

AUTOS DO PROCESSO Nº 1101704 - 2021 (Denúncia)

1 – DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Tratam os autos de **denúncia** apresentada pela empresa **EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda.**, em face do **Procedimento Licitatório nº 0068/2021, Concorrência nº 002/2021, Edital nº 042/2021**, deflagrado pela **Prefeitura Municipal de Pará de Minas**, que objetiva a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO COMPLETA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA NO MUNICÍPIO, conforme Projeto Básico, Planilha de Custo, Cronograma Físico-Financeiro, Composição do BDI, Nota Técnica e Roteiros de Coleta e Varrição em anexo, devidamente relacionados no item 20.10 deste edital”, conforme consta no edital à peça 1 do processo eletrônico, cód. de arquivo 2414229, SGAP.

2 – DO RELATÓRIO

Autuada à peça 1, cód. de arquivo 2414229, SGAP, no dia 7/5/2021, a documentação foi recebida como denúncia por despacho do Conselheiro-Presidente José Alves Viana, Expediente nº 1081/2021, peça 3, cód. de arquivo 2416185, SGAP, que determinou a sua autuação e distribuição, com a urgência que o caso requer, o que foi feito à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, peça 4, cód. de arquivo 2416218, SGAP.

O Conselheiro Relator, peça 5, cód. de arquivo nº 2419128, SGAP, em decisão democrática, considerando que a concessão de medida liminar exige a presença, necessariamente, do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, não a concedeu, “considerando que o procedimento licitatório em exame já se encontra suspenso por ato do próprio órgão licitante”, e não foi “comprovado prejuízo ao certame, em relação à ampla participação de licitantes, como aduzido pelo Denunciante”.

Outrossim, determinou que se intimasse a empresa denunciante da decisão, como também, que se intimassem da decisão o Sr. Elias Diniz, Prefeito Municipal e signatário do

instrumento convocatório, e o Sr. José Cornélio de Oliveira, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura e signatário da Nota Técnica, e para que encaminhassem o inteiro teor da fase interna e externa do Procedimento Licitatório nº 0068/2021, Concorrência nº 002/2021, bem como apresente, se assim o quiser, os esclarecimentos que entenderem devidos.

Ademais, determinou que, após juntada a documentação, os autos fossem encaminhados a essa Coordenadoria para análise da denúncia e eventuais apontamentos complementares; e, após, remetidos ao Ministério Público de Contas e; por final, conclusos.

Após realizadas as intimações¹, os responsáveis se manifestaram, requerendo a juntada do Ofício nº 126/2021² e da documentação referente ao Procedimento Licitatório nº 0068/2021, Concorrência nº 002/2021, que foi anexada à peça 10, cód. de arquivo 2424021, SGAP.

Ato contínuo, a Secretaria da Segunda Câmara encaminhou os autos a essa Coordenadoria³, em cumprimento ao despacho do Relator à peça 5.

Diante do exposto, passa-se à análise da denúncia.

3 - DA DENÚNCIA

3.1 – Da vedação à participação de consórcios

A Denunciante, a empresa EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda., alega que a restrição de empresas reunidas em consórcio, sem justificativa técnica, é despropositada devido ao “vulto da contratação e o fato de que os serviços licitados abrangem todo o território municipal”, assim, entende que “a possibilidade da participação de consórcios tenderia a ampliar a competição sem prejudicar a eficiência contratual”.

Alega que a autorização de empresas consorciadas no certame não é proibida pela lei, conforme consta no art. 33 da Lei nº 8.666/1993, e cita entendimento do Tribunal de

¹ Publicação Ofício 8191, Ofícios 8192 e 8206, peças 6 a 8, códigos de arquivo 2425459, 2425483 e 2425488, SGAP, respectivamente.

² Documentação recebida sob o nº 6762810, peça 9, cód. de arquivo 2424020, SGAP.

³ Peça 11, cód. de arquivo 2432155, SGAP.

\\legito\CFEL\Cristina\z 1101704\1101704.doc

Justiça de São Paulo na Apelação nº 0028957-48.2009.8.26.0405 para embasar seu entendimento.

ANÁLISE

A princípio, informa-se que consta no site da Prefeitura de Pará de Minas⁴ que a abertura da sessão pública da Concorrência nº 002/2021 foi remarcada para o dia 05 de julho de 2021, com início às 09:00 horas.

Quanto ao apontamento, prevê o edital, peça 1, SGAP:

4.4 – Não poderão participar desta licitação:

[...]

4.4.3 – Empresas reunidas em consórcio.

Esta Unidade Técnica entende que a finalidade básica em permitir a participação de consórcios é elevar o universo de licitantes e oportunizar a ampliação da competitividade. Assim, empresas interessadas em certo certame, que, sozinhas, não atenderiam às condições editalícias, poderiam reunir recursos financeiros e técnicos para suprirem o objeto, ou alguns itens deste.

