

**Processo nº:** 1.092.345  
**Natureza:** Denúncia  
**Denunciante:** Ilumitech Construtora Ltda.  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Viçosa  
**Ano Ref.:** 2020

À Secretaria da Segunda Câmara,

Trata-se de Denúncia apresentada por Ilumitech Construtora Ltda., por meio de seus advogados, peça 2 do SGAP, instruída com documentos, em face do edital da Concorrência Pública nº 08/2020 – Registro de Preço nº04/2020, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Viçosa, para “Contratação de empresa para execução dos serviços de fornecimento e instalação de Iluminação Pública, com tecnologia LED, a serem efetuados através de obra de engenharia elétrica, por empresa devidamente credenciada na concessionária local, no município de Viçosa -MG”.

O preço estimado para referida contratação é de R\$ 14.468.713,64 (quatorze milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, setecentos e treze reais e sessenta e quatro centavos).

Protocolizada nesta Corte de Contas em 19/06/2020, sob o nº 6208311, a petição foi autuada como Denúncia em 24/06/2020 (peça 4), sendo distribuída à minha relatoria em 02/07/2020, conforme termo de distribuição disponível no SGAP, peça 16.

O edital de Concorrência Pública nº 08/2020 – Registro de Preço nº04/2020, objeto da presente Denúncia, foi deflagrado concomitante à vigência do edital de Concorrência Pública nº 03/2020, Processo nº557/2020, objeto da Denúncia nº 1.088.815, em que determinei, em medida cautelar, a permanência da suspensão do certame, uma vez que, também foi suspenso por ato da Administração. Em cumprimento à diligência efetuada naqueles autos, os intimados enviaram a documentação solicitada, peças 48/50 do SGAP, dos autos da Denúncia nº 1088815, a serem posteriormente apreciados.

A denunciante aponta diversas irregularidades no edital, requerendo a suspensão liminar do certame.

Com a finalidade de subsidiar uma possível decisão de concessão de medida cautelar de suspensão do certame, determinei o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica desta Corte, para análise das questões denunciadas e do Edital da Concorrência Pública nº 08/2020, em caráter de urgência.

Assim, passo à análise das alegações da denunciante, e dos apontamentos acrescidos pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL e pela 2ª. Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 2ª CFOSE:

## **I – DOS APONTAMENTO DA DENUNCIANTE**

### **I.1. Inadequação do uso do Sistema de Registro de preços para a contratação do objeto**

A denunciante apontou como irregular, a utilização do sistema de registro de preços para a contratação dos serviços de engenharia, “os quais possuem natureza continuada”, e que, “o art. 15, II, da Lei 8666/93 concebeu a utilização do sistema de registro de preços, exclusivamente, para a efetuação de compras”.

Aduziu, que a doutrina e a jurisprudência excepcionalizam o emprego do Sistema de Registro de Preços (SRP) apenas para serviços que não sejam continuados e que não apresentem grau de complexidade técnica, o que não se mostra presente no certame em apreço, como se pode verificar na descrição do objeto, subitem 1.3.1, do Projeto Básico, Anexo ao Edital.

Citou julgados desta Corte e, também, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a matéria e, entendendo pela “inadequação do emprego do sistema de registro de preços para licitar os serviços compreendidos pelo objeto do presente certame”, requereu a esta Corte que “ordene a supressão de tal determinação do bojo do instrumento convocatório, devendo o município proceder à realização das adequações necessárias na redação do Edital” (peça 2).

### **Análise da CFEL**

Sobre esse apontamento, a CFEL destacou que “o sistema de registro de preços (SRP), está explicitado nos § 1º a 6º, do art. 15 da Lei nº 8.666/93” e que o §3º deste mesmo artigo, estabelece que o sistema de registro de preços será regulamentado por decreto.

Salientou, que a doutrina balizou o entendimento sobre o uso do SRP e que o Decreto nº 46311/2013, regulamenta o sistema de registro de preços no Estado de Minas

Gerais, pontuando que a utilização do sistema de registro de preços é cabível nas seguintes hipóteses, do art. 3º. do Decreto Federal nº 7.892/2013 (p.4, peça 18):

- I. quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II. quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III. quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV. quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

A Coordenadoria de Fiscalização de Análise de Editais ponderou, que “só poderá ser objeto do Sistema de Registro de Preços aquelas compras ou serviços em que não se pode mensurar a expectativa da demanda”, sendo, pois, incompatível com “a natureza continuada do serviço de fornecimento e instalação de iluminação pública” (p.5, peça 18).

E explicou, *in verbis*:

A natureza frequente, mas eventual, das contratações de bens com preços registrados, conflita com a impossibilidade de interrupção e perenidade dos serviços de prestação continuada. Da mesma forma, a indefinição prévia acerca do quantitativo demandado (consequência direta da eventualidade de contratação), próprio dos objetos de registro de preços, opõe-se, igualmente, aos serviços contínuos, os quais pela perenidade de sua necessidade, são de plena delimitação quantitativa pela Administração Pública. Nestes, qualquer variação de demanda das estruturas da Administração resolve-se na disciplina do §1º do art. 65 da lei de licitações, através de acréscimos ou supressões, até o limite de 25% do valor atualizado do contrato.

Verificou que, no caso em comento, “houve a previsão de quantitativos para os materiais, insumos e serviços que devem ser realizados” e que o objeto da licitação, constante no Projeto Básico, compreende o “fornecimento de projetos executivos e projetos luminotécnicos”, além do “fornecimento e instalação de luminárias com tecnologia LED” (p.5, peça 18).

Em resumo, a CFEL entendeu pela procedência do apontamento efetuado pela denunciante e do não cabimento do uso do Sistema de Registro de Preços – SRP, para

a contratação do objeto da Concorrência Pública nº 08/2020 – Registro de Preço nº04/2020.

Outrossim, entendeu pela remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços e Engenharia – CFOSE, para análise da “possibilidade da adoção de registro de preços para o objeto em apreço”, em vista da especificidade do objeto e da documentação (p.5, peça 18).

### **Análise da 2a. CFOSE**

Sobre a legalidade do uso do Sistema de Registro de Preços – SRP, para a contratação do fornecimento e instalação de luminárias LED com fornecimento de projetos executivos e luminotécnicos, a 2ª CFOSE evidenciou os pressupostos mencionados pela denunciante e pela CFEL, e o disposto no art. 3º do Decreto Federal 7.892/2013, destacando, a contratação frequente, o parcelamento, o atendimento a mais de um órgão ou entidade e a imprevisibilidade do quantitativo.

De acordo com a 2ª. CFOSE, consta no item 1.3.1 do Projeto Básico que “compete ao contratado a modernização e a expansão da rede de iluminação municipal, a partir da troca de luminárias antigas por LED (“retrofit”) ou da expansão da rede (instalação de novos pontos + fornecimento e instalação das luminárias LED). O serviço é composto, ainda, da elaboração de projetos luminotécnicos e executivos destas modernizações e expansões. O item 1.3.2 do projeto básico apresenta a previsão dos materiais, serviços e mão de obra” (p.3/4, peça 22).

