Processo:	**1092389**
Natureza:	**DENÚNCIA**
Denunciante:	Worldcom Comercial Ltda.
Denunciada:	Prefeitura Municipal de Monte Sião
Apenso:	Denúncia n. **1095060**
Responsáveis:	Danieli Antônia Domingues de Faria, Douglas Aparecido de Paula Ribeiro, Fernanda Lourdes Rubim de Toledo, José Pocai Júnior, Francisco Teixeira de Oliveira Filho, Marcelino Antônio Vicentin, Dacon Construtora Eireli
Procuradores:	Diego de Araújo Lima, OAB/MG 144.831; Eskarlate Juliana de Andrade, OAB/MG 205.390; Fernanda Lourdes Rubim de Toledo, OAB/MG 115.539; Gabriel Chaves Becheleni Martins, OAB/MG 167.511; Gabriela Alvarenga Medeiros da Silva, OAB/MG 184.447; Grazzielli Gonçalves Gozer, OAB/MG 181.381; Leandro Roberto Carloni, OAB/MG 153.624; Paula Iani Pereira Dias, OAB/MG 204.733; Welliton Aparecido Nazário, OAB/MG 205.575; José Otávio Ferreira Amaral, OAB/MG 74.071B; Afonso Fratti Penna Rispoli, OAB/SP 407.128; André Henrique Vallada Zambon, OAB/SP 170.897; Cris de Paula Santos, OAB/SP 345.402; Eduardo Tiago Ribeiro, OAB/SP 407.202
MPTC:	Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR:	CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

SEGUNDA CÂMARA – 1°/7/2025

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO. EXECUÇÃO DE OBRA NA PLANTA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. SUBSTITUIÇÃO DE LÂMPADAS POR LUMINÁRIAS DE *LED*. FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA. PRELIMINAR. PRECLUSÃO DO DIREITO DE REPRESENTAR AO TRIBUNAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA PROCURADORA JURÍDICA. NÃO ACOLHIMENTO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA CONTRATADA. ACOLHIMENTO. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE VISITA TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO EM NOME DA LICITANTE. RESTRIÇÃO À COMPROVAÇÃO DO VÍNCULO ENTRE O PROFISSIONAL E A LICITANTE. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. AUSÊNCIA DE PRECIFICAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO. FALTA DE DESCRIÇÃO DO OBJETO DE FORMA CLARA. FALTA DE APROVAÇÃO E DEFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. DEFICIÊNCIA NA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS E UTILIZAÇÃO DE UNIDADE GENÉRICA. FALTA DE DETALHAMENTO DA TAXA DE ENCARGOS SOCIAIS. INOBSERVÂNCIA AOS CRITÉRIOS DE DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO. AUSÊNCIA DE PROJETO EXECUTIVO. SOBREPREÇO NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DEVIDO À CONTABILIZAÇÃO DE LUMINÁRIAS EM DUPLICIDADE. EXECUÇÃO DE SERVIÇO EM DESCONFORMIDADE COM O PROJETO BÁSICO. INCONSISTÊNCIAS NA MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. A impugnação ao edital de licitação não é pré-requisito para licitante ou qualquer pessoa natural ou jurídica representar, ao Tribunal de Contas, contra irregularidade na aplicação das

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

normas jurídicas na condução de processo de licitação, visto que o controle externo é matéria de ordem pública.

2. Embora a redação do art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993, possa parecer restritiva, a atuação dos Tribunais de Contas não se limita ao controle das despesas relacionadas aos contratos e demais instrumentos regidos pelo citado diploma legal, abrangendo, além da regularidade da execução contratual, a fiscalização dos próprios processos licitatórios, até mesmo em relação a aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

3. A responsabilização do parecerista de órgão público depende da análise da natureza jurídica do parecer, do exame da peça e dos elementos que a motivaram, se ele está alicerçado em lições de doutrina ou de jurisprudência e se defende tese aceitável, baseada em interpretação razoável de lei, o que somente pode ser elucidado ao se empreender o exame do mérito.

4. A ausência de liame entre os atos praticados pela parte citada e os pontos reputados irregulares enseja o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva.

5. Caso seja facultativa, o instrumento convocatório deve estabelecer a possibilidade de que, nos casos em que a visita técnica pelos licitantes porventura não tenha ocorrido, o atestado de visita técnica possa ser substituído por declaração do próprio licitante de que teria conhecimento das condições locais para execução do objeto.

6. Caso seja exigida para comprovação de qualificação técnica, o edital deve prever que a Certidão de Acervo Técnico (CAT) seja em nome do profissional, e não da licitante.

7. O termo "quadro permanente", a que alude o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, não se limita à comprovação de relação formal de emprego entre o profissional e a pessoa jurídica contratante, porquanto se estende a outros vínculos, como os que se estabelecem com a celebração de contrato de sociedade ou de prestação de serviços.

8. As exigências de qualificação técnica, além de guardar relação com o objeto e suas características constantes no edital, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometerem 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.

9. Cabe ao órgão licitante especificar, de maneira fundamentada, as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação e, assim, obter, para qualificação técnica, efetivo meio de comprovação da experiência anterior do proponente, visando à satisfatória e regular execução do objeto contratual.

10. O § 2º do art. 9º da Lei nº 8.666, de 1993, autoriza que a Administração, em vez de definir previamente o preço pela elaboração do projeto executivo, inclua-o no objeto da contratação como encargo do contratado, para que os próprios licitantes o precificassem em suas propostas.

11. É fundamental a definição do objeto da licitação de forma clara, precisa e suficiente, para que os interessados possam entender a real necessidade da Administração e apresentar propostas adequadas, resultando, por conseguinte, em melhores resultados para a sociedade.

12. A aprovação do projeto para realização de obras que promovam alteração na rede de distribuição de energia do município deve ser providenciada, perante a concessionária, pela executora dos serviços, e não pela responsável pela elaboração do projeto básico.

13. A atualização do cadastro do parque de iluminação municipal, perante a concessionária, para efeitos de redução do faturamento, constitui obrigação do próprio município, e não do particular executor do projeto básico.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

14. Nos termos do inciso II do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666, de 1993, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

15. A opção, no orçamento base, pelo regime previdenciário de não desoneração da folha de pagamento não exclui a participação no certame de licitante optante pelo regime de desoneração, já que, tratando-se apenas de uma mudança na forma de compor o preço, uma ou outra, em tese, tem condições de ofertar o valor que melhor satisfaça o interesse público.

16. O projeto executivo é fundamental para garantir a eficiência e o sucesso da obra ou dos serviços contratados, funcionando como uma espécie de guia para a execução contratual, de sorte que sua ausência pode trazer consequências graves tanto para a parte contratante quanto para a contratada.

17. Identificada a necessidade de realização de alterações contratuais em relação aos termos inicialmente avençados, cabe à Administração formalizar o correspondente termo aditivo, autorizando, assim, a execução dos serviços.

18. Inconsistências nas medições dos serviços podem levar a uma apuração errônea do direito adquirido do credor e, por conseguinte, acarretar dano aos cofres públicos nos casos de medições maiores do que o serviço executado, ou, ainda, nas situações em que se executa mais do que consta nas medições, enriquecimento sem causa da Administração Pública.

ACÓRDÃO

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

I) deixar de acolher, preliminarmente, as arguições de preclusão do direito da denunciante de representar ao Tribunal de Contas e de inadequação da via eleita, bem como de ilegitimidade passiva da procuradora jurídica parecerista;

II) acolher, preliminarmente, a arguição de ilegitimidade passiva formulada pela Dacon Construtora Eireli;

III) julgar, no mérito, diante das razões expendidas na fundamentação desta decisão, parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade lançados nos autos alusivos:

a) à restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a sociedade empresária licitante;

b) à exigência indevida de qualificação técnica;

c) à deficiência na composição de custos unitários e utilização de unidade genérica;

d) à ausência de projeto executivo;

e) à execução dos serviços em desconformidade com o projeto básico;

f) à inconsistência na medição dos serviços.

IV) aplicar, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, multa no montante de R$5.000,00 (cinco mil reais) ao sr. Marcelino Antônio Vicentin, engenheiro fiscal e diretor de obras urbanas e rurais de Monte Sião, sendo R$3.000,00 (três mil reais) pela irregularidade descrita na alínea "d" e R$2.000,00 (dois mil reais) pela irregularidade descrita na alínea "e", por ficar configurado erro grosseiro na observância de normas estatuídas na Lei nº 8.666, de 1993, conforme exposto na fundamentação desta decisão;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

V) deixar de fixar responsabilidade e sancionar os responsáveis pelas irregularidades evidenciadas nas alíneas "a", "b", "c", e "f", nos termos das razões expendidas no exame empreendido na fundamentação;

VI) recomendar à Administração Municipal de Monte Sião que, nos procedimentos licitatórios futuros com objeto congênere:

a) deixe de exigir a comprovação de que o responsável técnico da licitante pertença ao quadro de pessoal da sociedade empresária como sócio, diretor ou funcionário com contrato de trabalho por tempo determinado ou indeterminado;

b) observe com acurácia os ditames de regência, sobretudo, no tocante à previsão de exigências de qualificação;

c) elabore orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

d) adote as providências com vistas a evitar equívocos na elaboração da planilha orçamentária, sobretudo a previsão de itens em duplicidade;

e) verifique com a devida atenção a compatibilidade entre as medições e os serviços efetivamente executados.

VII) determinar a intimação dos responsáveis e da denunciante por via postal acerca do teor desta decisão;

VIII) determinar, cumpridas as disposições regimentais cabíveis e, ao final, atendidas as medidas estatuídas na Resolução n. 13, de 2013, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 1° de julho de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente e Relator

(*assinado digitalmente*)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

SEGUNDA CÂMARA – 1°/7/2025

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da denúncia, com pedido liminar, formulada por Worldcom Comercial Ltda. – ME em face de supostas irregularidades no edital da Tomada de Preços nº 002/2020, Processo Licitatório nº 111/2020, promovido pela Prefeitura Municipal de Monte Sião, para "escolha da proposta de menor preço, sob o regime de empreitada global, compreendendo material e mão-de-obra para Execução de Obra Pública na Planta da Iluminação Pública de substituição de lâmpadas por Luminária de Led para a Diretoria de Obras Urbanas e Rurais da Prefeitura Municipal de Monte Sião/MG, conforme Memorial Descritivo, Planilha Orçamentária, Cronograma Físico-Financeiro e Projetos em anexo, que passam a integrar o presente Edital" (peça nº 5).

Na petição inicial (peça nº 2), a denunciante questionou a obrigatoriedade da visita técnica disposta no instrumento convocatório, pleiteando a suspensão cautelar do certame.

Preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade, a denúncia foi recebida em 16/7/2020 e distribuída, na mesma data, à relatoria do conselheiro Durval Ângelo (peças nº 7 e 8).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) concluiu pela procedência do apontamento denunciado, além de sugerir a suspensão do certame por considerar presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* (peça nº 10).

Os autos seguiram à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (1ª CFOSE), que corroborou as conclusões da CFEL e sugeriu a suspensão do procedimento licitatório (peça nº 12).

Verificando, no sítio eletrônico da Prefeitura de Monte Sião, que o procedimento ainda se encontrava em andamento, o então relator determinou, em decisão monocrática, a suspensão liminar do certame, frisando que os responsáveis deveriam se abster de praticar qualquer ato tendente a efetivar a contratação (peça nº 13). Tal decisão foi referendada pelo colegiado da Primeira Câmara, em 11/8/2020 (peça nº 23).

Após, os gestores responsáveis comunicaram e encaminharam a este Tribunal documentação referente à anulação, publicada em 12/8/2020, da Tomada de Preços nº 002/2020, Processo Licitatório nº 111/2020 (peças nºs 24, 25 e 27 a 29), bem como à publicação, em 18/8/2020, de novo edital, com objeto idêntico, atinente à Tomada de Preços nº 004/2020, Processo Licitatório nº 136/2020 (peças nºs 30 a 40).

A Worldcom Comercial Ltda. – ME formulou, então, nova denúncia, com pedido liminar, em face do edital da Tomada de Preços nº 004/2020, Processo Licitatório nº 136/2020, a qual foi, em 16/9/2020, autuada sob o nº 1.095.060 e distribuída por dependência ao relator da Denúncia nº 1.092.389 (peça nº 5 – Denúncia nº 1.095.060). Ante a conexão entre as matérias tratadas em ambos os processos, o relator à época determinou o seu apensamento dos autos das duas denúncias (peças nºs 10 e 11 – Denúncia nº 1.095.060).

Na petição inicial (peça nº 3 – Denúncia nº 1.095.060), foram questionadas a exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT) para comprovação de serviços específicos, além da ausência de precificação do projeto executivo. Diante disso, a denunciante requereu o saneamento dos vícios apontados e a republicação do edital da Tomada de Preços nº 004/2020.

Instada a se manifestar, a CFEL, no relatório de peça nº 45, avaliou a permanência, no edital da Tomada de Preços nº 004/2020, do apontamento referente ao instrumento convocatório anulado

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

e parte dos novos apontamentos apresentados na Denúncia nº 1.095.060, concluindo: a) pela irregularidade da exigência de atestado de visita técnica pelas licitantes que optarem por visitar o local das obras; b) embora não arguido pela denunciante, pela irregularidade da exigência de CAT em nome da licitante, bem como na restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a licitante; c) pela regularidade da cláusula que prevê a elaboração do projeto executivo pela contratada; e d) pela necessidade de suspensão da licitação.

Em face da necessidade de manifestação técnica específica quanto à regularidade da indicação das parcelas de maior relevância do serviço licitado, os autos seguiram à 1ª CFOSE, que, à peça nº 47, considerou que a exigência da qualificação técnica, da forma como foi apresentada no edital, seria irregular, razão pela qual sugeriu a suspensão do certame.

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal, tendo verificado que a Tomada de Preços nº 004/2020 havia sido homologada, o então relator, antes de se manifestar acerca da medida liminar pleiteada, determinou a intimação do sr. José Pocai Júnior e da sra. Danieli Antônia Domingues de Faria, respectivamente, prefeito e presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) de Monte Sião à época, para que encaminhassem a documentação referente às fases interna e externa do procedimento licitatório e informassem em qual estágio esse se encontrava, recomendando, em razão das supostas irregularidades, que se abstivessem de celebrar o contrato, caso isso ainda não tivesse sido feito (peça nº 49).

Intimados, os agentes públicos apresentaram os documentos e a manifestação encartados às peças nºs 55 a 57 e 59, na qual informaram que, em 8/10/2020, houve assinatura do Contrato Administrativo nº 221/2020 com a Dacon Construtora Eireli, no valor total de R$937.047,48.

O Ministério Público junto ao Tribunal, entendendo não ser necessário aditar as irregularidades apontadas pela unidade técnica, requereu a citação dos responsáveis (peça nº 62).