Conforme se depreende do *caput* do art. 33 da Lei nº 8.666/93, citado pela Denunciante, a participação de consórcio nas licitações está condicionada à existência de permissivo nesse sentido no edital, *in verbis*:

Art. 33. **Quando permitida** na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:
[...] (G.n.)

Tem-se, portanto, que a admissão de consórcios em uma licitação é uma possibilidade oferecida pela lei ao administrador público.

⁴ 3.º Adendo à Concorrência n.º 002/2021 – PRC 0068/21, item 6º. Disponível em:
https://transparencia.parademinas.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/ConcorrenCIA_2_2021_3_Adendo?cdLocal=3&arquivo={2D11C2C5-EBA3-AEED-25E0-ECDDCABDAD5B}.pdf&cdLicitacaoArquivo=125745
\\legito\CFEL\Cristina\z 1101704\1101704.doc

No entanto, entende-se que o administrador não pode dispor de tal instrumento quando bem entender. Sempre há que se ter em vista o interesse público e, no caso específico, averiguar se o objeto da licitação comporta ou não a execução por meio de empresas consorciadas.

Conforme entendimento de Marçal Justen Filho⁵, a “vedação” ou “permissão” de empresas reunidas em consórcio na licitação dependerá do caso concreto, a saber:

Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de **um processo de avaliação da realidade do mercado** em face do objeto a ser licitado e da **ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.** (G.n.)

Nesse mesmo sentido o Relator negou o pedido liminar de suspensão do certame, a saber (peça 5, cód. de arquivo 2419128, SGAP):

A possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio é matéria regulada pelo art. 33 da Lei n. 8.666/1993, o qual dispõe que, “quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas [...]”. O dispositivo, assim, cria a possibilidade de a Administração admitir a participação de empresas em consórcio para possibilitar o atendimento aos requisitos de qualificação elencados no instrumento convocatório.

Como dito, trata-se de decisão discricionária da Administração, devendo compatibilizar sua vantajosidade frente a complexidade do objeto a ser licitado, mediante fundamentada justificativa. No presente caso, o item 1.5 da Nota Técnica, com fundamento nos Acórdãos 2.831/2012, 2447/2014 e 1179/2014, todos do Tribunal de Contas da União, destaca que a presente vedação foi realizada em razão da pouca disponibilidade de servidores municipais para fiscalizar os serviços prestados por empresas reunidas sobre a forma de consórcio. Assim, verifico que o órgão licitante buscou centralizar a prestação dos serviços em uma única pessoa jurídica, promovendo maior capacidade de controle e uniformidade nos serviços prestados.

Ademais, em que pese os serviços ora licitados abarcarem o gerenciamento de resíduos sólidos ao longo de toda a extensão territorial do município de Pará de Minas, não verifico a existência de elementos que tornem imprescindível a prestação dessas atividades por mais de uma empresa. Acrescento que o objeto contratual foi dividido em quatro lotes, cada um deles com serviços de natureza semelhante, não configurando licitação de grande vulto e alta complexidade. Nesses termos, foram diversas as decisões desta Corte de Contas, dentre as quais destaco a seguinte:

DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES. PREGÕES PRESENCIAIS. PREFEITURA MUNICIPAL. [...]. SUPOSTA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. [...]. RECOMENDAÇÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. [...]. 7. A formação de consórcios de

⁵ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 12. ed., São Paulo: Dialética, p. 410.
\\egito\CFEL\Cristina\z 1101704\1101704.doc

empresas só tem sentido para a possível execução de objetos extraordinários, vultosos, altamente complexos ou inauditos. [...].⁶

Dessa forma, não estando comprovado prejuízo ao certame, nem tampouco restrição à competitividade, não vislumbro o *fumus boni iuris*, ensejador da concessão da liminar requerida.

Além do entendimento do Conselheiro Relator, acima colacionado, importa apresentar entendimento desta Corte de Contas nos autos da Denúncia nº 958244, de relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, Sessão da Primeira Câmara do dia 4/8/2020, onde foi destacado que as previsões, tanto de possibilidade, quanto de impedimento de empresas reunidas em consórcio no edital, devem ser feitas com base na natureza e na complexidade do objeto, na ampliação da competitividade, na vultosidade dos custos envolvidos e nas circunstâncias de mercado, entre outros aspectos relevantes:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEITADA. MÉRITO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PNEU. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. PRIMEIRA LINHA. CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DOS PREÇOS. RECURSOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

[...]

2. A possibilidade ou o impedimento de participação de consórcio de empresas em processo licitatório deve ser baseado na natureza e na complexidade do objeto, na ampliação da competitividade, na vultosidade dos custos envolvidos e nas circunstâncias de mercado, entre outros aspectos relevantes. (G.n.)

