos e opinou pela impropriedade da exigência de realização de visita técnica. Relativamente à responsabilidade por esse apontamento de irregularidade, o *Parquet* de Contas, invocando o art. 28 da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro, consignou que a obrigatoriedade de realização de visita técnica não constitui “patente descumprimento de norma expressa e/ou não se revestem de gravidade suficiente para fundamentar a aplicação de multa aos responsáveis por não ocasionarem restrição à ampla competitividade do certame, nem prejuízo à formulação, compreensão e julgamento das propostas”. Nesse sentido, opinou apenas pela emissão de recomendação à atual Administração Municipal, “para que promova as devidas correções nos editais e aprimoramento dos procedimentos licitatórios futuros”.

Pois bem. A exigência de comprovação da visita técnica objetiva permitir que os participantes tomem conhecimento das condições para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, permitindo a formulação de propostas fidedignas e afastando possível inadimplemento contratual oriundo do desconhecimento dos serviços a serem prestados.

*In casu*, o objeto do certame envolvia a contratação de serviço de manutenção dos ativos de iluminação pública municipal, registrados no ativo imobilizado das concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia, compreendendo a execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública municipal, englobando o perímetro urbano, zona rural e bairros mais afastados (fl. 7).

Extrai-se do item 7 do ato convocatório:

#### 7. VISITA TÉCNICA

7.1. Os licitantes deverá visitar (os) local (ais) dos serviços, a fim de constatar as condições de execução e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos. A visita deverá ser realizada por profissional para tal incumbência, por meio de Carta de Credenciamento, acompanhada de cópia autenticada dos documentos Societários da Empresa.

7.2. A visita técnica é obrigatória e poderá ocorrer a qualquer dia e horário anterior a data do certame, desde que agendado com antecedência de 02 (dois) dias do recebimento e abertura dos envelopes, através do fone 31.3829.8091 ou 3829.8092 ou 3829.8191, com saída do Prédio da Prefeitura Municipal de Ipatinga / Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente – SESUMA, (5º andar), situada na Rua Maria Jorge Selim de Sales, nº 100, Centro e será acompanhada pelo Responsável Técnico da SESUMA. Após a realização da Visita Técnica a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente expedirá o atestado de Visita Técnica, conforme modelo constante do anexo VI, para empresas participantes.

7.3. Para participação da Visita Técnica, o Profissional designado para realiza-la deverá se apresentar munido de Carta Credencial, na forma do Anexo X.

E, de acordo com o subitem 10.4.1.f, a visita técnica foi enquadrada como requisito de habilitação técnica no certame, nestes termos:

#### 10.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

10.4.1. A empresa interessada deverá comprovar que possui habilitação técnica para atuar nos serviços ora licitados mediante comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação através da apresentação dos seguintes documentos:

[...]

10.4.1.f Comprovação de realização de visita técnica, mediante atestado emitido pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente.

[...]

Acerca do tema, dispõe o inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666, de 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;

[...]

Conforme se extrai do instrumento convocatório (fl. 292), a Administração Municipal estabeleceu como requisito de habilitação a apresentação da declaração de comparecimento à visita técnica, o que, a meu ver, não vulnera as disposições normativas inseridas na Lei nº 8.666, de 1993.

O entendimento predominante neste Tribunal é o de que a exigência de visita técnica está adstrita à discricionariedade da Administração, desde que seja pertinente com o objeto da licitação e não comprometa ou restrinja o caráter competitivo do certame. Nesse sentido, esta Corte, ao deliberar sobre o Processo nº 696.088, sob relatoria do Conselheiro Moura e Castro, assentou o seguinte entendimento:

Licitação. Exigência de visita técnica depende da conveniência da Administração. [...]. O fato é que o inciso III do art. 30 da Lei de Licitações não traz exigência imprescindível à habilitação no certame, pois contém a condicionante ‘quando exigido’, de modo que o atestado de visita técnica, como condição para habilitação, restringe-se à conveniência da Administração, dependendo da natureza do objeto licitado. O conhecimento das condições e peculiaridades locais, colhido em visita técnica, favorece à elaboração da proposta e, segundo Jessé Torres, escorado em jurisprudência administrativa do TJRJ, nivela os licitantes, ‘porquanto se retira, daquele que eventualmente estivesse a disputar novo contrato, a vantagem de conhecer o local de execução da prestação’ (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Ed. Renovar, 6ª edição, 2003, p. 356). De qualquer sorte, o atestado de visita técnica está inserido no rol de documentos de habilitação descrito nos artigos 27 e 30 da Lei de Licitações. Logo, se a Administração entende útil ou necessária a comprovação da visita técnica, deve fornecer o atestado diretamente ao licitante, que deverá apresentá-lo juntamente com os demais documentos exigidos para a habilitação [...]. (Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/IMG/RevistaTCE/Revista112009Especial01.pdf>>. Acesso em: 3/2/2021, p. 157 e 158).

A propósito, o Plenário do TCU, no Acórdão nº 889, de 2010, Relator Ministro Raimundo Carreiro, também decidiu ser salutar a exigência de visita técnica, fundamentando que:

8. No que tange à exigência do edital sobre vistoria técnica prévia das condições do local da execução do objeto, a exigência mostra-se em consonância com art. 30, inc. III, da Lei de Licitações (...)

9. De fato, penso ser salutar que a licitante conheça as condições locais onde serão cumpridas as obrigações objeto da licitação, de forma a identificar eventual necessidade de adaptações que se fizerem necessárias para prestação dos serviços. A exigência de vistoria técnica configura-se, também, como forma de a Administração se resguardar, pois a contratada não poderá alegar a existência de impedimento para a perfeita execução do objeto, amparada no desconhecimento das instalações onde realizará os serviços.

E, ainda, em outra decisão da Primeira Câmara do TCU, ficou consignado que:

3. De fato, não procede a alegação de que a exigência editalícia, constante no subitem 7.4., alínea “c” - concernente à realização de prévia vistoria nos prédios e nos equipamentos onde os serviços de manutenção seriam realizados -, é ilegal e frustra o caráter competitividade do certame.

4. Ora, a mencionada exigência deve, ao contrário, ser vista como pertinente, e mesmo relevante, para o específico objeto da licitação. Vejo como salutar tal providência, uma vez que visa a afastar eventuais alegações futuras de desconhecimento do real estado das singulares condições dos imóveis onde os serviços de manutenção predial, de caráter preventivo e corretivo, deveriam ser realizados, tais como condições prediais, estado de uso e dificuldades de acesso.

5. O referido item do Edital, ademais, vai ao encontro do contido no art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93 (conforme exposto no Relatório acima) e objetiva evitar alegações posteriores, por parte do vencedor da licitação, de que a proposta oferecida é incompatível, exatamente em função de desconhecimento da real situação dos imóveis. (Acórdão nº 3809, de 2007, 1ª Câmara. Relator Min. Raimundo Carreiro).

Nesse contexto, entendo que não ficou comprovada irregularidade na exigência de visita técnica, nos moldes indicados no edital do Pregão Presencial nº 047/2015, até porque, no subitem 7.1, a Administração justificou a medida, de maneira que os licitantes interessados tomassem conhecimento dos locais de execução dos objetos da contratação, notadamente em razão das particularidades inerentes aos serviços licitados.

A meu sentir, a exigência de visita técnica não foi desnecessária ou irregular, pois a execução do objeto da licitação não prescindiria de prévio planejamento e conhecimento da estrutura organizacional dos ativos de iluminação pública municipal, localizados no perímetro urbano, zona rural e bairros mais afastados do Município de Ipatinga.

Além disso, consoante se extrai das teses de defesa e do subitem 7.2 do edital, transcrito linhas atrás, a Administração Municipal permitiu a realização da visita técnica em qualquer dia e horário anterior à data da sessão pública do certame, mediante agendamento prévio, com antecedência de dois dias da data marcada para abertura dos envelopes, sendo, até mesmo, fornecido três telefones de contato para a realização do referido agendamento.

