

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 028.929/2022-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto); Prefeitura Municipal de Iturama/MG.

Responsáveis: Clélio Soares de Souza (651.981.586-15); Hugo Henry Martins de Assis Soares (091.934.606-51).

Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

Representação legal: Daniel Ricardo Davi Sousa (OAB 94.229/MG) e outro.

**SUMÁRIO: AUDITORIA. OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE VIAS EM ITURAMA/MG. IRREGULARIDADES NO EDITAL DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS CLAROS DE JULGAMENTO E DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. CRITÉRIOS COM POTENCIAL DE RESTRINGIR O CERTAME. CIÊNCIA. ATRASOS NA EVOLUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO EMPREENDIMENTO. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS.**

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução formulada pelo Auditor Federal de Controle Externo da AudUrbana (peça 93), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente daquela unidade (peças 94-95).

### INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de relatório de auditoria com o objetivo de contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade da infraestrutura de transportes por meio da fiscalização da aplicação dos recursos federais referentes ao Contrato de Repasse 916888/2021, que possui como objeto as obras de pavimentação, adequações de vias e implantação de ponte no perímetro urbano do Município de Iturama/MG. O Volume de Recursos Fiscalizados foi de R\$ 23.949.094,43, sendo que R\$ 21.069.444,00 são referentes a repasse da União e R\$ 2.879.650,43 de contrapartida municipal.

2. O presente trabalho visa analisar as audiências dos gestores Sr. Clélio Soares de Souza e Sr. Hugo Henry Martins de Assis Soares, bem como as oitivas da Prefeitura Municipal de Iturama/MG e do Ministério das Cidades (MCid), determinadas por meio do Despacho emanado pelo Relator (peça 72).

### HISTÓRICO

3. A auditoria teve o objetivo de examinar a conformidade e a economicidade dos atos

relacionados às obras de pavimentação, recapeamento asfáltico e adequações de vias e pontes no perímetro urbano do Município de Iturama/MG, com investimento total de R\$ 23.949.094,43, lastreado com recursos federais repassados por meio de Contrato de Repasse 916888/2021, celebrado em 6/10/2021 e com data de vigência até 6/10/2026, entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atual Ministério das Cidades (MCidades), via Caixa Econômica Federal (Caixa) na condição de mandatária da União, e o Município de Iturama no estado de Minas Gerais.

4. Para a execução das obras, foi realizada uma licitação na modalidade concorrência e do tipo menor preço, sob regime de empreitada por preço unitário. O objeto licitado foi “construção de pavimentação, recapeamento, reperfilamento, adequações de vias e travessia do Município de Iturama”. A empresa JR Santa Fé Pavimentação e Construções Ltda. sagrou-se vencedora do certame, apresentando uma proposta no valor de R\$ 23.949.094,43, com desconto de 0,004% em relação ao orçamento base da administração, R\$ 23.950.018,70, e assinou o Contrato 62/2022, em 30/6/2022, com prazo de vigência até 31/12/2023. A prefeitura autorizou o início da execução das obras em 1/7/2022, por meio da Ordem de Serviço 5/2022.

5. Entretanto, tem-se que as obras foram paralisadas no final do ano de 2022 pelo fato de o MDR não ter liberado os recursos federais para o empreendimento, mesmo após a solicitação da Caixa, além das fortes chuvas que assolavam a região, o que consistia em um óbice à retomada das obras naquele momento.

6. Houve dois achados resultantes da auditoria realizada. O primeiro se trata de irregularidades identificadas no processo licitatório, enquanto o segundo achado, por sua vez, trata de atrasos na evolução físico-financeira das obras, o que foi provocado pela ausência de liberação de recursos por parte do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional. Nesse contexto, vale destacar que o MDR foi dividido nos atuais Ministérios da Integração e do Desenvolvimento Regional e no Ministério das Cidades.

7. O primeiro achado, como destacado previamente, trata de irregularidades no procedimento licitatório, tendo sido classificado como uma Irregularidade Grave que não prejudica a Continuidade (IGC), nos termos do art. 137, §1º, inciso VI da Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2022). Nesse achado, foram identificadas metodologias de apresentação e de avaliação de propostas não previstas em lei, além de restrições à competitividade, por meio de exigência de visita técnica ao local das obras e exigência de critério para qualificação econômico-financeira não previsto na legislação.

8. Detalhando o primeiro achado, tem-se que o orçamento estimado, com planilhas de quantitativos e preços unitários, não constava do edital da licitação, além do fato de que os servidores não estabeleceram critério claro de aceitabilidade de preços. Além disso, foram aceitas propostas com datas-bases distintas, o que expôs a Administração Pública ao risco de não ter recebido a proposta mais vantajosa.

9. Quanto à restrição à competitividade, foi destacado pela equipe de auditoria que o edital da licitação exigia visita obrigatória ao local da obra, sendo que essa obrigação somente seria cabível caso fosse imprescindível ao cumprimento adequado do contrato, além de ter sido exigido que a visita somente poderia ser realizada pelo responsável técnico da empresa. O edital também demandou que os licitantes demonstrassem que possuíam um capital social integralizado ou de patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% do valor estimado para a respectiva obra.

10. O segundo achado, por sua vez, tratou de atrasos na evolução física-financeira do empreendimento. A razão desses atrasos foi o fato de o extinto Ministério do Desenvolvimento Regional não ter liberado os devidos recursos financeiros para pagamentos referentes às obras, de forma que a empresa não possuía fluxo de caixa suficiente para dar continuidade ao empreendimento sem o pagamento dos serviços já prestados. Além disso, a prefeitura informou que a região passava por um período de fortes chuvas, o que também seria um impedimento à retomada das obras.

11. Vale destacar que o Ministério foi informado pela Caixa sobre a necessidade de liberação

dos recursos, além do fato de haver evidências (nota de empenho e e-mail) informando que havia disponibilidade orçamentária para o empreendimento. Nesse contexto, tem-se que a não liberação dos recursos financeiros pelo MDR causou a paralisação da execução das obras, além de expor o contrato a risco de rescisão unilateral pela empresa executora.

12. Com base nos achados acima, a equipe de auditoria elaborou proposta de encaminhamento, a qual foi acolhida pelo relator, Ministro Vital do Rêgo, conforme despacho acostado à peça 72, transcrito a seguir:

Ante o exposto, DECIDO:

21.1. realizar a audiência do Sr. Clélio Soares de Souza (CPF 651.981.586-15), na condição de presidente da Comissão Permanente de Licitação, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa por:

21.1.1. facultar às licitantes da Concorrência 2/2022, a escolha das datas-bases de suas propostas, abstendo-se de definir o orçamento de referência e o valor máximo a ser aceito pela Administração, propiciando a ausência de critérios claros de aceitabilidade de preço global e unitário no edital, bem como de julgamento das propostas, com infração ao disposto no art. 40, incisos VII, X e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

21.1.2. considerar vencedora do certame a proposta com menor valor nominal, sem considerar as distorções nos preços causadas pelas diferentes datas-bases das licitantes, prejudicando a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993.