Outrossim, além da justificativa presente na Nota Técnica, que foi citada pelo Relator em sua decisão, consta no processo licitatório a resposta da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura à impugnação da empresa Marcelo Gama de Souza, com mesmo apontamento, a qual colaciona-se (fl. 351 do PDF 2 à peça 10⁷, SGAP):

Não há nenhuma determinação legal que obrigue a Administração Pública a sempre permitir a participação de empresas reunidas em consórcio nos seus certames licitatórios, independente da vultuosidade ou complexidade técnica do objeto do certame. Existem algumas recomendações jurisprudenciais, mas obrigatoriedades não.

Esta Administração dotada de sua discricionariedade, poder que lhe é conferido para cumprimento de seus deveres constitucionais, diante da avaliação de sua realidade e das competências que lhes são atribuídas, baseou-se no histórico dos últimos objetos licitados bem como na evolução destes serviços e suas demandas ao longo do tempo para elaborar o presente certame em plena sintonia com a legislação e com suas próprias condições estruturais, técnicas e operacionais.

⁶ DENÚNCIA n. 942068. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 18/08/2020. Disponibilizada no DOC do dia 11/09/2020.

⁷ Cód. de arquivo 2424021.

\\vegito\CFEL\Cristina\z 1101704\1101704.doc

[...]

Tal previsão está voltada para a satisfação do interesse público, posto que somente ao administrador, na condição de gestor direto de tal interesse, caberá ponderar, no caso concreto, as condutas mais oportunas ao interesse público, no caso em debate, se o objeto licitado se compatibiliza com a execução consorciada por diversas empresas.

Diante do exposto, **esta Unidade Técnica considera improcedente a denúncia**, uma vez que entende como correta a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio no presente certame.

3.2 – Da irregular obrigatoriedade de realização de visita técnica para participar do certame

A Denunciante alega que é irregular a obrigatoriedade de realização de visita técnica para participar do certame conforme estabeleceu o edital no item 4.3 e a Nota Técnica no item 1.4.

Afirma que, apesar de sua relevância, a realização de visita técnica não pode ser considerada quesito obrigatório para qualificação técnica do proponente.

Outrossim, entende que a visita técnica só poderia ser exigida no caso de “ímpar complexibilidade do objeto” e ser justificada pela Administração Pública, não devendo, também, ser motivo para eventual inabilitação de empresa, em observância ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal que prevê que “as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantia do cumprimento das obrigações”.

Por fim, afirma que a apresentação de uma “declaração de que a licitante tem pleno conhecimento do local onde serão executados os serviços, de suas peculiaridades e de todos os demais elementos necessários” é documento hábil para indicar que a licitante conhece toda a matéria necessária à elaboração das propostas e para atestar sua responsabilidade em decorrência de eventual insuficiência ou imprecisão das informações que seriam coletadas numa eventual visita técnica, ou por outros métodos.

ANÁLISE

\\vegito\CFEL\Cristina\z 1101704\1101704.doc

Aduz o edital, peça 1, SGAP:

4.3 – As licitantes deverão proceder à visita técnica, em todos os locais em que se desenvolverão os trabalhos licitados. A visita deverá ser realizada por representante da empresa, juntamente com o representante do Município de Pará de Minas. A visita deverá ser agendada na Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura com antecedência mínima de 24 horas da data prevista para a realização da mesma [...]

A previsão de realização de visita técnica como requisito de qualificação técnica tem como fundamento o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual a Administração poderá exigir “comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que o interessado 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”.

Considerando o caráter competitivo do certame e as dificuldades de ordem técnica e financeira para a satisfação da exigência por parte das empresas não sediadas no município licitante, o TCU tem admitido como regular a previsão de visita técnica nos editais, desde que facultativa, de sorte que a sua imposição, por ser exceção, demandada competente justificativa.
Veja-se:

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. (g.n.) (Acórdão 1955/2014 – Plenário).

Depreende-se, a partir da leitura e análise de inúmeros acórdãos proferidos pelo TCU, que 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).

Nesse diapasão, o Tribunal de Contas da União – 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 TCU, a visita pode ser substituída por declaração prestada pela empresa ao órgão contratante, informando que conhece as condições.

Partilhando desse entendimento, esta Unidade Técnica entende que o edital de licitação deve possibilitar a realização de visita técnica por parte dos licitantes, entretanto, esta visita deve ser facultativa.

No entanto, havendo exceção à regra, ou seja, a previsão de obrigatoriedade da visita no edital, esta demandará adequada justificativa por parte da Administração. Isso porque a visita técnica, além de poder restringir a competitividade, possibilita o conhecimento prévio dos participantes, facilitando a eventual ocorrência de conluio e outras 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.

