

Processo n.: 1.092.389
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Monte Sião
Denunciante: Worldcom Comercial Ltda-ME
Referência: Edital de Tomada de Preços n. 002/2020, Processo Licitatório n. 111/2020, cujo objeto é a contratação 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, compreendendo material e mão de obra.

À Secretaria da Primeira Câmara

Tratam os autos de denúncia com pedido de liminar de suspensão do certame formulada pela empresa Worlcom Comercial Ltda. – ME em face de suposta irregularidade no edital da Tomada de Preços nº 002/2020, Processo Licitatório n.111/20, deflagrada pelo Município de Monte Sião, que tem por objeto a “contratação para execução e obra pública na planta da iluminação pública de substituições de lâmpadas por luminárias de Led para a Diretoria de Obras Urbanas e Rurais”.

A denunciante insurge-se contra o edital especificamente quanto as exigências referentes à qualificação técnica, itens 3.3.4.3, subitem 3.3.4.3.1, que preveem a apresentação de Atestado de visita técnica emitido após a realização presencial de visita técnica ao local da execução dos serviços, cláusulas que em seu entender, são restritivas a ampla participação e competitividade pois criam empecilhos e dificuldades ao acesso de empresas que estão situadas em localidades distantes para a execução do objeto licitado, além de permitir que os licitantes tomem conhecimento, antecipadamente, das empresas que participarão do certame licitatório, favorecendo a formação de cartéis e ferindo o princípio da isonomia, previsto no *caput* do artigo 5º, da Constituição Federal e afrontando os preceitos constantes no art. 30, inciso III e no art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Acolhendo a proposição contida no relatório de Triagem n. 565 (Peça 6 do SGAP), o Conselheiro Presidente recebeu a petição e a documentação que a acompanha como denúncia e determinou sua autuação e distribuição, em 16/07/2020 (Peça 7 do SGAP).

Distribuídos os autos à minha relatoria (Peça 8 do SGAP) e recebidos em meu gabinete na mesma data, verifiquei a proximidade do prazo para a realização da abertura das propostas, marcada para o dia 17/07/20. Determinei o seu encaminhamento com urgência para as análises da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) e da 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (1ª CFOSE) tendo em vista a data de realização do certame e o pedido cautelar da denunciante (Peça 9 do SGAP).

A CFEL manifestou-se pela irregularidade das exigências quanto à qualificação técnica, e concluiu pela procedência da denúncia nos itens combatidos, nos termos de sua fundamentação a seguir (Peça 10 do SGAP):

Acerca da visita técnica, o edital da Tomada de Preços nº 002/2020 dispõe (fls. 03/04 da peça nº 5, código de arquivo 2160096, do processo eletrônico):

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 obrigatória 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 indispensável a ser incluído no envelope “Documentação”**. A ausência do “Atestado de Visita” inabilitará a proponente, impossibilitando a abertura dos envelopes de proposta de preços. (destaques no original)

A exigência de comprovação de visita técnica dos licitantes tem fundamento no art. 30, III, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

O entendimento predominante do Tribunal de Contas da União é no sentido de que, se prevista no edital, a visita técnica deve ser facultada aos licitantes, não sendo, portanto, obrigatória, o que exige justificativa por parte da Administração:

9.2.4. nas próximas licitações, abstenha-se de exigir visita técnica em seus instrumentos convocatórios como requisito de habilitação do certame, em dissonância com os arts. 3º, caput e § 1º, inciso I, e 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 c/c art. 5º do Decreto n. 5.450/2005, a não ser quando for condição imprescindível ao conhecimento das particularidades do objeto a ser licitado e desde que esteja justificada essa opção, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto (Acórdão nº 1955/2014 – Plenário).

O TCU tem evoluído o seu entendimento no sentido de que a visita técnica não é o único meio de o licitante tomar conhecimento das informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto do certame licitatório. Na visão do Tribunal de Contas, a visita pode ser substituída por declaração prestada pela empresa ao órgão contratante, informando que conhece as condições.

Além do mais, a visita técnica possibilita o conhecimento prévio dos participantes, o que facilita o conluio, restringe a competitividade, prejudica a satisfação dos princípios da moralidade e da isonomia e contribui para possíveis fraudes. O fator surpresa é um importante aliado da Administração no caminho de garantir certames nos quais haja efetiva disputa e obtenção da proposta mais vantajosa.