21.2. realizar a audiência do Sr. Hugo Henry Martins de Assis Soares (CPF: 091.934.606-51), na condição de parecerista jurídico do Edital de Concorrência 2/2022, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa por:

21.2.1. emitir parecer favorável à minuta de edital, sem observar que a cláusula 4.3.3.1.3 permitia a aceitação de propostas em diferentes datas-bases, sem a definição do valor máximo a ser aceito pela Administração, propiciando a ausência de critérios claros de aceitabilidade de preço global e unitário, com infração ao disposto no art. 40, incisos VII e X, bem como o § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

21.3. realizar a oitiva da Prefeitura Municipal de Iturama/MG, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, a fim de que se manifeste sobre as irregularidades trazidas na presente auditoria, relacionadas ao Edital de Concorrência 2/2022:

21.3.1. ausência do orçamento estimado, do valor máximo a ser aceito pela Administração, e de critérios adequados para a aceitabilidade de preços unitários e global, em afronta ao art. 40, incisos VII e X, bem como o § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

21.3.2. exigência de visita obrigatória ao local das obras sem a observância de que essa medida só é cabível quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, em afronta à jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos 54/2023, 1.737/2021, 116/2020, 2.098/2019, 893/2019, todos do Plenário;

21.3.3. exigência de visita pelo responsável técnico da empresa, em desacordo com a jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos 170/2018 e 234/2015, ambos do Plenário;

21.3.4. exigência de demonstração, por parte dos licitantes, de capital integralizado mínimo, como condição para participação dos certames, em afronta ao art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993, e à jurisprudência do TCU, como nos Acórdãos 1.101/2020, 2.326/2019, 2.365/2017, 1.944/2015, do Plenário, 3.097/2016 e 2.035/2016, ambos da 1ª Câmara;

21.4. realizar a oitiva do Ministério das Cidades, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, a fim de que se manifeste sobre os achados trazidos na presente auditoria, especialmente sobre a ausência de liberação de recursos federais para o Contrato de Repasse n. 916888/2021, o que expõe a Administração à paralisação das obras, à rescisão contratual e

ao não atingimento dos objetivos do ajuste, informando as medidas adotadas para regularizar a situação.

13. As comunicações processuais estão nas peças 74, 76, 77, 78. Segue o exame técnico de toda a documentação apresentada.

## **EXAME TÉCNICO**

### **I. Resumo dos argumentos apresentados**

#### **I.1 Síntese da oitiva do Ministério das Cidades – Peça 79, 80, 81**

14. O MCidades se manifestou por meio das peças 79, 80 e 81 acerca da ausência de liberação de recursos federais para o Contrato de Repasse n. 916888/2021, o que teria exposto a Administração Pública à paralisação das obras e aos riscos de rescisão contratual e de não atingimento dos objetivos do ajuste.

15. O Ministério forneceu informações de que o Contrato de Repasse 1078.737-23, SIAFI 916888, oriundo da Proposta 026702/2021, foi assinado em 06/10/2021 e tem como objeto a execução de "obras de pavimentação, adequações de vias e implantação de ponte no perímetro urbano do município de Iturama/MG", sendo que R\$ 21.069.444,00 de repasse e R\$ 236.788,86 de contrapartida do Conveniente, totalizando um investimento de R\$ 21.306.232,85.

16. Entretanto, o Ministério afirmou que houve situações que ensejaram dificuldades para a liberação dos recursos após a apresentação dos Boletins de Medição, sendo um desses fatores o período eleitoral e o outro a determinação do Supremo Tribunal Federal sobre os recursos classificados sob o identificador de Resultado Primário 9 (RP 9), mediante a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.014, que estabelecia a necessidade de regulamentação desses instrumentos.

17. Dessa forma, para a execução das despesas em curso decorrentes dos exercícios financeiros de 2020 a 2022, classificadas como RP9 houve a necessidade de regulamentação do uso dos recursos pelos concedentes, o que ocorreu pela Portaria MCID 462, de 03/05/2023, que estabeleceu os critérios para a execução de despesas em curso. Após essa regulamentação e análise de suas diretrizes, o Ministério informou que verificou que o contrato de repasse se enquadrava nos critérios estabelecidos para continuidade da operação, estando apto para pagamento.

18. Nesse sentido, após a citada regulamentação e verificação de compatibilidade com o empreendimento, a área financeira do Ministério das Cidades realizou a liberação de recursos no montante de R\$ 4.123.888,80 à CAIXA, estando de acordo com a necessidade financeira solicitada pelo banco. Dessa forma, o Ministério afirmou que tomou as medidas cabíveis com o intuito de evitar a paralisação das obras, a rescisão contratual e o não atingimento dos objetivos do ajuste.

#### **I.2 Síntese da oitiva da Prefeitura Municipal de Iturama/MG e da audiência dos responsáveis**

19. A Prefeitura Municipal de Iturama se pronunciou sobre os achados, juntamente com os senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares, por meio das peças 84, 85, 86 e 91, por meio do procurador judicial Daniel Ricardo Davi Sousa, advogado com inscrição na OAB/MG 94.229.

20. Sobre a paralisação das obras devido à ausência de liberação dos recursos federais, foi alegado que já houve a regularização da situação, uma vez que houve a liberação dos valores ao Município de Iturama para o prosseguimento das obras, inclusive se afirmando que não houve prejuízos ao ajuste pactuado. Também foi informado que uma nova medição da obra é iminente, sendo que o recurso será liberado após essa medição.

21. A Prefeitura e os responsáveis também se manifestaram quanto ao edital de concorrência pública, o orçamento e as propostas apresentadas.

22. Nas respostas ao ofício do TCU, a Prefeitura informou que o edital do certame licitatório foi elaborado em conformidade com as orientações recebidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), que era a entidade gestora e fiscalizadora do contrato, de forma que a elaboração inicial do edital e

do orçamento dependia da prévia concordância da empresa pública, sendo que diversas reuniões com os representantes da CEF foram realizadas.

23. Nesse sentido, foi destacado que a liberdade dada aos licitantes para a escolha da data-base da proposta foi feita levando em consideração a defasagem de preços do período, tendo havido uma orientação da CEF nesse sentido. Uma das razões que levaram à Prefeitura a essa escolha foi o fato de que haveria uma alta probabilidade de ocorrer uma licitação deserta, assim como ocorrera em municípios vizinhos.

24. Também foi informado que houve a elaboração de um orçamento com a data-base de dezembro/2021, contendo os valores unitários e global, com referência no SINAPI, e que fora divulgado em conjunto com o edital. Nesse sentido, a Prefeitura destacou que os valores constantes nessa planilha já eram considerados os preços máximos aceitáveis. Posteriormente, a planilha orçamentária foi atualizada com os valores do SINAPI de abril/2022. É destacado na Resposta de Comunicação que não houve qualquer questionamento dessa alteração e que a licitação recebeu 3 propostas, sendo que a de menor valor se sagrou vencedora do certame.

25. Alegou-se que, em que pese as propostas tenham sido apresentadas com datas-bases distintas, não houve prejuízo para julgamento pelo critério de menor valor nominal, já que a planilha orçamentária fora atualizada como preço máximo. Destacou-se que a proposta vencedora, além de ter sido a de menor valor entre as apresentadas, foi a única com valor inferior ao orçamento-base apresentado pela Administração Pública municipal. Por fim, foi evidenciado que nem a planilha orçamentária nem o resultado da concorrência sofreram impugnação das empresas participantes ou de outros interessados no certame.