No caso em tela, constata-se que há motivação para justificar a obrigatoriedade da visita técnica, conforme constante da Nota Técnica, peça 1, SGAP:

1.4- VISITA TÉCNICA OBRIGATÓRIA

Lei Nacional n. 8.666/93 autoriza que a Administração Pública exija a visita técnica, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de que o licitante realizou visita técnica no local onde serão cumpridas as futuras obrigações contratuais, em momento anterior à apresentação de sua proposta no certame.

[...]

A referida exigência se justifica primordialmente, por propiciar previamente aos licitantes o efetivo conhecimento das reais condições do local onde será executado o objeto da contratação, e o real esforço a ser empregado na execução dos serviços, antes da elaboração de sua proposta comercial.

[...]

Tal premissa versa sobre a possibilidade de o interessado certificar-se de sua capacidade técnica para execução dos serviços, vez que, terá a oportunidade de extrair detalhes do local de execução, formulando, assim, sua proposta comercial com base na realidade da contratação.

[...]

Tal medida visa não somente defender os interesses do licitante nos moldes já mencionados, mas também resguardar os interesses da Administração, minimizando o risco da ocorrência de extinção do contrato, ou de seu cumprimento irregular.

Deste modo, averigua-se que o objetivo da visita técnica é evitar que tanto para o licitante quanto para Administração Pública haja prejuízos de natureza técnica ou econômica, quando da formulação de propostas imprecisas, ou mesmo durante a execução do contrato.

O Relator em sua decisão, peça 5, SGAP, entendeu:

A obrigatoriedade de visita técnica aos locais em que serão prestados os serviços foi justificada no item 1.4 da Nota Técnica. Na oportunidade, com fundamento nas lições de Hely Lopes Meirelles e Decisão n. 682/1996, Acórdãos n. 244/2003 – Plenário, 4.968/2011 – Segunda Câmara, todos do Tribunal de Contas da União, a Administração destacou que a presente exigência tem por finalidade garantir o pleno conhecimento das áreas e condições em que serão prestados os serviços, coibindo eventual inadimplemento contratual ou inexecução parcial dos serviços. Acrescenta que, considerada a ampla gama de serviços a serem realizados pelo licitante vencedor, o conhecimento das áreas de execução das atividades é fundamental para a correta elaboração da proposta comercial.

Em análise ao apontamento, verifico que a obrigatoriedade de realização de visita técnica é tema frequentemente tratado nesta Corte de Contas. A determinação tem fundamento no art. 30, III, da Lei n. 8.666/1993, que permite, quando exigido, a comprovação de que o licitante “tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”.

Note-se que a norma não trata de forma explícita da realização de visita técnica ao local de prestação de serviços, entretanto, em exercício interpretativo ao dispositivo, esta Corte de Contas compreende ser possível a sua adoção quando devidamente justificada pelo órgão licitante, em atenção à complexidade e extensão do objeto a ser licitado. Trata-se, assim, de análise pormenorizada caso a caso, conforme depreende-se da decisão⁸ a seguir:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO.
CONCORRÊNCIA. [...]. VISITA TÉCNICA EM DIAS E
HORÁRIOS MARCADOS. [...]. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM
JULGAMENTO DO MÉRITO. ARQUIVAMENTO.
RECOMENDAÇÃO. [...]. 2. A realização de visita técnica, quando
pertinente ao objeto licitado e disponibilizado mais de um dia e
horário para sua realização, não compromete a competitividade do
certame. [...].⁹

Na Concorrência n. 002/2021, os serviços ora licitados abarcam todo o sistema de gerenciamento de resíduos do município, contemplando, em suma, a coleta, transporte e destinação de resíduos comuns, incluída a limpeza de logradouros e vias públicas (lote I); a coleta seletiva e transporte dos materiais recicláveis (lote II); a coleta e tratamento de resíduos das atividades da saúde (lote III); e a capina de vias públicas, incluída a coleta e destinação dos resíduos gerados (lote IV). Ademais, conforme item 20.12 do instrumento convocatório, o valor total estimado da contratação é de R\$19.085.541,84 (dezenove milhões, oitenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e oito reais e oitenta e quatro centavos).

Assim, quanto a esse apontamento, não estando comprovado prejuízo ao certame, nem tampouco restrição à competitividade, não vislumbro o *fumus boni iuris*, ensejador da concessão da liminar requerida.

⁸ Vide, ainda, RECURSO ORDINÁRIO n. 1047697. Rel. CONS. DURVAL ANGELO; e DENÚNCIA n. 1071594. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO.

⁹ DENÚNCIA n. 1031219. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 25/08/2020. Disponibilizada no DOC do dia 21/09/2020.

\\vegito\CFEL\Cristina\z 1101704\1101704.doc

Outrossim, importa colacionar informações presentes no processo licitatório referentes a respostas da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura a impugnações com o mesmo apontamento. A Secretaria respondeu à impugnação da empresa Alicerce Construções e Serviços Ltda., fl. 372 do PDF 2 à peça 10, SGAP, nos seguintes termos:

Tal exigência, baseada no art. 30, III da Lei Federal 8666/93, se justifica primordialmente, para propiciar previamente aos licitantes o efetivo conhecimento das reais condições e especificidades do local onde será executado o objeto da contratação, e o real esforço a ser empregado na execução dos serviços.