Primeiramente, analisou a questão sob o tema levantado pela denunciante, da complexidade do serviço, explicando que “a adoção do SRP deve estar atrelada à aquisição rotineira de bens e serviços padronizados, com características bem definidas, de forma que se registre em ata o valor do serviço e, toda vez que ele se tornar necessário, ele será contratado e prestado de forma padronizada” e que assim, “a adoção do SRP para a prestação de um serviço de engenharia deve se atrelar a serviços de baixa complexidade técnica”.

Observou, que “existe forte divergência na doutrina sobre a legalidade de se permitir o SRP na contratação de qualquer serviço de engenharia, comum ou complexo”, e que, a contratação em análise “inclui, dentre outros serviços, a elaboração de projetos

luminotécnicos e de projetos executivos de engenharia”, que consiste em trabalho “majoritariamente intelectual”, não se enquadrando na classificação de padronização e baixa complexidade.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia também analisou o apontamento da inadequação do uso do SRP, sob o aspecto da frequência do serviço, no sentido de ser ou não continuado.

Ressaltou, que a modernização de um parque de iluminação pública tem natureza continuada, por ser planejado e apresentar execução rotineira e continuada, até a finalização da empreitada, com rotas planejadas, para que as trocas das luminárias sejam realizadas de forma ordenada e em sequência, sendo incompatível, portanto, “a utilização do SRP sob o aspecto da frequência” (p.4, peça 22).

Sob a questão da imprevisibilidade, a 2ª. CFOSE verificou que a contratação em comento será executada em duas frentes: a troca de luminárias em pontos existentes e a expansão com a instalação de novos pontos.

Explicou que “não há que se falar em imprevisibilidade”, em relação à troca de luminárias, uma vez que “a Prefeitura sabe quantos pontos de iluminação existem e pretende trocar todos”.

E ressaltou, que o mesmo ocorre em relação à expansão, “uma vez que o planejamento urbano estabelece previamente as necessidades de expansão de rede e quaisquer imprevistos poderiam ser resolvidos por meio dos acréscimos e supressões previstas no art. 65 da lei de licitações”, como discorrido pela CFEL (p. 5, peça 22).

Salientou que, “portanto, novamente verifica-se a incompatibilidade no uso do SRP na licitação em tela”, colacionando excerto da Denúncia nº 959038, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, que julgou incompatível o uso do SRP para contratação de obras e serviços de engenharia não padronizados (p.5/6, peça 22).

Por fim, considerou procedente a denúncia, “quanto à inadequação do uso do SRP na contratação em tela”.

O Sistema de Registro de Preços - SRP foi previsto na Lei de Licitações, no inciso II do art.15, que preleciona que as compras deverão ser processadas por meio de registro de preços, sempre que possível.

A Lei do Pregão também estabeleceu a previsão da utilização desse sistema,  
*verbis*:

Lei nº 10.520/02:

[...]

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

[...]

Já o Decreto nº 7.892/2013, no âmbito federal, e o Decreto nº 46.311/2013, regulamentam o Sistema de Registro de Preços disposto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, e, nos termos da legislação pátria, a doutrina e a jurisprudência exercem seu papel regulador na espécie.

Nesta Corte de Contas, verifico que o tema foi objeto de estudo e decisão, pela incompatibilidade do Sistema de Registro de Preços para contratação de obras e serviços de engenharia, a exemplo da Denúncia 959.038, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, julgada em sessão da 1ª. Câmara e publicada no Diário Oficial de Contas do dia 21/05/2019.

---

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA URBANA, COM SUBSTITUIÇÃO DA TECNOLOGIA DAS LUMINÁRIAS, VISANDO À AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO **SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA.** [...] INCOMPATIBILIDADE DO **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS** PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NÃO PADRONIZADOS. DEMANDA CERTA E PREVISÍVEL. SERVIÇO DE CARÁTER ESSENCIAL E CONTÍNUO. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. [...]2. É inadequado o **sistema de registro de preços** para a contratação do objeto em apreço pois as ações de ampliação e modernização do **sistema** de iluminação pública consistem em obras e serviços de engenharia, dotadas de peculiaridades e complexidade técnica, não sendo enquadradas como comuns. Além disso, necessitam de planejamento, programação e dimensionamento conforme as reais necessidades do município, configurando demanda certa e previsível. A contratação de obras e serviços, associadamente, caracteriza a indivisibilidade do objeto. O serviço

de iluminação pública possui caráter essencial e contínuo, não podendo sofrer descontinuidade.

---

Da minha lavra, em decisão de suspensão liminar de licitação no processo de Denúncia nº 1058543, em que demonstro a inadequação do uso do SRP para contratação de obras e serviços de engenharia não padronizadas, referendada pela 2ª. Câmara desta Corte de Contas e publicada no DOC de 25/02/2019, extraio o trecho abaixo:

---

**Ementa:**

DENÚNCIA. REFERENDO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SERVIÇOS DE URBANIZAÇÃO DE VIAS. **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**[...]PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO LIMINAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA A DECISÃO.

1. O **sistema de registro de preços** é incompatível com o objeto relativo a obras de engenharia não padronizadas, mostrando-se inviável o **registro dos preços** para a execução futura pelos partícipes e caronas que porventura venham a aderir a ata do **registro** em análise.

---

Desta feita, considero presentes os elementos caracterizadores do *fumus boni iuris* quanto ao apontamento, entendendo pela concessão da medida acautelatória de suspensão do certame.

---

**I.2. Exigência de cadastramento prévio da licitante vencedora junto à Companhia Energética do Estado de Minas Gerais – CEMIG**

A denunciante insurgiu-se contra a exigência prevista no item 3.5.1, do Edital, que “prevê como condição para a assinatura da ata, que a licitante vencedora apresente documento que comprove seu credenciamento junto à CEMIG (Companhia Elétrica de Minas Gerais) autorizando-a a realizar obras em redes de energia elétrica em Minas Gerais, com habilitação para execução de serviços OBRA PART”.

Alegou, que essa exigência do Edital “ofende a exigência dos arts. 34 e ss da Lei 8666/93 e submete a licitante vencedora uma “segunda fase de habilitação” exigindo documento que extrapola a documentação de habilitação cominada nos arts. 27 a 31 da Lei 8666/93” (p.3, peça 2. E complementa (p.14, peça 2), que “a norma de vigência não vislumbra o registro cadastral como uma exigência cumulativa de habilitação, mas como faculdade do próprio licitante cadastrado que pode optar por suprir no todo ou em parte

[...] a documentação habilitatória demandada pelo ato convocatório, daí porque o dispositivo carece de qualquer embasamento legal”.

Aduziu, que foi estipulada “condição extremamente nociva à competitividade do certame, incorrendo na conduta vedada pelo art. 3º, §1º, I da Lei 8666/93, visto que 72 das 74 empresas cadastradas para OBRAS PART junto à CEMIG são sediadas no Estado de Minas Gerais, sendo nítido o direcionamento propiciado, ainda que involuntariamente, em favor das empresas situadas dentro do Estado de Minas Gerais” (p.3, peça 2).