26. A Prefeitura e os responsáveis também se manifestaram quanto à obrigatoriedade de visita técnica ao local das obras.

27. Foi argumentado que a implantação da ponte prevista no edital consistia em uma revitalização do espaço existente, e não em uma construção, de forma que haveria implicações ambientais e estruturais complexas. Dessa forma, foi alegado que uma visita ao local da obra seria indispensável aos participantes da licitação, de forma que fosse garantido que teriam igualdade de condições para a execução da obra e prévio conhecimento das condições do ambiente.

28. Nesse sentido, a exigência de visita ao local da obra não teria o objetivo de restringir a competição à licitação pública, mas somente objetivava que os participantes tivessem pleno conhecimento do local de execução das obras, buscando seu adequado cumprimento, de forma que seria cabível a exigência da visita ao local da obra.

29. A Resposta de Comunicação também tratou da exigência de capital social mínimo para participar da licitação. Apesar de tal exigência ser contrária à Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e aos acórdãos do TCU sobre o tema, foi esclarecido na resposta que o objetivo dessa exigência era que as empresas pudessem demonstrar sua capacidade econômico-financeira, visto a possibilidade de terem de arcar com a execução da obra com recursos próprios até a liberação dos pagamentos. Como forma de demonstrar que não houve prejuízos para o processo licitatório, foi destacado que todas as empresas que retiraram o edital participaram do processo de licitação e que não houve impugnações ao edital da concorrência pública. Também foi destacado que Microempresas (ME) não poderiam participar da licitação, de forma que a previsão da demonstração de capital integralizado não causaria prejuízos nem os licitantes nem ao processo licitatório.

30. A Resposta de Comunicação também tratou da imunidade do advogado parecerista prevista no art. 133 da Constituição Federal. É argumentado que o parecer emitido possui caráter meramente opinativo, que expõe a interpretação jurídica e técnica do advogado sobre determinado assunto, não possuindo conteúdo decisório ou vinculante. Dessa forma, foi sustentado que não houve qualquer prática ilícita por parte do senhor Hugo Henry Martins de Assis Soares, parecerista jurídico do Edital de Concorrência 02/2022, não havendo dolo ou má-fé, tampouco erro grosseiro.

31. Por fim, apresentados os argumentos acima, solicitam que ocorra a conversão integral dos apontamentos presentes no despacho, Ofício 19488/2023-TCU/Seproc, Processo TC 028.929/2022-5, em recomendações, nos termos do art. 250, do RI/TCU, uma vez que não houve dano, dolo ou



qualquer prejuízo ao atingimento dos objetivos pactuados no ajuste para a execução das obras.

## **II. Análise dos argumentos**

32. Como destacado e sintetizado anteriormente, o Ministério das Cidades, a Prefeitura Municipal de Iturama/MG (por meio de seu Prefeito Claudio Tomaz de Freitas), e os senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares se posicionaram acerca dos indícios de atrasos na evolução física-financeira do empreendimento.

33. A Prefeitura Municipal de Iturama/MG (por meio de seu Prefeito Claudio Tomaz de Freitas), e os senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares, por meio de procuração, também se manifestaram sobre as irregularidades no procedimento licitatório.

34. Como as respostas foram convergentes e complementares, as manifestações serão analisadas de forma conjunta para cada achado, destacando aspectos individuais de cada manifestação quando se mostrar necessário.

### **II.1. Atrasos na evolução física-financeira do empreendimento**

35. A equipe de auditoria identificou que atrasos na disponibilização dos recursos financeiros por parte do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional ocasionaram a paralisação da obra e consequentes atrasos na evolução física-financeira do empreendimento. O atual Ministério das Cidades argumentou que tal atraso na liberação dos recursos foram devidos ao período eleitoral e ao julgamento pelo Supremo Tribunal Federal dos recursos classificados sob o identificador RP9, mediante a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.014, o qual estabeleceu que haveria a necessidade de regulamentação para a utilização desses recursos pelos concedentes.

36. Nesse sentido, o Ministério das Cidades afirmou que regulamentou o uso dos recursos com indicador RP 9 por meio da Portaria MCID 462, de 03/05/2023. Após a edição da portaria e verificação de compatibilidade do uso dos recursos com o contrato de repasse, houve a liberação de recursos à CAIXA, conforme a necessidade declarada pelo banco.

37. A Prefeitura de Iturama-MG e os responsáveis pela licitação também se posicionaram no sentido de que já houve a liberação de recursos ao município, estando a situação já regularizada e que não houve prejuízos ao acordo firmado. Também foi destacado que uma nova medição da obra seria realizada em breve, com posterior liberação de recursos após essa medição.

38. Nesse sentido, uma vez que a principal causa para os atrasos na liberação dos recursos para o empreendimento foi a necessidade de regulamentação do uso desses recursos financeiros, e uma vez que a situação já foi regularizada, sem maiores prejuízos para o empreendimento, opta-se por acatar os argumentos apresentados pelo Ministério das Cidades, pela Prefeitura e pelos responsáveis pela licitação.

### **II.2. Irregularidades no procedimento licitatório**

39. A auditoria identificou irregularidades no procedimento licitatório realizado por meio do Edital de Concorrência 02/2022, particularmente o uso de metodologias de apresentação e de avaliação de propostas não previstas em lei, bem como restrições indevidas à competitividade do certame. Cada um desses tópicos será analisado separadamente.

#### **II.2.1 Análise das metodologias de apresentação e de avaliação de propostas não previstas em lei**

##### **II.2.1.1 Não divulgação dos valores máximos aceitos**

40. A equipe de auditoria verificou que não foram divulgados os valores máximos aceitos para os licitantes, implicando em uma inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, o que configuraria em uma irregularidade ao processo licitatório.

41. Como resposta a esse achado, a Prefeitura, juntamente com os senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares, se manifestaram por meio de seus procuradores afirmando que tanto o edital, suas exigências e o orçamento utilizado pela Prefeitura na Concorrência Pública foram elaborados em conformidade com as orientações recebidas pela CEF e

dependiam de prévia anuência do órgão. Além disso, informaram que o orçamento-base da licitação, com data-base de dezembro/2021 e referenciado na tabela SINAPI, foi divulgado e amplamente divulgado com o edital da licitação. Nesse contexto, os valores da planilha deste orçamento já seriam considerados preços máximos, de forma que teriam sido, de fato, apresentados.

42. Entretanto, tem-se que, no edital inserido no sítio eletrônico da Prefeitura de Iturama-MG, apesar de haver uma previsão das “Planilhas de Orçamentos Básicos” no Anexo III, o documento apresentava somente o Anexo I e, quando solicitada pela equipe de auditoria para enviar a planilha orçamentária, somente foi entregue um documento denominado “Planilhas de Levantamento de Quantidades”, que apenas informava os quantitativos dos serviços previstos nas obras, mas sem os preços de referência.

43. Dessa forma, tem-se que, com relação aos preços, apenas havia uma referência no edital da licitação à tabela de preços do SINAPI de dezembro de 2021, mas nenhum valor específico ou detalhado dos preços aceitáveis para cada serviço disposto na planilha orçamentária.

44. Nesse contexto, não prospera a afirmação recebida de que houve um orçamento-base fornecido pela licitação, tampouco que foi dada ampla divulgação ao mesmo. Nesse sentido, tem-se que, de fato, não houve referência para a aceitabilidade de preços unitários, o que pode ter ocasionado entraves à obtenção de propostas mais vantajosas pela Administração Pública.

