

Processo: 1092389
Natureza: DENÚNCIA
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Monte Sião
Denunciante: Worldcom Comercial Ltda-ME
Denunciados: José Pocai Júnior, Prefeito Municipal, e Danieli Antônia Domingues de Faria, Presidente da Comissão de Licitação
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 11/8/2020

DENÚNCIA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. MUNICÍPIO. CONTRATAÇÃO PARA SUBSTITUIÇÕES DE LÂMPADAS POR LUMINÁRIAS DE LED. ATESTADO DE VISITA TÉCNICA. EXIGÊNCIA EXCESSIVA NA FASE DE HABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DA (IMPREScindível) MOTIVAÇÃO. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. PRESENTES OS REQUISITOS DO *FUMUS BONI JURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. A imposição de visita técnica, para a obtenção do atestado exigido no edital, bem como a comprovação da ida ao local pelo(s) interessado(s) para conhecimento dos serviços a serem prestados, configuram restrição ao caráter competitivo do certame, sem motivação que caracterize sua legalidade.
2. A visita técnica possibilita o conhecimento prévio dos participantes, o que facilita o conluio, restringe a competitividade, prejudica a satisfação dos princípios da moralidade e da isonomia e contribui para possíveis fraudes. O fator surpresa é um importante aliado da Administração no caminho de garantir certames nos quais haja efetiva disputa e obtenção da proposta mais vantajosa.
3. O entendimento predominante do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas é no sentido de que, se prevista no edital, a visita técnica deve ser facultada aos licitantes, não sendo, portanto, obrigatória, o que exige justificativa por parte da Administração.
4. Conforme entendimentos desta Corte e do TCU, a exigência de visita técnica encontra amparo quando há complexidade em seu objeto, sendo demonstrado então pela entidade licitante, motivadamente, a necessidade de conhecimento prévio de visita ao local frente ao conhecimento detalhado do local ou do serviço a ser executado pela dificuldade em que apresentará na sua execução.

ACÓRDÃO

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

- D) referendar a decisão monocrática, proferida em 06/08/2020, que determinou a suspensão liminar do certame (Tomada de Preços n. 002/2020, Processo Licitatório n. 111/2020) e também que os responsáveis se abstivessem de qualquer ato tendente a efetivar a

contratação, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008;

- II) determinou o retorno dos autos ao Relator para prosseguimento do feito, após a intimação das partes, da formalização do Acórdão pelos setores competentes e do cumprimento (ou não) das diligências pela municipalidade.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Subprocuradora-Geral Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de agosto de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)



PRIMEIRA CÂMARA – 11/8/2020

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

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

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

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

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

Em 06/08/2020 concedi medida cautelar pleiteada pela Denunciante.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Em 06/08/2020, ao realizar um juízo de cognição sumária, proferi decisão monocrática no exercício da competência prevista no art. 197 c/c art. 264 do Regimento Interno – Resolução 12/2008, e **determinei, inaudita altera parte, a suspensão liminar do certame (Tomada de Preços n. 002/2020, Processo Licitatório n. 111/2020)**, devendo os responsáveis se absterem de qualquer ato tendente a efetivar a contratação, *ad referendum* da 1ª Câmara, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

A título de elucidação, transcrevo excerto da decisão monocrática com a especificação dos fundamentos de fato e de direito que embasaram a concessão da medida cautelar e das diligências imputadas ao denunciado:

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

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

3.3.4. Documentação relativa à qualificação técnica:

[...]

3.3.4.3. Atestado de Visita constando que o responsável técnico da empresa licitante visitou e tem pleno conhecimento das obras e serviços a serem executados, dos locais de execução, bem como do Projeto e Especificações Técnicas e que se sujeita a todas as condições estabelecidas.

3.3.4.3.1. É obrigatória a visita da licitante ao local das obras para conhecimento pleno do lugar, ocasião em que lhe será fornecido Atestado de Visita, **constante do Anexo III - Documento indispensável a ser incluído no envelope “Documentação”**. A ausência do “Atestado de Visita” inabilitará a proponente, impossibilitando a abertura dos envelopes de proposta de preços. (destaques no original)

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

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

[...]

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

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

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

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

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

Com efeito, a obrigatoriedade da visita técnica já foi pacificada pelo TCU como restritiva ao caráter competitivo. A visita técnica deve ser compreendida como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigatoriedade imposta pela

Administração (Acórdãos nos 1.174/2008, 2.150/2008, 727/2009, 1.842/2013 e 234/2015, todos do Plenário).

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

3.3.4.3.4. A visita técnica terá por finalidade:

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

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

3.3.4.3.4.3. Alegações posteriores relacionadas com o desconhecimento de informações e das condições locais pertinentes à execução do objeto licitado não serão consideradas como argumentos válidos para reclamações futuras, nem tampouco desobrigam a sua execução. (destaque no original)

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

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

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

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

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

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

Inicialmente cumpre ressaltar que a exigência de visita técnica não constitui irregularidade, conforme se constata da leitura do art. 30, inciso III da Lei nº8.666/93, que dispõe:

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

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

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

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

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

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

Representação acerca de supostas irregularidades em procedimento licitatório. **Exigência de marca específica em Edital, sem justificativa técnica que a respaldasse. Restrição ao caráter competitivo do certame e**

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

inobservância dos princípios constitucionais da legalidade e da isonomia. Conhecimento. Procedência. Ciência à interessada. Determinações. Juntadas às contas. (Processo nº 013.811/2001-3) **(Grifou-se)**

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

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

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

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

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

O Prefeito Municipal de Monte Sião deverá ainda ser informado de que, se a Tomada de Preços nº 002/2020 for anulada ou revogada, (1) deverá encaminhar a este Tribunal cópia do comprovante de publicação da anulação ou revogação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, sob pena de

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

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

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

O denunciante deverá ser cientificado do teor desta decisão.

Ao final, os autos devem retornar ao meu Gabinete.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento no art. 60, parágrafo único, e no art. 95, § 2º, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 102/2008), submeto à ratificação do Colegiado a decisão monocrática que proferi em 06/08/2020 na qual concedi medida cautelar pleiteada pela Denunciante, e determinei a suspensão liminar do certame (Tomada de Preços n. 002/2020, Processo Licitatório n. 111/2020), devendo os responsáveis se absterem de qualquer ato tendente a efetivar a contratação, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

Após intimação das partes, da formalização do Acórdão pelos setores competentes e do cumprimento (ou não) das diligências pela municipalidade, retornem os autos a esse Relator para prosseguimento do feito.

* * * * *

ms/rp