Com efeito, a obrigatoriedade da visita técnica já foi pacificada pelo TCU como restritiva ao caráter competitivo. A visita técnica deve ser compreendida como um

direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigatoriedade imposta pela Administração (Acórdãos nos 1.174/2008, 2.150/2008, 727/2009, 1.842/2013 e 234/2015, todos do Plenário).

In casu, em que pese constar do item 3.3.4.3.4 as finalidades da visita técnica, não consta do edital justificativa para a sua obrigatoriedade, conforme se verifica:

3.3.4.3.4. A visita técnica terá por finalidade:

3.3.4.3.4.1. Conhecimento das áreas e dos locais em que serão prestados os serviços e executadas as obras;

3.3.4.3.4.2. Solicitação de esclarecimentos necessários a formulação da proposta e futura execução do objeto.

3.3.4.3.4.3. 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. (destaque no original)

Portanto, considerando que no certame em tela a Administração impõe no edital a visita técnica, não facultado ao licitante comparecer ou não ao local, por isto ser a visita obrigatória restritiva; considerando que a decisão é ato discricionário da Administração, que no caso de optar pela obrigatoriedade da visita técnica precisa apresentar justificativas, o que não se visualiza no edital em comento; considerando que a visita técnica obrigatória restringe a competição do certame; considerando que é possível anexar ao edital relatório fotográfico com as imagens necessárias para a execução do objeto em exame; considerando o custo da visita técnica para as empresas localizadas em região distante do Município de Monte Sião, o que compromete o valor das suas propostas em relação às propostas apresentadas pelas empresas localizadas no referido Município; e considerando que a visita técnica obrigatória permite o conluio entre os licitantes e, por conseguinte, fraude à licitação, esta Unidade Técnica entende que o edital é irregular ante a ausência de justificativa plausível para a exigência de visita técnica obrigatória, sendo que é possível que o edital apresente todas as condições técnicas para a execução do objeto em tela.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (1ª CFOSE), em seu relatório técnico, concluiu (Peça 12 do SGAP):

No caso concreto, a Administração não justificou em edital os motivos da imprescindibilidade da visita técnica. Ressaltasse que o objeto (troca de sistema de iluminação de lâmpadas de vapor de sódio por lâmpadas de LED) já é de amplo domínio de diversas empresas e consiste, basicamente, na mobilização de um caminhão guindauto com mão de obra qualificada para acessar os pontos de iluminação dos postes e efetuar a troca das luminárias e braços. Assim, no entendimento desta Unidade Técnica, não possui qualquer complexidade que justifique a realização imprescindível de visita técnica. Cabe à Administração Municipal demonstrar as razões para que tal exigência seja obrigatória.

Em face do exposto, esta Unidade Técnica entende que a denúncia é procedente, corroborando com o entendimento da CFEL emitido em relatório do dia 20/07/2020, alinhado, à decisão proferida por esta Corte de Contas no Acórdão da Representação 987909 – 1ª Câmara, senão vejamos:

“6. A imposição editalícia quanto à vistoria prévia aos locais da realização dos serviços pode restringir a competitividade da licitação,

notadamente quando impõe ônus financeiro desnecessário aos interessados.” (Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho).

Inicialmente cumpre ressaltar que a exigência de visita técnica não constitui irregularidade, conforme se constata da leitura do art. 30, inciso III da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

[...] a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:

III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Em que pese a possibilidade da exigência em questão, há que se observar que a fixação de visita técnica prescinde de justificativas fundamentadas na fase interna do procedimento. Ademais, conforme os entendimentos desta Corte e do TCU, tal exigência, encontra amparo quando há complexidade em seu objeto, sendo demonstrado então pela entidade licitante, motivadamente, a necessidade de conhecimento prévio de visita ao local frente ao conhecimento detalhado do local ou do serviço a ser executado pela dificuldade em que apresentará na sua execução. No caso, constata-se da leitura das especificações que objeto licitado configura-se como objeto comum, existindo grande oferta de prestadores de serviços capazes de fornecê-los, como bem explanado pela Unidade Técnica-1ª CFOSE, constituindo basicamente, na mobilização da utilização de um caminhão guindauto com mão de obra qualificada para acessar os pontos de iluminação dos postes e efetuar a troca das luminárias e braços.

Portanto, a imposição de visita técnica, para a obtenção do atestado exigido no item 3.3.4.3, bem como a comprovação da ida ao local pelo(s) interessado(s) para conhecimento dos serviços a serem prestados, exigência do item 3.3.4.3.1, configuram, de fato, restrição ao caráter competitivo do certame, sem motivação que caracterize sua legalidade.