Essa previsão editalícia evidencia, portanto, cautela da Administração com a ampliação das possibilidades de realização da visita técnica e, por via de consequência, o atendimento aos princípios da isonomia e da competitividade do certame, na medida em que conferia aos interessados a possibilidade de compatibilizar a realização da visita técnica aos demais compromissos inerentes à gestão empresarial.

Soma-se a isso o fato de que sete licitantes – Freitas e Morais Construtora Ltda., CSC Construtora Siqueira Cardosi Eireli, Construtora Remo Ltda., Inovaluz Gestora de Iluminação Urbana Ltda., Lumi Construções e Manutenções Elétricas Ltda., Vitorialuz Construções Ltda. e Selt Engenharia Ltda. – compareceram à sessão pública do Pregão Presencial nº 047/2015, sendo que se extrai da ata de abertura do certame que nenhuma delas foi inabilitada pela não realização da visita técnica, o que reforça o argumento de inexistência de restrição à competitividade advinda dessa exigência editalícia.

Portanto, acolho os argumentos de defesa para afastar o apontamento de irregularidade em exame, uma vez que, a meu ver, a obrigatoriedade de realização da visita técnica não ensejou prejuízos ao certame, na medida em que, além de ser compatível com o objeto licitado, não consignou prazo restritivo para o seu cumprimento pelos proponentes.

## **2. Da obrigatoriedade de elaboração e apresentação das planilhas de preços por meio de documento elaborado no *Excel***

A Unidade Técnica, no relatório de fls. 89 a 99, sustentou que “a exigência de apresentação das tabelas de preços em *excel* é abusiva, uma vez que cada participante pode elaborar suas planilhas de custos ou possuir banco de dados de preços em programas e sistemas próprios de orçamento”.

Acrescentou que o “*Excel* é um produto do programa *Office* da Microsoft”, e pontuou que “existem outras planilhas eletrônicas similares ao mesmo no mercado”, sendo que “o programa utilizado para elaborar a planilha de preços é irrelevante, uma vez que o que se busca é o melhor preço para a administração pública”.

Após o exame da documentação encartada às fls. 107 a 570, encaminhada pela Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, e pelo Sr. Samuel José Gomes, então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de fls. 572 a 578, pontuou que não foram apresentados documentos capazes de afastar o apontamento de irregularidade pertinente à obrigatoriedade de elaboração e apresentação das planilhas de preços por meio de documento elaborado no *Excel*.

Em suas defensas de fls. 623 a 627, 628 a 632 e 676 a 682, respectivamente, a Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento, o Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, e a Sra. Maria Cecília Ferramenta Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, afirmaram, de igual modo, que a exigência mencionada não foi restritiva, pois se tratava de ferramenta bastante utilizada e compatível com os sistemas privados de custos, que, via de regra, realizam a conversão de seus arquivos para essa ferramenta em seus recursos técnicos e de emissão de relatórios.

Além disso, asseveraram que as propostas foram apresentadas formalmente, sendo que a solicitação de uso do *Excel* visou, tão somente, evitar as composições com mais de duas casas decimais, a fim de facilitar o exame das propostas de preço no procedimento licitatório.

O Sr. Gilmar Luciano Alves, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, em sua defesa de fls. 633 e 634, informou que, em atendimento às recomendações da Unidade Técnica, foi modificada a redação do subitem 9.1.4 do instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 047/2015, ocasião em que transcreveu a suposta nova redação do dispositivo editalício.

Na defesa de fls. 670 a 675, a Sra. Karine Coelho Barroso, Pregoeira Municipal, à época, afirmou que “houve uma interpretação equivocada por parte de quem elaborou o edital”, porquanto, “muito embora o item 9.1.4 se refira a ferramenta *Excel*, a finalidade do item era apenas de rejeitar composições de itens acima de 2 casas decimais, o que se justifica pela essência da proposição de uma Proposta objetiva e efetiva, não fazendo a menor diferença qual o programa utilizado pela licitante para a elaboração do mesmo”. Acrescentou, ainda, que a proposta foi apresentada na forma impressa, razão pela qual não era viável a aferição do programa utilizado para sua elaboração.

Na manifestação de fls. 686 e 687, o Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, afirmou que estava ciente dos apontamentos de irregularidade lançados no relatório da Unidade Técnica, entre os quais a exigência de apresentação da proposta de preços em planilha do *Excel*, oportunidade em que assegurou que “estará alerta e atuante para que o Município não seja reincidente quanto aos erros apontados”.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de reexame de fls. 691 a 701-v, pontuou, em síntese, que “os diversos sistemas de orçamentação possuem ferramentas de conversão ao formato *excel*”. Acrescentou, ainda, que “não se vislumbra, diante do atual estágio de desenvolvimento tecnológico, que empresas que desejem contratar com a Administração Pública não possuam conhecimentos de informática, a ponto de não poderem apresentar planilhas de preços em arquivos no formato *excel*”. Em razão disso, concluiu pelo afastamento do apontamento de irregularidade.

No parecer de fls. 704 a 707-v, o Ministério Público junto ao Tribunal ratificou a conclusão da Unidade Técnica.

Sobressai do subitem 9.1.4 do instrumento convocatório que:

9.1.4. As planilhas de preços deverão ser elaboradas no excel, com apenas 02 (duas) casas decimais, com fórmula de arredondamento (arred) nas colunas: preço unitário e preço total.

Com efeito, o dispositivo editalício transcrito evidencia que a Administração Municipal exigiu que as propostas de preço fossem elaboradas, com apenas duas casas decimais, no *Excel*, sendo que, diferentemente do alegado na defesa de fls. 633 e 634, pelo Sr. Gilmar Luciano Alves, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, não houve retificação do instrumento convocatório, a fim de modificar a redação do subitem 9.1.4 do edital.

A despeito de a previsão editalícia em comento não encontrar amparo normativo, ante a impossibilidade de a Administração Municipal obrigar os licitantes a utilizarem programas determinados para a elaboração de suas propostas de preços, entendo que, *in casu*, a exigência de utilização do *Excel* não gerou prejuízos ao certame, quer porque não houve impugnação administrativa ao edital, quer porque nenhum dos licitantes foi desclassificado ao argumento de não utilização desse programa específico. Para mais, trata-se de programa amplamente utilizado por distintos e variados usuários que trabalham e prestam serviços em diversas áreas do mercado, cujo conhecimento e operacionalização são bastante difundidos.

Além disso, consoante alegações de defesa, constatei que as propostas de preços foram apresentadas de forma impressa, de maneira que, apesar da impropriedade existente na redação do subitem 9.1.4 do edital, parece que, de fato, o objetivo da Administração Municipal era apenas evitar as composições com mais de duas casas decimais e, em última análise, facilitar o exame das propostas de preço no procedimento licitatório.

À vista do exposto, diante das peculiaridades do caso analisado, na linha do estudo apresentado no relatório de reexame, ratificado pelo *Parquet* de Contas, afasto o apontamento de irregularidade, mas recomendo à atual Administração que, nos procedimentos licitatório futuros, amplie a indicação dos programas disponíveis para que os licitantes possam apresentar as suas propostas.

### **3. Da exigência de apresentação de atestados ou certidões de acervo técnico registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA**

Em seu relatório de fls. 89 a 99, a Diretoria de Engenharia e Perícia e Assuntos Especiais aduziu, em síntese, que a qualificação técnico-profissional deveria ficar restrita à demonstração de “execução de gestão global de iluminação pública contemplando manutenção do sistema”, sendo que o “fornecimento dos materiais necessários” e a comprovação da execução de serviços de remoção, transporte e acondicionamento de materiais pertinentes ao objeto licitado e que sejam nocivos ao meio ambiente, previsto na alínea “b” do subitem 10.1.4.c do instrumento convocatório, diziam respeito, em verdade, à qualificação técnico-operacional.