### **Análise da CFEL**

A CFEL transcreveu em seu relatório (p.7, peça 18), o item questionado pela denunciante, o qual copio:

3.5 Dos requisitos para assinatura da Ata

3.5.1 A empresa vencedora do certame deverá apresentar o documento que comprove o credenciamento junto à CEMIG (Companhia Energética de Minas Gerais), para a realização de obras em redes de energia elétrica em Minas Gerais atualizado e habilitado para execução de serviços OBRA PART, conforme o comunicado técnico CEMIG “IT-PART-015-2018/CEMIG”, que estabelece procedimentos e critérios para realização de obras de iluminação pública, de acordo com Resolução Normativa ANEEL 414/2010 e R.N. ANEEL 670/2015.

Explanou, que a exigência da apresentação do credenciamento na CEMIG após a fase de habilitação, mas antes da assinatura da ata de registro de preços, pode ser considerada como uma segunda etapa de habilitação para que o licitante vencedor possa assinar a ata.

Verificou, não constar do projeto básico justificativa técnica sobre a exigência do cadastramento prévio junto à CEMIG, mas observou que, em seu subitem 12.2, que trata dos elementos mínimos do projeto executivo elétrico a ser apresentado, “é possível aferir” que “a exigência advém da necessidade das obras e alterações nos sistemas de iluminação pública serem realizadas pela futura contratada, em observância aos requisitos de segurança previstos no Termo de Transferência e Acordo Operativo do Sistema de Iluminação Pública firmado entre o Município e a CEMIG D e/ou ENERGISA”.

De acordo com a CFEL, o subitem 12.2 dispõe que “a empresa contratada deverá promover o cadastramento junto à CEMIG dos seus dados, responsáveis técnicos e também de uma série de informações sobre o projeto que será executado”, consistindo em “reprodução do item 5.1 da IT – PART – 015-2018 CEMIG, que cancela o Comunicado

PS/ES – 074/2018, citado no edital”. Essa Instrução de Trabalho, segundo a CFEL, tem por objetivo “estabelecer procedimentos e critérios para a realização de obras de iluminação pública, conforme Resolução ANEEL 414/2010”.

Assim, a CFEL deduziu que o cadastramento junto à CEMIG é uma obrigação atinente à execução do contrato, que deveria ser imposta apenas à empresa contratada, que deverá seguir as normas regulatórias do setor.

No entanto, verificou que não é o que ocorreu, uma vez que, além de não constar no rol de obrigações previsto no item 15 do projeto básico – Das Obrigações da Contratada, consta irregularmente como exigência para assinatura da ata, impondo aos licitantes, duas fases de habilitação, conforme disposto no subitem 3.5.1.

Enfatizou que, na modalidade concorrência, não se pode admitir a obrigatoriedade do cadastramento perante a CEMIG como documento de habilitação técnica do licitante, ou mesmo como requisito posterior a esta fase.

Nesse sentido, transcrevo seu estudo:

A propósito, a Lei nº 8.666/93 prevê no art. 34 a possibilidade dos órgãos e entidades da Administração Pública, que realizem licitações com frequência, manterem registros cadastrais para efeito de habilitação, válidos por um ano. O certificado de registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública **poderá** substituir os documentos enumerados nos arts. 28 a 31 do referido diploma legal, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto na lei (§§ 2º e 3º do art. 32, Lei nº 8.666/93). Essa faculdade dada aos órgãos ou entidades públicas é visualizada na modalidade licitatória da concorrência, e não da tomada de preços, em que o cadastro prévio é condição *sine qua non* do procedimento licitatório.

Ou seja, a inscrição do interessado nos registros dos órgãos públicos e pessoas administrativas é condição necessária à participação do certame na modalidade tomada de preços, sendo o cadastramento a habilitação prévia, conforme o disposto no art. 22, §2º, da Lei n.º 8.666/93, enquanto que “*na concorrência a habilitação constitui uma fase autônoma em cada certame*”<sup>1</sup>.

Revelou o entendimento desta Corte de Contas, acerca da desnecessidade de cadastramento na modalidade concorrência, citando trechos extraídos de julgados, em processos de Licitação, nºs 708958 e 696169, respectivamente, de minha relatoria e da relatoria do Conselheiro Moura e Castro.

Sobre a exigência do cadastramento junto à CEMIG, previamente à assinatura do contrato, mostrou a decisão exarada pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão,

<sup>1</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 23ª ed. rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009 – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pg. 299.

na Denúncia nº 880.553, em que considerou excessiva a exigência, “já tendo ultrapassado a fase de habilitação preliminar típica da modalidade concorrência” (p.10, peça 18).

Sobre esse apontamento, a CFEL concluiu pela sua procedência, apontando como responsável o Sr. Renaldo de Faria, Pregoeiro, subscritor do Edital, cujo subitem 3.5.1 exige credenciamento junto à CEMIG, como etapa posterior à fase de habilitação, contrariando os art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93 (p.12, peça 18).

Na esteira do estudo realizado pela Unidade Técnica, da mesma forma que já decidi anteriormente em relação ao mesmo apontamento constante na Denúncia nº 1088815, em que identifiquei a irregularidade, entendo, em análise perfunctória, que a exigência prevista poderá acarretar prejuízo aos licitantes, comprometendo a competitividade do certame, infringindo o art. 3º da Lei nº 8.666/93, uma vez que, empresas que prestem os serviços de iluminação pública previstos no edital em exame, ainda não cadastradas junto à CEMIG, mas cadastradas junto a empresas de outros estados, não tiveram oportunidade de participar da licitação em razão da exigência em comento.

Além disso, a exigência de qualificação técnica prevista no subitem 4.4.5 do edital demonstra exigência de documentação de habilitação técnica que extrapola a previsão do art. 30 da Lei de Licitações.

Por esses motivos vislumbro, no apontamento em tela, elementos caracterizadores do *fumus boni iuris* para a concessão da medida acautelatória de suspensão do certame.

### **I.3. Exigência de apresentação de certificação do INMETRO, curvas de distribuição fotométrica das luminárias e projetores em arquivo digital, e estudos luminotécnicos, juntamente com a proposta comercial**

A denunciante alegou restrição à competitividade no item 6.5.2 do Edital e no item 6.1 do Projeto Básico, uma vez que em ambos os dispositivos, consta a exigência, por ocasião da apresentação da proposta de preços, de documentos detalhando as características das luminárias, “quais sejam, certificado do INMETRO, curva de distribuição fotométrica das luminárias e projetores em arquivo digital, e estudos luminotécnicos (p.18, peça 2).

Aduziu que essas exigências devem ser suprimidas, pois o art. 30, §6º, da Lei nº 8.666/93 estabelece que “**as exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos** e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o

cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade”, p.19/20, pela 2). (GRIFOU)

Ponderou que, para o atendimento do disposto do Termo de Referência, em relação à garantia de conformidade das luminárias, é suficiente a apresentação de “uma mera declaração de disponibilidade”.

Ressaltou que a exigência desses documentos, “já no momento da entrega das propostas de preço, encarece o custo de participação na licitação e desestimula a presença de potenciais interessados, em razão do ônus adicional que deverão suportar para tomar parte na contenda, restringindo, desta forma o seu caráter competitivo” (p.20, peça 2).

Em favor de suas alegações, mencionou o entendimento do Tribunal de Contas da União -TCU, no Acórdão nº 1677/2014 – Plenário - Sessão de 25/06/2014 – Rel. Min. Augusto Sherman<sup>2</sup>, em que foi decidido que a exigência da apresentação de documentos semelhantes deve ser restrita ao “licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, conferindo-lhe prazo suficiente para obtê-los”.