Nos termos do despacho de peça nº 63, foi determinada a citação dos srs. José Pocai Júnior, então prefeito municipal, Danieli Antônia Domingues de Faria, presidente da CPL, chefe da Divisão de Licitações e subscritora do edital, Fernanda Lourdes de Rubim Toledo, procuradora jurídica, e do sr. Douglas Aparecido de Paula Ribeiro, representante legal da Dacon Construtora Eireli.

Em resposta, os agentes públicos nominados manifestaram-se, conjuntamente, às peças nºs 74 e 75. Relativamente à citação do sr. Douglas Aparecido de Paula Ribeiro, foram juntadas, às peças nºs 76 e 77, razões de defesa subscritas pela Dacon Construtora Eireli.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em reexame (peça nº 80), a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (4ª CFM) opinou pelo afastamento da responsabilização do sr. Douglas Aparecido de Paula Ribeiro, representante da vencedora do certame, e pelo não acolhimento das razões de defesa dos agentes públicos citados quanto aos seguintes apontamentos: a) exigência de atestado de visita técnica; b) exigência da expedição de CAT em nome do licitante; e c) restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e o licitante.

Já a 1ª CFOSE, observando os aspectos técnicos de engenharia, identificou, no relatório de peça nº 83, novas irregularidades no edital da Tomada de Preços nº 004/2020, quais sejam: a) falta de descrição do objeto de forma clara; b) falta de aprovação e deficiência do projeto básico; c) falta de composição de custos unitários e utilização de unidade de medida genérica; e d) falta de detalhamento da taxa de encargos sociais, com inobservância aos critérios da desoneração da folha de pagamento. Assim, opinou pela citação do sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho, engenheiro eletricista responsável pela elaboração dos projetos e orçamentos, salientando que, por questão processual, devido ao incremento de outros apontamentos, as razões de defesa relativas à falha indicada no relatório de peça nº 47 (exigência indevida de qualificação técnica),

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

seriam analisadas conjuntamente com possível manifestação atinente às novas irregularidades identificadas.

A fim de comunicar a este Tribunal a rescisão unilateral do Contrato Administrativo nº 221/2020, decorrente do certame objeto da denúncia ora em exame, a sra. Danieli Antônia Domingues de Faria, presidente da CPL e chefe da Divisão de Licitações de Monte Sião, encaminhou documentação encartada às peças nºs 88/89 e 92.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM), em exame técnico complementar (peça nº 94), entendeu que, em razão da rescisão do contrato administrativo referenciado, estaria configurada a perda do objeto da denúncia, sugerindo, assim, a extinção do feito, sem resolução de mérito.

Por sua vez, a 1ª CFOSE (peça nº 97), identificando a ocorrência de pagamentos, no valor total de R$703.216,31, decorrentes do contrato celebrado a partir do processo licitatório em questão, considerou materializadas as irregularidades apuradas nas análises anteriores. Constatando, ainda, indícios de má qualidade na prestação dos serviços pagos e potenciais falhas na execução contratual que poderiam ter ocasionado dano ao erário, sugeriu a intimação do gestor municipal para o encaminhamento de toda a documentação relativa ao Contrato Administrativo nº 221/2020.

O *Parquet* de Contas, de igual modo, concluiu pela necessidade de requisição de documentos e informações acerca da execução contratual à Prefeitura de Monte Sião (peça nº 104).

Intimados, nos termos do despacho de peça nº 105, os srs. José Pocai Júnior, Danieli Antônia Domingues de Faria e Fernanda Lourdes de Rubim Toledo encaminharam a documentação acostada às peças nºs 113 a 128 e 130.

A 1ª CFOSE, após avaliar, à peça nº 133, os documentos concernentes à execução contratual, identificou as seguintes irregularidades: a) ausência de projeto executivo; b) sobrepreço na planilha orçamentária devido ao cálculo duplicado de luminárias de *Led* de 60W para o bairro Jardim Bela Vista; c) serviço executado em desconformidade com o projeto básico e com ausência de termos aditivos; e d) inconsistência na medição dos serviços. Ainda, ratificou as conclusões técnicas de peça nº 80, sugerindo a responsabilização dos agentes públicos cujas defesas não foram acolhidas, além da citação dos responsáveis tanto pelos apontamentos constantes no relatório de peça nº 83 quanto pelos que foram indicados no último exame.

O Ministério Público junto ao Tribunal, à peça nº 135, registrou não ter aditamento a ser feito, requerendo a citação dos responsáveis indicados pela unidade técnica.

Citados, consoante despacho de peça nº 136, os srs. Francisco Teixeira de Oliveira Filho, engenheiro eletricista e projetista/orçamentista contratado, e Marcelino Antônio Vicentin, engenheiro fiscal e diretor de obras urbanas e rurais de Monte Sião, manifestaram-se, respectivamente, às peças nºs 147 e 149.

No relatório de reexame (peça nº 151), a CFOSE frisou que sua análise recairia sobre os apontamentos elaborados pela 1ª CFOSE às peças nºs 83 e 133. Concluiu, assim, pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas em relação aos seguintes apontamentos: a) falta de descrição do objeto de forma clara; b) falta de aprovação e deficiência do projeto básico; e c) falta de detalhamento da taxa de encargos sociais, com inobservância aos critérios da desoneração da folha de pagamento. Por outro lado, propondo a aplicação das respectivas sanções ou a mera adoção de providências cabíveis com vista a evitar a reincidência de determinadas falhas, manifestou-se pela manutenção das irregularidades atinentes: d) à falta de composição de custos unitários e utilização de unidade de medida genérica; e) à ausência de projeto executivo; f) ao sobrepreço na planilha orçamentária devido ao cálculo duplicado de

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

luminárias de *Led* de 60W para o bairro Jardim Bela Vista; g) aos serviços executados em desconformidade com o projeto básico e com ausência de termos aditivos; e h) às inconsistências na medição dos serviços.

O *Parquet* de Contas, em seu parecer conclusivo (peça nº 153), afastou o apontamento relativo à visita técnica (item I de sua análise), manteve aquele relacionado à exigência de CAT (item II de sua análise) e considerou que deveria prevalecer a análise empreendida pela CFOSE à peça nº 151 (item III de sua análise). Ao final, concluiu pela aplicação de multa aos responsáveis.

Em 13/2/2025, o processo foi a mim redistribuído, nos termos do art. 199 do Regimento Interno (peça nº 154).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar: preclusão do direito de representar ao Tribunal de Contas e inadequação da via eleita

Em sua defesa (peça nº 76), a Dacon Construtora Eireli, em preliminar intitulada "da inadequação da via eleita, da inaplicabilidade do instituto da representação ou da denúncia, da inexistência de impugnação administrativa e da consequente decadência do direito", arguiu basicamente que, não tendo a denunciante apresentado impugnação administrativa no curso do procedimento da Tomada de Preços nº 004/2020, estaria precluso o seu direito de insurgir-se a respeito do conteúdo do edital, sobretudo por meio de representação, que, segundo ela, deveria ser utilizada apenas excepcionalmente para controle externo, pelo Tribunal de Contas, das despesas públicas decorrentes de contratos e demais instrumentos regidos pela Lei de Licitações, nos termos do § 1º do art. 113 da então vigente Lei nº 8.666, 21/6/1993.

Entendo que não merecem prosperar tais argumentos, pelas razões a seguir expostas.

Em primeiro lugar, ressalto que, nos temos do § 1° do art. 113 da Lei n° 8.666, de 1993, vigente à época, a prévia impugnação a edital de processo licitatório não é requisito para representar, ao Tribunal de Contas, contra irregularidade na aplicação da mencionada lei. Ora, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre os atos da Administração é de ordem pública, de modo que não está condicionado ao esgotamento da via administrativa de impugnação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A propósito, esse é o entendimento extraído do acórdão prolatada nos autos do processo de Denúncia nº 838.934, sob relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, pelo colegiado da Primeira Câmara na sessão de 15/9/2014. Mais recentemente, esse entendimento foi reiterado pelo Tribunal Pleno na sessão de 25/10/2023, na decisão prolatada nos autos do processo de Recurso Ordinário nº 1.126.980, da qual transcrevo esta passagem:

> Com relação à alegada preclusão consumativa no âmbito administrativo, cumpre observar que o ato impugnado na Denúncia não se limita à defesa de interesse particular, mas, sim, repercute na esfera pública a demandar a atuação desta Corte de Contas, como órgão de controle externo no âmbito da Administração Pública, ciente de sua elevada missão constitucional de zelar pela aplicação dos recursos públicos.
>
> Em se tratando de matéria de ordem pública, portanto indisponível, a Administração tem o dever de exercitar o controle da legalidade do ato convocatório da licitação, especialmente quando provocada por qualquer pessoa, física ou jurídica. [...]
>
> Assim sendo, ao contrário do alegado pelos Defendentes, o vício de legalidade do ato convocatório não pode ser superado apenas porque a Denunciante deixou de apontá-lo em momento anterior à abertura dos envelopes. Isso porque o regime de direito público aplica-

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

se independentemente da atuação do particular. A Administração tem o dever de pronunciar-se, até mesmo de ofício, tão logo tenha conhecimento da existência de vício na licitação, conforme lição unânime e pacífica da doutrina e da jurisprudência.

O art. 41, §1º, da Lei nº 8.666/93, assim dispõe:

> "Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.
>
> §1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, **sem prejuízo da faculdade prevista no §1º do art. 113**".

Do dispositivo em tela, verifica-se que o cidadão, além de poder impugnar o edital de licitação perante a Administração, tem a faculdade de representar ao Tribunal de Contas, nos termos do §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, que estabelece, *verbis*:

> "Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
>
> §1º **Qualquer** licitante, contratado ou **pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas** ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo".

Constata-se que uma ação não exclui outra, ou seja, o fato da pessoa física ou jurídica não ter impugnado o edital administrativamente não o impede de exercer o direito de petição perante o Tribunal de Contas, envolvendo irregularidade na atividade subordinada à lei de licitações e contratos administrativos.

Assim sendo, considerando a inexistência de qualquer dispositivo legal que condicione a propositura de representação ao Tribunal de Contas à anterior impugnação do edital pelo representante, em determinada fase do procedimento licitatório e que a atuação do Tribunal de Contas, em defesa do interesse público, independe de qualquer ato ou direito privado realizado durante a licitação, **entendo pela rejeição da primeira preliminar aventada**. (TCEMG. Primeira Câmara. Denúncia nº 838.934. Relator Cons. Wanderley Ávila. Sessão de 15/9/2014.) (Destaque no original.)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Além disso, independentemente da nomenclatura e fundamento legal utilizados de forma equivocada pela denunciante na peça inicial, a documentação, consoante despacho de admissibilidade de peça nº 7, foi recebida e autuada como denúncia pelo Tribunal, que reconheceu terem sido preenchidos os requisitos previstos no art. 301 do Regimento Interno, entre os quais: "referir-se a matéria de competência do Tribunal".

Diferentemente do alegado, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas não se limita ao controle das despesas relacionadas aos contratos e demais instrumentos regidos pela extinta Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Embora a redação do caput do art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993, possa parecer restritiva, é sabido que o escopo de atuação dos Tribunais de Contas é mais amplo, abrangendo, além da fiscalização da execução contratual, a dos atos e procedimentos que deram origem ao contrato, como do edital do processo licitatório, até mesmo em relação a aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

Nessa perspectiva, oportuno ressaltar que a Constituição do Estado de Minas Gerais prevê, no inciso XIV do art. 76, a competência do Tribunal para "examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

celebrados", o que inclui, pois, a sua preparação, o planejamento, a elaboração e a divulgação do edital, a assinatura do contrato, a execução e o cumprimento das cláusulas contratuais, além da correta aplicação dos recursos públicos. Friso, ainda, que tal atribuição encontra-se reproduzida no inciso XVI do art. 3º da Lei Complementar n° 102, de 2008.

Posto isso, afasto a preliminar suscitada pela Dacon Construtora Eireli acerca da ocorrência de preclusão do direito da denunciante de representar contra eventual irregularidade no edital da Tomada de Preços nº 004/2020, tampouco acerca da impossibilidade de fazê-lo por meio de denúncia ou representação por fugir ao escopo de atuação do Tribunal de Contas.

Preliminar: ilegitimidade passiva da procuradora jurídica parecerista

Nas razões de defesa de peça nº 75, foi arguida a ilegitimidade passiva da sra. Fernanda Lourdes de Rubim Toledo, então procuradora jurídica do município de Monte Sião, ao fundamento de que o parecer jurídico pela aprovação do edital da Tomada de Preços nº 004/2020 por ela subscrito seria meramente opinativo, bem como que não teria a capacidade técnica de questionar, numa execução de obra de alta magnitude, as exigências que a própria Diretoria de Obras impôs como legais.

Alegou-se, também, que o parecer foi exarado em razão de não terem sido vislumbrados indícios de direcionamento ou discriminação que pudessem reduzir o número de participantes, pois se acreditava que a única pendência que pairava sobre o instrumento convocatório em questão já havia sido sanada quando foi retificada a cláusula relativa à obrigatoriedade da visita técnica, não tendo havido dolo por parte dos envolvidos.

À peça nº 80, a unidade técnica entendeu que o caso analisado diz respeito à emissão de parecer favorável à aprovação das minutas do edital e do contrato, tratando-se, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, de ato vinculante, e não meramente opinativo, o qual associaria o seu emitente à decisão do administrador de prosseguir com o procedimento licitatório e autorizaria, portanto, a responsabilização solidária do parecerista.

Em que pese a citação da sra. Fernanda Lourdes de Rubim Toledo ter sido requerida pelo Ministério Público junto ao Tribunal (peça nº 62), esse, no parecer conclusivo de peça nº 153, não se manifestou especificamente acerca da preliminar suscitada, mas também não incluiu o nome da procuradora jurídica entre os responsáveis a serem sancionados com a aplicação de multa por qualquer uma das irregularidades identificadas.

Pois bem. O parecerista jurídico não tem responsabilidade imediata em virtude de sua função consultiva. Isso porque o advogado tem a liberdade de opinar sobre a matéria que lhe for submetida à apreciação. Contudo, o comando estatuído no art. 133 da Constituição da República não pode conduzir o intérprete à conclusão de que a inviolabilidade é genérica e permissiva de modo a alcançar atos ilícitos. Nesse sentido, aponta Marçal Justen Filho:

> Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal e solidária pelo que vier a ser praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela inviabilidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo, 2012, p. 596).

Em linhas gerais, a responsabilização do parecerista de órgão público depende da análise da natureza jurídica do parecer, do exame da peça e dos elementos que a motivaram, bem como se ele está alicerçado em lições de doutrina ou de jurisprudência e se defende tese aceitável,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

baseada em interpretação razoável de lei, o que só pode ser elucidado ao se empreender o exame do mérito.