A finalidade da Administração é proporcionar aos licitantes subsídios para melhor elaborarem suas propostas comerciais e consequentemente resguardar o interesse público.

Não há como desprezar a complexidade, extensão e impactos do objeto ora licitado, e, portanto, carece de preceitos que cerquem o processo de precaução e segurança.

A resposta da Secretaria à impugnação da empresa ONZEURB Transportes Eireli, fl. 398 do PDF 3 à peça 10, SGAP, foi nos seguintes termos:

No caso em apreço não há como os competidores realizarem a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto. De se esclarecer que cada município tem suas características topográficas e outras que por si só já justificaria a visita técnica. No caso em tela, um dos serviços a ser realizado é a "**operação e manutenção do Aterro Sanitário Municipal Licenciado...**". Ora, como apresentar proposta equânime entre os licitantes sem que se conheça, in loco, o aterro onde parte dos serviços serão prestados? Impossível. Sem a visita técnica não há como apresentar proposta que transmita segurança à administração pública.

De se esclarecer que, em caso como do da presente licitação, o TCU tem se manifestado no sentido de que pode ser exigida a visita técnica, isto é, nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem, como no caso em apreço.

Assim, caracterizada a imprescindibilidade da visita técnica, como na presente licitação, o TCU tem determinado a observância de algumas cautelas pelos entes licitantes, de modo a não restringir indevidamente o caráter competitivo do certame, tal como evitar a exigência de que as licitantes realizem visita técnica obrigatória em um único dia e horário. No caso, exatamente para atender às determinações do TCU a visita técnica foi ampla, atendendo às normas do TCU.

[...]

Diante do exposto, conclui-se que o TCU admite, em casos como o da presente licitação, que a visita técnica seja exigida como critério de habilitação, no entanto essa condição deve ser ponderada a luz do art. 3º da Lei de Licitações e do art. 37, inc. XXI da Constituição Federal. Em face desses dispositivos, a exigência é legítima quando essencial para o cumprimento adequado das obrigações contratuais tendo em vista que ela deverá ser feita até o último dia útil da abertura do processo, para que as empresas tenham noção exata da execução dos serviços relativos a um contrato de quase R\$20.000.000,00, para uma população de aproximadamente 100.000 habitantes com suas características e costumes peculiares que não pode ser ignorada, uma vez que o município tem área de 551,247 km², sendo que 9,9387 km² constituem a zona urbana e os 541,308 km² restantes constituem a zona rural, com vários distritos e povoados atendidos com suas características particulares, perfazendo um total de mais ou menos 1.600 km² de estradas vicinais e que a localização do aterro sanitário, devidamente licenciado por órgãos ambientais, dista 12 km do centro geométrico da cidade, o que nos compele a exigir que edital, lei magna do certame, seja cumprida rigorosamente em seu inteiro teor.

E, por fim, a Secretaria assim respondeu à impugnação da empresa Forte Ambiental Eireli, fl. 465 do PDF 3 à peça 10, SGAP:

Importante salientar que a administração, para facilitar, ainda mais, para os licitantes que participem do processo licitatório, além de colocar vários dias para a visitação, não restringiu o profissional que poderá realizar a visita técnica, basta que o mesmo seja

credenciado pela empresa que participa da licitação. Dessa forma atendeu o Município ao Acórdão nº 785/2012 – TCU – Plenário no qual o Relator acompanhou a unidade técnica e considerou, que : “Em tese, não há óbices para que tal visita seja feita por

profissional terceirizado pela empresa, sendo razoável, somente, exigir que o mesmo possua conhecimento técnico suficiente para tal incumbência”.

Por todo o exposto, **entende esta Unidade Técnica que a denúncia é improcedente**, pois, no presente caso, restou caracterizada a imprescindibilidade da visita técnica para o conhecimento do objeto.

3.3 – Das exigências de índices econômico-financeiros descompassados com a realidade do mercado para qualificação econômico-financeira sem justificativa

A Denunciante aponta irregularidade nos índices econômico-financeiros, índice de liquidez geral e índice de liquidez corrente igual ou maior que 1,2, estabelecidos no item 1.3 da Nota Técnica, pois, considera que são “completamente alheios à realidade do mercado e à sólida jurisprudência sobre a questão”. Outrossim, considera que tais índices têm o condão de afastar empresas sérias e compromissadas com o serviço e com plena “capacidade ou possibilidade de (...) suportar os encargos econômicos do contrato”.