#### **II.2.1.2 Avaliação de propostas com datas-bases distintas**

45. A equipe de auditoria também identificou que o Edital de Concorrência 2/2022 facultou às empresas participantes da licitação que apresentassem as propostas com as datas-bases entre dezembro de 2021 e maio de 2022. Nesse contexto, tem-se que a elaboração de um mesmo orçamento com datas-bases distintas pode levar a variações nos valores finais tanto do orçamento global quanto de cada um dos serviços componentes desse orçamento, de forma que comparar diferentes propostas elaboradas com datas-bases distintas não permite que uma comparação direta entre elas pelo valor nominal seja realizada e tampouco seja identificada a proposta mais vantajosa. Assim sendo, caso as propostas fossem atualizadas para uma data-base comum, é possível que o resultado da licitação fosse distinto.

46. Os responsáveis se manifestaram no sentido de que essa faculdade aos licitantes para a escolha da data-base foi devido à defasagem de preços ocorrida no período e como forma de evitar uma licitação deserta, algo que teria ocorrido em municípios vizinhos, sendo que a própria CAIXA passou orientações sobre a melhor forma de proceder nessa situação. Também alegaram que não houve prejuízos na adoção do julgamento pelo critério de menor valor nominal, apesar das datas-bases distintas, além do fato de as propostas não terem valores discrepantes entre si. Além disso, foi destacado que o resultado da concorrência não sofreu qualquer impugnação das empresas participantes ou de outros interessados.

47. Entretanto, tem-se que os argumentos apresentados pela Prefeitura não merecem prosperar. Apesar das justificativas de que a discricionariedade dos licitantes escolherem as datas-bases para apresentação das propostas terem o intuito de se evitar uma licitação deserta, isso não permite que seja elaborado um critério de avaliação das propostas que não permita selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, indo contra a Lei 8.666/1993.

48. Propostas com datas-bases distintas não permitem que se faça uma comparação direta entre elas, de forma que poderia ter levado a Prefeitura a adjudicar o objeto da concorrência para a proposta menos vantajosa dentre as três apresentadas. Apesar disso, no caso em questão, ao se trazer as datas-bases das três propostas para a mesma referência, observou-se que a prefeitura acabou selecionando aquela de menor valor, isto é, a mais vantajosa, não podendo assim se falar na ocorrência de dano ao erário.

49. Ademais, é fato que a pandemia de Covid-19 exerceu efeito nos editais e contratos de obras, tendo sido registrado, por gestores e entidades de classe da construção civil, um aumento anormal de preços dos principais insumos utilizados na indústria da construção, o que pode ter resultado no fracasso das licitações dos municípios próximos a Iturama/MG.

50. Entretanto, esse fato excepcional não franqueia a administração a elaborar critérios não permitidos em lei, de forma que a prefeitura poderia ter sido mais diligente na publicação do edital com a data-base do orçamento mais atualizada, o que mitigaria o risco de fracasso da licitação.

51. Embora tenha havido falha na conduta da Comissão Permanente de Licitação (CPL), seus membros agiram, de acordo com suas razões de justificativa, baseados em interpretação de fatos do contexto à época, o que não pode ser considerado desarrazoado.

52. Nesse sentido, cabe destacar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), consubstanciada no Decreto-Lei 4.657/1942, alterado pela Lei 13.655/2018, a qual afirma que, para que haja a responsabilização do agente público, é necessário que seja caracterizado dolo ou erro grosseiro em suas ações. O Decreto 9.830/2019, em seu art. 12, destacadamente os §§1º a 5º, define o que seria erro grosseiro, uma vez que o termo se trata de um conceito jurídico indeterminado. O texto legal também traz delimitações sobre a responsabilização dos gestores, conforme destacado abaixo:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

53. Nesse sentido, tem-se que o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado não se mostra suficiente para a responsabilização dos gestores, sendo necessário também a comprovação de que houve dolo ou erro grosseiro por parte do agente público, sendo que este é entendido como uma “ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

54. A própria jurisprudência desta corte de contas também estabeleceu limites e critérios para definir o conceito e a caracterização do erro grosseiro. O Acórdão 2.860/2018-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, destacou que “a jurisprudência desta Corte vem se inclinando no sentido de considerar que resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”.

55. Também vale destacar o art.22 da LIDB, o qual afirma:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)



§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

56. Nesse sentido, deve-se realizar uma análise dos obstáculos diários que o gestor público enfrenta para a execução das políticas públicas, bem como a gravidade de suas ações para fins de responsabilização, não bastando uma mera desconformidade para que haja a sanção.

57. Dessa forma, não se pode afirmar que a conduta incorreta da comissão que estava conduzindo a licitação, que ainda assim atingiu seus objetivos, possa ser enquadrada no conceito de erro grosseiro. Apesar da falha da atuação da comissão, não se pode entender essas lacunas procedimentais como uma culpa com alto grau de negligência ou mesmo uma conduta completamente destoante do que seria esperado de um gestor médio, principalmente se levando em consideração as dificuldades diárias dos administradores públicos na condução de suas atividades.

58. Apesar de, de fato, uma maior cautela por parte dos gestores pudesse ter evitado essas falhas no processo de licitação, seria desarrazoado classificar esses equívocos como uma conduta de alta negligência ou, nos termos legais, um erro grosseiro.

59. Desse modo, sem descurar do fato de que a CPL poderia ter sido mais diligente na publicação do edital com a data-base do orçamento atualizada, deixa-se de propor a aplicação de multa por entender que, à míngua de dano ao erário, a irregularidade de suas condutas pode ser considerada escusável, sendo suficiente à espécie dar ciência do ocorrido ao Município de Iturama/MG.

## **II.2.2 Análise da restrição à competitividade**

60. A equipe de auditoria também identificou no edital da licitação outras inconsistências que mostram restrição à competitividade do certame, sendo elas a obrigatoriedade de se visitar o local da obra antes da apresentação das propostas, a necessidade de que essa visita seja feita por um responsável técnico, bem como a necessidade de capital social mínimo para poder executar o objeto da concorrência. Serão feitas análises separadas de cada um dos tópicos.

### **II.2.2.1 Necessidade de visita ao local da obra para apresentação das propostas por um responsável técnico**

61. Com relação a necessidade de visita ao local da obra para apresentação das propostas por um responsável técnico, tem-se que não merecem prosperar os argumentos trazidos pelos senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares, bem como pela prefeitura de Iturama/MG.

62. Como destacado no relatório desenvolvido pela equipe de auditoria, foi identificado que o edital previu uma visita obrigatória dos participantes ao local da obra, antes da apresentação das propostas, de forma que todas as condições locais sejam observadas. Além disso, o edital estabeleceu que a visita deveria ser realizada por um responsável técnico (engenheiro civil) da empresa licitante.

63. Nesse contexto, tem-se que a equipe de auditoria, baseada na jurisprudência do TCU, entendeu que tais exigências restringiam de forma indevida a competitividade do certame, de forma a contrariar o art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993.