Nesse mesmo sentido, citou decisão tomada em processo da competência do Tribunal de Contas de São Paulo, em Sessão do Tribunal Pleno de 13.11.2019<sup>3</sup> sobre a ilegalidade da exigência desses documentos quando da entrega da proposta comercial.

Requeru assim, a esta Corte de Contas, que se determine “a retificação do item 6.5.2 do Edital e do item 6.1 do Projeto Básico”, para que sejam entregues somente após o julgamento das propostas e exigidos apenas da licitante vencedora, “quando da etapa de apresentação de amostras das luminárias, com a concessão de prazo suficiente para atendimento” (p. 22, pela 2).

A análise desse apontamento da denunciante foi desdobrada nos itens abaixo descritos.

### **I.3.1. Certificação do INMETRO**

#### **Análise da CFEL**

<sup>2</sup> Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4ª ed. rev. atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 529-539

<sup>3</sup> TC-020643.989.19-7 Cons. Rel. Edgard Camargo Rodrigues. Tribunal Pleno. Sessão de 13.11.2019

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, citou o seguinte item do Edital, o qual transcrevo, para melhor visualização da análise:

**6.DA PROPOSTA COMERCIAL “ENVELOPE Nº 02 – PROPOSTA COMERCIAL”.**

(...)

6.5.2. Deverão ser apresentados também, juntamente com a proposta comercial, documentos detalhando as características das luminárias<sup>4</sup> ofertados pela licitante, a saber, no mínimo:

- a) Folheto de instruções de uso da luminária ofertada;
- b) Cópia impressa do “Certificado de Conformidade”, para cada uma das luminárias ofertadas, de acordo com os requisitos técnicos da Portaria nº 20 do INMETRO de 15 de fevereiro de 2017, emitida por laboratório acreditado pelo INMETRO;
- c) Curva de distribuição fotométrica das luminárias ofertadas, em arquivo digital (CD, pen drive, etc.) no formato IES;
- d) Quadros de dados técnicos e características das luminárias LED e dos projetos típicos, conforme modelo do **(ANEXO XIV)** - Para os estudos luminotécnicos: documentação emitida com a utilização do programa DIALux EVO, em sua versão 9.0 ou mais atual, utilizando as curvas fotométricas do respectivo fornecedor de luminárias, por trecho típico, que comprovem que a luminária ofertada pelo proponente atende, no mínimo, aos parâmetros definidos nos estudos luminotécnicos de referência detalhados no **ANEXO I - PROJETO BÁSICO - Caderno 2 – Anexos**, em conformidade com os requisitos mínimos exigidos pela Norma NBR 5101<sup>5</sup>. O licitante deverá usar o módulo de “Iluminação de rua”, do programa DIALux evo, versão 9.0 ou mais atual, para obtenção do arquivo nos formatos .evo e .pdf citados anteriormente. Não serão aceitos relatórios emitidos pelo DIALux 4.13 ou outros softwares equivalentes.

A CFEL também anotou: “como destacado no próprio texto da cláusula supracitada, que tal exigência advém da Portaria INMETRO n. 20, de 15/02/2017, que aprovou o regulamento técnico da qualidade das luminárias para iluminação pública viária, com tecnologia LED (art. 1º e art. 3º, §1º, II). Verifica-se que o Anexo I-B desta Portaria estabelece os “REQUISITOS TÉCNICOS PARA LUMINÁRIAS PARA ILUMINAÇÃO PÚBLICA VIÁRIA QUE UTILIZAM TECNOLOGIA LED”, requisitos estes de

<sup>4</sup> Para os demais itens que compõem a planilha orçamentaria, não se faz necessário a descrição das informações acima, tendo em vista que os padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo projeto básico, por meio de especificações usuais no mercado.

<sup>5</sup> NBR5101/2018 - Norma que estabelece os requisitos mínimos necessários para Iluminação de Vias Públicas, necessárias para prover segurança para pedestres e tráfego de veículos. 1ª edição: (ABNT NBR 5101:2009) 2ª edição: (ABNT NBR 5101:2012) 3ª revisão (ABNT NBR 5101:2018).

cumprimento obrigatório, conforme art. 1º da referida Portaria<sup>6</sup>, disponível em <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>.

Entendeu, assim, que desde 17/07/2017, data em que a referida portaria foi publicada, “**o uso de luminárias LED na iluminação pública restaria devidamente normatizado pelo INMETRO**”, e “**considera regular a exigência de certificado do INMETRO nos editais de licitação para contratação de empresa para execução dos serviços de fornecimento e instalação de iluminação pública, com tecnologia LED**, pois tal condição visa a conferir segurança à Administração quanto à qualidade das luminárias adquiridas, a fim de evitar que a empresa futuramente contratada empregue na execução dos serviços produtos com tempo de vida e níveis de economia insatisfatórios (p.15, peça 18). (GRIFOU)

Sobre as exigências de apresentação de curvas de distribuição fotométrica das luminárias/projetores em arquivo digital e quadros de dados técnicos e características das luminárias LED e dos projetos típicos, juntamente com a proposta comercial, a CFEL não se manifestou, declinando para a 2ª. CFOSE, a análise dessa questão, entendendo pela parcial procedência do apontamento (p.16, peça 18).

### **I.3.2. Exigência das curvas de distribuição**

#### **Análise da 2ª. CFOSE**

Instada pela CFEL, a analisar a legalidade da exigência da curva de distribuição fotométrica, a 2ª. CFOSE aduziu que, no que concerne à simples exigência desse documento, não está configurada a ilegalidade.

Explicou que, conforme já mencionado pela CFEL, a certificação do INMETRO está amparada na Portaria n.20, de 15 de fevereiro de 2015, daquele instituto, sendo, pois, cumprimento de obrigação normativa (p.7, peça 22).

Sobre as curvas fotométricas, explanou que elas “indicam a distribuição da intensidade luminosa de uma luminária, e, portanto, fornecem aos projetistas informações necessárias para se verificar a efetividade da iluminação instalada”. E que “a determinação das características fotométricas é uma das exigências para a obtenção da certificação

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>.

INMETRO, portanto uma luminária certificada certamente passou pelo ensaio que fornece estas informações fotométricas”.

Entendeu assim, que a exigência da apresentação da curva de distribuição fotométrica das luminárias, prevista na letra “c”, do subitem 6.5.2, do Edital em comento, não se configura em exigência excessiva ou desarrazoada, p. 7, peça 22).

Sobre o momento a ser exigida a apresentação dessa documentação, a 2ª. CFOSE tem outro entendimento, que será relatado adiante. (GN)

### **1.3.3. Exigência de projeto típico**

#### **Análise da 2ª. CFOSE**

Quanto à simples exigência dessa documentação, a 2ª. CFOSE também entendeu não ser irregular essa regra.

Explicou, que “os projetos executados no software DIALux tem, dentre outras, a função de indicar a adequação de uma luminária ao tipo viário no qual essa luminária será instalada. Ou seja, este projeto certifica que as luminárias atendem aos requisitos da NBR 51011”, afirmando tratar-se de “um pequeno projeto-tipo de iluminação pública”, que não é de grande porte, mas que enseja que seja comprovado a experiência do licitante, em vista do grande número que terá que ser elaborado.