Nesse sentido, entendeu que a exigência de comprovação de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA deveria ficar restrita, tão somente, à “gestão global de iluminação que contemple a manutenção do sistema de iluminação pública”, considerando que o “profissional não fornece material algum”, sendo tal obrigação de competência da pessoa jurídica.

Acrescentou, ainda, que a exigência do registro do atestado de capacidade técnico-operacional da licitante em entidade de fiscalização profissional consubstancia restrição indevida à competitividade, porquanto a Lei nº 8.666, de 1993, não prevê esse requisito de habilitação, razão pela qual entendeu que a Administração Municipal deveria ter exigido atestados comprobatórios de serviço anterior idêntico ou similar ao objeto da licitação, nos termos do § 3º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

Após exame da documentação de fls. 107 a 570, apresentada pela Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, e pelo Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de fls. 572 a 578, consignou que “não visualizou qualquer documentação capaz de modificar o entendimento do relatório anteriormente juntado”.

Nas defesas individuais de fls. 623 a 627, 628 a 632 e 676 a 682, respectivamente, a Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento, o Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, e a Sra. Maria Cecília Ferramenta Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, sustentaram, de igual modo, que a exigência de que profissional habilitado declarasse os elementos quantitativos e qualitativos relativos à obra ou serviço executado encontrava amparo legal nos arts. 13 e 14 da Lei nº 5.194, de 1966, combinados com o art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, e se justificava na medida em que “o leigo não possui conhecimento técnico para fazê-lo”.

Argumentaram que essa exigência representava “parcela de relevância técnica, devida a complexidade dos elementos nela elencados, cujas regulamentações ambientais e técnicas exigidas e a serem observadas para a segurança ao cumprimento do objeto são de significativo impacto na sua execução sem a devida qualificação”, e acrescentaram que essa situação sequer foi objeto de impugnações ao ato convocatório.

Relativamente à qualificação técnico-operacional, aduziram que não houve exigência de registro de atestados no CREA, sendo que os interessados em participar do certame sequer impugnaram as disposições editalícias.

O Sr. Gilmar Luciano Alves, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, em sua defesa de fls. 633 e 634, não se manifestou

sobre o mérito do apontamento de irregularidade em apreço, mas apenas solicitou que este Tribunal se atentasse “ao item 6.11 Fl. 210”.

Às fls. 670 a 675, a Sra. Karine Coelho Barroso, Pregoeira Municipal, à época, afirmou que o apontamento de irregularidade materializava questão essencialmente técnica, motivo pelo qual não vislumbrou qualquer impropriedade, na medida em que o instrumento convocatório havia sido aprovado pela “Procuradoria Consultiva”, que detinha conhecimento técnico acerca da legalidade da questão, e pelo então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, que atestou, segundo a defendente, que os “requisitos exigidos na qualificação técnica representam apenas o *‘mínimo necessário para que os licitantes tenham condições de executar o objeto do presente certame dentro dos parâmetros de qualidade e economicidade exigidos pelo interesse público’*”.

Na manifestação de fls. 686 e 687, o Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, afirmou que estava ciente acerca dos apontamentos de irregularidade lançados no relatório da Unidade Técnica, entre os quais a restrição à competitividade do certame provocada pela exigência indevida de certificados, oportunidade em que assegurou que “estará alerta e atuante para que o Município não seja reincidente quanto aos erros apontados”.

Em seu parecer de fls. 704 a 707-v, o Ministério Público junto ao Tribunal ratificou os relatórios técnicos e opinou pela irregularidade da exigência indevida de certificados. Mas, no tocante à responsabilidade por esse apontamento de irregularidade, o *Parquet* de Contas, invocando o art. 28 da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro, consignou que ficou caracterizado erro grosseiro de responsabilidade da Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Prefeita Municipal e subscritora do termo de referência, e do Sr. Samuel José Gomes, subscritor do edital e do termo de referência, pois, em seu entendimento, houve grave violação à “legislação que rege as licitações e contratações públicas”, uma vez que essa exigência teria restringido indevidamente a competitividade do certame, prejudicado a “formulação, compreensão e julgamento das propostas” e exposto a Administração “a contratação danosa ao erário”, por “negligência e/ou imperícia” dos agentes públicos mencionados.

Com efeito, a Constituição da República, art. 37, inciso XXI, prescreve que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais. Por essa razão, toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, além de justificada e pertinente ao objeto, deve ater-se ao que permite a lei, em homenagem ao princípio da legalidade. Nesse sentido, devem ser evitados formalismos e requisitos desnecessários, de maneira a não ocasionar restrição ainda maior à competitividade no certame.

As exigências relativas à capacidade técnica, portanto, têm amparo constitucional e não constituem restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Entretanto, tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo, tão somente, constituir garantia mínima suficiente de que o licitante detenha capacidade de cumprir as obrigações que assumirá, caso seja contratado.

Extrai-se do subitem 10.4 do instrumento convocatório os requisitos de habilitação alusivos à qualificação técnica das licitantes interessadas em participar do certame:

#### 10.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

10.4.1. A empresa interessada deverá comprovar que possui habilitação técnica para atuar nos serviços ora licitados mediante comprovação de aptidão para desempenho de

atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação através da apresentação dos seguintes documentos:

10.4.1.a Certificado de Registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, em situação regular e em vigor, sendo que as empresas que forem sediadas em outra jurisdição e, conseqüentemente, inscritas no CREA de origem.

10.4.1.b Declaração formal, passada pelo representante legal da empresa, indicando um Profissional Habilitado (Engenheiro Eletricista), para responder tecnicamente pelos serviços previstos no Edital, (indicar o nome e número de inscrição junto ao CREA), cujo nome virá a constar da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, relativa aos serviços em questão, devendo juntar a comprovação do vínculo empregatício do(s) profissional(s), mediante contrato de prestação de serviços ou outro instrumento contratual que demonstrem a identificação profissional. Quando se tratar de sócio da empresa licitante, tal comprovação será feita através do ato constitutivo da mesma.

10.4.1.c Comprovação da qualificação técnica do Profissional Habilitado, indicado conforme item 10.4.1.b supra, mediante apresentação de atestado(s) ou certidão(ões) de Acervo Técnico expedida pelo CREA, demonstrando a capacidade de execução de manutenção em sistema de Iluminação Pública. Imprescindível o Registro dos Atestados e Certidões junto ao CREA, demonstrando:

- a) Execução de gestão global de iluminação pública contemplando manutenção do sistema e fornecimento dos materiais necessários;
- b) Execução de serviços de remoção, transporte e acondicionamento de materiais pertinentes ao objeto licitado e que sejam nocivos ao meio ambiente.

10.4.1.d Comprovação da qualificação técnica/operacional da empresa, mediante apresentação de certidão(ões) ou atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado devidamente registrado no CREA, demonstrando que a empresa executou diretamente serviços de características semelhantes ao objeto licitado. Os atestados deverão comprovar:

- a) Manutenção em sistemas de iluminação pública com, no mínimo, 12.000 (doze mil) pontos. Poderão ser apresentados, no máximo, 2 (dois) atestados de contratos concomitantes;
- b) Execução de serviços de remoção, transporte e acondicionamento de materiais pertinentes ao objeto licitado e que sejam nocivos ao meio ambiente.

[...]

A despeito de concordar com os apontamentos formulados pela Unidade Técnica de que as exigências de qualificação técnico-profissional deveriam ficar restritas à demonstração de “execução de gestão global de iluminação pública contemplando manutenção do sistema”, em vez de considerar também o “fornecimento dos materiais necessários” e a comprovação da execução de serviços de remoção, transporte e acondicionamento de materiais pertinentes ao objeto licitado e nocivos ao meio ambiente, entendo que a impropriedade mencionada não causou maiores prejuízos à lisura do certame, uma vez que, em sua essência, dizia respeito aos requisitos para qualificação técnico-operacional das proponentes interessadas em participar do certame.

Essa conclusão pode, até mesmo, ser corroborada pela alínea “b” do subitem 10.4.1.d do instrumento convocatório, conforme transcrição feita linhas atrás, que evidencia que o atestado pertinente à “execução de serviços de remoção, transporte e acondicionamento de materiais pertinentes ao objeto licitado e que sejam nocivos ao meio ambiente” foi previsto também como requisito de qualificação técnico-operacional das licitantes.

Sob outra perspectiva, é cediço que, diante das peculiaridades do objeto licitado, os interessados em participar da disputa devem comprovar que têm a qualificação técnica indispensável para atendimento das obrigações decorrentes da contratação oriunda do certame. Nesse contexto, a exigência de qualificação técnica pode alcançar o licitante, assim como as pessoas naturais prestadoras dos serviços a ele vinculadas, conforme preconizam o inciso II do *caput* do art. 30 e o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, que cuidam, respectivamente, da qualificação técnico-operacional e da qualificação técnico-profissional.

Ocorre que os comandos referidos não podem ser adotados em caráter absoluto, haja vista que devem ser sopesados em face dos objetivos que se buscam alcançar com a realização da licitação, em estrita observância aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa. Isso porque, repito, as exigências de qualificação técnica, de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a competição. Com efeito, tais exigências devem constituir, tão somente, garantia mínima para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais que vier a assumir.

A propósito da matéria, o TCU, no Acórdão 7260/2016, sob relatoria da Ministra Ana Arraes, assim se manifestou:

A exigência de experiência mínima de três anos posta no caso em análise é compatível com a Lei de Licitações e ainda tem previsão expressa no regulamento que disciplina a contratação de serviços por unidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG (art. 19, § 5º, inciso I, da IN/SLTI/MPOG 02/2008).

No entanto, a validação no CREA dos atestados que visam a comprovar a referida experiência não tem previsão legal. Para correta compreensão da matéria, é necessário transcrever, com os destaques pertinentes, os dispositivos da Lei 8.666/1993 que detalham esse processo de habilitação técnica:

“§ 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:** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994):

**I - capacitação técnico-profissional:** 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, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

**II - (Vetado).** (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)”

Na redação original, o inciso II do § 1º do art. 30 da Lei 8.666/1993 trazia o detalhamento dos requisitos para capacidade técnico-operacional, concernente à aptidão da empresa para prestação dos serviços. Todavia, como destacado na transcrição acima, o dispositivo foi vetado pelo então Presidente da República.

Por conseguinte, no texto vigente, a verificação da habilitação técnica a partir de atestados **devidamente registrados nas entidades profissionais competentes** deve ser

entendida como exigência limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes.

Aliás, como destacado pela unidade instrutiva, o entendimento do Confea, consignado em seu manual de procedimentos operacionais, é de que o CREA não deve emitir Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome da pessoa jurídica contratada para prova de capacidade técnico-operacional, por falta de dispositivo legal que o autorize a fazê-lo. Aquele Conselho Federal firmou o entendimento de que:

“(...) inexistente dispositivo legal na Lei de Licitações que obrigue o CREA ao registro do atestado para comprovação da capacidade técnico-operacional, uma vez que esta exigência, constante do art. 30, § 1º, inciso II, foi vetada pelo Presidente da República por meio da Lei nº 8.883, de 1994, fundamentado nos 65 argumentos de que esta exigência contrariava os princípios propostos no projeto de lei.” (Capítulo III, subitem 1.5.2 do Manual de procedimentos operacionais do Confea)

Assim, na aferição da capacidade técnica das pessoas jurídicas, é indevida a rejeição de atestados técnicos que não possuam registro no conselho profissional.

Nada obstante, por exigir esforço interpretativo não imediato, é necessário ponderar que a questão não pode ser tida como manifesta irregularidade. Como consequência de errônea interpretação da norma, a exigência de registro no CREA dos atestados técnicos das pessoas jurídicas é recorrente em licitações públicas. Ocorre que, frequentemente, a obrigação tem pouca relevância, pois as licitantes utilizam-se de acervos técnicos dos profissionais a elas vinculados, que são sempre registrados no conselho profissional. Essa ponderação não se presta a afastar a irregularidade, mas deve ser considerada como atenuante à conduta do agente público.

Além disso, para aferir o grau de lesividade da exigência no caso concreto, é imprescindível avaliar o resultado do certame.

A primeira verificação a ser considerada é a inexistência de tratamento anti-isonômico, posto que a exigência obrigou a todos os participantes do certame (item 9.5.4.1.4 do edital).

Em segundo lugar, é necessário avaliar que o pregão 54/2015 contou com a participação de 17 concorrentes e a contratação se deu com desconto de 29,62% em relação ao orçamento-base da licitação. Estimado em R\$ 4,390 milhões, o contrato foi assinado em R\$ 3,089 milhões, valor superior à proposta da representante em apenas R\$ 9.950,00 (0,32%).

É forçoso concluir, portanto, que a exigência de registro no CREA dos atestados de qualificação técnico-operacional, embora inadequada, não representou restrição à competitividade e tampouco comprometeu a economicidade da contratação. Mesmo em um juízo rigoroso, o potencial prejuízo causado pela pregoeira ao preterir a proposta da representante seria de R\$ 9.950,00.

Em circunstância similar, tratada no acórdão 655/2016-Plenário, o Tribunal optou por dar ciência à unidade jurisdicionada de que:

“ (...) a exigência de comprovação de aptidão técnica devidamente registrada junto ao Crea, dando conta de que a empresa interessada já desenvolveu serviços idênticos/semelhantes ao previsto no objeto do edital, contraria a Resolução 1.025/2009 do Confea e o Acórdão 128/2012 - TCU - 2ª Câmara”.

Também no acórdão 128/2012-2ª Câmara a vertente pedagógica da atuação do TCU foi preferida, e a deliberação adotada foi:

“1.7. Recomendar à UFRJ que exclua dos editais para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes, tendo em conta a

recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011.” (Grifei.)

Diante do exposto, entendo que a exigência de registro de atestado técnico operacional em entidade de fiscalização profissional não tem respaldo na lei. Contudo, pautando-me pelas ponderações consignadas no trecho transcrito da decisão do TCU, reconheço que a interpretação da norma legal inerente a tal questão exige esforço intelectual não imediato, pelo que o apontamento não pode ser considerado, de plano, como manifesta irregularidade, mesmo porque a exigência de registro no CREA de atestado técnico de pessoa jurídica, a qual decorre de interpretação distorcida da lei, nesse particular, é bastante comum em licitações públicas.

No caso *sub examine*, verifiquei que a cláusula editalícia referente à necessidade de apresentação de registro dos atestados alusivos à capacidade técnico-operacional em entidade de fiscalização profissional era obrigatória para todos os potenciais licitantes, é dizer, não houve quebra da isonomia, e, além disso, conforme já assentado no tópico 1, houve a participação de sete licitantes no Pregão Presencial nº 047/2015, o que permite concluir que essa exigência, embora indevida, não se mostrou, pelos elementos dos autos, capaz de restringir ou embaraçar a participação no certame, pelo que deixo de fixar responsabilidade aos responsáveis pela condução do procedimento licitatório em exame.

Recomendo ao atual gestor que, nos futuros editais de licitação com objeto congêneres, abstenha-se de incluir a obrigatoriedade de registro, no conselho de fiscalização profissional competente, dos atestados para comprovação da capacitação técnico-operacional dos licitantes.

#### **4. Da exigência de apresentação concomitante da documentação de credenciamento e da proposta de preços**

No relatório de fls. 89 a 99, a Unidade Técnica insurgiu-se contra a previsão do subitem 9.1.12 do edital, ao argumento de violação à Lei nº 10.520, de 2002, uma vez que permitiu que a documentação de credenciamento fosse apresentada concomitantemente aos documentos pertinentes à proposta de preço, subvertendo, em sua visão, a sessão pública do pregão, na qual se deve, em um primeiro momento, proceder ao credenciamento dos licitantes, para, em seguida, haver a entrega dos envelopes contendo os documentos alusivos às propostas de preço e à documentação de habilitação.

Após o exame da documentação encartada às fls. 107 a 570, encaminhada pela Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, e pelo Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de fls. 572 a 578, manteve o apontamento de irregularidade em exame, ao argumento de que não foram juntados documentos capazes de modificar o entendimento apresentado na manifestação técnica antecedente.

Em suas defesas de fls. 623 a 627, 628 a 632 e 676 a 682, respectivamente, a Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento, o Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, e a Sra. Maria Cecília Ferramenta Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, argumentaram, de igual forma, que o credenciamento dos licitantes antecedeu o início da sessão pública, de forma que, em suas palavras, “não maculou o rito procedimental e isso se torna manifesto nos autos e sem prejuízo aos objetivos e caráter legal do processo e de seus interessados”.

O Sr. Gilmar Luciano Alves, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, em sua defesa de fls. 633 e 634, não se manifestou sobre o mérito do apontamento de irregularidade, tendo apenas solicitado que fossem observados os “itens 11.3 e 11.4 Fl. 15”.

Na defesa de fls. 670 a 675, a Sra. Karine Coelho Barroso, Pregoeira Municipal, à época, asseverou que “houve uma interpretação equivocada da Unidade Técnica no que diz respeito ao item 9.1.12”. Nesse sentido, alegou que a finalidade do subitem mencionado era, tão somente, permitir a juntada de documentos essenciais ao feito, juntamente com a proposta, nas situações em que a proponente interessada em contratar com o Poder Público não se fizesse representar e encaminhasse os documentos por via postal ou demais meios diversos da pessoa do representante.

Na sequência, aduziu que:

Muito embora haja esta previsão de juntar os documentos de Credenciamento na Proposta, não há que se falar em abertura do envelope antes do momento adequado, pois para estes casos (em que o licitante não se faz representar) não há credenciamento e seus invólucros de propostas são abertos no momento adequado, qual seja, após a fase de credenciamento daqueles que se interessarem.

Reforçou, ainda, que os envelopes das propostas foram recolhidos após a fase de credenciamento dos licitantes, oportunidade em que asseverou que essa conclusão pode ser extraída da Ata de Abertura do Pregão.

Na manifestação de fls. 686 e 687, o Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, afirmou que estava ciente acerca dos apontamentos de irregularidade lançados no relatório da Unidade Técnica, entre os quais a previsão de se anexar documentos de credenciamento à proposta de preço, oportunidade em que assegurou que “estará alerta e atuante para que o Município não seja reincidente quanto aos erros apontados”.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de reexame de fls. 691 a 701-v, entendeu, em síntese, que as defesas apresentadas não foram capazes de sanar o apontamento de irregularidade em apreço, motivo pelo qual sugeriu a responsabilização do Sr. Samuel José Gomes, subscritor do instrumento convocatório e do termo de referência do Pregão Presencial nº 047/2015.

Às fls. 704 a 707-v, o Ministério Público junto ao Tribunal ratificou os relatórios técnicos e opinou pela impropriedade da disposição editalícia que possibilitou a apresentação simultânea dos documentos alusivos ao credenciamento e às propostas de preços. Em relação à responsabilidade dos agentes públicos, o *Parquet* de Contas, invocando o art. 28 da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro, consignou que essa impropriedade não constitui “patente descumprimento de norma expressa e/ou não se revestem de gravidade suficiente para fundamentar a aplicação de multa aos responsáveis por não ocasionarem restrição à ampla competitividade do certame, nem prejuízo à formulação, compreensão e julgamento das propostas”. Diante disso, opinou apenas pela emissão de recomendação à atual Administração Municipal, “para que promova as devidas correções nos editais e aprimoramento dos procedimentos licitatórios futuros”.

Pois bem. Sobressai do subitem 9.1.12 do instrumento convocatório que:

9.1.12. O licitante que enviar apenas os envelopes “Proposta Comercial” e “Habilitação” deverá anexar os documentos exigidos no item 8 “Credenciamento” – juntamente com a Proposta de Preço.

A interpretação literal do dispositivo editalício transcrito demonstra que, de fato, a Administração Municipal exigiu que os documentos alusivos ao credenciamento dos licitantes fossem anexados às propostas de preços respectivas.

Ocorre que a alegação da Sra. Karine Coelho Barroso, Pregoeira Municipal, à época, evidencia que a finalidade da previsão editalícia transcrita era, na verdade, permitir a juntada de documentos essenciais ao feito, nas situações em que a licitante interessada em contratar com o Poder Público encaminhasse os documentos por via postal ou demais meios diversos da pessoa do representante.

Apesar da impropriedade existente na redação do subitem 9.1.12 do edital, constatei, em consulta à Ata de Abertura do Pregão Presencial nº 047/2015, que: a) primeiramente, foi realizado o credenciamento das licitantes e a identificação dos seus respectivos representantes que compareceram à sessão pública; b) na sequência, foi realizada a fase de abertura das propostas, seguida pela etapa de lances; e c) por fim, passou-se à fase de habilitação da licitante que apresentou a melhor proposta.

Nessas circunstâncias, faço a transcrição parcial da Ata de Abertura do Pregão Presencial nº 047/2015, com os seguintes destaques:

[...] **A sessão foi iniciada determinando-se o período de credenciamento/identificação dos licitantes e seus respectivos representantes.** Inscreveram-se para participar do referido certame as empresas FREITAS E MORAIS CONSTRUTORA LTDA – EPP, CSC CONSTRUTORA SIQUEIRA CARDOSI EIRELI, CONSTRUTORA REMO LTDA., INOVALUZ GESTORA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA LTDA, LUMI CONSTRUÇÕES E MANUTENÇÕES ELÉTRICAS LTDA – EPP, VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA e SELT ENGENHARIA LTDA. Somente a licitante CONSTRUTORA REMO LTDA não foi credenciada, tendo em vista que ela não apresentou a documentação exigida no item 8 do edital, sendo assim, não participou da etapa de lances, mas apenas com a proposta apresentada. **Após esta fase, os invólucros de Proposta Comercial foram recolhidos e os documentos conferidos e rubricados pelos presentes,** momento em que a Pregoeira alertou ao licitante que a ausência dos mesmos ao final da sessão, quando da lavratura da ata, implica na preclusão do direito a recurso. Às 15:08h, a sessão foi suspensa para análise técnica das planilhas que acompanham a proposta, sendo previsto retorno para às 16:00h. Analisadas as propostas das sete empresas participantes concluiu-se que a empresa VITORIALUZ CONSTRUÇÕES LTDA, não apresentou composição de preços (Anexo VIII), encargos sociais (Anexo IX) e BDI (Anexo X), conforme questionamento das empresas INOVALUZ GESTORA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA LTDA e LUMI CONSTRUÇÕES E MANUTENÇÕES ELÉTRICAS LTDA – EPP, sendo desclassificada por não cumprir o item 9 do edital. (...) **Organizada as propostas, deu-se início à etapa de lances verbais.** A empresa SELT ENGENHARIA LTDA sagrou-se vencedora perfazendo o **valor global de R\$1.161.360,00 (hum milhão, cento e sessenta e um mil, trezentos e sessenta reais).** **Após a etapa de lances, os documentos de habilitação foram conferidos e rubricados pelos presentes.** A empresa supracitada foi declarada habilitada, uma vez que cumpriu todas as exigências editalícias. [...]

Da leitura da Ata de Abertura do Pregão Presencial nº 047/2015, é possível perceber que a fase de credenciamento, a fase de abertura das propostas, a etapa de lances e a fase de habilitação foram realizadas nos momentos oportunos, em consonância com o procedimento previsto na Lei nº 10.520, de 2002, de sorte que, a despeito de a previsão editalícia ter sido má redigida, entendo, em homenagem ao princípio da instrumentalidade das formas, que não houve irregularidade na condução do procedimento licitatório propriamente dito.

No entanto, recomendo a atual Administração Municipal que, nos certames futuros, preveja, de forma clara e objetiva, a separação dos documentos de credenciamento das propostas de

preços, a fim de evitar interpretações imprecisas acerca das etapas do procedimento licitatório.

### **5. Do apontamento de sobrepreço no valor estimado da contratação e da ausência de planilha de custos unitários**

No relatório técnico de fls. 89 a 99, a Diretoria de Engenharia e Perícia e Assuntos Especiais aduziu que, consoante conclusões do grupo de estudo criado pela Portaria TCE/MG nº 036/PRES/2014, constituem serviços de manutenção de iluminação pública: 1) *call center*; 2) *software* de gerenciamento e fiscalização; 3) cadastro do parque de iluminação pública; e 4) manutenção do parque de iluminação pública.

Na sequência, sustentou que:

Quanto à forma de pagamento, os estudos chegaram à conclusão de os serviços deveriam ser medidos e remunerados tendo como base o ponto de eficiência, que se constitui no seguinte cálculo:

- 1- Identifica-se o número de pontos de manutenção de IP do parque de Iluminação do município – IP;
- 2- Procede-se ao cálculo do número de pontos mantidos por mês, segundo a proporção de 3% de todo o parque de iluminação – 3% IP;
- 3- Calcula-se o custo para manutenção destes pontos, conforme descrito no tópico anterior;
- 4- Calcula-se o preço por ponto de eficiência, considerando-se todo o parque de iluminação do município. – Este deverá ser o valor a ser remunerado por mês à empresa.

Informou que as “informações coletadas em diversos municípios mineiros demonstram que o preço médio por ponto de eficiência, considerando todos os serviços transferidos aos municípios citados acima encontra-se em R\$6,70”.

Nesse sentido, asseverou que o objeto do Pregão nº 047/2015 incluiu apenas o serviço de manutenção do parque de iluminação pública, não contemplando os serviços de *call center*, de cadastro do parque de iluminação pública e o *software* de gerenciamento e fiscalização, sendo previsto, no item 10 do Termo de Referência (Anexo I do edital), o valor médio de R\$10,36 (dez reais e trinta e seis centavos) por ponto de iluminação pública, equivalente ao valor médio mensal de R\$250.660,20 (duzentos e cinquenta mil seiscientos e sessenta reais e vinte centavos) e ao valor global anual de R\$3.007.922,40 (três milhões e sete mil novecentos e vinte e dois reais e quarenta centavos).

Concluiu, ainda, que, com base nos estudos realizados para o cálculo da medição e da remuneração mensal da contratada e considerando o preço médio para prestação do serviço licitado em diversos municípios mineiros, “o preço estimado pela Prefeitura de Ipatinga, encontra-se acima da média dos preços praticados nos demais municípios mineiros, ocasionando um sobrepreço de 83,27%”.

Todavia, destacou que, a despeito de o preço estimado para os serviços licitados ter gerado um sobrepreço de 83,27% (oitenta e três inteiros e vinte e sete centésimos por cento), o valor médio efetivamente contratado de R\$4,00 (quatro reais) por ponto de iluminação pública, correspondente ao valor médio mensal de R\$96.780,00 (noventa e seis mil setecentos e oitenta reais) e ao valor global anual de R\$1.161.360,00 (um milhão cento e sessenta e um mil trezentos e sessenta reais), não teria ensejado superfaturamento.

Após o exame da documentação de fls. 107 a 570, encaminhada pela Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, e pelo Sr. Samuel José

Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de fls. 572 a 578, verificou que “apenas foram apresentados orçamentos para a composição de custos, o que contraria o art. 7, §2º, II da Lei n. 8.666/93, que exige que todas as licitações para obras e serviços de engenharia contenham planilhas de custos unitários”.

Nesse sentido, concluiu que:

No caso em tela, além de não existir pesquisas dentro da ordem de preferência, os orçamentos obtidos junto aos fornecedores são abstratos, tendo em vista que a administração apenas informou os pontos de IP, não informando os elementos que compunham a sua planilha de custos unitários, o que gerou propostas sem um balizamento preciso, acarretando uma discrepância entre os preços cotados e o preço do licitante vencedor.

Dessa forma, mesmo com a apresentação dos orçamentos, essa Unidade Técnica, após análise, verificou que há uma irregularidade na confecção dos orçamentos, tendo em vista que a licitante não apresentou junto aos documentos acostados a planilha de custos unitários, infringindo o disposto no art. 7º, §2º, II da Lei n. 8.666/93.

Nas defesas individuais de fls. 623 a 627, 628 a 632 e 676 a 682, respectivamente, a Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento, o Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, e a Sra. Maria Cecília Ferramenta Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, sustentaram, de igual modo, que:

Com referência a anotação da elaboração dos custos do preço, vale ressaltar que as solicitações de orçamentos foram feitas com base em planilha específica de itens de serviço e insumos acompanhadas de composições de preços, serviços, encargos sociais, despesas indiretas e informações técnicas sobre o parque de ativos e sua manutenção, sendo que apenas os itens que são discricionários das empresas em suas composições tais como os dispostos nos campos “B, C, D, E, F” das planilhas que não foram quantificados, pois cada empresa possui a apropriação de seus custos variáveis a partir de seus instrumentais, equipamentos, veículos e demais fatores que de fato estabelecem entre si as potenciais diferenças de custos, sendo eles devidamente apresentados segundo a solicitação de orçamento, deles foram extraídos os custos estimados do processo, não se caracterizando assim, uma composição de preços abstrata.

O Sr. Gilmar Luciano Alves, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, em sua defesa de fls. 633 e 634, não se manifestou sobre o mérito do apontamento de irregularidade, mas apenas solicitou que fossem verificadas as informações de fls. 32 a 56.

Em sua defesa de fls. 670 a 675, a Sra. Karine Coelho Barroso, Pregoeira Municipal, à época, argumentou que o apontamento de irregularidade em questão materializava questão essencialmente técnica, motivo pelo qual não havia vislumbrado impropriedade, na medida em que a planilha de preços teria sido aprovada pela “Procuradoria Consultiva” e pelo então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, que, além de deter conhecimento técnico específico, foi responsável pela realização dos “orçamentos, planilha específica de itens de serviço e insumos acompanhadas de composições de preços, serviços, encargos sociais, despesas indiretas e informações técnicas sobre o parque de ativos e sua manutenção”.

Em razão disso, asseverou que “não teria condições maiores de acrescentar ou mesmo questionar o presente tópico”.

Na manifestação de fls. 686 e 687, o Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, afirmou que tinha ciência dos apontamentos de irregularidade lançados no relatório da Unidade Técnica, entre os quais o sobrepreço identificado na planilha orçamentária e a ausência de planilha com os custos unitários, oportunidade em que assegurou que “estará alerta e atuante para que o Município não seja reincidente quanto aos erros apontados”.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de reexame de fls. 691 a 701-v, em suma, concluiu que as defesas apresentadas não foram capazes de sanar os apontamentos de irregularidade inicialmente formulados, alusivos ao sobrepreço identificado na planilha orçamentária e à ausência da planilha de custos unitários, motivo pelo qual concluiu pela manutenção das irregularidades apontadas anteriormente e, na sequência, sugeriu a responsabilização da Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento e subscritora do termo de referência, e do Sr. Samuel José Gomes, subscritor do instrumento convocatório e do termo de referência do Pregão Presencial nº 047/2015.

Em seu parecer de fls. 704 a 707-v, o Ministério Público junto ao Tribunal ressaltou que:

(...) a unidade técnica, às fls. 96/97, constatou que o valor estimado de R\$10,36 por ponto de iluminação pública apresentado no item 10 do termo de referência (fls. 125v./126) continha sobrepreço de 83,27% em relação ao valor médio praticado nos demais municípios, a saber: R\$ 5,80 por ponto de iluminação pública.

Ou seja, a administração municipal foi exposta a expressivo dano ao erário, o qual só não se consumou em razão da empresa SELT Engenharia Ltda., vencedora do certame, ter apresentado proposta de R\$ 4,00 por ponto de iluminação pública ao final da fase de lances (fls. 524).

E, relativamente à responsabilidade pelos apontamentos de irregularidade, pertinentes à existência de sobrepreço na planilha de preços e à ausência de planilha de custos unitários, o *Parquet* de Contas, invocando o art. 28 da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro, consignou que ficou caracterizado erro grosseiro de responsabilidade da Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento e subscritora do termo de referência, e do Sr. Samuel José Gomes, subscritor do edital e do termo de referência, porquanto, em seu entendimento, houve grave violação à “legislação que rege as licitações e contratações públicas”, já que essa situação teria restringido indevidamente a competitividade do certame, prejudicado a “formulação, compreensão e julgamento das propostas” e exposto a Administração “a contratação danosa ao erário”, por “negligência e/ou imperícia” dos agentes públicos mencionados.

Compulsando os autos constatei que, de fato, a Administração Municipal não apresentou planilha de custos unitário, sendo que sobressai do item 10 do Termo de Referência (Anexo I do edital) a seguinte tabela:

DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	VALOR MÉDIO POR PONTO DE IP	VALOR MÉDIO MENSAL	VALOR GLOBAL/ ANUAL
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DOS ATIVOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, <b>24195</b> PONTOS DE IP REGISTRADOS NO ATIVO IMOBILIZADO DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE DISTRIBUIÇÃO DE	R\$ 10,36	R\$ 250.660,20	R\$ 3.007.922,40

ENERGIA			
---------	--	--	--

Do cotejo entre os valores consignados pelo órgão licitante e as conclusões do grupo de estudos criado pela Portaria TCE/MG nº 36/PRES/2014, invocadas pela Diretoria de Engenharia e Perícia e Assuntos Especiais para concluir pela existência de sobrepreço na planilha orçamentária, o preço médio da contratação para manutenção do parque de iluminação pública em diversos municípios, considerando os 24.195 pontos de iluminação pública, deveria ter sido de: R\$ 5,80 (valor médio por ponto de IP – Ponto de Eficiência); b) R\$ 140.331,000 (valor médio mensal); e c) R\$1.683.972,00 (valor global anual).

A despeito do apontamento evidenciado, constatei, em consonância com o relatório técnico, que a licitante vencedora ofereceu o valor de R\$4,00 (quatro reais) por ponto de iluminação pública, para a prestação do serviço licitado, razão pela qual, após a fase de lances, o valor efetivamente contratado pela Administração Municipal ficou abaixo do valor de mercado, inexistindo, portanto, superfaturamento decorrente do sobrepreço na planilha orçamentária.

Não bastasse isso, conforme já assentado, sete licitantes compareceram à sessão pública do Pregão Presencial nº 047/2015, o que, a meu ver, demonstra que as impropriedades narradas não ensejaram prejuízos à competitividade do certame.

Assim, entendo demonstrada a fragilidade no procedimento administrativo concernente à aferição do valor estimado da contratação e à ausência de formulação da planilha de custos unitários, mas, considerando a inexistência de demonstração de prejuízos concretos aos cofres públicos municipais e à competitividade do certame, deixo de aplicar sanção aos agentes públicos responsáveis pela condução do procedimento licitatório.

Recomendo, porém, ao atual responsável pela Administração Municipal que, nas próximas licitações, inclua, como anexo do edital, a planilha de custos unitários e adote as cautelas necessárias para que a pesquisa de preços reflita com fidedignidade os preços praticados no mercado, de modo a evitar a ocorrência de sobrepreço.

#### **6. Da ausência de detalhamento dos Benefícios de Despesas Indiretas – BDI**

No relatório de fls. 89 a 99, a Unidade Técnica insurgiu-se contra a ausência de detalhamento dos Benefícios de Despesas Indiretas – BDI, no Anexo X do instrumento convocatório, ao argumento de violação ao inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993.

Após o exame da documentação de fls. 107 a 570, encaminhada pela Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, e pelo Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de fls. 572 a 578, consignou que “não visualizou qualquer documentação capaz de modificar o entendimento do relatório anteriormente juntado”.

Nas defesas individuais de fls. 623 a 627, 628 a 632 e 676 a 682, respectivamente, a Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento, o Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, e a Sra. Maria Cecília Ferramenta Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, afirmaram, de igual modo, que “a parametrização do BDI está constante da planilha de preços ANEXO VIII alínea “j” do procedimento de licitação, mas que por falha formal dos autos a sua composição preenchida não foi devidamente anexada”.

Ademais, registraram que os documentos alusivos ao BDI das licitantes se encontram encartados nos autos do procedimento licitatório.

Na defesa de fls. 670 a 675, a Sra. Karine Coelho Barroso, Pregoeira Municipal, à época, argumentou, na linha do tópico anterior desta fundamentação, que o apontamento de irregularidade em apreço consubstancia questão essencialmente técnica, motivo pelo qual não vislumbrou qualquer impropriedade, na medida em que o edital foi aprovado pela “Procuradoria Consultiva” e pelo então Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, que, além de deter conhecimento técnico específico, foi responsável pela elaboração da planilha de preços.

Além disso, acrescentou que o “detalhamento do BDI foi apresentado pela licitante, como pode ser identificado na folha 117, Volume II do processo licitatório”.

O Sr. Gilmar Luciano Alves, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, em sua defesa de fls. 633 e 634, não se manifestou sobre o mérito do apontamento de irregularidade, tendo apenas solicitado que fossem consideradas as informações de fls. 284 a 288.

Na manifestação de fls. 686 e 687, o Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal, na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, afirmou que estava ciente do apontamento de irregularidade, oportunidade em que assegurou que “estará alerta e atuante para que o Município não seja reincidente quanto aos erros apontados”.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de reexame de fls. 691 a 701-v, consignou, em síntese, que as defesas apresentadas não foram capazes de sanar o apontamento de irregularidade, pertinente à ausência de detalhamento do BDI, razão pela qual sugeriu a responsabilização da Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento e subscritora do termo de referência, e do Sr. Samuel José Gomes, subscritor do instrumento convocatório e do termo de referência do Pregão Presencial nº 047/2015.

No parecer de fls. 704 a 707-v, o Ministério Público junto ao Tribunal ratificou os relatórios técnicos e opinou pela irregularidade da ausência de detalhamento do BDI. E, relativamente à responsabilidade pelo apontamento de irregularidade em comento, o *Parquet* de Contas, invocando o art. 28 da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro, consignou que ficou caracterizado erro grosseiro de responsabilidade da Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de Energia e Saneamento e subscritora do termo de referência, e do Sr. Samuel José Gomes, subscritor do edital e do termo de referência, porquanto, em seu entendimento, houve grave violação à “legislação que rege as licitações e contratações públicas”, uma vez que essa exigência teria restringido indevidamente a competitividade do certame, prejudicado a “formulação, compreensão e julgamento das propostas” e exposto a Administração “a contratação danosa ao erário”, por “negligência e/ou imperícia” dos agentes públicos mencionados.

Com efeito, consoante fundamentação apresentada no relatório da Unidade Técnica de fls. 89 a 99, “o detalhamento de encargos sociais e do BDI são parte integrante do orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia”, de forma que “deve constar nos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes”.

Por oportuno, registro trechos do estudo elaborado pela Diretoria de Engenharia e Perícia e Assuntos Especiais:

A determinação dos preços é uma das etapas principais do planejamento e da gestão de uma obra pública, sendo o BDI elemento primordial no processo de formação de preços, pois representa parcela relevante no seu valor final.

Trata-se, portanto, da obrigatoriedade de inclusão nos editais de licitação do detalhamento do BDI, com a devida discriminação de cada componente de custos, fundamental para

conferir transparência e controle nas contratações de obras públicas, evitando a ocorrência de lacunas dentro do orçamento e possibilitando a verificação dos serviços e preços efetivamente contratados e a sua adequação aos valores praticados no mercado.

O TCU vem abordando o tema relativo ao BDI para obras públicas em suas deliberações, visando a sua padronização, de forma a garantir maior transparência na execução dos gastos públicos.

Dessa forma, a Súmula n.258/2010 traz a exigência de detalhamento do orçamento através do seguinte enunciado:

*“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas”.*

[...]

Esse procedimento facilita o acompanhamento dos serviços executados na obra, evita repercussões indesejadas no seu preço total decorrentes de eventuais aditamentos contratuais, além de minimizar as eventuais distorções decorrentes da vinculação da variação de qualquer custo direto à variação indiscriminada de todos os custos indiretos. O importante nesse caso, é estipular faixas de aceitabilidade para esses itens de forma a coibir valores abusivos ou injustificados de preços, melhorar a eficiência dos gestores, promover o uso mais racional dos recursos públicos, bem como assegurar que o procedimento licitatório permita a seleção da proposta mais consistente sob o prisma do mercado, e assim, verdadeiramente, a mais vantajosa para a Administração Pública.

Efetivamente, ao examinar o Anexo X do edital – Planilha de Composição do Percentual de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI), em cotejo com o estudo elaborado pela Unidade Técnica, constatei que a ausência no detalhamento dos Benefícios de Despesas Indiretas (BDI) consubstanciou irregularidade, mas, por se tratar de falha que não comprometeu a competitividade do certame e não impediu a obtenção de propostas com valores bastante inferiores ao montante orçado pela Administração, aliado ao fato da ausência de comprovação de que foi considerada taxa referente ao BDI acima do aceitável, deixo de responsabilizar os agentes públicos municipais.

Todavia, recomendo ao atual gestor que, nos editais futuros, para contratação de execução de obras de engenharia, seja incluído, como anexo, o detalhamento dos “Benefícios de Despesas Indiretas” – BDI.

#### **7. Do descumprimento da Instrução Normativa TCE/MG nº 06/2013**

No relatório técnico de fls. 89 a 99, a Diretoria de Engenharia e Perícia e Assuntos Especiais apontou que a insuficiência das informações lançadas no Sistema Informatizado de Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia (Geo-obras) ensejou irregularidade, com fulcro no art. 5º da Instrução Normativa nº 06, de 2013.

Após o exame da documentação de fls. 107 a 570, encaminhada pela Sra. Maria Cecília Ferreira Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, e pelo Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de fls. 572 a 578, registrou que “não visualizou qualquer documentação capaz de modificar o entendimento previamente emitido por essa Unidade Técnica”.

Em suas peças de defensas individuais de fls. 623 a 627, 628 a 632 e 676 a 682, respectivamente, a Sra. Elisabeth Campos Miranda, então Diretora do Departamento de

Energia e Saneamento, o Sr. Samuel José Gomes, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, à época, e a Sra. Maria Cecília Ferramenta Delfino, Prefeita Municipal, na gestão de 2013 a 2016, sustentaram, de igual modo, que, segundo informações obtidas, os registros exigidos pela Instrução Normativa TCE/MG nº 6, de 2013, estavam em andamento.

O Sr. Gilmar Luciano Alves, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, e o Sr. Sebastião de Barros Quintão, Prefeito Municipal, ambos na gestão de janeiro de 2017 a abril de 2018, em suas manifestações individuais de fls. 633 e 634 e 686 e 687, aduziram, de igual modo, que a “atual administração, ao assumir a gestão da Prefeitura Municipal de Ipatinga, identificou a ausência de documentos lançados no sistema Geo-Obras, diante de tais necessidades, foram providenciadas as documentações necessárias para realizar as adequações das respectivas obras perante o TCE/MG”.

Na defesa de fls. 670 a 675, a Sra. Karine Coelho Barroso, Pregoeira Municipal, à época, pontuou que, embora não se enquadre nas suas atribuições, requereu ao gestor responsável o saneamento das falhas alusivas à ausência dos lançamentos das informações no sistema Geo-Obras.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, no relatório de reexame de fls. 691 a 701-v, informou que, ao verificar o sistema Geo-Obras, “constatou-se a suficiência de informações lançadas nesse sistema informatizado de acompanhamento de obras e serviços de engenharia”. Diante disso, entendeu que a irregularidade inicialmente apontada, alusiva ao descumprimento das disposições da Instrução Normativa nº 06, de 2013, foi sanada.

Em seu parecer de fls. 704 a 707-v, o Ministério Público junto ao Tribunal ratificou a conclusão da Unidade Técnica.

A Instrução Normativa nº 06, de 2013, dispõe sobre a remessa ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio do Sistema Informatizado de Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia – Geo-Obras, de informações, documentos e imagens relativos à licitação, ao contrato e à execução de obras e serviços de engenharia realizados por órgãos e entidades submetidos à sua jurisdição.

Com efeito, a correta utilização do Geo-Obras pelo jurisdicionado é de suma importância para o controle e para o acompanhamento das obras e serviços de engenharia realizados por órgãos e entidades submetidos à jurisdição deste Tribunal de Contas.

*In casu*, consoante exposto no relatório de reexame de fls. 691 a 701-v, as informações lançadas nesse sistema informatizado, pela Administração Municipal, foram suficientes para o acompanhamento do objeto licitado, motivo pelo qual afastou o apontamento de irregularidade examinado neste tópico.

### III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, julgo irregulares os apontamentos formulados pela Unidade Técnica, relacionados ao Pregão Presencial nº 047/2015, promovido pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, pertinentes à imposição de apresentação de atestados ou certidões de capacidade técnica registrados no CREA, à fragilidade no procedimento administrativo concernente à aferição do valor estimado da contratação e à formulação da planilha de custos unitários, bem como à ausência de detalhamento dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).

Em razão da ausência de comprovação de prejuízo à competitividade do certame e ao erário municipal, deixo de sancionar os responsáveis pela condução do procedimento licitatório, conforme exame empreendido na fundamentação.

Contudo, recomendo ao atual gestor que em certames futuros com objeto congênere ao da licitação examinada nos autos: a) amplie no instrumento convocatório os programas que os licitantes devem utilizar para a elaboração de suas propostas; b) abstenha-se de incluir a obrigatoriedade de registro, no conselho de fiscalização profissional competente, dos atestados para comprovação da capacitação técnico-operacional dos licitantes; c) preveja, de forma clara e objetiva, a separação dos documentos de credenciamento das propostas de preços, a fim de evitar interpretações imprecisas acerca das etapas do procedimento de licitatório; d) adote as cautelas necessárias para que a pesquisa de preços reflita com fidedignidade os preços praticados no mercado, de modo a evitar a ocorrência de sobrepreço; e e) inclua, como anexo do edital, a planilha de custos unitários e o detalhamento dos “Benefícios de Despesas Indiretas” – BDI.

Intimem-se os agentes públicos municipais do teor da decisão.

Cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

\* \* \* \* \*