64. Na resposta de comunicação elaborada pela equipe jurídica, foi informado que a obra de revitalização do espaço da ponte implicaria em questões ambientais e estruturais complexas, além do esperado para obras semelhantes. Dessa forma, foi justificado que não bastaria uma simples pavimentação da via, mas sim um conhecimento maior do solo e da estrutura preexistente no local, principalmente por se tratar de uma via com grande fluxo de pessoas e veículos. Nesse sentido, tem-se que foi avaliado pela equipe de licitação que essa visita ao local da obra seria importante para que as propostas refletissem a complexidade da obra a ser realizada.

65. Nessa conjuntura, é importante ressaltar que, de acordo com os Acórdãos 170/2018 e 234/2015, ambos do Plenário, é possível exigir a visita ao local da obra em situações que as condições do local da construção não possam ser satisfatoriamente e tecnicamente descritas por

meio de edital, com o intuito de que as propostas apresentadas reflitam a realidade da contratação.

66. Entretanto, tem-se que mesmo nesses casos, segundo o Acórdão 234/2015-Plenário, TC-014.382/2011-3, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, a visita técnica pode ser substituída por uma declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento sobre o objeto. Assim sendo, entende-se que a visita ao local da execução da obra deve ser entendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração Pública. Portanto, o edital deveria ter oportunizado aos participantes do certame que, ao invés de obrigatoriamente ir ao local da construção, fornecessem uma declaração de seu responsável técnico afirmando que possuem pleno conhecimento sobre o objeto da licitação, como destacado na jurisprudência do TCU.

67. Quanto à necessidade de que a visita seja realizada por um responsável técnico da empresa, interpretou-se que essa exigência restringiu ainda mais a participação de possíveis licitantes ao certame. O Acórdão 1.264/2010-TCU-Plenário, entende que, embora seja razoável exigir que quem realize a visita tenha um conhecimento técnico mínimo, não é cabível estabelecer que essa pessoa seja o responsável técnico da licitante, não sendo razoável esse tipo de imposição. Dessa forma, o edital não deveria ter exigido que a visita técnica somente pudesse ter sido realizada pelo responsável técnico da licitante interessada em participar do certame, de forma que essa exigência poderia, de fato, ter restringido a participação de outras empresas na licitação.

68. Apesar das observações apresentadas, tem-se que não se pode considerar esse equívoco dos gestores como desarrazoado ou completamente incompatível com sua função pública, principalmente quando consideradas as reais dificuldades dos agentes públicos na condução do processo licitatório e na busca pela melhor proposta. Também não se pode considerar que houve um erro grosseiro por parte dos gestores, conforme a definição apresentada na LINDB, mas apenas uma interpretação equivocada da situação fática apresentada.

69. Dessa forma, diante da ausência de dano ao erário aparente, e levando-se em consideração o fato de que não houve impugnações ao edital da concorrência pública, o que demonstrou que a exigência do edital não prejudicou a participação de empresas no certame, bem como o fato de haver justificativas técnicas de que a obra possuía complexidades que demandavam a uma avaliação prévia por parte das construtoras interessadas e da ausência de erro grosseiro, deixa-se de propor a aplicação de multa aos gestores.

#### **II.2.2.2 Necessidade de capital social integralizado mínimo para participação no certame**

70. Com relação a necessidade de capital social integralizado mínimo para a participação no certame exigida em edital, tem-se que não merecem prosperar os argumentos trazidos pelos senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares, bem como pela prefeitura de Iturama/MG.

71. O edital da licitação exigia que as empresas que desejassem participar da licitação comprovassem ter um capital social devidamente integralizado ou de patrimônio líquido igual ou superior a 10% do valor total da obra. A equipe de auditoria argumentou que, segundo o Acórdão 1.101/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, é ilegal exigir, como condição de habilitação em licitação, um capital social integralizado mínimo, algo que extrapolaria os comandos da Lei 8.666/1993, e que seria uma forma de restringir a competitividade da concorrência, uma vez que tal lei somente permite a comprovação do capital social mínimo como alternativa para a qualificação econômico-financeira das licitantes.

72. Entretanto, apesar do exposto anteriormente, foi destacado no relatório de auditoria que não é possível afirmar que houve prejuízo à competitividade do certame, uma vez que nenhuma empresa foi eliminada devido à qualificação econômico-financeira. Além disso, tem-se que todas as empresas que retiraram o edital participaram do certame licitatório.

73. A Prefeitura e os responsáveis justificaram que a demonstração de um capital integralizado mínimo teve o objetivo de demonstrar a capacidade econômico-financeira das empresas participantes, que poderiam ter de financiar a execução da obra com recursos próprios até a liberação dos recursos. Também foi argumentado que tal exigência em edital não causou qualquer

prejuízo às empresas participantes do certame, além de ter sido destacado que não houve impugnações aos editais da concorrência pública.

74. Desta forma, tem-se que há uma clara incompatibilidade entre a jurisprudência do TCU e o edital da licitação, e que tal incompatibilidade não foi esclarecida nos argumentos apresentados pelos jurisdicionados, uma vez que o critério do capital social integralizado mínimo não poderia ser utilizado para a demonstrar a capacidade econômico-financeira das empresas participantes.

75. Entretanto, tem-se que diante da ausência de dano ao erário aparente, e o fato de que todas as empresas que retiraram o edital participaram do certame licitatório, de forma que não houve prejuízos à licitação, deixa-se de propor a aplicação de multa aos gestores. Tal posicionamento é reforçado pelo fato de que, em que pese a incompatibilidade entre o edital da licitação e a jurisprudência do TCU, não houve a ocorrência de um erro grosseiro por parte dos gestores, uma vez que o erro grosseiro, segundo o Acórdão 2.860/2018-Plenário, seria uma conduta culposa distante daquela que seria esperada de um administrador médio, o que não se verifica no caso concreto em questão. Dessa forma, uma vez que a caracterização desse erro grosseiro seria necessária para a aplicação de sanções aos gestores segundo a LINDB, optou-se pela não aplicação da multa.

### CONCLUSÃO

76. Trata-se de auditoria realizada para examinar a conformidade e a economicidade dos atos relacionados às obras de pavimentação, recapeamento asfáltico e adequações de vias e pontes no perímetro urbano do Município de Iturama/MG, com investimento total de R\$ 23.949.094,43, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto, atual Ministério das Cidades), via Caixa Econômica Federal (Caixa) na condição de mandatária da União, e o Município de Iturama no estado de Minas Gerais.

77. Os principais achados de auditoria foram:

- a. Irregularidades no procedimento licitatório
- b. Atrasos na evolução física-financeira do empreendimento

78. Foram realizadas oitivas do Ministério das Cidades, da Prefeitura Municipal de Iturama-MG e a audiência dos senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares, determinados pelo Ministro-Relator, mediante despacho à peça 72. As respostas enviadas pelos jurisdicionados como resposta às oitivas e audiências se encontram nas peças processuais 79, 80, 81, 84, 85, 86 e 91.

79. Diante das análises das defesas apresentadas no exame técnico desta instrução, percebe-se que os indícios de irregularidade apontados foram parcialmente sanados e/ou justificados.

80. Quanto aos atrasos na evolução física-financeira do empreendimento, bem como as irregularidades no procedimento licitatório relacionadas com a restrição da competitividade da licitação, tem-se que as justificativas apresentadas pelos jurisdicionados se mostraram adequadas.