Entendeu, da mesma forma, pela legalidade da exigência de apresentação de uma amostra do projeto (p.8, peça 22).

Sobre a exigência da apresentação dessa documentação, juntamente com a proposta comercial, transcreverei o entendimento da 2ª. CFOSE, nos parágrafos seguintes. (GN)

### **1.3.4 Exigência da apresentação dos documentos elencados nos itens 1.3.1, 1.3.2 e 1.3.3, JUNTAMENTE COM A PROPOSTA COMERCIAL**

#### **Análise da 2ª. CFOSE**

Tendo esgotado a análise acerca da legalidade da exigência dos documentos listados no subitem 6.5.2, no que foi demandada pela CFEL, a 2ª.CFOSE, avaliou em separado, a questão sob o aspecto por ela nominada, “**o momento correto de se realizar tais exigências**”. (GRIFEI)

Sobre o apontamento acerca da ilegalidade de se exigir a apresentação da mencionada documentação juntamente com proposta comercial, aduziu que analisou o apontamento da denunciante na inteligência do art. 30, §6º, da Lei de Licitações, *verbis*:

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

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

Colacionou também, decisões do Tribunal de Contas da União<sup>7</sup>, entre as quais, destaco a mais recente, *in verbis*:

**TCU-Acórdão nº 1700/2020-Plenário-Sessão de 01/07/2020-Rel. Min. Augusto Sherman**

38. Deveras, como restou assentado neste relatório, o referido item do Termo de Referência faz uma exigência não propriamente irregular. Afinal, é possível à Administração exigir o combatido laudo e/ou certificado de conformidade do produto quanto à norma NBR 8094/83, desde que justificável e na celebração do contrato, ou seja, apenas do licitante vencedor. Ocorre que tais condicionantes não foram observadas.

Transcreveu ainda, do TCU, a Súmula 272, em que sedimentou:

No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Bastante esclarecedora, também, são as jurisprudências recentes apresentadas pela 2ª. CFOSE, oriundas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a qual importa transportar:

TCE-SP, TC024938.989.19-1, Tribunal Pleno, Sessão de 12.02.2020, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo

**Igualmente se revela indevida a exigência de apresentação, junto da proposta de preços, de comprovação de registro no INMETRO das luminárias de LED, eis que, mesmo tendo sido cancelada a Súmula nº 14, a jurisprudência pacífica desta Corte consolidou-se no sentido de que exigência da espécie deve ser direcionada unicamente à vencedora**

<sup>7</sup> TCU-Acórdão nº 5519/2014-Segunda Câmara-Sessão de 07/10/2014-Rel. Min. André de Carvalho;  
TCU-Acórdão nº 1830/2014-Plenário-Sessão de 09/07/2014-Rel. Min. José Mucio Monteiro;  
TCU – Acórdão nº 1677/2014 – Plenário - Sessão de 25/06/2014 – Rel. Min. Augusto Sherman

da licitação. Das demais licitantes poderá ser requisitada, na fase de habilitação, apenas mera declaração formal de que possui condições de apresentar as certificações no momento oportuno, de acordo com o disposto no § 6º do artigo 30 da Lei de Licitações. (GRIFARAM)

TCE-SP, TC-020643.989.19-7, Tribunal Pleno, Sessão de 13.11.2019, Cons. Rel. Edgard Camargo Rodrigues

2. **Imposição de entrega de laudos, ensaios e certificados dos materiais junto com a proposta comercial não possui amparo legal, além de configurar ônus desnecessário àqueles que pretendem participar do certame.** 3. Encargos de responsabilidade do fabricante contrariam o teor da Súmula nº 15, por representar compromisso de terceiro alheio à disputa. (GRIFEI).

Destarte, a 2ª. Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Engenharia entendeu não haver ilegalidade na exigência de certificados e outros documentos que atestem a qualidade dos produtos e dos serviços a serem fornecidos, mas que, por imporem ônus aos licitantes, essas exigências “devem ser direcionadas apenas ao vencedor da licitação, e que “a denunciante tem razão quanto a esse apontamento” (p.10, peça 22).

Nesse sentido, ao final de sua análise, ressaltou:

A Prefeitura não poderia ter exigido que todas as licitantes apresentassem certificação INMETRO, curva fotométrica e projetos luminotécnicos, se limitando a exigir, durante as fases competitivas do certame, apenas declaração formal de disponibilidade (conforme §6º do art. 30 da Lei 8.666). Após definida a licitante vencedora é que a Prefeitura pode fazer as exigências que visam comprovar a qualidade do material que será fornecido, de forma que apenas a empresa que já tem a expectativa de ser contratada pelo poder público vai incorrer no ônus que estas exigências irão gerar.

Concluiu, por fim, ser procedente, a denúncia, nesse aspecto (p.10, peça 22).

Enfatizo que, sob a ótica técnica das análises da CFEL e da 2ª. CFOSE, acerca da exigência da certificação do INMETRO, curvas de distribuição fotométrica das luminárias e projetores em arquivo digital, adoto o entendimento realizado em seus estudos, e considero-os exigíveis, nos termos dos fundamentos dos relatórios das Unidades Técnicas, por entender necessários à melhor execução do objeto contratado.

Verifico que a CFEL afastou de sua análise, o fato da exigência da entrega dos documentos citados juntamente com a proposta comercial, restringindo seu estudo à exigência da certificação do INMETRO, propriamente dita. (GRIFEI)

Por sua vez, a 2ª. CFOSE entendeu essas exigências devem ser impostas apenas ao vencedor da licitação e que procede o apontamento da denunciante.

Os documentos de habilitação estão elencados nos arts. 27 a 31 da Lei de Licitações e são entregues, no caso da Concorrência, em fase anterior à abertura das propostas comerciais, sendo, portanto, inadequada a sua exigência em momento concomitante à entrega das propostas.

Os julgados citados pela 2ª. CFOSE, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo-TCE-SP<sup>8</sup>, os quais me associo, apresentam com clareza, a imposição inadequada que se apresenta no Edital em tela, porquanto totalmente adequada a decisão naquelas assentadas, ao caso em análise.

Da mesma forma, filio-me ao entendimento esposado no Acórdão nº 1700/2020 - TCU<sup>9</sup> e adoto como referência a Súmula 272-TCU<sup>10</sup>.

Concluo, que a exigência de apresentação de certificação do INMETRO, curvas de distribuição fotométrica das luminárias e projetores em arquivo digital, e estudos luminotécnicos, juntamente com a proposta comercial, estaria a criar uma segunda fase de habilitação, em desacordo com a Lei de Licitação, extrapolando as regras da habilitação dispostas nos art. 27 a 31.

Posto isso, em relação a esse apontamento da denunciante, encontro elementos caracterizadores do *fumus boni iuris* aptos à concessão da medida acautelatória de suspensão do certame.