Reiteradamente tenho decidido¹ acerca da importância da justificativa/motivação dos atos administrativos produzidos pela Administração Pública, pois entendo que deve ser prática usual e obrigatória dos gestores nas contratações públicas (concorrências, pregões, tomadas de preços, sistemas de registro de preços, dispensa, inexigibilidade, etc.), incluídos os agentes políticos e públicos detentores de delegação de poderes e ou de atribuição legal, a motivação técnica e de preço na fase preparatória (ou de planejamento) do procedimento licitatório, em caso de inclusão de exigências que, de algum modo, restrinjam a participação de interessados e ou demonstrem os valores a serem dispendidos pela Administração Pública.

Em relação à indispensabilidade de motivação/justificativa, apresento a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

Representação acerca de supostas irregularidades em procedimento licitatório. **Exigência de marca específica em Edital, sem justificativa técnica que a respaldasse. Restrição ao caráter competitivo do certame e inobservância dos princípios constitucionais da legalidade e da isonomia.** Conhecimento. Procedência. Ciência à interessada. Determinações. Juntadas às contas. (Processo nº 013.811/2001-3) (Grifou-se)

A doutrina da Profª. Maria Sylvia Zanella Di Pietro também é uníssona quanto a obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos:

¹ Denúncias **1015869**, **1015836** e **1015740** (por exemplo).

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. **Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias.** A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 29ª ed. Rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro; Forense, 2016. Página 113) – **(Grifou-se)**

Dessa forma, adotando como razões de decidir o relatório técnico da CFEL e da 1ª CFOSE, e considerando a plausibilidade das alegações da Denunciante, denotada pela existência da fumaça do bom direito por ela invocada em face de evidente arbitrariedade constante do edital e considerando ainda o *periculum in mora*, porquanto o recebimento das propostas já ocorreu no dia 17/7/2020, conforme pode ser verificado no site da Prefeitura de Monte Sião na consulta realizada no dia 31/07/20², o procedimento ainda encontra-se em *andamento*, o que deve ser caso de se proceder à suspensão imediata do Tomada de Preços n. 002/2020, Processo Licitatório n. 111/2020, promovida pela Prefeitura Municipal de Monte Sião, na fase em que se encontra.

Assim, no exercício da competência prevista no art. 197 c/c art. 264 do Regimento Interno – Resolução 12/2008, **determino, inaudita altera parte, a suspensão liminar do certame (Tomada de Preços n. 002/2020, Processo Licitatório n. 111/2020)**, devendo os responsáveis se absterem de qualquer ato tendente a efetivar a contratação, *ad referendum* da 1ª Câmara, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

Intimem-se o Prefeito Municipal, Sr. José Pocai Júnior e a Presidente da Comissão de Licitação, Sra. Danieli Antônia Domingues de Faria, via e-mail e por publicação no Diário Oficial de Contas, na forma do art. 166, § 1º, inciso II do Regimento Interno, para que comprovem a suspensão da licitação, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, sob pena de aplicação da multa acima referida e apresente a este Tribunal a documentação referente às fases interna e externa de todo o procedimento licitatório, bem como justificativas acerca das exigências contidas nos item 3.3.4.3.4 do Edital referente a obrigatoriedade de visita técnica.

O Prefeito Municipal de Monte Sião deverá ainda ser informado de que, se a Tomada de Preços nº 002/2020 for anulada ou revogada, (1) deverá encaminhar a este Tribunal cópia do comprovante de publicação da anulação ou revogação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica); e (2) caso seja publicado novo edital com objeto idêntico ou semelhante ao da Tomada de Preços n. 002/2020, Processo Licitatório n. 111/2020, deverá, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, encaminhar a este Tribunal cópia do novo edital e do comprovante de sua publicação, bem como fazer expressa menção à presente Denúncia nº 1.092389, na correspondência oficial de encaminhamento da documentação, sob pena de aplicação de multa (art. 85, III, da Lei Orgânica).

² <https://www.montesiao.mg.gov.br/licitacoes>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Durval Ângelo



Deverão ser disponibilizadas ao Prefeito Municipal e a Presidente da Comissão de Licitação cópias da inicial, relatórios técnicos e da presente decisão.

O denunciante deverá ser cientificado do teor desta decisão.

Ao final, os autos devem retornar ao meu Gabinete.

Tribunal de Contas, 6 de agosto de 2020.

Conselheiro Durval Ângelo
Relator
(Assinado digitalmente)