81. As justificativas apresentadas com relação à não divulgação dos valores máximos aceitáveis, bem como da avaliação de propostas com datas-bases distintas, por sua vez, não merecem prosperar, uma vez que os fatos se mostram incompatíveis com a jurisprudências do Tribunal de Contas da União e a Lei 8.666/1993. Entretanto, uma vez que a proposta vencedora do certame foi de fato a mais vantajosa para a Administração Pública, não se pode afirmar que as impropriedades encontradas pela equipe de auditoria efetivamente se converteram em um prejuízo ao erário.

82. Por sua vez, as justificativas que os auditados apresentaram com relação a restrições na competitividade do processo licitatório, como a exigência de visita ao local da obra por um responsável técnico da empresa e a necessidade de apresentação de um capital integralizado mínimo para participar do certame, também foram rejeitadas, uma vez que se mostram incompatíveis com a jurisprudência do TCU.

83. Feita esta análise, embora rejeitadas as justificativas apresentadas pelos jurisdicionados, o impacto das decisões tomadas não deveria ensejar a punição dos responsáveis, mas sim ciência à

entidade sobre a irregularidade. Tal decisão decorre do fato de que não basta o nexo de causalidade entre a ação dos gestores e a irregularidade, mas sim um erro grosseiro por parte dos administradores públicos, o qual não ocorreu em nenhuma das situações analisadas. Além disso, se deve levar em consideração não somente as irregularidades ocorridas de forma isolada, mas sim as reais dificuldades dos gestores na condução das políticas públicas. Todos esses aspectos legais, expressamente previstos na LINDB e em seu decreto regulamentador, embasaram a decisão de não se propor sanção aos gestores públicos.

84. Cabível por fim, enviar cópia do Acórdão que sobrevier aos responsáveis, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, e ao Município de Iturama/MG e arquivar este processo.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

85. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. **rejeitar** as justificativas apresentadas pelos senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares, sem aplicação de sanção pecuniária, com base no art. 12, § 3º, do Decreto 9.830/2019;

b. **dar ciência** à Prefeitura Municipal de Iturama/MG e à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TC 315/2020, que:

b.1. a não apresentação de orçamento estimado e dos critérios adequados para apresentação dos preços unitários e globais, assim como a não consideração das distorções causadas pela apresentação de propostas em datas-bases distintas ensejam em falhas graves ao processo licitatório, particularmente ao artigo 40 da Lei 8.666/1993.

b.2. é vedada a exigência de visita obrigatória ao local das obras, somente sendo cabível quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. A exigência de visita técnica sem o cumprimento dessas exigências é contrária à jurisprudência deste Tribunal, conforme Acórdãos 54/2023, 1737/2021, 1166/2020, 2098/2019, 893/2019, todos do Plenário deste Tribunal;

b.3. a exigência de a visita ser realizada somente pelo responsável técnico da empresa está em desacordo com a jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos 170/2018 e 234/2015, ambos do Plenário;

b.4. a exigência de demonstração, por parte dos licitantes, de capital integralizado mínimo, correspondente a 10% do valor estimado para a respectiva licitação, como condição para participação dos certames, afronta o art. 31, §3º, da Lei 8.666/1993, que não exige a integralização do capital, conforme Acórdãos 1101/2020, 2326/2019, 2365/2017, 1944/2015, do Plenário, 3097/2016 e 2035/2016, ambos da Primeira Câmara.

c. informar o Ministério das Cidades, a Prefeitura Municipal de Iturama/MG, a Caixa Econômica Federal e os senhores Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

## VOTO

Cuidam os autos de auditoria nas obras de pavimentação, adequações de vias e implantação de ponte em Iturama/MG, viabilizadas por meio de contrato de repasse celebrado entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o aludido município. A auditoria faz parte do plano anual de fiscalizações em obras públicas, Fiscobras 2023.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou R\$ 23.949.094,43, correspondente aos valores acordados no Contrato de Repasse 916.888/2021, dos quais R\$ 21.069.444,00 são provenientes de recursos federais, e o restante constitui a contrapartida assumida pelo município.

3. A equipe de auditoria apresentou dois achados. No primeiro, relatou indícios de irregularidades no edital de concorrência nº 2/2022, conduzido pela Prefeitura de Iturama/MG. Os auditores constataram a falta de publicação do orçamento de referência da administração, de modo que o edital continha apenas uma planilha de quantitativos e facultava aos interessados a oferta de preços com data-base variando entre dezembro/2021 e maio/2022. Com isso, o certame não possuía critérios claros de julgamento e de aceitabilidade dos preços unitário e global, contrariando o art. 40, incisos VII e X, além do §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

4. Ademais, os auditores encontraram exigências editalícias com potencial de restringir sua competitividade, em afronta ao §1º do art. 3º da citada lei, relacionada à obrigatoriedade de integralização do capital social mínimo, e de visita ao local da obra pelo responsável técnico das empresas interessadas.

5. No segundo achado, a equipe de auditoria destacou a ocorrência de atrasos na evolução física e financeira do empreendimento (peça 67) causados principalmente pela não liberação das verbas federais pactuadas. Apesar de a obra ter sido autorizada em julho/2022, a União não havia transferido os recursos sob sua responsabilidade até o final daquele ano. Considerando esse cenário, a obra foi paralisada logo após a execução dos primeiros serviços, com um percentual de execução acumulado de apenas 5,63% do total.

6. Diante desses relatos, autorizei as audiências do Sr. Clélio Soares de Souza, presidente da comissão de licitação, e do Sr. Hugo Henry Martins de Assis Soares, na condição de parecerista jurídico, para que apresentassem razões de justificativa quanto às irregularidades relacionadas à ausência de critérios claros de julgamento e de aceitabilidade dos preços (peça 72). Também, determinei a realização de oitivas junto à Prefeitura de Iturama/MG e ao Ministério das Cidades, sucessor do extinto MDR, para que se manifestassem sobre os apontamentos.

7. Após a apresentação das respostas, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) elaborou instrução de mérito com pareceres uniformes (peças 93-95). Em síntese, propõe rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis, mas sem a aplicação de sanção pecuniária, com fundamento no art. 12, § 3º, do Decreto 9.830/2019. Além do mais, sugere dar ciência à Prefeitura de Iturama/MG e à Caixa Econômica Federal sobre as irregularidades encontradas, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

8. Feito este breve resumo processual, passo a decidir.

## II

9. Em suas razões de justificativa (peça 84), os responsáveis alegam que, conjuntamente com o edital, deram ampla divulgação ao orçamento de referência. Este documento teria sido elaborado inicialmente com a data-base de dezembro/2021 e publicado no sítio eletrônico do município.

10. Esclarecem que, num segundo momento, o orçamento foi atualizado para a data-base de abril/2022, sendo essa informação transmitida aos licitantes, sendo adotado como valor máximo de



referência. Além disso, destacam que tal procedimento não gerou qualquer questionamento durante o certame, que contou com a apresentação de três propostas.

11. Além do mais, defendem que o edital estaria em conformidade com as orientações recebidas da Caixa Econômica Federal, mandatária da União no contrato de repasse. E a liberdade dada aos licitantes para a escolha da data-base levou em consideração a preocupação com a defasagem dos preços e a alta probabilidade de ocorrer uma licitação deserta, conforme ocorrera em municípios vizinhos.