#### **I.4 – Exigência de luminárias LED exclusivamente com tecnologia SMD, HIGH POWER ou MID POWER, excluindo-se a tecnologia COB.**

A denunciante insurgiu-se contra a previsão editalícia constante no Projeto Básico - item 9.1, “que demanda que as luminárias LED a serem fornecidas sejam exclusivamente de tecnologia SMD, *High power* ou *Mid power* e veda luminárias LED dotadas

<sup>8</sup> TC024938.989.19-1, Tribunal Pleno, Sessão de 12.02.2020, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo e TCE-SP, TC-020643.989.19-7, Tribunal Pleno, Sessão de 13.11.2019, Cons. Rel. Edgard Camargo Rodrigues

<sup>9</sup> Sessão Plenária de 01/07/2020-Rel. Min. Augusto Sherman

<sup>10</sup> No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

de tecnologia COB”, o que, segundo sua concepção, seria uma especificação técnica injusta, pois “restringe indevidamente o caráter competitivo do certame – violação ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8666/93”.

Alegou, que as luminárias LED com tecnologia COB (chip on board) “são igualmente capazes de atender ao interesse público contemplado pelo objeto licitado” e que não há justificativa para essa escolha, em detrimento de outros modelos (p.22/23, peça 2).

Enfatizou que “as especificações técnicas devem refletir tão somente requisitos de segurança e de ordem técnica efetivamente estipulados nas normas técnicas regulamentares pertinentes, quais sejam aquelas determinações constantes da Portaria nº 20 do INMETRO, da Norma ABNT NBR 5101:2018 e demais normas técnicas correlatas” (p.23, peça 2)

Aduziu, que “a regulamentação do órgão técnico responsável estabeleceu um padrão de qualidade para as luminárias, com vistas a garantir a segurança, funcionamento e eficiência do equipamento”, deduzindo que “pouco importa a tecnologia empregada na fabricação do componente LED” (p.24, peça 2).

Colacionou doutrina<sup>11</sup> convalidando seu entendimento, no sentido de que a escolha da Administração é limitada, sem detalhamentos ou particularidades irrelevantes ao objeto licitado e que possam macular o certame. Da mesma forma, se valeu da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>12</sup>, para amparar sua argumentação.

Requeru, por derradeiro, que seja determinado a “retificação do item 9.1 do Projeto Básico de Eficiência Energética para o fim de suprimir a especificação técnica ora impugnada” (p.27, peça 2 do SGAP).

### **Análise da CFEL**

<sup>11</sup> Citação atribuída a Joel de Menezes Niebhur, sobre a vedação prevista no art. 3º, §1º, I, da Lei 8666/93.

<sup>12</sup> TCE-SP – 020643.989.19-7 Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues. Tribunal Pleno. Sessão de 13.11.2019; TCE-SP – 011389.989.19~15. Rel. Cons. Sidney Stanislaw Beraldo. Tribunal Pleno. Sessão de 03.07.2019; TCE-SP – TC-13098/989/16-3 Rel. Cons. Antonio Roque Citadini. Tribunal Pleno. Sessão de 21.09.2016;

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação verificou que não procede a afirmativa da denunciante, da ausência de justificativa para a exclusão das demais tecnologias de LED, o que demonstrou, transcrevendo a “exposição de motivos” trazida pela Nota 3, do Anexo VIII, do Caderno 2, *verbiis*:

3. Decisão do PMV em restringir o LED COB e pela definição somente no uso das tecnologias Mid Power ou High Power: o LED COB pode possuir fluxo luminoso inicial alto, mas com rápida depreciação do fluxo luminoso e concentração de calor em uma área pequena com baixa dissipação, ocasionando comprometimento na vida útil da Luminária. Possui difícil controle de ofuscamento, em comparação com LEDs SMD, não sendo recomendado para utilização em iluminação viária.

Observou, entretanto, que a justificativa técnica da Administração baseou-se no “maior tempo de vida útil das tecnologias Mid Power ou High Power e sua melhor adequação para a utilização em iluminação viária” (p. 17, peça 18).

Sobre o tema, anexou ao seu relatório, como parte dele integrante, cópia do ofício encaminhado a este Tribunal pela Associação Brasileira da Indústria de Iluminação – ABILUX, em 26/10/2016 (cópia anexa), que tinha por objetivo registrar o posicionamento da entidade acerca dos editais para a aquisição de sistemas de iluminação pública a LED com a transferência dos ativos de iluminação para os municípios”, entre eles, sua observação constante do item (v), o qual transporto:

(v) As luminárias com diodo emissor de luz, também conhecida pela sigla em inglês LED (Light Emitting Diode), já são fabricadas no território nacional pelas empresas associadas dessa entidade, sendo que, atualmente no mercado, em se tratando de características lançadas nas especificações dos editais existem os seguintes modelos: **1)** sistema modular em LED montada em módulos individuais; **2)** sistema montado em placa de circuito impresso do tipo METAL CORE PRINTED (MCPCB) e **3)** sistema montado em placas com refrator em vidro temperado. Dessa forma, lançar em um edital um único tipo de característica, como no caso **“Módulo de LED tipo COB (Chip On Board)”**, configura, acertadamente restrição a outras características que também atendem o interesse público, a depender do projeto luminotécnico que foi elaborado;

Desta forma, quis a CFEL demonstrar o posicionamento da ABILUX, que, segundo ela, as características oferecidas por todas as tecnologias existentes no mercado atendem ao interesse público, a depender do projeto luminotécnico”, sendo pois, contrária a qualquer tipo de restrição quanto à escolha do tipo de tecnologia LED.

Ponderou, que o objeto pode ser definido pelo gestor, mas essa discricionariedade é limitada, devendo ser pautada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e à observância do disposto no §1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 (p.18, peça 18).

Para o deslinde da questão, no entanto, declinou da conclusão e encaminhou os autos para análise da 2ª. Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, com o enfoque na proibição do **fornecimento de luminárias dotadas da tecnologia COB (Chip on Board)**. (GRIFARAM).

### **Análise da 2ª. CFOSE**

A 2ª. Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Engenharia informou que sua análise será baseada em “fontes de informação imparciais”, relativamente às normas de certificação de luminárias públicas LED.

A primeira fonte que apresenta é o INMETRO, que “não faz diferenciação entre os tipos de LED COB e SMD quando realiza a certificação, focando apenas em questões de segurança, intensidade, luminosa, fotometria, resistência, etc. (Portaria INMETRO 20/2017)” (p.12, peça 18).

Aponta a Associação Brasileira da Indústria de Iluminação (ABILUX), como a “outra fonte que pode ser considerada nesta avaliação”, explicando que a ABILUX deixou clara a sua opinião institucional sobre a questão, em manifestação protocolizada sob o nº 4846311”, juntada aos presentes autos, na peça 21 do SGAP<sup>13</sup>.

Também foi considerado pela 2ª. CFOSE, o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>14</sup>, “pela irregularidade da restrição editalícia a um ou outro tipo de tecnologia”, p. 13, peça 22.

Ponderou, outrossim, que “a tecnologia LED é muito nova e está em constante evolução, e que as informações hoje disponibilizadas são frutos de “observações apenas laboratoriais, sem correspondências diretas com as aplicações práticas”.