Possível conclusão sobre não ter sido demonstrado que a parecerista agiu com dolo ou fraude em relação às supostas irregularidades apontadas ou que, de forma culposa, incidiu em erro grosseiro inescusável diz respeito, portanto, ao próprio mérito da denúncia, não havendo falar em ilegitimidade passiva.

Diante disso, não acolho o pedido de ilegitimidade passiva feito pela sra. Fernanda Lourdes de Rubim Toledo, então procuradora jurídica do município de Monte Sião.

Preliminar: ilegitimidade passiva da contratada

Na manifestação de peça nº 76, a Dacon Construtora Eireli aduziu que o mérito das denúncias em exame diz respeito a possíveis práticas irregulares de autoria de agentes da Administração Pública, e não dos participantes do processo licitatório, de modo que eventual responsabilização em decorrência dessas irregularidades não pode ser solidariamente atribuída à contratada.

A unidade técnica, à peça nº 80, manifestou-se pelo acolhimento de tais alegações, ressaltando que a citação da contratada foi requerida pelo Ministério Público junto ao Tribunal no parecer de peça nº 62, sem que houvesse indicação de qualquer fato relevante que ensejasse a sua responsabilização.

No parecer conclusivo de peça nº 153, o *Parquet* de Contas não se manifestou especificamente acerca da ilegitimidade passiva arguida, mas também não incluiu a contratada entre os responsáveis a serem sancionados com a aplicação de multa por qualquer uma das irregularidades identificadas.

Oportuno salientar que, em que pese tenha sido determinada, no despacho de peça nº 63, a citação do responsável legal da Dacon Construtora Eireli, as razões de defesa foram subscritas pela própria pessoa jurídica, razão pela qual considero que a citação formal dela foi suprida pelo seu comparecimento espontâneo aos autos.

Compulsando o feito, observo que, embora já houvesse nos autos, no momento da citação (peça nº 63), a notícia da celebração do contrato decorrente do procedimento licitatório em exame, as irregularidades até então identificadas diziam respeito exclusivamente a aspectos formais relacionados ao instrumento convocatório, sem qualquer liame com a atuação da contratada após o encerramento da licitação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Posto isso, reconheço a ilegitimidade passiva arguida pela Dacon Construtora Eireli para figurar no rol de responsáveis do processo em exame, relativamente aos apontamentos identificados no ato de citação concernentes ao edital da Tomada de Preços nº 002/2020, Processo Licitatório nº 111/2020.

Mérito

Passo, então, ao exame dos apontamentos apresentados pela denunciante e daqueles acrescidos pela unidade técnica, em cotejo com a documentação que instruiu os autos e as razões apresentadas nas peças de defesas.

Ressalto, por oportuno, que, em que pese a publicação da Lei nº 14.133 ter ocorrido em 1º/4/2021, esta análise tem como fundamento as normas previstas na revogada Lei nº 8.666, de 1993, então vigentes à época da realização da Tomada de Preços nº 002/2020.

1. Exigência de atestado de visita técnica

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

A denunciante se insurgiu em face da obrigatoriedade da visita técnica disposta no edital da Tomada de Preços nº 002/2020, Processo Licitatório nº 111/2020, sob o argumento de que tal exigência limitaria o rol de participantes no certame.

Com a anulação do sobredito procedimento e instauração da Tomada de Preços nº 004/2020, Processo Licitatório nº 136/2020, a unidade técnica, à peça nº 45, avaliou o novo edital e observou que, embora a exigência da visita técnica obrigatória não mais subsistisse no novo instrumento convocatório, que teria passado a prever sua facultatividade, a imposição da necessidade de inclusão do atestado de visita, no envelope de documentação, seria irregular. Isso porque, sendo a visita facultativa, os participantes que optassem por não a realizar, não teriam acesso ao atestado de visita e, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), seria suficiente declaração, fornecida pela licitante, de que teria conhecimento das condições locais para execução do objeto.

Em defesa conjunta (peça nº 75), os responsáveis argumentaram que, em razão do posicionamento deste Tribunal, o edital da Tomada de Preços nº 004/2020 foi modificado para prever que as licitantes, caso optassem por não visitar o local da obra presencialmente, apresentassem renúncia expressa, a fim de que, posteriormente, não pudessem alegar que sua visita, e consequente participação no certame, havia sido impedida.

No relatório de reexame (peça nº 80), a unidade técnica entendeu que as alegações dos defendentes não retratariam a realidade expressa no instrumento convocatório, que, ao mesmo tempo em que facultou ao licitante a visita técnica ao local da obra, impôs a entrega do atestado de sua realização.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal, à peça nº 153, concluiu pela regularidade da previsão questionada.

Em um primeiro momento, cumpre ressaltar que, embora o apontamento em exame tenha se originado do questionamento quanto à obrigatoriedade de visita técnica disposta no edital do procedimento licitatório anulado, esse, com a instauração da Tomada de Preços nº 004/2020 e após análise do novo instrumento convocatório pela unidade técnica, passou a consistir na exigência supostamente irregular do atestado de visita.

Nessa perspectiva, ressai do subitem 3.3.4 do edital da Tomada de Preços nº 004/2020 (peça nº 31) que a cláusula inicialmente contestada no edital da Tomada de Preços nº 002/2020 passou a vigorar com a seguinte redação:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

> 3.3.4. Documentação relativa à qualificação técnica:
>
> [...]
>
> 3.3.4.3. Atestado de Visita constando que o responsável técnico da empresa licitante visitou e tem pleno conhecimento das obras e serviços a serem executados, dos locais de execução, bem como do Projeto e Especificações Técnicas e que se sujeita a todas as condições estabelecidas.
>
> 3.3.4.3.1. É facultativa a visita da licitante ao local das obras para conhecimento pleno do lugar, ocasião em que lhe será fornecido Atestado de Visita, constante do **Anexo III – Documento deverá ser incluído no envelope "Documentação"**.
>
> [...]
>
> 3.3.4.4. Declaração que conhece as condições do local para Execução da Obra constando que o responsável técnico da empresa licitante tem pleno conhecimento das obras e serviços a serem executados, dos locais de execução, bem como do Projeto e Especificações Técnicas e que se sujeita a todas as condições estabelecidas.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

> 3.3.4.4.1. É facultativa a Declaração que conhece as condições do local para Execução da Obra constante do **Anexo V - Documento deverá ser incluído no envelope "Documentação"**.
>
> 3.3.4.4.2. Alegações posteriores relacionadas com o desconhecimento de informações e das condições locais pertinentes à execução do objeto licitado não serão consideradas como argumentos válidos para reclamações futuras, nem tampouco desobrigam a sua execução.
>
> 3.3.4.5. Será **inabilitada** a licitante que não incluir **no envelope "Documentação" o** Atestado de Visita (3.3.4.3) **ou** a Declaração que conhece as condições do local para Execução da Obra (3.3.4.4). (Destaques no original.)

Com efeito, a análise isolada das previsões contidas nos subitens 3.3.4.3 e 3.3.4.3.1 levam a crer que, sendo facultativa a realização da visita técnica pelas licitantes, seria irregular a necessária inclusão do atestado de visita dentre os documentos de habilitação a serem apresentados.

Entretanto, avaliando as referidas disposições em cotejo com aquelas contidas nos subitens 3.3.4.4 e 3.3.4.5, constato que a Administração possibilitou, assim como sugerido pela unidade técnica às peças nºs 45 e 80, que, em substituição ao atestado de visita técnica (nos casos em que essa não acontecesse), fosse apresentada declaração do próprio licitante de que teria conhecimento das condições locais para execução do objeto licitado.

Outrossim, consoante se extrai da ata encartada no arquivo "doc07621020201110110841" da peça nº 57, um total de 11 licitantes – Construtora Remo Ltda., D.M.P. Equipamentos Ltda., Dacon Construtora Eireli, Engeluz Iluminação e Eletricidade Eireli, Luz Forte Iluminação e Serviços Eireli, Master Led Sistemas de Iluminação Ltda., Renascer Construções Elétricas Eireli, Ricel Instalações Elétricas Ltda., RT Energia e Serviços Ltda. e Sigma Engenharia Indústria e Comércio Ltda. – foram credenciadas e habilitadas na sessão pública da Tomada de Preços nº 004/2020, o que demonstra, em princípio, não ter havido restrição à competitividade advinda previsão editalícia impugnada.

Desse modo, acolho os argumentos de defesa para afastar o apontamento de irregularidade em análise e, em consonância com o Órgão Ministerial, julgo regular a exigência estabelecida no subitem 3.3.4.3.1 do instrumento convocatório.

2. Apontamentos relacionados à exigência de qualificação técnica

A denunciante, na inicial da Denúncia nº 1.095.060, autos em apenso (peça nº 3), sustentou que a Prefeitura de Monte Sião teria incorrido em ilegalidade ao exigir, para comprovação de aptidão, atestados referentes aos serviços especificados no subitem 3.3.4.2.1 do edital da Tomada de Preços nº 004/2020 (item 2 da planilha orçamentária), restringindo a competitividade do certame.

Além disso, embora não arguido pela denunciante, a unidade técnica constatou, no exame de peça nº 45, a irregularidade de se exigir a CAT em nome da licitante, bem como que o seu responsável técnico pertencesse ao quadro de pessoal da pessoa jurídica "como sócio ou diretor, ou funcionário com contrato de trabalho por tempo determinado ou indeterminado".

Considerando que o apontamento inicial se desdobrou, após análise técnica, em outros dois, optei, para fins didáticos, por analisá-los separadamente nos subitens 2.1, 2.2 e 2.3 que se seguem.

2.1. Exigência de expedição de CAT em nome da licitante

A unidade técnica, à peça nº 45, considerou irregular a previsão, contida no subitem 3.3.4.2 do edital da Tomada de Preços nº 004/2020, de que a CAT fosse fornecida em nome da licitante. Salientou estar pacificado neste Tribunal o entendimento de que a exigência de tal certificado

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

deveria se limitar à capacitação técnico-profissional, sendo vedada pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) a sua emissão em nome da pessoa jurídica.

Na defesa (peça nº 75), os responsáveis reconheceram que, de fato, o correto seria a expedição da CAT somente em nome do responsável técnico da licitante ou do profissional que fosse, efetivamente, prestar-lhe os serviços, admitindo que a disposição questionada possa ter sido incluída por equívoco ou por incapacidade técnica da chefia de licitação. Argumentaram, ainda, que, na prática, nenhuma das licitantes teria sido inabilitada por não ter apresentado a CAT em nome da pessoa jurídica.

No relatório de reexame (peça nº 80), a unidade técnica manifestou-se pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas, registrando que, independentemente de todas as licitantes terem sido habilitadas a participarem do certame, a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica seria vedada pelo Confea, nos termos do art. 55 da Resolução nº 1.025, de 30/10/2009, então vigente.

Já o *Parquet* de Contas, de maneira divergente ao entendimento esposado pela unidade técnica, entendeu, à peça nº 153, não haver falar em restrição à competitividade, visto que o edital também teria possibilitado que a CAT estivesse em nome do responsável técnico.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que, consoante definição registrada no sítio eletrônico do Confea, a CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, as atividades desenvolvidas pelo profissional ao longo de sua carreira e registradas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) por meio de Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs). Ainda no referido *website* consta a informação de que "a capacidade técnico-profissional de uma pessoa jurídica é representada pelo conjunto dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro técnico".

Pois bem. Sobressai do subitem 3.3.4.2 do instrumento convocatório (peça nº 31) que:

> 3.3.4. Documentação relativa à qualificação técnica:
>
> [...]
>
> 3.3.4.2. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, indicação do pessoal técnico – Engenheiro Eletricista, para a realização do objeto da licitação, a ser demonstrada mediante apresentação de atestado fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado devidamente registrado(s) no CREA **(Certificado de Acervo Técnico - CAT), expedido(s) em nome da empresa participante ou em nome de profissional(is) de nível superior comprovadamente pertencente(s) ao quadro de pessoal do PROPONENTE (sócio ou diretores devidamente comprovados, ou funcionário com contrato de trabalho por prazo determinado ou indeterminado**, na data de entrega da proposta). (Destaquei.)

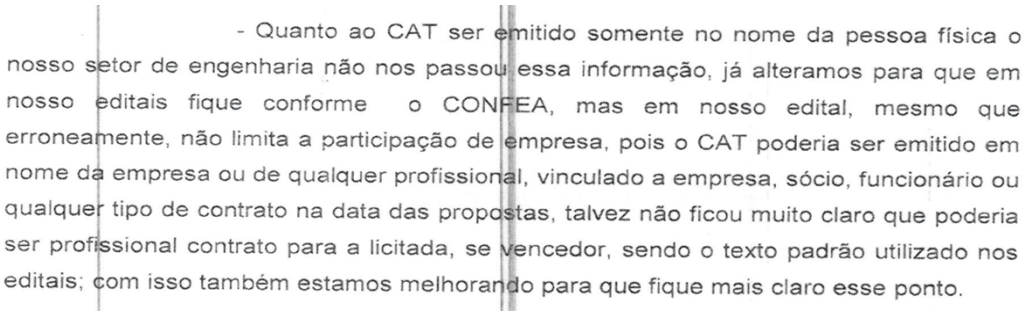
Constato que, ainda que o edital tenha, em contrariedade à legislação de regência citada pela unidade técnica, previsto que a CAT fosse expedida em nome da licitante, ele, alternativamente, também possibilitou, em conformidade com a mesma legislação, que o certificado a ser apresentado estivesse em nome do responsável técnico, o que, conforme salientado pelo Órgão Ministerial, "seria passível de atendimento pelas licitantes". Aliás, conforme esclarecido acima, a CAT certifica as atividades desenvolvidas pelo profissional, e não pela pessoa jurídica, de modo que não haveria a possibilidade de ser emitida em nome dessa última.

Nesse contexto, conforme suscitaram os defendentes, é possível que a exigência editalícia impugnada tenha, de fato, sido inserida por equívoco ou falta de conhecimento técnico dos responsáveis pela elaboração do edital, razão pela qual considero se tratar, *in casu*, de erro formal, que não interferiu no andamento do certame, sobretudo porque não há, nos autos,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

notícias de que qualquer das interessadas tenha sido inabilitada por não ter apresentado a CAT em nome da licitante.

Friso que a sra. Danieli Antônia Domingues de Faria, presidente da CPL, chefe da Divisão de Licitações e subscritora do edital, informou, à peça nº 59, que providências já estariam sendo adotadas a fim de sanar tal inconsistência em futuras minutas:



- Quanto ao CAT ser emitido somente no nome da pessoa física o nosso setor de engenharia não nos passou essa informação, já alteramos para que em nosso editais fique conforme o CONFEA, mas em nosso edital, mesmo que erroneamente, não limita a participação de empresa, pois o CAT poderia ser emitido em nome da empresa ou de qualquer profissional, vinculado a empresa, sócio, funcionário ou qualquer tipo de contrato na data das propostas, talvez não ficou muito claro que poderia ser profissional contrato para a licitada, se vencedor, sendo o texto padrão utilizado nos editais; com isso também estamos melhorando para que fique mais claro esse ponto.