12. Ponderam ainda que apesar de as propostas das licitantes terem sido apresentadas com datas-bases distintas, não teria havido prejuízo no julgamento devido à escolha daquela com menor valor nominal, sendo a única com valor inferior ao orçamento atualizado. E, por fim, que o resultado não sofreu impugnação das empresas ou de quaisquer outros interessados.

13. A AudUrbana concluiu que estes argumentos não deveriam ser acolhidos pois, de fato, a administração municipal não forneceu um orçamento de referência aos licitantes, tampouco deu divulgação ao mesmo. Por conseguinte, o edital não continha critérios claros de julgamento e de aceitabilidade dos preços global e unitário, o que poderia ter ocasionado entraves à obtenção de propostas mais vantajosas à administração.

14. Estou de acordo com tal posicionamento. De fato, os responsáveis não trouxeram documentos que comprovassem a publicação do orçamento de referência juntamente com o edital de licitação. E consultando o sítio eletrônico<sup>1</sup> da Prefeitura de Iturama/MG, não identifiquei a divulgação de tal documento.

15. Além do mais, os responsáveis não demonstraram que o edital continha critérios claros de julgamento e de aceitabilidade dos preços, de modo que não vislumbrei justificativas para a liberdade concedida aos licitantes de apresentar suas propostas com data-base que poderia variar entre dezembro/2021 e maio/2022. O resultado prático dessa permissão foi o recebimento de três propostas com diferentes referências:

Tabela 1 – Propostas das licitantes no Edital de Concorrência 2/2022

Empresa	Valor	Data-Base
JR Santa Fé Pavimentação e Construções Ltda.	R\$ 23.949.094,43	Abril/2022
BT Construções Ltda.	R\$ 24.206.379,33	Maior/2022
Coplan Construtora Planalto Ltda.	R\$ 24.058.893,51	Dezembro/2021

Fonte: peças 56, 61 e 62.

16. Apesar de a empresa JR Santa Fé Pavimentação e Construções Ltda. ter apresentado o menor valor nominal, não é possível afirmar que sua proposta seria a mais vantajosa para a administração, justamente porque os preços são próximos e sua data-base é distinta das demais licitantes, prejudicando a comparação.

17. Além do mais, a ausência de critérios claros de julgamento e de aceitabilidade levou as duas outras empresas a apresentarem preços acima do valor máximo que seria aceito pela administração, de R\$ 23.950,018,70, referente a abril/2022 (peça 55, p. 2). Desse modo, verifico um evidente prejuízo ao certame, por não ter havido efetiva competição entre os interessados, o que resultou em uma contratação com desconto de apenas 0,004%.

18. Apesar da alegação de que o edital teria sido elaborado de acordo com as orientações da Caixa, nem o município, nem os responsáveis, apresentaram qualquer documento que evidenciasse tais orientações. Ao contrário, o banco enfatizou que “a responsabilidade pertinente aos processos

<sup>1</sup> <https://transparencia.iturama.mg.gov.br/paginas/publico/lei12527/licitacoes/consultarLicitacao.xhtml?tipo=int>

licitatórios cabe exclusivamente aos Proponentes das operações, que devem atender a Lei 8.666/93” (peça 86, p.2).

19. Sendo assim, concluo que todo esse procedimento passou à margem dos dispositivos legais vigentes. O art. 40 da Lei 8.666/1993 dispõe que o edital de licitação deve conter o orçamento estimado pela administração, além de indicar, obrigatoriamente, o critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos, e os critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global.

20. Desse modo, devem ser rejeitadas as razões de justificativa dos Srs. Clélio Soares de Souza e Hugo Henry Martins de Assis Soares, na condição, respectivamente, de presidente da comissão de licitação, e de parecerista jurídico.

21. Apesar de ser compreensível a preocupação a respeito da evolução dos preços dos insumos e do risco de licitação deserta, seria esperada conduta diversa dos responsáveis mesmo nesta situação. Isso porque não havia impedimentos para que utilizassem uma data-base fixa como referência. Como asseverado pela equipe de auditoria, o edital foi publicado em 24/5/2022, apenas quatro dias antes da atualização do orçamento, de modo que não vislumbrei razões para que a prefeitura deixasse de fixar o mês de abril/2022 como referência para as propostas.

22. Logo, devo concluir que houve erro grosseiro do presidente da comissão de licitação ao se abster de definir e publicar o orçamento de referência, e não estabelecer critérios claros de julgamento e de aceitabilidade dos preços. Quanto ao parecerista jurídico, erro grosseiro por emitir parecer favorável à minuta de edital, mesmo contendo tais irregularidades, o que prejudicou a comparabilidade e a escolha da proposta mais vantajosa pela administração municipal.

23. Assim, diverjo do entendimento exposto pela AudUrbana, que considerou tais erros escusáveis. Entendo que a falta de publicação dos orçamentos, aliado à ausência de critérios claros de avaliação e julgamento das propostas, representam grave infração à norma legal, dado que tem o potencial de comprometer a lisura do certame. Os seguintes excertos da jurisprudência desta Corte indicam este mesmo sentido:

A ausência de critério de aceitabilidade dos preços unitários em edital de licitação para contratação de obra, em complemento ao critério de aceitabilidade do preço global, configura erro grosseiro que atrai a responsabilidade do parecerista jurídico que não apontou a falha no exame da minuta do ato convocatório, pois deveria saber, como esperado do pareceristas médio, quando as disposições editalícias não estão aderentes aos normativos legais e à jurisprudência.

Acórdão 615/2020-Plenário. Relatora Ministra Ana Arraes.

A inexistência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários nos processos licitatórios não é mera impropriedade de natureza formal, pois representa grave infração à norma legal, nos termos do art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Acórdão 3.182/2016-Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas.

A exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa, pois permite verificar a adequação do preço estimado àquele que é praticado no mercado, assim como o volume de recursos orçamentários que serão necessários.

Acórdão 792/2008-Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler.

A apresentação do orçamento estimado em anexo ao instrumento convocatório é um dever expressamente previsto em Lei, não podendo o gestor deixar de cumpri-lo (art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993). Devem ser fixados, de maneira clara e objetiva, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, bem como estabelecidos os preços máximos aceitáveis para a contratação dos serviços, tendo por referência os preços de mercado e as especificidades do objeto.

Acórdão 1.094/2004-Plenário. Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.

24. Mesmo considerando as disposições mais recentes da Lei de Introdução às Normas do Direito, não há como afastar a constatação de erro grosseiro por parte dos responsáveis. Isso porque não avalio como erro interpretativo ou justificável à luz das dificuldades enfrentadas pelo gestor, e sim, de grave inobservância das normas legais, devendo ser reprimido por esta Corte na fiscalização das verbas federais.

25. Deste modo, proponho a aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU, sem prejuízo de expedir ciência aos órgãos interessados sobre as irregularidades encontradas.

### III

26. Os apontamentos relativos à exigência de visita técnica pelos licitantes, e à integralização de capital mínimo também foram abordados pela Prefeitura de Iturama/MG em resposta à oitiva (peça 84).

27. Afirma que a obrigatoriedade da visita ao local é possível desde que o ato se verifique imprescindível ao cumprimento das obrigações contratuais. Assim, a complexidade de parte das obras previstas justificaria essa exigência junto aos responsáveis técnicos das empresas interessadas. Nesse aspecto, detalha a complexidade das obras de revitalização da ponte. E, em conclusão, alega que a exigência não teve como objetivo restringir os participantes, mas garantir o pleno conhecimento do local de execução das obras.