---

<sup>13</sup> **Em razão do exposto, manifestamos nosso posicionamento em caráter institucional no sentido de encaminhar ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que recomende aos seus Municípios jurisdicionados, como no caso do município de CONTAGEM, comunicado para que nos editais de licitações para aquisição de luminárias com tecnologia LED ou contratação de empresas para instalação e fornecimento desse equipamento OBSERVEM:**

- a não fixação de uma única característica de luminárias, o que proporcionará a participação de um maior número de fornecedores nacionais ou não, com protocolo seguro e aberto para aproveitamento dos recursos; (grifos originais)

<sup>14</sup> TCE-SP – TC-011389.989.19-5, Tribunal Pleno, Sessão de 03.07.2019, Rel. Cons. Sidney Stanislau Beraldo.

Assim, pontuou que não se pode ainda afirmar a superioridade de uma tecnologia sobre a outra, como o caso dos LED SMD, em relação aos LED COB, que podem até mesmo terem qualidades equivalentes.

Entende, pois, que esse apontamento da denunciante é procedente, e que “o edital não deveria contar restrição à tecnologia de LED Chip on Board (COB), p. 14, peça 22).

Em relação à questão tecnológica, coaduno-me com o posicionamento da coordenadoria responsável pela análise dos assuntos de engenharia desta Casa, no caso, 2ª. CFOSE, e, à falta do enfrentamento ostensivo deste Tribunal mineiro, especificamente sobre a escolha de tecnologia de LED em licitações de iluminação pública, acompanho o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, repetindo a citação daquela Coordenadoria, *verbis*:

**TCE-SP - TC011389.989.19-5**

[...] “as especificações técnicas devem se restringir a imposição de características técnicas compatíveis com as normas técnicas regulamentadoras vigentes, sem imposição de restrições quanto à tecnologia dos LEDs das luminárias, de maneira a ampliar a participação no certame”. Rel. Cons. Sidney Stanislaw Beraldo. Tribunal Pleno. Sessão de 03.07.2019 (GRIFEL)

Como destacado acima, entendo que deve ser preservada a ampla concorrência ao certame, na ausência de motivação para a escolha de uma ou outra tecnologia, como já explicitado pela Unidade Técnica, sob pena de violação ao art. 3º, da Lei de Licitações.

Considero, portanto, relevante e revestido do *fumus boni iuris*, capaz de ensejar a suspensão cautelar do certame, por conta deste apontamento da denunciante.

## II – OUTROS APONTAMENTOS DA UNIDADE TÉCNICA

### II.1. Da proibição de participação de empresas em recuperação judicial

Além dos apontamentos apresentados pela denunciante, a CFEL verificou também, todo o edital, utilizando a Metodologia de *CHECKLIST*<sup>15</sup>, peça 19 do SGAP, que

---

<sup>15</sup> **Referências:**

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Cartilha: Como elaborar termo de referência ou projeto básico. O impacto do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) na eficácia das licitações e contratos administrativos. Disponível em: < <http://www.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 18 de nov. de 2018.

aborda, por meio de perguntas, com base legal na legislação pertinente às contratações públicas, problemas mais frequentes encontrados em editais de licitação.

Assim, foi identificado, no item 8 do *CHECKLIST*, que diz respeito à proibição de participação de empresa em recuperação judicial e recuperação extrajudicial, que “o subitem 5.2.5 exige a apresentação de Certidão Negativa de Falência ou recuperação judicial, como requisito de habilitação econômico-financeira” (p.6, peça 19).

A CFEL apurou, que o item 5.2.5 do edital, que trata da habilitação econômico-financeira das empresas licitantes, tem a seguinte redação (p.19, peça 19), *in verbis*:

**5.2 PARA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA PESSOA JURÍDICA é necessário apresentar os seguintes documentos, sendo passível de INABILITAÇÃO a ausência de quaisquer deles:**

(...)

5.2.5 Apresentação de Certidão Negativa de Falência ou recuperação judicial expedida pelo cartório distribuidor da Comarca sede da pessoa jurídica licitante ou certidão negativa de recuperação extrajudicial, cuja pesquisa tenha sido realizada em data não anterior a 60 (Sessenta) dias da data prevista para a apresentação dos envelopes, constando razão social e número do CNPJ do licitante.

Aduziu, que a recuperação judicial, foi criada pela Lei Federal nº 11.101/05, em substituição ao instituto da concordata, com o objetivo de “propiciar a possibilidade de as empresas se reerguerem”. Mas que “a Lei nº 8.666/93 foi editada com base em legislação mais rigorosa nesse aspecto e estabeleceu a apresentação de certidão negativa de falência ou concordata pelos interessados em participar de licitações, como condição de habilitação” (p.20, peça 18).

Citou entendimentos jurisprudenciais favoráveis à participação de empresa em recuperação judicial em licitações, consubstanciada em decisões do Superior Tribunal de Justiça - STJ<sup>16</sup>, do Tribunal de Contas da União - TCU<sup>17</sup>, e, no âmbito desta Corte de

---

SANTOS, Franklin Brasil. Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes. Franklin Brasil Santos e Kleber Roberto de Souza; prefácio de Mário Vinícius Claussen Spinelli. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 154p.

BRITTO, Érica Apgaua de. Curso a distância: como elaborar termo de referência e projeto básico. Belo Horizonte: Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, 2019. Disponível em: <https://moodle.tce.mg.gov.br/course/view.php?id=79>. Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>16</sup> Superior Tribunal de Justiça – STJ :Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 23.499/RS, sessão: 18.12.2014

<sup>17</sup> TCU (Acórdão nº 8.271/2011-2ª Câmara)

Contas, nos autos da Denúncia nº 986583, da relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, Sessão do dia 25/05/2017.

Com essas anotações, a CFEL considerou irregular, a exigência prevista no subitem 5.2.5 do edital que impede a participação no certame de empresa em recuperação judicial”, imputando a responsabilidade ao Sr. Renaldo de Faria, Pregoeiro e subscritor do Edital p.21, peça 22.

Sobre o tema, explanei meu posicionamento nos autos do processo de Denúncia nº 1082562<sup>18</sup>, em que entendi não ser permitido ao gestor público, deixar de observar as normas vigentes, sob pena de estar criando exceções à margem da lei, *verbis*:

DENÚNCIA. REFERENDO. CONCORRÊNCIA. [...] **ILEGALIDADE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL NA LICITAÇÃO.** [...] APONTAMENTO RELEVADO. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO IMEDIATA DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

3. **É irregular a restrição à participação no certame, de empresas em recuperação judicial ou extrajudicial, uma vez que apenas na fase de habilitação esse aspecto pode ser exigido e aferido.**

4. Não é permitido ao gestor do recurso público deixar de observar as normas vigentes, sob pena de estar criando exceções à margem da lei, por melhor que seja a intenção do agente.

Na mesma estrada, acompanhei o voto do Conselheiro Gilberto Diniz, no julgamento da Denúncia nº 986583<sup>19</sup>, em que se decidiu, por unanimidade que “A apresentação de certidão positiva de falência ou de recuperação judicial não implica a imediata inabilitação, cabendo ao pregoeiro ou à comissão de licitação realizar diligências para avaliar a real situação de capacidade econômico-financeira da licitante.” (GRIFEI)

Destarte, concluo pela procedência desse apontamento da CFEL e o suficiente *fumus boni iuris*, para conceder a medida liminar de suspensão do certame.

## II.2. Exigência de quitação junto à entidade de classe

Na aplicação da questão formulada no item 22, do CHECKLIST, cuja metodologia já foi explicada alhures, a CFEL identificou, no Edital, a ocorrência da

<sup>18</sup> Decisão monocrática referendada pelo Colegiado da 2ª. Câmara, na sessão de 11/12/2019 – publicado no DOC de 14/01/2020.

<sup>19</sup> Sessão da 2ª Câmara de 25/05/2017

exigência de quitação junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, como transcrito abaixo p.22, peça 18):

**5.4 PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DA PESSOA JURÍDICA LICITANTE PERANTE A ADMINISTRAÇÃO é necessário apresentar os seguintes documentos, sendo passível de INABILITAÇÃO a ausência de quaisquer deles. (Acórdão nº 1332/2006 TCU):**

(...)

5.4.2 Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, em situação regular e em vigor.

Lembrou que “o art. 30 da Lei nº 8.666/93 limita a documentação que pode ser exigida para demonstrar a qualificação técnica das empresas licitantes, para fins de habilitação nos certames”.

Salientou a previsão, no referido artigo, de apresentação do registro ou inscrição da empresa participante na entidade profissional competente, o que, *in casu*, é o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), conforme dispõe a Lei nº 5.194/66. (GRIFEI)

Aduziu, que o CREA/MG emite “Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica” para comprovação da situação de registro de empresas e de seus responsáveis técnicos, condicionando sua emissão à regularidade, em relação a anuidades e autos de infração. Observou, que a certidão emitida pelo o CREA/MG é uma só, de registro e quitação.

Registrrou que, “na análise da Denúncia nº 1088815 que tinha como objeto o Edital da Concorrência Pública n.03/2020 – Procedimento Licitatório n.557/2020, esta Unidade Técnica recomendou à Prefeitura de Viçosa que não inabilitasse os licitantes do certame em razão da falta de pagamento perante o CREA/MG e **também que, nos próximos editais de licitação, exigisse apenas o registro da pessoa jurídica junto ao CREA e a relação dos engenheiros que por ela respondem tecnicamente, recomendação esta que não foi observada**”. (GRIFARAM)

Considerou, portanto, “irregular a exigência de certidão de quitação da empresa licitante junto ao CREA/MG, em razão deste documento não constar da documentação prevista no art.30 da Lei n.8.666/93”, cuja responsabilidade atribuiu ao Sr. Renaldo de Faria, pregoeiro e subscritor do Edital (p.23, peça 18).

No processo de Denúncia nº 1088815, análogo ao presente, com mesmo objeto e, também, em face da Prefeitura Municipal de Viçosa, já me posicionei sobre o assunto.

Naqueles autos, proferi decisão monocrática<sup>20</sup> posteriormente referendada por meus pares, considerando abusiva a exigência de certidão de quitação junto à entidade de classe, sendo acompanhado, *in totum*.

Reitero, pois, meu entendimento naquela assentada, e considero procedente o apontamento da CFEL, sobre ser irregular a exigência de quitação junto à entidade de classe, como disposto no item 5.4 do Edital,

Vislumbro, assim, também neste apontamento, o *fumus boni iuris* ensejador da medida cautelar.

Pois bem.

Quanto ao periculum in mora, à vista dos apontamentos acima mencionados, há risco de inobservância às normas legais que regem a licitação, bem como risco de contratação antieconômica em face de cláusulas potencialmente restritivas. Lado outro, resta configurado, também, o *periculum in mora*, pois a licitação foi suspensa pela Administração após a sessão de abertura dos envelopes, e a continuidade da licitação nos moldes como deflagrada pela municipalidade pode trazer indelévels prejuízos aos potenciais interessados e, também, à Administração, sobretudo pela possibilidade de limitar-se a competitividade do certame.

Portanto, considerando que a licitação pode ser suspensa em qualquer fase até a data da assinatura do contrato, nos termos do disposto no art. 267 do Regimento Interno deste Tribunal, entendo ser caso de se proceder à suspensão imediata da Concorrência Pública nº 08/2020, na fase em que se encontra.

A data prevista no edital para a sessão de abertura dos envelopes seria o dia 23/06/2020. Em consulta no portal da transparência<sup>21</sup> da Prefeitura Municipal de Viçosa, localizei o documento “**AVISO DE SUSPENSÃO**”, datado de 22/06/2020, subscrito pela Sra. Alice Souza Rodrigues, Vice-Presidente da Comissão Permanente de Licitação, publicado, também, no jornal “Minas Gerais”, de 24/06/2020, fl. 7.

<sup>20</sup> Referendada pelo Colegiado da 2ª. Câmara em 04/06/2020 e publicada em 17/06/2020

<sup>21</sup> <https://transparencia.vicosa.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/con-8-2020/21325> PESQUISA ATUALIZADA EM 21/08/2020

Não obstante a decisão administrativa de suspensão da licitação, entendo que estão presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, uma vez que, além da identificação das ocorrências constantes na fundamentação do meu voto, o ato de suspensão acima mencionado pode ser temporário, *sine die*, uma vez que praticado por iniciativa da própria Administração, sem data para seu restabelecimento.

Posto isso, no exercício da competência prevista no art. 197, caput e § 1º e 2º, c/c art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal, da Segunda Câmara, determino, ao Prefeito Municipal de Viçosa, Sr. Ângelo Chequer, ao Sr. Renaldo de Faria, Presidente da Comissão Permanente de Licitações e subscritor do Edital, e à Sra. Alice Souza Rodrigues, Vice-Presidente da Comissão Permanente de Licitação, *inaudita altera parte, ad referendum*, que **MANTENHAM SUSPENSO O CERTAME**, Concorrência Pública nº 08/2020 – Registro de Preço nº 04/2020, na fase em que se encontra, enviando a esta Corte de Contas, no prazo de **5 (cinco) dias**, **a publicação comprovando o cumprimento desta determinação**, enviando ainda, toda documentação relativa às fases interna e externa do processo licitatório, até o estágio atual.

Intimem-se, na forma prevista no art. 166, § 1º, inciso I e VI, do RITCMG, o Prefeito Municipal de Viçosa, Sr. Ângelo Chequer, o Sr. Renaldo de Faria, Presidente da Comissão Permanente de Licitações e subscritor do Edital, bem como a Sra. Alice Souza Rodrigues, Vice-Presidente da Comissão Permanente de Licitação.

Cientifiquem-lhes que o descumprimento desta intimação poderá acarretar multa individual, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Na oportunidade os responsáveis poderão apresentar esclarecimentos e justificativas que entenderem pertinentes, acerca das alegações da Denúncia e dos apontamentos da Unidade Técnica, e, para tanto, disponibilizem-se aos intimados as respectivas peças, constantes no SGAP.

Informem-se que toda documentação solicitada e eventual petição, deverão ser protocolizados exclusivamente via e-TCE, conforme art. 3º, da Portaria nº 46, de 15/07/2020, da Presidência deste Tribunal.

Encaminhada a documentação, junte-se, ou transcorrido o prazo fixado *in albis*, retornem-me os autos.

Belo Horizonte, 25 de agosto de 2020.

Conselheiro Wanderley Ávila  
Relator  
(assinado digitalmente)