Entende que, conforme prevê a Lei nº 8.666/93 em seu artigo 31, §5º, os índices contábeis devem ser devidamente justificados e vedada a exigência de índices não usualmente adotados e que, para atender o art. 37, XXI, da Constituição Federal, o edital deveria adotar os índices de liquidez corrente e liquidez geral maior ou igual a 1 (um). Nesse sentido, colaciona a Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “responsável pela parametrização da contratação de serviços de limpeza e conservação (arts. 42 a 48) na esfera Federal”, onde aduz-se que os índices “maior ou igual a 1 (um)” “são suficientes para a análise da qualificação econômico-financeira das licitantes neste tipo de contratação”.

Assim, entende que “as empresas que possuem índice de liquidez maior que 1 (um), se também comprovando regularidade nos demais itens editalícios, possuem incontestável qualificação econômico-financeira (leia-se: capacidade de suportar os encargos econômicos) para a contratação ora licitada”.

ANÁLISE

Quanto à qualificação econômico-financeira, aduz o art. 31, §5º, da Lei nº 8.666/93:

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e **devidamente justificados no processo administrativo da licitação** que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (Negrito nosso)

Tem-se, pois, que é vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. Logo, deve-se observar limites razoáveis que não frustrem o caráter competitivo do certame. Para tanto, os índices devem guardar nexo causal com a natureza do objeto e o grau de dificuldade ou complexidade de sua execução, a fim de que se cumpra o mandamento constitucional das obrigações avençadas, trazendo, por consequência, maior segurança à Administração. Isto posto, deve-se analisar os índices no caso concreto.

Ante o estabelecido no referido dispositivo legal, cumpre registrar que a exigência dos índices contábeis no instrumento convocatório deve ser plenamente justificada na fase interna do processo administrativo da licitação, se exigidos indicadores e valores que não são usualmente adotados em procedimentos licitatórios, para se ter a correta avaliação da situação econômico-financeira da empresa participante do certame. Tem-se, pois, que os índices são aqueles que refletem a saúde financeira de um segmento do mercado.

A Concorrência nº 002/2021 exige para qualificação econômico-financeira conforme item 1.3 da Nota Técnica, peça 1, SGAP:

Índice de Liquidez Corrente (ILC) igual ou superior a 1,2 (sublinhou-se)

ILC = AC / PC, onde:

AC = Ativo Circulante, PC = Passivo Circulante

Índice de Liquidez Geral (ILG) igual ou superior a 1,2 (sublinhou-se)

ILG = AC / PC, onde:

ILG = (AC + RLP) / (PC + ELP), onde

AC = Ativo Circulante

RLP = Realizável a Longo Prazo

PC = Passivo Circulante

ELP = Exigível a Longo Prazo

[...]

A Nota Técnica também traz a justificativa para a adoção dos índices:

[...]

Vislumbrando as tabelas da eventual execução física e financeira do objeto, a Administração Pública entende por bem dar tratamento adequado às respectivas exigências.

Nestes termos, o Edital/ Projeto Básico fixou exigências de habilitação compatíveis com a dimensão do objeto desta contratação, conforme admitidas na Lei Nacional nº 8.666, de 1993, como é o caso da fixação dos índices financeiros da empresa, que guarda relação com o art. 31, §5º, da referida Lei [...]

[...]

Cumprir informar que os indicadores financeiros utilizados são aqueles usualmente adotados no mercado, expressando liquidez entre regular e boa, capaz de viabilizar o atendimento das metas programadas e a conclusão das obras nos prazos fixados.

É, assim, imperioso que o objeto venha a ser executado por empresa que detenha efetivamente boa saúde financeira, para que se garanta a solidez na execução, conforme métodos e prazos fixados nos instrumentos de regência da licitação, e assim, a segurança no êxito da aplicação dos recursos financeiros empregues na execução do objeto.

[...]

O Relator em sua decisão, peça 5, SGAP, entendeu:

Conforme item 1.3 da Nota Técnica, a Administração ponderou a estipulação do ILC e ILG em valor correspondente a 1,2, em atenção às peculiaridades do objeto contratual, compreendendo ser parâmetro compatível com as especificidades do objeto licitado. Buscou-se garantir que o contratado possua efetiva capacidade financeira para suportar os ônus contratuais, considerando os prazos de execução dos serviços e as datas das respectivas contraprestações administrativas.

Esta Corte de Contas consolidou o entendimento de que a escolha de determinado índice de liquidez, a assegurar a execução do objeto contratual, deve estar devidamente justificada pelo órgão licitante¹⁰, o que se verifica pela leitura do mencionado item 1.3 da Nota Técnica. Acrescento que a fixação de índice de liquidez em percentual de 1,2 não se mostra desproporcional à prática usual do mercado.

¹⁰ DENÚNCIA n. 951439. Rel. CONS. SUBST. VICTOR MEYER; RECURSO ORDINÁRIO n. 958295. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO; e DENÚNCIA n. 942187. Rel. CONS. SUBST. VICTOR MEYER.
\\vegito\CFEL\Cristina\z 1101704\1101704.doc

A exemplo, no âmbito dos Acórdãos n. 2316/2017-Plenário (ILC em 2,5), 7882/2017-Segunda Câmara (ILG e ILC em 2,0) e 773/2011-Plenário (ILG e ILC em 2,0), todos do TCU, a Corte de Contas da União entendeu como irregular a estipulação de índices contábeis estabelecidos em valores manifestadamente superiores ao ora exigido.

Sobre a questão, traz-se à baila entendimento desta Corte de Contas nos autos do Recurso Ordinário nº 808260, de relatoria da então Conselheira Adriene Andrade¹¹, sessão do Tribunal Pleno do dia 1/6/11, a saber:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO — EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL — PROCEDIMENTO LICITATÓRIO — FIXAÇÃO DE ÍNDICES CONTÁBEIS PARA AFERIÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS LICITANTES — IRREGULARIDADE — FALTA DE RAZOABILIDADE — VALORES INJUSTIFICADOS — INOBSERVÂNCIA DA LEI N. 8.666/93 — RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO — NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO — MANUTENÇÃO DA MULTA AO RESPONSÁVEL

1. Os valores numéricos maiores ou iguais a 2,0 (dois vírgula zero) para os índices de Liquidez Corrente e Liquidez Geral e menor ou igual a 0,30 (zero vírgula trinta) para o Grau de Endividamento, exigidos na cláusula 4.2.5.2 do Edital da Concorrência Pública nº 794/2006, mostram-se impertinentes para o específico objeto do contrato, pois não se encontram em conformidade com os valores normalmente adotados no setor de serviços públicos, infringindo a Lei nº 8.666/93 [...]

RELATÓRIO

Versam os autos sobre recurso ordinário interposto [...], contra decisão prolatada na Sessão da Primeira Câmara de 23/06/2009, nos autos de n. 719.703, representação formulada pela empresa [...], em face do Procedimento Licitatório n. 794/2006, na modalidade concorrência pública, promovido pela Prefeitura Municipal de Uberlândia, cujo objeto é a execução de serviços de manutenção, de limpeza e conservação da área urbana e serviços afins.

Nos termos do acórdão a fls. 3.295-3.296 dos autos principais, este Tribunal julgou procedentes, em parte, as alegações da representação, uma vez que os índices contábeis exigidos na Concorrência Pública n. 794/2006, nos valores numéricos maiores ou iguais a 2,0 para Liquidez Geral e Corrente e menor ou igual a 0,30 para Grau de Endividamento, se mostravam elevados para os usualmente adotados no mercado e não se encontravam devidamente justificados no procedimento licitatório, descumprindo o § 5º do art. 31 da Lei n. 8.666/93 e, por conseguinte, acarretando restrição ao caráter competitivo da licitação, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93 [...]

FUNDAMENTAÇÃO

A decisão que impôs multa pessoal ao recorrente fundamentou-se no descumprimento dos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 31, § 5º, ambos da Lei n. 8.666/93, em

¹¹ <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1283.pdf>.

razão da falta de razoabilidade e motivação dos índices exigidos no Edital de Concorrência Pública n. 794/2006.

Conforme já relatado, o recorrente alegou que não procede a multa que lhe foi imposta, uma vez que, no seu entender, os valores dos índices contábeis exigidos no edital teriam sido previamente justificados no processo administrativo de licitação, conforme parecer técnico acostado a fls. 06-08 dos autos do Recurso Ordinário.

Todavia, tenho que não assiste razão à irresignação do recorrente.

No presente caso, os índices exigidos no item 4.2.5.2 do Edital, para comprovação da boa situação financeira da empresa, nos valores numéricos maiores ou iguais a 2,0 para Liquidez Geral e Corrente e menor ou igual a 0,30 para Grau de Endividamento, se mostram impertinentes para o específico objeto do contrato, pois estão em desconformidade com os valores normalmente adotados no setor de serviços públicos.

Desse modo, entendo que a fixação dos valores dos índices adotados no Edital, maiores ou iguais a 2,0 para Liquidez Geral e Corrente e menor ou igual a 0,30 para Grau de Endividamento Geral, foi feita com inobservância ao princípio da motivação dos atos administrativos, havendo, assim, violação ao art. 31, § 5º, da Lei n. 8.666/93.

Cumpra observar que há decisões jurisprudenciais admitindo como correta a adoção, por parte da Administração Pública, de índices de liquidez corrente e liquidez geral entre 1,0 e 1,5 e de índice de endividamento de 0,75 para avaliação da real situação financeira das empresas. G.n.)

Como já foi decidido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

O ponto fulcral de discussão nos autos recai sobre a infringência do art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93, uma vez que o edital exigiu índices para comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa — de liquidez igual ou superior a 2,50 e de endividamento superior a 0,75%, configurando-se abusivos e coibidores da livre participação no pleito.
[...]

A jurisprudência desta Corte sobre o tema é pacífica e condena quocientes de 1,5 para cima, a exemplo do decidido nos autos dos TCs 514/003/96, 517/003/96, 37211/026/96, 13571/026/98, 21649/026/98, 13677/026/98, entre outros. (TC 031546/026/99, julg. 13/08/2002, publicada no DOE em 27/08/2002 — Relator: Cons. Edgard Camargo Rodrigues). (G.n.)

O Tribunal de Contas da União também se manifestou nesse sentido:

É vedada a exigência de índices contábeis não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. A adoção desses índices deve estar devidamente justificada no processo administrativo. (TCU. Acórdão n. 170/207, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo).
[...]

9.2. [...] ouvir em audiência o (omissis) Prefeito Municipal de Itabuna, na condição de autoridade gestora, homologadora, adjudicadora e contratadora para que [...] encaminhe a este Tribunal, razões de justificativa a respeito dos seguintes fatos:

[...]

9.2.3. **ter autorizado, homologado e adjudicado o processo licitatório da Concorrência [...] com base em edital contendo exigência de apresentação de índices contábeis de qualificação econômico-financeira restritivos (IG > = 2,8; IC > = 2,8; IE < = 0,34);** bem como em decorrência da concomitância da exigência de apresentação de prova de capital registrado integralizado igual ou superior a R\$1.012.850,00 com a prestação de garantia no valor de R\$101.285,00, **em desconformidade com as disposições do art. 31 da Lei n. 8.666/93, caracterizando restrição ao caráter competitivo do certame [...]** (grifo nosso) (TCU. Acórdão n. 0411-07/08-P. Sessão: 12/03/2008. Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

Representação sobre irregularidades na contratação de obras objeto de Convênio entre o Ministério do Turismo e Prefeitura, para obras de infraestrutura turística. **Não cabe exigir índices financeiros não usuais para avaliação da qualificação financeira dos licitantes sob risco de restrição à competitividade do certame.**

[...]

14.2.1. Quanto à existência de cláusulas contidas no edital que, em tese, frustraram o caráter competitivo da licitação, preconizado pelo art. 3º da Lei n. 8.666/93, transcreve-se trecho da peça vestibular daquele Parquet, informando sobre valores médios verificados no ramo de atuação empresarial de obras rodoviárias: '[...] Enquanto que o normal seria um índice de liquidez corrente de 1,2 a 1,5, a licitação exigia 2,0. Segundo o Senador Ruy Barcelar, que trabalhou no projeto da Lei n. 8.666, as maiores empresas do Rio Grande do Sul e nacionais possuem, como média, o índice de 1,2 como liquidez corrente.' (fls. 37). (Negrito do original) (sublinhou-se)

[...]

Além do mais, o órgão técnico, em reexame, destacou que o Município de Belo Horizonte instaurou o Processo de Credenciamento n. 001/2007, tipo menor preço, tendo por objeto serviços semelhantes àqueles do edital ora examinado, abrangendo a prestação de serviço de disposição final em aterro sanitário e tratamento de resíduos sólidos, além da implantação, operação e manutenção de novo aterro sanitário, no valor estimado de R\$444.960.000,00, superior em mais de 5 vezes o valor de R\$80.000.000,00 da presente Concorrência Pública n. 794/2006, **mas constando no instrumento convocatório a exigência do Índice de Liquidez Corrente de 1,2, do Índice de Liquidez Geral de 1,5 e do Índice de Endividamento Geral de 0,5, ou seja, em limites inferiores àqueles estabelecidos pelo Município de Uberlândia. Nesse contexto, o órgão técnico destacou que não houve qualquer questionamento a respeito dos índices econômico-financeiros estipulados pelo Município de Belo Horizonte, como se pode verificar nos autos de n. 747.024, representação.** (G.n.)

[...]



Diante do exposto, **entende esta Unidade Técnica que a denúncia é improcedente**, pois, os índices econômico-financeiros adotados na Concorrência nº 002/2021 são regulares.

4 – DA CONCLUSÃO

Por todo exposto, após análise da denúncia apresentada em face do edital referente ao **Procedimento Licitatório nº 0068/2021, Concorrência nº 002/2021, Edital nº 042/2021**, deflagrado pela **Prefeitura Municipal de Pará de Minas**, conforme determinação do Conselheiro Relator à peça 5, esta Unidade Técnica conclui que a denúncia pode ser julgada **improcedente**, com resolução do mérito, e consequente arquivamento dos autos.

À consideração superior,

DFME/CFEL, 15 de junho de 2021.

Maria Cristina Cardoso
Oficial de Controle Externo
TC-1731-8

Miguel do Carmo Silveira
Analista de Controle Externo
TC – 3212-1