Ante o exposto, na linha do exame empreendido pelo Órgão Ministerial, afasto o apontamento de irregularidade em comento.

2.2. Restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a licitante

À peça nº 45, a unidade técnica, amparada em entendimentos jurisprudenciais, reputou irregular a previsão contida no já citado subitem 3.3.4.2 de que o responsável técnico fosse comprovadamente pertencente ao quadro de pessoal da licitante como sócio, diretor ou funcionário com contrato de trabalho por tempo determinado ou indeterminado.

Na peça de defesa (peça nº 75), os responsáveis admitiram que a pessoa jurídica interessada poderia não conter, em seu quadro de funcionários, profissionais habilitados para a execução da obra, podendo, entretanto, terceirizar ou subcontratar pessoal capacitado, exigindo-se, nesse sentido, qualquer prova de vínculo com a licitante.

No relatório de reexame (peça nº 80), a unidade técnica considerou que as razões de defesa apresentadas em nada esclareceram a falha constatada, no que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas (peça nº 153).

A propósito da exigência de comprovação da qualificação técnica pelos licitantes, tem-se que a Lei nº 8.666, de 1993, assim disciplinava a matéria:

> Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
>
> [...]
>
> II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
>
> [...]
>
> § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:
>
> 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

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

> 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; (Destaquei.)

Do preceito legal evidenciado, é possível verificar que a qualificação "técnico-profissional" estaria relacionada à comprovação da existência, nos quadros da licitante, de profissionais capazes de executar a obra ou o serviço almejado pela Administração.

Contudo, é assente na doutrina e na jurisprudência que a compreensão da expressão "quadro permanente", a que alude o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, não se limitaria à comprovação de relação formal de emprego entre o profissional e a pessoa jurídica, estendendo-se a outros meios, como, por exemplo, o contrato de sociedade e o contrato de prestação de serviços. Nesse sentido, citam-se as decisões prolatadas por este Tribunal nos autos dos processos de Denúncias nºs 951.808, 980.593, 997.743 e 1.047.678.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho comenta que:

> Não se pode conceber que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais apenas para participar da licitação. A interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configura como uma modalidade de distorção: o fundamental, para a Administração Pública, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato. [...] É suficiente, então, a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, pág. 515.)

O conceito de "quadro permanente", portanto, deve ser interpretado de maneira a não restringir o certame aos licitantes que mantenham vínculos empregatícios com os profissionais da engenharia.

Aliás, oportuno salientar que a Lei nº 14.133, de 2021, ao dispor, no inciso I do art. 67, sobre a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, retirou a regra prevista na legislação anterior de que o profissional já deveria integrar o quadro permanente da licitante na fase de habilitação:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
>
> I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

Logo, tendo o subitem 3.3.4.2 do edital da Tomada de Preços nº 004/2020 restringido a comprovação do vínculo entre a licitante e o responsável técnico a que esse pertencesse ao quadro de pessoal, como sócio ou diretor, ou fosse funcionário contratado por prazo determinado ou indeterminado, julgo procedente o apontamento de irregularidade em questão para reconhecer a impropriedade técnica da referida disposição.

Porém, considerando que, como ressaltado no tópico 1, onze licitantes foram credenciadas e habilitadas na sessão pública da Tomada de Preços nº 004/2020, deixo de aplicar sanção à agente pública indicada como responsável, por não vislumbrar prejuízo concreto à competitividade advindo dessa previsão editalícia.

Todavia, recomendo ao atual gestor que, nos futuros editais de licitação com objeto congênere, deixe de exigir a comprovação de que o responsável técnico da licitante pertença ao quadro de pessoal da licitante como sócio, diretor ou funcionário com contrato de trabalho por tempo determinado ou indeterminado.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

2.3. Exigência indevida de qualificação técnica

A denunciante insurgiu-se em face da delimitação, constante do subitem 3.3.4.2.1 do instrumento convocatório, de que os atestados de qualificação técnica comprovassem a realização dos serviços especificados no "item 2 da Planilha Orçamentária", sob o argumento de que não haveria razões para restringir tais especificações técnicas, já que as licitantes poderiam comprovar a execução de atividades similares ao objeto da contratação. Veja-se:

> A Prefeitura de Monte Sião exige no item 3.3.4.2.1., que sejam apresentados CAT's [...] que comprovem a execução de serviços específicos.
>
> Os atestados levam em conta a parcela de maior relevância, porém restringem a especificações técnicas singulares, o que acaba por ferir a competitividade do certame.
>
> Com relação aos itens especificados no edital, temos:
>
> [...]
>
> **3.3.4.2.1. Para a comprovação de aptidão, os atestados deverão referir-se à construção, e será considerado como maior relevância técnica o item 2 da Planilha Orçamentária.**

2		MATERIAIS ELÉTRICOS					R$ 1.508.480,50
2.1	COT/SINAPI	PARAFUSO M16X250mm, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE	UNID	1324	6,35	7,93	10.499,32
2.2	COT/SINAPI	ARRUELA QUADRADA 38X38, ZINCADO, IMERSÃO A QUENTE	UNID	1324	1,57	1,96	2.595,04
2.3	COT/SINAPI	BRAÇO IP MÉDIO MODELO PADRÃO SEM ANGULAÇÃO	UNID	569	163,11	203,89	116.013,41
2.4	COT/SINAPI	CONJUNTO CINTA AÇO 230mm, ZINCADO, IMERSÃO A QUENTE	UNID	543	31,16	38,95	21.149,85
2.5	COT/SINAPI	PARAFUSO M16X70mm, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE	UNID	1086	4,69	5,86	6.363,96
2.6	COT/SINAPI	PARAFUSO M16X45mm, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE	UNID	1086	4,31	5,38	5.842,68
2.7	COT/SINAPI	PORCA M16, ZINCADO, IMERSÃO A QUENTE	UNID	3496	2,56	3,19	11.152,24
2.8	COT/SINAPI	RELE FOTOELETRICO PARA REDES DE DISTRIBUIÇÃO	UNID	1205	20,97	26,21	31.583,05
2.9	COT/SINAPI	CONECTOR CUNHA TIPO G	UNID	1085	5,49	6,86	7.443,10
2.10	COT/SINAPI	CONECTOR CUNHA TIPO H	UNID	1085	5,03	6,28	6.813,80
2.11	COT/SINAPI	CONECTOR PERFURAÇÃO TIPO CDP70	UNID	1446	7,94	9,92	14.344,32
2.12	COT/SINAPI	LUMINÁRIA LED, ILUMINAÇÃO PÚBLICA 60 WATTS	UNID	681	774,77	968,46	659.521,26
2.13	COT/SINAPI	LUMINÁRIA LED, ILUMINAÇÃO PÚBLICA 100 WATTS	UNID	355	908,48	1.135,59	403.134,45
2.14	COT/SINAPI	LUMINÁRIA LED, ILUMINAÇÃO PÚBLICA 150 WATTS	UNID	169	1.003,67	1.254,58	212.024,02
		TOTAL GERAL					R$ 1.514.009,75

> Ora, mostra-se de suma importância refletir que não há razão para restringir a tais especificações técnicas se a licitante pode apresentar atestados que comprovem a realização de serviços similares. Trata-se de exigência demasiadamente específica.
>
> Para exemplificar e clarear o arguido acima, uma empresa que instala um poste de aço, possui a capacidade de instalar um poste de concreto, quem instala um poste de 10 metros tem plena capacidade de instalar um de 9 metros, quem instala uma luminária de 150W, tem plena capacidade de instalar luminárias de 80 a 120W.
>
> [...]
>
> Ademais, o edital apresenta informações contrastantes vez que na descrição do objeto do edital contida no item 2, indica o fornecimento de material e mão-de-obra para substituição de lâmpadas por luminárias LED. Porém quando o edital se refere às documentações para comprovação de aptidão, refere-se que os atestados deverão referir-se à construção. (Destaque no original.)

Especificamente quanto à regularidade da indicação do item 2 da Planilha Orçamentária como parcela de maior relevância do serviço licitado, oportuno trazer à baila as conclusões expendidas pela 1ª CFOSE (peça nº 47), que considerou que a exigência da qualificação técnica, da forma como foi apresentada no edital, seria irregular:

> [...] ao especificar quais são os serviços de maior relevância, o edital estabelece como sendo **todo o item 2 da Planilha Orçamentária**, conforme consta no item **3.3.4.2.1**. Ocorre que esse **item 2 da Planilha Orçamentária** representa praticamente todo o valor de referência para a licitação. Mais especificamente, enquanto o valor de referência total para o certame

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

é de R$ 1.514.009,75, apenas R$ 5.529,25 se referem ao item 1 da planilha, que trata dos serviços preliminares, e R$ 1.508.480,50 são referentes ao item 2 da planilha.

[...]

Dessa forma, o item 2 da Planilha Orçamentária, considerado de **maior relevância**, representa **99,6%** do valor de referência para o serviço a ser contratado. Logo, praticamente toda o serviço foi considerado como "de maior relevância", sem que constasse uma justificativa para o fato.

Além disso, ainda que fosse possível justificar a **maior relevância** de todo o item 2 da Planilha Orçamentária, a jurisprudência dos Tribunais de Contas estabelece a necessidade de se justificar, simultaneamente, **maior relevância e valor significativo** do objeto para exigência de capacidade técnico-operacional das licitantes.

[...]

Assim, no caso em tela, Edital de Tomada de Preços 004/2020 da Prefeitura Municipal de Monte Sião, não foi realizada uma análise de **valores significativos** das parcelas relevantes para a exigência da capacitação técnico operacional, conforme entendimento sumulado apresentado acima.

A exigência de apresentação de atestados para todo o item 2 da Planilha Orçamentária violaria o entendimento jurisprudencial apresentado, uma vez que existem materiais que não possuem valores significativos em relação ao valor de referência para a licitação.

A título ilustrativo, as Luminárias do tipo LED correspondem a 84,19% do valor de referência, o que representa um percentual significativo. Por outro lado, o conector cunha tipo H, também presente na planilha 2, corresponde apenas a 0,45% do valor da obra e não apresenta um valor significativo. Esses valores de percentuais de relevância de cada item foram calculados dividindo-se o valor do(s) item(ns) pelo total geral da planilha orçamentária de referência.

Outro detalhe que chama atenção na especificação técnica, item 3.3.4.2.1, transcrito anteriormente nesta análise, é que o edital exige que "os atestados deverão referir-se à **"construção"**, e faz a menção ao item 2 da Planilha Orçamentária, que contém apenas **materiais**.

Também não ficou claro, pela redação apresentada no item 3.3.4.2.1, se a exigência dos atestados é para a realização de um quantitativo igual ou superior a todos os materiais da planilha ou apenas parte deles.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais, uma análise mais detalhada da Planilha Orçamentária permite concluir também que todo o conjunto do item 2 é composto apenas por materiais, e não há a composição de serviços no item 2 da planilha orçamentária. Ou seja, não estão presentes os valores dos serviços da instalação da luminária, mas sim apenas os materiais, como a própria luminária, o relé fotoelétrico, os conectores e os parafusos. O objeto da licitação, todavia, é bem claro ao estabelecer que estará incluída a mão de obra na futura contratação, *in verbis*:

[...]

Por fim, a jurisprudência desta Corte de Contas também considera não ser possível exigir comprovação de execução de objeto idêntico no caso de haver possibilidade de exigência de um objeto similar. No caso em questão, não deveria ser obrigatória a comprovação de atestados de serviços de iluminação pública com os itens idênticos ao da planilha orçamentária, como a luminárias do tipo LED, mas sim serviços semelhantes. (Destaques no original.)

A sra. Danieli Antônia Domingues de Faria, presidente da CPL, esclareceu, à peça nº 59, que a definição do item 2 da Planilha Orçamentária como sendo a parcela de maior relevância se deu apenas para orientação de que seria necessário atestado compatível e similar à instalação de

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

luminárias, haja vista se tratar de um serviço envolvendo grande valor e muitos riscos, tais como a proximidade a fios de alta tensão localizados em postes de alturas significativas, que não poderia "ser objeto de experimento".

Além disso, os agentes públicos citados sustentaram, à peça nº 75, que não detinham capacidade técnica para analisar o conteúdo da Planilha Orçamentária ora questionada, a qual teria sido elaborada pela DFT Projetos Ltda., contratada para a elaboração dos Projetos Luminotécnicos e Elétrico para a Diretoria de Obras Urbanas e Rurais do município de Monte Sião.

Esclareceram que, em face do apontamento técnico, a chefe da Divisão de Licitações questionou o sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho, engenheiro eletricista e responsável técnico pela elaboração dos projetos, acerca da falta de discriminação entre os custos do material a ser empregado e da mão de obra, tendo sido por ele informada que cada item da planilha contemplava "os valores dos materiais elétricos, incluindo a composição de custo dos serviços de mão de obra" (arquivo "04- ANEXO III - Solicitação de esclarecimento – planilha" da peça nº 75).

Justificaram que a comprovação de aptidão disposta no subitem 3.3.4.2 do edital seria para atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação e que, diferentemente do alegado, não havia necessidade de que fosse igual ou superior. Argumentaram que nenhuma proponente havia sido inabilitada em razão do descumprimento desse item, exemplificando que:

> A empresa RENASCER CONSTRUÇÕES ELÉTRICAS EIRELI apresentou 5 (cinco) atestados técnicos: atestado de iluminação decorativa (p. 866); atestado de fornecimento e manutenção de vapor de sódio (p. 869); e mais 3 (três) atestados de prestação de serviços residenciais consistentes em instalação e rede de distribuição sem lâmpada LED (p. 880, 884 e 887). Portanto, ela não apresentou nenhum atestado idêntico ao objeto da licitação, mas restou habilitada nos autos por apresentar atestados compatíveis. No entanto, não foi a vencedora porque não ofertou o menor preço.
>
> A empresa D.M.P. EQUIPAMENTOS LTDA apresentou atestados técnicos de: atestado de instalação de posto de transformação (p. 534); atestado de iluminação em uma única avenida (p. 542); atestado de reforma elétrica de um centro de convenções (p. 545). Portanto, igualmente não apresentou nenhum atestado idêntico ao objeto da licitação, mas restou habilitada nos autos por apresentar atestados compatíveis. Também não foi a vencedora porque não ofertou o menor preço.
>
> E com outras inúmeras empresas ocorreu o mesmo, tanto que nenhuma apresentou recurso posto que nenhuma foi inabilitada. Também nenhuma apresentou qualquer pedido de esclarecimento prévio ou impugnação ao edital face à ausência de clareza do edital. [...]

Por fim, declararam ter havido erro de digitação no subitem 3.3.4.2.1 do instrumento convocatório, de modo que, em vez de "construção", deveria ser lido "obra".

Especificamente no que toca às razões de defesa atinentes ao apontamento em exame, não houve reexame técnico.

Já o Ministério Público junto ao Tribunal, alinhando-se à manifestação da 1ª CFOSE de peça nº 47, opinou, no parecer conclusivo de peça nº 153, pela procedência do apontamento e aplicação de multa aos responsáveis.

O inciso XXI do art. 37 da Constituição da República prescreve que somente poderão ser exigidas qualificações técnicas e econômicas indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais. Por essa razão, toda e qualquer condição que possa mitigar 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, e afastar formalismos e requisitos desnecessários.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

As exigências relativas à capacidade técnica, portanto, têm amparo constitucional e não constituem restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelos órgãos e entidades públicos. Entretanto, tais exigências, sejam de caráter técnico-profissional, sejam de natureza técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometerem a competitividade do certame, devendo, tão somente, constituir garantia mínima suficiente de que a licitante detenha capacidade de cumprir as obrigações que assumirá, caso seja contratada.

Decerto, as exigências devem ser sopesadas 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.

Sob essa ótica, o inciso I do § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993, limitou a apresentação de atestados de desempenho anterior para demonstração da capacidade técnica das licitantes às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto contratado. A respeito do tema, Marçal Justen Filho esclarece:

> O que se exige, no entanto, é que a identificação das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo sejam explicitamente indicadas pela Administração, de modo motivado. Essa motivação, tal como exposto, comporta pleno controle externo, especialmente para verificar os efeitos nocivos à competição. [...]
>
> A lei alude a parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo. Não se trata de requisitos cumulativos, mas é mais evidente a configuração de hipótese quando tal cumulação ocorre. Quando não ocorrer, caberá à Administração justificar a razão da escolha, apontando motivos de ordem técnica que conduzem à necessidade da escolha realizada. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 504.)

Com efeito, na definição das parcelas de maior relevância técnica, é essencial identificar a parte ou a cota do objeto licitado que apresenta preponderância técnica em relação à totalidade, de maneira que devem ser evidenciados os itens de complexidade mais relevante ou elevada que denotam o aspecto peculiar da obra ou do serviço. E, quanto à aferição do valor significativo do objeto, deve-se promover o cotejo entre o valor da parcela identificada para a demonstração da experiência licitante e o total do objeto. Nesse contexto, cabe ao órgão licitante especificar, de maneira fundamentada, as parcelas de maior relevância e de valor significativo do objeto da licitação e, assim, obter, para qualificação técnica, efetivo meio de comprovação da experiência anterior do proponente, visando à satisfatória e regular execução do objeto contratual.

No caso *sub examine*, é inconteste que, da forma como foi disposta, a exigência de apresentação de atestados para todo o item 2 da Planilha Orçamentária ultrapassa a parcela relevante do objeto a ser contratado, sobretudo por nele constarem materiais que não apresentam valores significativos em relação ao valor de referência para a licitação.

Desse modo, alinhando-me às conclusões da unidade técnica pela i) falta de clareza no edital quanto aos quantitativos que os atestados de capacitação técnica deveriam comprovar; ii) ausência da composição dos serviços na planilha orçamentária, com exceção de um serviço preliminar; iii) definição de 99,6% do valor da planilha como sendo de "maior relevância", sem justificativa; iv) ausência de estudo sobre os itens de "valor significativo"; e v) exigência de atestados de capacitação técnica idênticos ao item da Planilha Orçamentária, não admitindo tão somente objetos similares; julgo procedente o apontamento em exame para reconhecer a impropriedade técnica da disposição contida no subitem 3.3.4.2.1 do instrumento convocatório.

Do exame ponderado dos dados referentes ao processo licitatório, é nítido que, quanto ao apontamento em epígrafe, não houve o devido zelo da agente pública responsável pela

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

elaboração do edital em questão, na medida em que as exigências de qualificação técnica não foram razoáveis ou lastreadas em permissivos legais.

Entretanto, deixo de sancionar a sra. Danieli Antônia Domingues de Faria, pois, em que pese as nítidas irregularidades analisadas nesse tópico, sejam de caráter material, sejam de caráter formal, não há comprovação, nos autos, de que a inadequada indicação dos serviços que seriam considerados de maior relevância tenha causado obstáculos concretos à disputa e à formulação das propostas pelas licitantes, uma vez que, como já ressaltado, o certame contou com onze participantes habilitadas.

De todo modo, é prudente recomendar à atual Administração municipal de Monte Sião que, nos próximos certames, observem com acurácia os ditames de regência, sobretudo, no tocante à previsão de exigências de qualificação.

3. Ausência de precificação do projeto executivo

Na inicial da Denúncia nº 1.095.060, autos em apenso (peça nº 3), a denunciante alegou que, embora o subitem 2.2 do instrumento convocatório tenha previsto que a elaboração do projeto executivo se daria pela contratada, que deveria arcar com seus custos e encargos, o valor base de tal serviço não teria constado da Planilha Orçamentária, o que acabaria por prejudicar a correta precificação da proposta.

À peça nº 45, a unidade técnica sugeriu a improcedência do apontamento denunciado, pois estaria autorizado, pelo § 2º do art. 9º da Lei nº 8.666, de 1993, que a Administração não definisse previamente o preço pela elaboração do projeto executivo, incluindo-o no objeto como encargo do contratado, para que os próprios licitantes o precificassem em suas propostas. Veja-se:

> Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:
>
> I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
>
> II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;
>
> III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.
>
> [...]
>
> § 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que **inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração**. (Destaquei.)

Em razão da conclusão da unidade técnica pela improcedência do apontamento em exame, não houve manifestação dos agentes públicos sobre ele.

Na esteira da análise empreendida pela unidade técnica, entendo que, havendo respaldo em lei para que a precificação do projeto executivo se desse pela contratada, de modo que sua proposta final também refletisse esse serviço, não há falar na irregularidade denunciada, razão pela qual afasto o apontamento em questão.

4. Falta de descrição do objeto de forma clara

Segundo a unidade técnica (peça nº 83), o edital da Tomada de Preços nº 004/2020 não teria trazido planilha com o detalhamento dos serviços a serem executados para substituição das lâmpadas por luminárias de *Led*, motivo pelo qual concluiu pela ausência de identificação do objeto de forma clara e definida.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

Em sua defesa (peça nº 147), o sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho afirmou que a DFT Projetos Ltda. não foi contratada para prestar qualquer tipo de assessoramento na elaboração do edital, fiscalização ou execução das obras licitadas, mas tão somente para elaboração do projeto básico, que, segundo ele, foi elaborado e entregue em estrito cumprimento às normas vigentes, notadamente a ABNT NBR 5101, que estabelece os requisitos para iluminação de vias públicas, propiciando segurança ao tráfego de pedestre e veículo.

Argumentou, ainda, que várias "empresas participaram da licitação e tiveram suas propostas classificadas, o que demonstraria que as informações constantes no projeto eram suficientes para identificação do objeto e formalização da proposta".

No relatório de reexame (peça nº 151), a CFOSE acolheu as razões de defesa apresentadas e afastou o apontamento, no que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas (peça nº 153).

Como é cediço, a descrição dos elementos fundamentais do objeto licitado e dos termos da contratação, no projeto básico, tem como propósito final assegurar que a Administração possa elaborar o ato convocatório de modo a informar aos licitantes as condições para o oferecimento de suas propostas de acordo com sua real necessidade, bem como para a elaboração da metodologia executiva, resultando, por conseguinte, em melhores resultados para a sociedade.

In casu, o responsável encaminhou a documentação acostada à peça nº 147, a qual evidencia que o projeto elaborado continha as informações técnicas necessárias para garantir que os licitantes compreendessem o escopo dos serviços a serem executados, não tendo sido demonstrado qualquer prejuízo à compreensão, formulação e julgamento das propostas.

Desse modo, em consonância com o estudo técnico e o parecer do Órgão Ministerial, acolho os argumentos do defendente para afastar o apontamento de irregularidade em exame.

5. Falta de aprovação e deficiência do projeto básico

No relatório de peça nº 83, a unidade técnica apontou que a Tomada de Preços nº 004/2020 teria sido irregularmente realizada, porquanto o projeto básico, além de não ter sido aprovado pela Companhia Energética de Minas Gerais – Distribuição (Cemig-D), teria sido insuficiente ao atendimento das necessidades de alteração do parque de iluminação pública do município de Monte Sião.

Explanou que, com a transferência do parque de iluminação pública aos municípios, a Cemig-D implantou, para atendimento às solicitações de obras de iluminação pública, o Programa de Ampliação de Redes de Distribuição por Terceiros (PART), pois os municípios interessados em realizar obras que promovessem alteração na rede de distribuição de energia e, por consequência, na base cadastral, deveriam ter seus projetos analisados e aprovados pela concessionária, por meio de empresas habilitadas no sistema da Cemig-D.

Nesse contexto, a unidade técnica concluiu que o projeto básico não teria sido aprovado pela Cemig, o que afastaria o potencial ganho energético relacionado à troca de luminárias de vapor metálico por *Led*, já que, sem a referida aprovação da concessionária, a cobrança de energia do município continuaria sendo feita como se as luminárias antigas ainda estivessem instaladas. Frisou que:

> A carga de demanda é paga pela estimativa do parque de iluminação pública. Se há uma promoção de melhoria na tecnologia do parque com a implantação de novas luminárias com menor consumo, ou seja, potência, com aumento da eficiência das luminárias haverá uma redução do consumo. Este consumo é custeado pela CIP, que é cobrado pela CEMIG, nas faturas mensais e repassado aos municípios. Ao promover a redução da carga, sem observar os procedimentos definidos pela instrução da concessionária, o valor cobrado continuaria o mesmo.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

Quanto à possível insuficiência do projeto básico, 1ª CFOSE afirmou que o memorial descritivo anexado ao edital se limitou a definir características elétricas, fotométricas e construtivas dos equipamentos a serem adquiridos para modernização do parque de iluminação pública municipal, não se valendo para suprir as necessidades de um projeto luminotécnico.

O sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho, em sua defesa (peça nº 147), salientou que a DFT Projetos Ltda. foi contratada unicamente para a elaboração do projeto luminotécnico, *Retrofit*, de substituição das luminárias existentes por outras que fossem mais eficientes, sem promover alterações na rede de distribuição de energia elétrica do município. Reforçou, ainda, que o projeto entregue atendeu rigorosamente às normas vigentes e foi composto por todos os elementos necessários.

Aduziu que o "Termo de Transferência e Acordo Operativo do Sistema de Iluminação Pública" é um documento que formaliza a mudança da responsabilidade pela gestão e operação da iluminação pública da distribuidora de energia para o município, e não para a sociedade empresária que elaborou o projeto.

Por fim, argumentou que a DFT Projetos Ltda. não necessitaria da aprovação da Cemig-D na elaboração do projeto, sendo essa uma obrigação apenas da executora, que, após homologada a licitação e celebrado o contrato, deveria apresentar suas qualificações e seu plano de trabalho perante a concessionária para fins de permissão para realização dos serviços.

No relatório de reexame (peça nº 151), a CFOSE acolheu as razões de defesa apresentadas e afastou o apontamento, no que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas (peça nº 153).

Em relação à completude do projeto básico, a unidade técnica concluiu que, assim como ressaltado no item anterior, a documentação apresentada pelo defendente foi suficiente para demonstrá-la. A título exemplificativo, anexou imagem demonstrativa do "estudo luminotécnico para uma rua de 8 metros de largura com postes espaçados de 30 em 30 metros", constatando que, diferentemente do que apontou a 1ª CFOSE à peça nº 83, "não se tratou de mera descrição dos equipamentos [...], e sim estudo técnico de aplicação prática do equipamento".

Por outro lado, a equipe de engenharia deste Tribunal verificou que a aprovação do projeto perante a concessionária deve ser providenciada após a contratação do executor dos serviços, sendo por ele próprio solicitada, não se tratando, portanto, de responsabilidade do executor do projeto básico. A propósito, entendo válido transcrever as conclusões da CFOSE em sua análise (fl. 12 da peça nº 151):

> [...] conforme a documentação técnica da CEMIG, as habilitações e verificações realizadas pela CEMIG no âmbito do PART focam na execução das obras realizadas em redes de distribuição.
>
> Ou seja, de fato, como pontuado pelo defendente, a aprovação dos projetos da CEMIG não é providenciada durante a elaboração do projeto básico. Isso porque, ao autorizar um projeto, a concessionária está, efetivamente, permitindo a execução do serviço. Assim, essa autorização é conferida à empresa que irá executar o serviço, não à que o projetou.
>
> Caso a CEMIG autorizasse o projeto conforme solicitação da projetista, antes mesmo do município licitar a execução, os municípios teriam a possibilidade de contratar empresas executoras não homologadas, o que afastaria o poder fiscalizatório da concessionária concedido pela Resolução Normativa ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010.

Quanto à atualização do cadastro do parque de iluminação para redução do faturamento perante a concessionária, a unidade técnica concluiu, nos termos do Manual de Distribuição relativo ao PART (disponível em *https://www.cemig.com.br/wp-content/uploads/2020/07/MANUAL-PART-VOLUME-I.pdf*), tratar-se de obrigação do município, e não do executor do projeto:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

> Havendo necessidade de alteração de potência ou tipo de lâmpada, retirada, instalação ou modificação de pontos do sistema de iluminação pública na rede de distribuição de energia da CEMIG D, o Município deverá formalizar tal solicitação junto à empresa para sua aprovação, conforme normas e procedimentos técnicos da CEMIG D. Esta manterá cadastro do sistema de iluminação pública, o qual será base das informações para o faturamento e parte integrante para o dimensionamento das redes de distribuição de energia.

Posto isso, diante dos estudos elaborados pela unidade técnica, estou convencido de que o projeto básico elaborado pela DFT Projetos Ltda., sob a responsabilidade do sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho, não foi tecnicamente deficiente, bem como de que não há falar em necessidade de aprovação desse pelo seu executor, sobretudo porque tal anuência deve ser perquirida na fase de execução do objeto, pela contratada para tanto.

Assim, acolho os argumentos do defendente para afastar o apontamento de irregularidade analisado neste tópico da fundamentação.

6. Deficiência na composição de custos unitários e utilização de unidade genérica

À peça nº 83, a unidade técnica apontou que o orçamento elaborado na Tomada de Preços nº 004/2020 é irregular, por não ter se baseado nas composições de custos unitários dos itens que o compunham, em contrariedade ao disposto no § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, como também pela utilização de unidade de medida genérica, que não refletiria índices de produtividade dos serviços.

Nas razões de defesa (peça nº 147), o sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho asseverou que, pelo fato de ser obrigatória para a formulação da planilha orçamentária, a composição de custos unitários, com suas respectivas unidades, foi elaborada e entregue à Prefeitura de Monte Sião, e que, se o órgão não a disponibilizou durante a licitação, tal conduta não poderia ser atribuída à DFT Projetos Ltda. ou ao seu engenheiro responsável técnico.

No relatório de reexame (peça nº 151), a unidade técnica considerou que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a falha indicada e manteve o apontamento, tendo sido acompanhada pelo Órgão Ministerial (peça nº 153).

Pois bem. Como cediço, nos termos do inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

No caso em exame, a CFOSE reconheceu que, embora a DFT Projetos Ltda. tenha elaborado "projeto técnico suficientemente detalhado a nível de projeto básico", os custos que compuseram o orçamento teriam sido organizados de forma atípica, não relacionando os materiais e a mão de obra na forma de um serviço coeso. Nesse sentido, discorreu que:

> [...] o presente contrato teve por objeto a troca de luminárias de vapor metálico por luminárias LED. Assim, uma composição típica do serviço possuiria os materiais e a mão de obra necessários para a remoção de uma luminária antiga, os materiais e mão de obra necessários a instalação de uma luminária nova e o custo de uma luminária nova, formando, assim, uma unidade coesa do serviço.
>
> Isso posto, se observado o orçamento apresentado, a planilha orçamentária contém todos os materiais elétricos listados separadamente e as composições foram realizadas para cada material.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

DFT ENGENHARIA

Prefeitura do Município de Monte Sião
Rua Maurício Zucato, 111 - Centro
Monte Sião-MG
CEP: 37.580-000 ESTADO DE MINAS GERAIS

PLANILHA ORÇAMENTÁRIA - 1ª ETAPA

OBRA: EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NA ILUMINAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL — DATA: 08/06/2020
LOCAL: MONTE SIÃO- MG — FORMA DE EXECUÇÃO:
REGIÃO/MÊS DE REF.: SETOP SUL/JAN 2019/S DES. - SINAPI 04/2019 DESONERAÇÃO - COTAÇÃO — ( ) DIRETA — (x) INDIRETA
PRAZO DE EXECUÇÃO: 04 MESES — BDI 25,00%

ITEM	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UND.	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO S/ BDI	PREÇO UNITÁRIO C/ BDI	PREÇO TOTAL
1		SERVIÇOS PRELIMINARES					R$ 5.529,24
	IIO-PLA-005	FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE PLACA DE OBRA EM CHAPA GALVANIZADA PADRÃO.	UND	4	1.105,85	1.382,31	5.529,24
2		MATERIAIS ELÉTRICOS					R$ 1.508.480,50
2.1	COT/SINAPI	PARAFUSO M16X250mm, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE	UNID	1324	6,35	7,93	10.499,32
2.2	COT/SINAPI	ARRUELA QUADRADA 38X38, ZINCADO, IMERSÃO A QUENTE	UNID	1324	1,57	1,96	2.595,04
2.3	COT/SINAPI	BRAÇO IP MÉDIO MODELO PADRÃO, SEM ANGULAÇÃO	UNID	569	163,11	203,89	116.013,41
2.4	COT/SINAPI	CONJUNTO CINTA AÇO 230mm, ZINCADO, IMERSÃO A QUENTE	UNID	543	31,16	38,95	21.149,85
2.5	COT/SINAPI	PARAFUSO M16X70mm, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE	UNID	1086	4,69	5,86	6.363,96
2.6	COT/SINAPI	PARAFUSO M16X45mm, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE	UNID	1086	4,31	5,38	5.842,68
2.7	COT/SINAPI	PORCA M16, ZINCADO, IMERSÃO A QUENTE	UNID	3496	2,56	3,19	11.152,24
2.8	COT/SINAPI	RELÉ FOTOELETRICO PARA REDES DE DISTRIBUIÇÃO	UNID	1205	20,97	26,21	31.583,05
2.9	COT/SINAPI	CONECTOR CUNHA TIPO G	UNID	1085	5,49	6,86	7.443,10
2.10	COT/SINAPI	CONECTOR CUNHA TIPO H	UNID	1085	5,03	6,28	6.813,80
2.11	COT/SINAPI	CONECTOR PERFURAÇÃO TIPO CDP70	UNID	1446	7,94	9,92	14.344,32
2.12	COT/SINAPI	LUMINÁRIA LED, ILUMINAÇÃO PÚBLICA 60 WATTS	UNID	681	774,77	968,46	659.521,26
2.13	COT/SINAPI	LUMINÁRIA LED, ILUMINAÇÃO PÚBLICA 100 WATTS	UNID	355	908,48	1.135,59	403.134,45
2.14	COT/SINAPI	LUMINÁRIA LED, ILUMINAÇÃO PÚBLICA 150 WATTS	UNID	169	1.003,67	1.254,58	212.024,02
		TOTAL GERAL					R$ 1.514.009,74

Francisco Teixeira
Eng. Eletricista
CREA-MG 0184534/D
Responsável Técnico: Francisco Teixeira
Engenheiro Eletricista - CREA MG 184534/D

José Pocai Junior
Prefeito Municipal de Monte Sião

COMPOSIÇÃO: PARAFUSO M16X45mm, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE — UNIDADE

TIPO	CÓDIGO ANTIGO	CÓDIGO NOVO	DESCRIÇÃO	UNID	ÍNDICE	UNIT. (R$)	TOTAL
MATERIAL	COTAÇÃO	COTAÇÃO	PARAFUSO M16X45mm, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE	UN	1,00000	R$ 2,32	R$ 2,83
SERVIÇO	MAO-AJD-015	88247	AJUDANTE DE ELETRICISTA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	0,10000	R$ 0,00	R$ 0,00
SERVIÇO	MAO-OFC-035	88264	ELETRICISTA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	0,10000	R$ 18,55	R$ 1,86
						VALOR TOTAL	R$ 4,69

Vê-se, por exemplo, que a composição de um "PARAFUSO M16x45m, ZINCADO, IMERSÃO QUENTE" não faz sentido, uma vez que composições representam serviços, não materiais. Neste exemplo, não é possível determinar como as 0,1h de eletricista e ajudante se relacionam ao parafuso e não é possível determinar como o parafuso se relaciona a contratação como um todo. Além, não se demonstra, de forma clara, porque seriam necessárias 1086 unidades desta composição na contratação.

Por outro lado, tomando, por exemplo, uma composição SINAPI para fornecimento e instalação de abraçadeiras de fixação de braço de luminárias, vê-se que a composição se refere ao serviço de instalação da braçadeira, e não ao material em si:

CADERNO TÉCNICO

CLASSE: INEL - INSTALACAO ELETRICA/ELETRIFICACAO E ILUMINACAO EXTERNA
TIPO: 172 - FORNECIMENTO DE MAT/MO P/ELETRIFICACAO E ILUMINACAO PUBLICA

1. COMPOSIÇÃO ANALÍTICA DE SERVIÇO

Código / Seq.	Descrição da Composição	Unidade
02.INEL.LUME.015/01	ABRAÇADEIRA DE FIXAÇÃO DE BRAÇOS DE LUMINÁRIAS DE 2" - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_08/2020	UN
Código SIPCI		
101663		
Vigência: 08/2020	Última Atualização: 08/2020	

COMPOSIÇÃO

Item	Código	Descrição	Unidade	Quant.
I	11927	ABRACADEIRA, GALVANIZADA/ZINCADA, ROSCA SEM FIM, PARAFUSO INOX, LARGURA FITA *12,6 A *14 MM, D = 2" A 2 1/2"	UN	1,0000
C	88264	ELETRICISTA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	0,3675
C	88247	AUXILIAR DE ELETRICISTA COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	0,3675

Assim, como pontuado à peça 83, a criação de composições de materiais como parafusos, arruelas e conectores é incorreta, uma vez que estes materiais devem fazer parte das composições a que se destinam (instalação de um equipamento, fixação de um equipamento, remoção de um equipamento etc.).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

Nessa perspectiva, corroboro o estudo da unidade técnica por compreender que a elaboração da planilha orçamentária com a incorreta composição dos custos dos itens que a compuseram, não apresentando, com clareza, as relações entre os materiais e os serviços, bem como entre os quantitativos unitários e totais, levam à falta de clareza do orçamento e, por conseguinte, ocasionam prejuízo ao controle.

Por isso, reconheço a irregularidade da planilha da forma como foi elaborada.

Ocorre que, apesar da pertinência do apontamento, não houve, na linha do que já foi consignado no exame de outros itens constantes deste voto, prejuízo à formulação de propostas pelas licitantes, razão pela qual não vislumbro, no caso concreto, elementos para imputar penalidade ao responsável pela elaboração do orçamento.

De qualquer forma, recomendo à atual Administração que, em futuras contratações, elabore orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

7. Falta de detalhamento da taxa de encargos sociais em inobservância aos critérios da desoneração da folha de pagamento

A unidade técnica apontou, à peça nº 83, que o orçamento constante do projeto básico foi elaborado de forma irregular, pois não houve previsão da desoneração da folha de pagamento, como também detalhamento dos encargos sociais e do percentual de Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) na composição dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI). A esse respeito, transcrevo esta passagem da informação da unidade técnica:

> Em uma linguagem direta, a desoneração da folha de pagamento é a possibilidade da retirada da Contribuição Previdenciária Patronal e substituição dela pela CPRB, um imposto que incide sobre a receita bruta do empreendimento.
>
> Ao licitar obras e serviços de engenharia as administrações públicas, considerando a Lei Federal 13.161/2015 poderão ter empresas participantes optantes pela desoneração da folha de pagamento ou pela contribuição convencional.
>
> Assim a administração deverá, nos estudos da fase interna, fazer simulações tanto num sistema quanto no outro. Pois as duas situações são passíveis de surgir durante o procedimento.
>
> Restringir o BDI ao valor de 25% conforme detalhamento que se segue, sugerindo que a CPRB seja nula, pode afastar potenciais participantes da licitação que venham a trabalhar de forma desonerada.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

DFT PROJETOS LTDA.
CNPJ: 29.646.103/0001-05

Prefeitura do Município *de Monte Sião*
Rua Maurício Zucato, 111 - Centro
Monte Sião-MG
CEP: 37.580-000 ESTADO DE MINAS GERAIS

PLANILHA COMPOSIÇÃO ANALÍTICA DOS BENEFÍCIOS E DESPESAS INDIRETAS (BDI)

OBRA: ATUALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA
LOCAL: Monte Sião-MG
DATA: 08/06/2020

Conforme legislação tributária municipal, definir estimativa de percentual da base de cálculo para o ISS:	40,00%
Sobre a base de cálculo, definir a respectiva alíquota do ISS (entre 2% e 5%):	4,00%

BDI

TIPO DE OBRA
Construção e Manutenção de Estações e Redes de Distribuição de Energia Elétrica

Itens	Siglas	% Adotado
Administração Central	K1	6,47%
Seguro e Garantia	K2	0,80%
Risco		1,10%
Despesas Financeiras		0,59%
Lucro	K3	8,65%
Tributos (impostos COFINS 3%, e PIS 0,65%)	CP	3,65%
Tributos (ISS, variável de acordo com o município)	ISS	5,00%
Tributos (Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta - 0% ou 4,5% - Desoneração)	CPRB	0,00%
BDI SEM desoneração (Fórmula Acórdão TCU)	BDI PAD	25,00%

Os valores de BDI foram calculados com o emprego da fórmula:

$$BDI = \frac{(1+K1+K2)*(1+K3)}{(1-CP-ISS-CRPB)} - 1$$

Declaro para os devidos fins que, conforme legislação tributária municipal, a base de cálculo deste tipo de obra corresponde à 40%, com a respectiva alíquota de 4%.

Declaro para os devidos fins que o regime de Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta adotado para elaboração do orçamento foi Sem Desoneração, e que esta é a alternativa mais adequada para a Administração Pública.

Pouso Alegre (MG), 08 de junho de 2020.

> Ademais, é inegável que há aquelas empresas que atribuem à taxa de Encargos Sociais o percentual de 20% e ainda aplicam a CPRB, no percentual de 4,5%. Outras deixam de aplicar a CPRB e ainda trabalham desoneradas. Tais situações podem criar efeitos contrários em um orçamento. O primeiro inserir um sobrepreço e o segundo um preço inexequível.
>
> [...]
>
> Concluindo, a análise dos editais de licitação permitiu verificar que a Prefeitura Municipal não promoveu aos estudos e simulações necessárias. Não juntou ao edital de licitação o detalhamento da taxa de encargos sociais adotada, para efeito de exame por todos os interessados.

O sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho alegou, em sua defesa (peça nº 147), que a planilha orçamentária do projeto luminotécnico foi elaborada com referência nas tabelas de Preços e Custos Setop/Sinapi, isto é, "Cadernos Técnicos de composições de preços para insumos utilizados em todos os estados do Brasil", as quais consideram custos com os encargos sociais, geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF). Afirmou, ainda, que o BDI foi elaborado de acordo com as orientações do TCU.

No relatório de reexame (peça nº 151), a CFOSE acolheu as razões de defesa apresentadas e afastou o apontamento, no que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas (peça nº 153).

Segundo a unidade técnica, ainda que a planilha de composição analítica tenha considerado o BDI sem desoneração, ou seja, sem a inclusão da alíquota do CPRB em seu cômputo, tratando-se o orçamento da Administração apenas de uma referência, e não de um valor absoluto para a contratação, o que geralmente se observa, em termos de projeto básico, é a adoção de apenas uma ou outra forma para realização de cálculo. Nesse sentido, ponderou que:

> Sobre a desoneração da folha de pagamento, trata-se de uma opção que é conferida a certos tipos de empresas, na qual se substitui os recolhimentos previdenciários em folha por um recolhimento sobre a receita bruta.
>
> Esta alteração afeta a formatação dos preços de obras e serviços de engenharia, uma vez que, quando uma empresa recolhe suas contribuições de forma desonerada, os encargos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

> sociais dos funcionários são menores, mas o BDI aplicado sobre o custo direto é maior. Nesse contexto, não se trata, geralmente, de uma questão de redução ou aumento de preços, mas sim de uma mudança na forma de se compor o preço de uma contratação.
>
> [...] Assim, caso se adote, por exemplo, a desoneração da folha como critério ao elaborar o orçamento referência, não existe qualquer impedimento a apresentação de um orçamento onerado por uma empresa que não tenha aderido ao sistema. Como já explicado, o valor dos encargos e do BDI desta empresa irão diferir dos valores de referência da administração, mas, desde que o valor final esteja abaixo do de referência, não existe qualquer óbice à habilitação da licitante.
>
> Assim, não se sustenta o apontamento da Unidade Técnica à peça 83 de que houve irregularidade no orçamento do projeto básico no que tange aos encargos sociais.

Essencialmente, a unidade técnica defende que a opção, no orçamento base, pelo regime previdenciário de não desoneração da folha de pagamento não exclui a participação no certame de potenciais licitantes optantes pelo regime de desoneração, já que, em princípio, uma ou outra teria condições de ofertar o valor que melhor satisfizesse o interesse público.

Com efeito, na linha do exame empreendido pela unidade técnica, não vislumbro impropriedade no formato adotado pela Administração. Ademais, não há, nos autos, elementos que demonstrem que o modelo adotado tenha causado prejuízos à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa.

Destarte, em consonância com a unidade técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal, afasto o apontamento de irregularidade examinado neste tópico.

8. Ausência de projeto executivo

À peça nº 133, a unidade técnica constatou que, embora o subitem 2.2 do edital da Tomada de Preços nº 004/2020 tenha previsto, como obrigação da contratada, a elaboração do projeto executivo das obras e serviços a serem realizados, tal documento não foi encontrado entre aqueles referentes à execução contratual (peças nºs 113 a 128 e 130), o que, além de desrespeito à norma jurídica, prejudicaria o controle e a fiscalização do contrato.

A 1ª CFOSE atribuiu a responsabilidade pela suposta falha ao sr. Marcelino Antônio Vicentin, então diretor de obras urbanas e rurais, sob o fundamento de que competia a ele fornecer todas provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade.

O defendente, à peça nº 149, alegou, em síntese, que: a) a falta de aprovação do projeto básico foi o que impossibilitou a formatação de um projeto executivo; b) os erros cometidos na elaboração do projeto básico, desenvolvido por engenheiro terceirizado, teriam condicionado todos os atos dele derivados; c) sem a devida instrução do projeto básico se tornaria inviável, pelo executor do serviço, a elaboração do projeto executivo, já que esse último se presta a detalhar os elementos do primeiro.

No relatório de reexame (peça nº 151), a unidade técnica considerou que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a falha indicada e manteve o apontamento, tendo sido acompanhada pelo Órgão Ministerial (peça nº 153).

Segundo os ditames do inciso X do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, o projeto executivo compreende o "conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra", consistindo, segundo os ditames do referido diploma legal, em etapa essencial e indispensável aos procedimentos licitatórios atinentes à execução de obras e à prestação de serviços.

A propósito, o art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, assim dispõe:

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

> I - projeto básico;
>
> II - projeto executivo;
>
> III - execução das obras e serviços.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU elucida que o projeto executivo é um "projeto básico complementado por informações que não acarretem impacto no orçamento ou no prazo de execução dos serviços" e aponta quais seriam os elementos que os diferenciam, *in verbis*:

> Em termos gerais, é possível afirmar que o projeto básico trata do que fazer e o projeto executivo trata, em sua essência, de como fazer. Como o projeto executivo é elaborado após e a partir do projeto básico, na prática ele é também uma oportunidade para detalhar e aperfeiçoar definições do projeto básico. Projetos de paginação de revestimentos, paginação de fôrmas estruturais, escoramento de estruturas, escoramento de escavações, de interferências, de juntas de dilatação, de juntas de concretagem, de drenagem, de irrigação e de impermeabilização, são exemplos de projetos executivos. Eles são necessários à execução da obra, mas não são necessários à elaboração do orçamento.
>
> [...]
>
> São detalhes importantes à execução da obra, que melhoram a eficiência no uso dos recursos e reduzem o risco de erros construtivos, mas que não têm impacto no custo da obra [...]. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. Portal do TCU. Brasília. 5. ed. Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/4-4-4-projeto-executivo/. Acesso em: 17 jun. 2025)

Pode-se dizer, portanto, que o projeto executivo é fundamental para garantir a eficiência e o sucesso da obra ou dos serviços contratados, funcionando como uma espécie de guia para a execução contratual, de sorte que sua ausência pode trazer consequências graves tanto para a parte contratante quanto para a contratada, tais como atrasos, retrabalhos, falta de padronização, aumento de custos, falhas que comprometam a qualidade e a durabilidade da obra e até mesmo a paralisação, impactando diretamente o cronograma e o orçamento.

Ressalto, por oportuno, que, dada a sua importância, a Lei nº 14.133, de 2021, passou a vedar, no § 1º do art. 46, a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese em que for demonstrada, no estudo técnico preliminar, a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

No caso em apreço, é possível notar que o próprio defendente reconheceu a não elaboração do projeto executivo, sendo incontroversa, pois, a procedência do apontamento de irregularidade em apreço.

Conforme apontado pela unidade técnica, *in casu,* o cerne da questão recai, então, sobre a fixação de responsabilidade pela irregularidade perpetrada.

Observo que o sr. Marcelino Antônio Vicentin, em sua defesa, limitou-se a afirmar que o projeto executivo não foi elaborado em virtude da não aprovação e das falhas do projeto básico, objetivando, assim, transferir a responsabilidade para o engenheiro contratado para elaborar o projeto básico.

Tais argumentos, contudo, não merecem prosperar, pois, como evidenciado nos itens 4 e 5 da fundamentação deste voto, a unidade técnica concluiu que o projeto básico contemplou as informações técnicas necessárias para garantir que os licitantes compreendessem o escopo dos serviços a serem executados, bem como que "a aprovação do projeto junto a concessionária é providenciada após a contratação da empresa executora dos serviços", sendo por essa solicitada, o que afasta a responsabilidade do executor do projeto básico.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

Ademais, conquanto a elaboração do projeto executivo fosse de responsabilidade da contratada – à qual, todavia, não foi franqueado o contraditório e a ampla defesa acerca desse apontamento –, competia ao fiscal do contrato a sua supervisão.

Posto isso, na linha da análise consignada no relatório de reexame, a Administração falhou duplamente, ou seja, ao não exigir da contratada a aprovação do projeto perante a Cemig e ao permitir que a obra fosse executada sem a elaboração do projeto executivo. Veja-se:

> [...] é inegável que a falta de aprovação do projeto junto à concessionária impactou na elaboração do projeto executivo. Todavia, isso não dá à Administração Pública o direito de permitir a execução de um serviço sem projeto executivo, uma vez que sua necessidade decorre diretamente dos ditames da lei 8.666 (e das boas práticas técnicas da engenharia):
>
> [...]
>
> Nesse contexto, era dever do agente municipal responsável pelo contrato exigir da empresa contratada a aprovação do projeto na concessionária e a elaboração do projeto executivo.
>
> Assim, caso recebesse da contratada a informação que isso não seria realizado, cabia ao agente determinar a rescisão do contrato em virtude do descumprimento de obrigações contratuais, não permitindo a execução de qualquer serviço.

Nesse cenário, os elementos constantes dos autos apontam claramente para a configuração de erro grosseiro na conduta do agente público responsável pela fiscalização das obrigações contratuais, sendo que, da documentação carreada ao feito, notadamente o Contrato Administrativo nº 221/2020, ressai a constatação de que a fiscalização das obras contratadas deveria ser "efetuada por técnicos da Diretoria de Obras Urbanas e Rurais do município", os quais deveriam solicitar e assim dispor de amplo acesso às informações e serviços que julgassem necessários (subitem 5.2 da cláusula quinta do instrumento contratual – fls. 11 a 17 da peça nº 57).

Em complemento, ressalto que, antes mesmo que ocorresse a rescisão do Contrato Administrativo nº 221/2020, em 10/8/2021, sua execução já indicava graves problemas. Como se vê às fls. 6/11 da peça nº 92, o município de Monte Sião, em duas oportunidades - março e junho de 2021, chegou a notificar a contratada acerca da má execução dos serviços, destacando que o não atendimento às solicitações de substituições de lâmpadas defeituosas e/ou queimadas, sem justificativas plausíveis, estariam prejudicando a regular prestação de serviços aos munícipes e acarretando sérios prejuízos ao Poder Público municipal, bem como à incolumidade pública.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ocorre que, a despeito dessa informação, depreende-se da consulta ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom), acostada à peça nº 96, que chegou a ser pago à contratada o montante de R$703.216,31 (setecentos e três mil duzentos e dezesseis reais e trinta e um centavos), o que corresponde à aproximadamente 75% do valor total da contratação, tendo sido o sr. Marcelino Antônio Vicentin, então diretor de obras urbanas e rurais de Monte Sião, consoante notas de empenho encartadas à peça nº 122, o responsável por atestar a liquidação das despesas.

Do exposto, uma vez constatada incúria na fiscalização do contrato celebrado com a Dacon Construtora Eireli, vislumbro a ocorrência de prejuízos concretos decorrentes do apontamento em questão, já que, ao que tudo indica, a contratada não executou os serviços contratados com o rigor e a precisão necessários, acarretando, por conseguinte, a rescisão contratual amparada nos incisos I e V do art. 78 c/c o inciso I do art. 79, ambos da Lei nº 8.666, de 1993.

Por isso, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, aplico multa de R$3.000,00 (três mil reais) ao sr. Marcelino Antônio Vicentin, então diretor de obras

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

urbanas e rurais de Monte Sião e chefe do departamento responsável pela fiscalização do contrato.

9. Sobrepreço na planilha orçamentária devido à contabilização de luminárias em duplicidade

A unidade técnica constatou, à peça nº 133, possível sobrepreço equivalente a R$98.472,33 na planilha orçamentária da Tomada de Preços nº 004/2020, em virtude da contabilização duplicada do quantitativo de luminárias a serem substituídas no bairro Jardim Bela Vista, importando em 99 luminárias de *Led* de 60W e 99 relés a mais na referida planilha.

O sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho arguiu, à peça nº 147, não haver sobrepreço na planilha orçamentária, mas apenas erro formal na relação de vias públicas e a contabilização em duplicidade das ruas do bairro Jardim Bela Vista. Defendeu que, durante a execução dos serviços, houve a substituição dessas por vias do bairro Jardim América, devendo o engenheiro responsável por aprovar as medições ser consultado para esclarecer as alterações realizadas. Mais uma vez, salientou que a DFT Projetos Ltda. teria sido contratada apenas para elaboração dos projetos luminotécnicos e elétrico, não constando entre suas obrigações a prestação de assessoramento na elaboração do edital ou fiscalização da execução das obras.

No relatório de reexame (peça nº 151), a unidade técnica destacou, conforme será avaliado em tópico subsequente, que "a obra foi executada com diversas alterações qualitativas em relação ao projeto básico, de forma que a contagem duplicada do bairro Jardim Bela Vista significou, na prática, que outro local recebeu as luminárias que seriam duplicadas". Diante disso, frisou que o apontamento em questão incide unicamente sobre o equívoco cometido pelo projetista durante a elaboração do projeto básico da contratação, não tendo sua defesa afastado o erro observado.

No mesmo sentido, o Ministério Público junto ao Tribunal, à peça nº 153, enfatizou que "o cerne da questão recai sobre uma falha na elaboração do projeto básico da Tomada de Preços n. 004/2020, e não sobre uma suposta análise de sobrepreço na planilha de preços da contratação".

Compulsando os autos, verifico que, de fato, as ruas do bairro Jardim Bela Vista foram duplamente registradas quando foi realizado o levantamento das vias públicas pelo sr. Francisco Teixeira de Oliveira Filho (fl. 7 do arquivo "doc07612220201110083351" da peça nº 55), conforme ressai da planilha a seguir transcrita:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

Endereço	Tipo Via	Tipo Pas	Braço Curto	Braço Médio	Braço Longo	Dimensões: Dist. Postes	Dimensões: Larg. Rua	Dimensões: Larg. Pass.	Tipo de poste: Poste CC	Poste M	Poste C-DT	3 VM 125W	8/29 VS 250W	17/27 VS 150W	25 VS 70W	9 VS 400w	26 VS 100W	LED 60W	LED 100W	LED 150W	CÁLCULO DIALUX
Bairro Parque das Fontes																					
Avenida das Fontes (Com canteiro IP intercalado)	V4	P6		93		40	13	2	52		41		71	22					93		CÁLCULO 2
Bairro Jardim Bela Vista																					
Rua Pompeu Bernardi	V5	P4			7	30	7	1,5	3		4					7		7			CÁLCULO 1
Rua Assumpto Volpini	V5	P4			15	35	7	2	2		13					15		15			CÁLCULO 1
Rua das Hortênsias	V5	P4			15	30	7	1,5	11		4					15		15			CÁLCULO 1
Rua José Américo dos Santos	V5	P4	3			30	7	1,5	1		2						3	3			CÁLCULO 1
Rua Geraldo M. Silva	V5	P4			5	35	7	1,5	1		4					5		5			CÁLCULO 1
Rua dos Crisântemos	V5	P4			4	35	6	2			4					4		4			CÁLCULO 1
Rua Mário Monteiro	V5	P4			6	30	6	2	2		4					6		6			CÁLCULO 1
Rua das Acácias	V5	P4			5	30	6	2	3	2						5		5			CÁLCULO 1
Rua Horácio Pennacchi	V5	P4			6	35	7	2	2		4					6		6			CÁLCULO 1
Rua das Orquídeas	V5	P4			5	30	7	1,5	1		4					5		5			CÁLCULO 1
Rua Antônio Canela Primo	V5	P4			6	30	7	1,5	2		4					6		6			CÁLCULO 1
Rua Nicolau Faraco	V5	P4			4	35	7	1,5	1		3					4		4			CÁLCULO 1
Rua Itália Volpini	V5	P4	1		4	30	7	1,5	2		3					4	1	5			CÁLCULO 1
Rua Antônio Zancheta	V5	P4	1		3	30	7	1,5	1		3					3	1	4			CÁLCULO 1
Continuação da Rua Antônio Zancheta	V5	P4		5		40	5	2	2		3				5			5			CÁLCULO 1
Rua Toninho do Peri	V5	P4	1		3	30	7	1,5			4					3	1	4			CÁLCULO 1
Bairro Parque do Generoso																					
Rua Antero Orru	V5	P4		14		35	6	1,5	3		11			11			3	14			CÁLCULO 1
Rua Jovino Schiavon Teles	V5	P4		13		35	6	1,5			13			10			3	13			CÁLCULO 1
Rua Isaias Gomes	V5	P4		5		30	6	1,5			5			5				5			CÁLCULO 1
Rua Tupi Guorani	V5	P4		5		25	7	2	2		3			5				5			CÁLCULO 1
Rua Sebastião Antônio de Morais	V5	P4		2		30	6	2			2			2				2			CÁLCULO 1
Rua Carlos Fernando Sivério da Silva	V5	P4		9		30	7	2	2		7			9				9			CÁLCULO 1
Rua Paralela a Rua Jovino Schiavon Teles	V5	P4		1		30	7	1,5			1						1	1			CÁLCULO 1
Rua Perpendicular a Rua Jovino Schiavon Teles	V5	P4		7		35	8	2	7								7	7			CÁLCULO 1
Bairro Jardim Nassau																					
Rua Viterino Domingues Maciel	V5	P4		5		30	6	1,5	1		4			5				5			CÁLCULO 1
Rua João da Costa Pereira	V5	P4		4		30	7	2			4			4				4			CÁLCULO 1
Avenida Walter Massa (IP intercalado)	V4	P4		36		30	8	2	10		26		2	34					36		CÁLCULO 2
Rua Monteiro Lobato	V5	P4		2		40	6	1,5			2			2				2			CÁLCULO 1
Rua Machado de Assis	V5	P4		2		40	6	1,5			2			2				2			CÁLCULO 1
Rua Dom Pedro I	V5	P4		2		40	6	2			2			2				2			CÁLCULO 1
Rua Princesa Isabel	V5	P4		5		35	6	1,5			5			5				5			CÁLCULO 1
Rua Domingos G. Teixeira	V5	P4		4		35	6	2			4			4				4			CÁLCULO 1
Rua Antônio Geghini	V5	P4		3		35	7	1			3			3				3			CÁLCULO 1
Bairro Jardim Bela Vista																					
Rua Pompeu Bernardi	V5	P4			7	30	7	1,5	3		4					7		7			CÁLCULO 1
Rua Assumpto Volpini	V5	P4			15	35	7	2	2		13				15			15			CÁLCULO 1
Rua das Hortênsias	V5	P4			15	30	7	1,5	11		4				15			15			CÁLCULO 1
Rua José Américo dos Santos	V5	P4	3			30	7	1,5	1		2						3	3			CÁLCULO 1
Rua Geraldo M. Silva	V5	P4			5	35	7	1,5	1		4					5		5			CÁLCULO 1
Rua dos Crisântemos	V5	P4			4	35	6	2			4					4		4			CÁLCULO 1
Rua Mário Monteiro	V5	P4			6	30	6	2	2		4					6		6			CÁLCULO 1
Rua das Acácias	V5	P4			5	30	6	2	3	2						5		5			CÁLCULO 1
Rua Horácio Pennacchi	V5	P4			6	35	7	2	2		4					6		6			CÁLCULO 1
Rua das Orquídeas	V5	P4			5	30	7	1,5	1		4					5		5			CÁLCULO 1
Rua Antônio Canela Primo	V5	P4			6	30	7	1,5	2		4					6		6			CÁLCULO 1
Rua Nicolau Faraco	V5	P4			4	35	7	1,5	1		3					4		4			CÁLCULO 1
Rua Itália Volpini	V5	P4	1		4	30	7	1,5	2		3					4	1	5			CÁLCULO 1
Rua Antônio Zancheta	V5	P4	1		3	30	7	1,5	1		3					3	1	4			CÁLCULO 1
Continuação da Rua Antônio Zancheta	V5	P4		5		40	5	2	2		3				5			5			CÁLCULO 1
Rua Toninho do Peri	V5	P4	1		3	30	7	1,5			4					3	1	4			CÁLCULO 1
TOTAL 1ª ETAPA			728	636	341				549	17	645	2	97	492	354	99	161	681	355	169	1205

Ocorre que, ainda que tenha havido equívoco na elaboração da planilha orçamentária devido à previsão de itens em duplicidade, não houve, *in casu*, apuração de sobrepreço dele decorrente, razão pela qual considero prejudicado o apontamento em exame.

De todo modo, recomendo à atual gestão que, em futuros processos licitatórios, adote providências com vistas a evitar falhas na elaboração da planilha orçamentária que possam ocasionar efeitos práticos negativos.

10. Execução dos serviços em desconformidade com o projeto básico

À peça nº 133, a unidade técnica apurou a ocorrência de alterações quantitativas e qualitativas durante a execução contratual, sem a formalização do termo aditivo correspondente, em desconformidade com a legislação de regência.

A fim de minudenciar as inconsistências identificadas, oportuno transcrever o seguinte trecho da peça nº 151:

> Sobre esta questão, a Unidade constatou que houve mais trocas de luminárias do que o previsto em alguns endereços listados no projeto básico, tendo sido este fato evidenciado pelos diários de obra apresentados pelos representantes da Administração às peças 124, 125 e 126. No total, teriam sido instaladas 103 luminárias 60W e 94 luminárias 100W em locais onde havia se previsto 42 luminárias 60W e 82 luminárias 100W.
>
> Além disso, destacou que houve substituição de luminárias em endereços não especificados no projeto básico, sendo, no total, 105 luminárias 60W instaladas sem previsão. A Unidade destacou que a documentação não demonstrou se tratar de substituição de luminárias defeituosas.
>
> Considerando a previsão total do projeto e o total dos serviços executados, a Unidade detectou que foram instaladas, no total, 33 luminárias 60W a mais que o previsto, sendo as

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

> outras instalações extras destacadas anteriormente compensadas por supressões não especificadas (alterações de projeto qualitativas).

Em sua defesa (peça nº 149), o sr. Marcelino Antônio Vicentin, mais uma vez, aduziu que a execução dos serviços em desconformidade com o projeto básico se deu em decorrência de sua falta de aprovação, bem como dos erros dele constantes. E mais, que as modificações realizadas indicariam "a boa fé e obrigação de autotutela administrativa em rever os atos administrativos, com o objeto de obter a melhor prestação do serviço público".

No relatório de reexame (peça nº 151), a unidade técnica considerou que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a falha indicada e manteve o apontamento, tendo sido acompanhada pelo Órgão Ministerial (peça nº 153).

Pois bem. O art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, estabelece as hipóteses e condições em que poderá haver alteração contratual, porém ressalta a necessidade de justificativa e respeito aos limites permitidos.

A formalização dos contratos e de seus respectivos aditamentos, entretanto, devem respeitar a forma prescrita em lei. A esse respeito, Hely Lopes Meirelles elucida que:

> A forma, em Direito Administrativo, é uma garantia para os administrados e para a própria Administração: garantia de eficácia e de moralidade nos negócios públicos, os quais devem atender aos requisitos necessários à sua efetivação e ficar documentalmente comprovados nas repartições que os realizam, para quaisquer verificações e certificações ulteriores. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 11. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 177.)

Sob essa ótica, os arts. 60 e 61 do sobredito diploma legal impõem a necessidade do cumprimento de determinadas formalidades quando houver necessidade de eventuais modificações contratuais. A fim de reforçar tal importância, transcrevo o seguinte trecho do Acórdão nº 2619/2019 do TCU:

> As modificações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. (TCU. Acórdão nº 2619/2019 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data da sessão: 30/10/2019.)

Nessa perspectiva, entendo que os argumentos apresentados pelo defendente não são suficientes para justificar a ausência de procedimentos administrativos para a formalização das alterações procedidas. A alegação de que as inconsistências no projeto original demandaram, no momento da execução dos serviços, a sua retificação, não o exime do cumprimento da forma prevista em lei, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

Aliás, como bem ressaltado pela unidade técnica, o apontamento em exame apresenta relação direta com aquele tratado no tópico 8 desta fundamentação, uma vez que as alterações no projeto básico realizadas durante a execução da obra deveriam, em verdade, constar do projeto executivo, o qual, como visto, não foi elaborado.

Posto isso, levando em conta as divergências entre os serviços previstos no projeto básico e aqueles efetivamente executados, sem a formalização de termo aditivo, considero demonstrada a falha descrita neste item.

Embora a responsabilidade pela indevida execução das alterações de projeto pudesse ser igualmente atribuída à contratada – a qual, todavia, não foi citada para se manifestar quanto a tal apontamento – não há dúvidas de que essa recai sobre o agente público que detinha a obrigação de controlar formalmente as alterações e os aditivos que se julgassem necessários.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

Apesar de a unidade técnica ter constatado que as luminárias extras foram devidamente utilizadas, não indicando a ocorrência de dano ao erário, a falta de controle das mudanças processadas por parte do engenheiro fiscal e diretor de obras urbanas e rurais de Monte Sião evidenciam, *in casu*, erro grosseiro a justificar sua responsabilização, sobretudo em razão dos indícios de má execução dos serviços pela contratada que levaram à rescisão unilateral do contrato.

Assim, com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, 17/1/2008, aplico multa de R$2.000,00 (dois mil reais) ao sr. Marcelino Antônio Vicentin, diretor de obras urbanas e rurais de Monte Sião e chefe do departamento responsável pela fiscalização do contrato.

11. Inconsistências na medição dos serviços

A unidade técnica, à peça nº 133, apurou discrepâncias entre as medições e os serviços atestados nos diários de obras:

> [...] as informações contidas na segunda e terceira medição vão de encontro aos dados dos diários de obra. Para o período da segunda medição, atestou-se um serviço menor do que o realizado segundo os diários de obras, no montante de R$ 21.035,80 (vinte e um mil e trinta e cinco reais e oitenta centavos). Já para o período da terceira medição, verificou-se que se atestou mais serviços do que os listados no diário de obras, correspondendo em R$ 3.140,44 (três mil e cento e quarenta reais e quarenta e quatro centavos).
>
> Em que se pese no diário de obra do dia 20/11/2020 constar que houve reparos e vistorias nas luminárias de LED devido a solicitação da Prefeitura de Monte Sião, não há informação nos diários de obra acerca de substituição de luminárias defeituosas, não sendo possível verificar se as referidas divergências advêm de reparos.

Diante das diferenças detectadas, apontou haver indícios de que a contratada pudesse ter executado mais serviços do que o que foi atestado pela medição. No entanto, não sendo possível afirmar, a partir das informações que instruíram os autos, se os serviços a maior teriam decorrido de reparos ou trocas de luminárias defeituosas em decorrência da má prestação dos serviços, deixou de concluir pela irregularidade nos pagamentos.

O sr. Marcelino Antônio Vicentin alegou, em sua defesa (peça nº 149), que as inconsistências existentes na medição dos serviços decorreram de falhas no projeto básico que, ao serem detectadas pela executora, geraram a necessidade de que alterações fossem realizadas nas etapas de execução.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Arguiu, ainda, que a Administração de Monte Sião não tinha corpo técnico especializado na área de iluminação e que o responsável pelo projeto básico, "em sua função secundária de consultor ou técnico nas funções de fiscalização", não apontou incorreção a ser sanada.

No relatório de reexame (peça nº 151), a unidade técnica considerou que, sendo o sr. Marcelino Antônio Vicentin o fiscal administrativo do contrato, caberia a ele fazer com que as medições representassem, a partir da conferência dos diários de obra, os serviços efetivamente prestados. Manifestou-se, assim, pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas, no que foi acompanhada pelo Órgão Ministerial (peça nº 153).

Ora, da análise do contrato celebrado entre o município de Monte Sião e a DFT Projetos Ltda. para elaboração do projeto básico (peça nº 75), é possível verificar que não consta, entre as obrigações da contratada, a prestação de consultoria de fiscalização da obra. Por isso, em consonância com o reexame da unidade técnica e diferentemente do que foi afirmado pelo defendente, entendo que eventuais falhas no projeto básico, como a contabilização duplicada de luminárias no bairro Jardim Bela Vista, não afastam o dever da executora dos serviços e do fiscal do contrato de, "ao identificar este equívoco durante a execução da obra, registrar formalmente as alterações realizadas na forma de um projeto executivo ou um projeto *as built*".

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

De todo modo, como bem sinalizado pela unidade técnica, "o apontamento em análise não possui relação direta com o projeto básico, recaindo integralmente sobre a execução do contrato". Isso porque a medição é a base para a liquidação da despesa, ou seja, é o momento em que são apurados os serviços de fato executados para pagamento.

Nessa perspectiva, inconsistências nas medições, como as identificadas, podem levar à apuração errônea do direito adquirido do credor, acarretando dano aos cofres públicos "nos casos de medições maiores do que o serviço executado, ou ainda, nas situações em que se executa mais do que consta nas medições, no enriquecimento sem causa da Administração Pública" (peça nº 133).

Posto isso, levando em conta as discrepâncias entre as medições e os serviços atestados nos diários de obras, reputo demonstrada a falha descrita neste item e, por conseguinte, por sua procedência.

Observando, no entanto, a inexistência de prejuízos concretos em decorrência da irregularidade descrita, não havendo, nos autos, notícias de que a executora dos serviços tenha solicitado a quitação da diferença apurada pela unidade técnica, deixo de aplicar multa ao responsável e considero suficiente recomendar à atual gestão que envie esforços para que, em contratações futuras, a compatibilidade entre as medições e os serviços efetivamente executados sejam efetivamente conferidos e feitos os devidos e necessários registros no diário de obras.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, preliminarmente, deixo de acolher as arguições de preclusão do direito da denunciante de representar ao Tribunal de Contas e de inadequação da via eleita, bem como de ilegitimidade passiva da procuradora jurídica parecerista. Acolho, por outro lado, a arguição de ilegitimidade passiva formulada pela Dacon Construtora Eireli.

No mérito, diante das razões expendidas na fundamentação, julgo parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade lançados nos autos alusivos: a) à restrição à comprovação do vínculo entre o profissional e a sociedade empresária licitante; b) à exigência indevida de qualificação técnica; c) à deficiência na composição de custos unitários e utilização de unidade genérica; d) à ausência de projeto executivo; e) à execução dos serviços em desconformidade com o projeto básico; e f) à inconsistência na medição dos serviços.

Consequentemente, por ficar configurado erro grosseiro na observância de normas estatuídas na Lei nº 8.666, de 1993, conforme exposto na fundamentação, aplico, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, multa no montante de R$5.000,00 (cinco mil reais) ao sr. Marcelino Antônio Vicentin, engenheiro fiscal e diretor de obras urbanas e rurais de Monte Sião, sendo R$3.000,00 (três mil reais) pela irregularidade descrita na alínea "d" e R$2.000,00 (dois mil reais) pela irregularidade descrita na alínea "e".

Deixo, contudo, de fixar responsabilidade e sancionar os responsáveis pelas irregularidades evidenciadas nas alíneas "a", "b", "c", e "f", nos termos das razões expendidas no exame empreendido na fundamentação.

Por remate, recomendo à Administração Municipal de Monte Sião que, nos procedimentos licitatórios futuros com objeto congênere: a) deixe de exigir a comprovação de que o responsável técnico da licitante pertença ao quadro de pessoal da sociedade empresária como sócio, diretor ou funcionário com contrato de trabalho por tempo determinado ou indeterminado; b) observe com acurácia os ditames de regência, sobretudo, no tocante à previsão de exigências de qualificação; c) elabore orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; d) adote as providências com vistas

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297

a evitar equívocos na elaboração da planilha orçamentária, sobretudo a previsão de itens em duplicidade; e e) verifique com a devida atenção a compatibilidade entre as medições e os serviços efetivamente executados.

Intimem-se os responsáveis e a denunciante da decisão também pela via postal.

Cumpram-se as disposições regimentais cabíveis e, ao final, atendidas as medidas estatuídas na Resolução nº 13, de 2013, arquivem-se os autos.

* * * * *

bm/rp

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4190297