28. A despeito desses argumentos, a AudUrbana avaliou que a regra editalícia não se adequava à jurisprudência desta Corte, posição essa com a qual me alinho integralmente.

29. A exigência de visita ao local das obras é um instrumento que pode ser utilizado pela administração para assegurar que os interessados tenham ciência do objeto e dos desafios que serão impostos para a consecução da obra, desde que essa seja medida imprescindível e justificada ao longo da fase interna da licitação. O problema é que o edital não permitiu que tal visita fosse substituída por uma declaração dos licitantes de que possui pleno conhecimento do objeto. Ainda mais por exigir que a visita fosse feita pelo responsável técnico da empresa interessada na licitação.

30. Sendo assim, as regras editalícias acabaram potencialmente restringindo a participação de outras empresas, o que contraria a jurisprudência desta Corte, conforme alguns excertos a seguir indicados:

A vistoria ao local da prestação dos serviços somente deve ser exigida quando imprescindível, devendo, mesmo nesses casos, o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico da licitante de que possui pleno conhecimento do objeto, das condições e das peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.

Acórdão 2.098/2019-Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas.

A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. Sendo imprescindível a visita técnica, restringe a competitividade a exigência de sua realização somente pelo responsável técnico da licitante ou em única data.

Acórdão 1.447/2015-Plenário. Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.

A exigência de visita técnica antes da licitação é admitida, desde que atendidos os seguintes requisitos: (i) demonstração da imprescindibilidade da visita; (ii) não imposição de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra; e (iii) não seja estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados.

Acórdão 2.826/2014-Plenário. Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

A vistoria técnica, quando necessária, pode ser realizada por qualquer preposto da licitante, desde que possua conhecimento técnico suficiente para tanto, ou até mesmo ser terceirizada para profissional competente, a fim de ser ampliada a competitividade do procedimento licitatório, não se podendo exigir que a visita seja feita por engenheiro do quadro permanente da licitante.

Acórdão 2.672/2016-Plenário. Ministro Benjamin Zymler.

31. Quanto à exigência de integralização do capital social mínimo, a Prefeitura de Iturama/MG defende que buscou avaliar a capacidade econômico-financeira das empresas participantes, considerando a possibilidade de arcarem com a execução da obra usando recursos próprios até a liberação dos recursos do contrato de repasse. E que tal exigência não causou qualquer prejuízo às empresas interessadas, e que não houve impugnações ao edital.

32. Entretanto, como bem lançado pela AudUrbana, o critério do capital integralizado mínimo não poderia ser utilizado para demonstrar a capacidade econômico-financeira das empresas, por expressa ausência de previsão legal. Sobre o tema, a jurisprudência desta Corte também é clara:

É ilegal a exigência, como condição de habilitação em licitação, de capital social integralizado mínimo. Tal exigência extrapola o comando contido no art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993, que prevê tão somente a comprovação de capital mínimo como alternativa para a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Acórdão 2.326/2019-Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler.

33. Apesar disso, pondero não haver indícios de que as exigências irregulares tiveram efeito prático em afastar a apresentação de propostas pelas licitantes. Assim, considero suficiente expedir ciência aos órgãos sobre as falhas identificadas, com vistas a evitar a ocorrência de outras semelhantes, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

#### IV

34. Por fim, quanto aos atrasos na execução física e financeira da obra, o representante do Ministério das Cidades informou que esses ocorreram em razão do período eleitoral e do julgamento da ADPF 1.014 pelo STF, que avaliava a constitucionalidade das emendas classificadas como RP9. Destacou que, considerando a decisão de mérito daquela Suprema Corte, a continuidade do contrato de repasse em tela ficou condicionada à expedição de regulamentação pelo ministério, que foi efetivada por meio da Portaria 462/2023. Assim, após a regularização do feito, houve a liberação de recursos à Caixa Econômica Federal para o prosseguimento da obra.

35. A Prefeitura de Iturama/MG também afirmou que a liberação de recursos foi regularizada, não havendo prejuízos ao acordo firmado, e que uma nova medição da obra estaria prestes a ser concretizada, com posterior liberação dos recursos à empresa contratada.

36. No exame de mérito, a AudUrbana acatou os argumentos apresentados, dado que o atraso na liberação dos recursos foi justificado e posteriormente saneado.

37. De fato, ao verificar o Portal TransfereGov<sup>2</sup>, pude constatar que os recursos federais previstos foram repassados integralmente no ano de 2023, nos meses de maio, setembro e dezembro, o que demonstra a regularização do fluxo financeiro do empreendimento. Além do mais, as medições acumuladas<sup>3</sup> já alcançaram 54,39% do total contratado, até o final de 2023.

38. Desse modo, aquiesço às conclusões da unidade instrutiva, sendo desnecessários encaminhamentos adicionais quanto ao tema.

<sup>2</sup>

<https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/ListarRepases/ListaDeRepasesOBsConfluxoEfetuadas.do?iProposta=1667949>

<sup>3</sup> <https://medicao.transferegov.sistema.gov.br/medicao/acompanhamento/proposta/1667949/contrato/9633/medicao/listar>



Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de fevereiro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 138/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.929/2022-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).
  - 3.2. Responsáveis: Clélio Soares de Souza (651.981.586-15); Hugo Henry Martins de Assis Soares (091.934.606-51).
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto); Município de Iturama/MG.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Daniel Ricardo Davi Sousa (OAB 94.229/MG) e outro.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria nas obras de pavimentação, adequações de vias e implantação de ponte em Iturama/MG, viabilizadas por meio de contrato de repasse celebrado entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o aludido município;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Clélio Soares de Souza (651.981.586-15), presidente da comissão de licitação, e Hugo Henry Martins de Assis Soares (091.934.606-51), na condição de parecerista jurídico;

9.2. aplicar individualmente aos responsáveis identificados no subitem anterior, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de Iturama/MG e à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. a não apresentação de orçamento estimado e dos critérios adequados para apresentação dos preços unitários e globais, assim como a não consideração das distorções causadas pela apresentação de propostas em datas-bases distintas ensejam em falhas graves ao processo licitatório, particularmente ao artigo 40 da Lei 8.666/1993.

9.4.2. é vedada a exigência de visita obrigatória ao local das obras, somente sendo cabível quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. A exigência de visita técnica sem o cumprimento dessas exigências é contrária à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.098/2019, 1.447/2015, 2.826/2014, todos do Plenário deste Tribunal;

9.4.3. a exigência de a visita ser realizada somente pelo responsável técnico da empresa está em desacordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 170/2018 e 2.672/2016,

ambos do Plenário;

9.4.4. a exigência de demonstração, por parte dos licitantes, de capital integralizado mínimo, correspondente a 10% do valor estimado para a respectiva licitação, como condição para participação dos certames, afronta o art. 31, §3º, da Lei 8.666/1993, que não exige a integralização do capital, a exemplo dos Acórdãos 1.101/2020 e 2.326/2019 do Plenário;

9.5. notificar o Ministério das Cidades, o Município de Iturama/MG, a Caixa Econômica Federal e os responsáveis sobre o teor deste acórdão.

10. Ata nº 4/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/2/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0138-04/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral