

Processo: 1101704
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda.
Denunciado: Município de Pará de Minas
Partes: Elias Diniz e José Cornélio de Oliveira
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 28/10/2021

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONCORRÊNCIA. LIMPEZA URBANA. REALIZAÇÃO DE VISITA TÉCNICA. POSSIBILIDADE DE AGENDAMENTO. PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO. ESCOLHA DISCRICIONÁRIA DO ÓRGÃO. JUSTIFICATIVA. ÍNDICE LIQUIDEZ CORRENTE E GERAL. VALOR COERENTE À PRÁTICA DO MERCADO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE. REGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. A realização de visita técnica não compromete a competitividade do certame, quando pertinente ao objetivo licitado, considerada sua complexidade e vultuosidade, e permitido o prévio agendamento pelo licitante, sem limitações excessivas de dias e horários.
2. A possibilidade ou não de participação de empresas reunidas em consórcio em procedimento licitatório constitui escolha discricionária do órgão licitante, nos termos do art. 33, *caput*, da Lei n. 8.666/1993, a ser avaliada frente à complexidade e vultuosidade financeira da contratação, de modo a perquirir a ampliação da competitividade e eficiência da contratação.
3. A adoção de índices de liquidez geral e corrente superiores a 1,0 não se mostra, necessariamente, prejudicial à competitividade do mercado, devendo sua estipulação ser devidamente justificada pela Administração, em atenção à realidade operacional das empresas que integram o mercado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar improcedente a denúncia por não ter sido verificada ofensa aos dispositivos da Lei n. 8.666/1993 quanto à obrigatoriedade de realização de visita técnica, vedação à participação de empresas organizadas em consórcio e valores estipulados para os índices de liquidez geral e corrente;
- II) declarar a extinção do processo, com resolução de mérito;
- III) determinar a intimação do denunciante e do responsável pelo certame licitatório em tela, conforme art. 166, § 1º, I, do Regimento Interno desta Corte;
- IV) determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de outubro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 30/9/2021

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia apresentada pela empresa EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda. (peça n. 1 do SGAP), instruída com acervo documental, em face da Concorrência n. 002/2021, PRC n. 0068/21, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Pará de Minas, cujo objeto consiste na “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO COMPLETA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE LIMPEZA URBANA NO MUNICÍPIO”, conforme especificações do edital e anexos, estando inicialmente marcada a sessão do certame no dia 03/05/2021.

A presente Denúncia foi protocolizada neste Tribunal em 06/05/2021, sendo distribuída a minha relatoria em 07/05/2021 (peça n. 04 do SGAP).

O Denunciante requereu a suspensão liminar do certame, alegando, em síntese, que: (i) o item 4.4.3 do instrumento convocatório prevê restrição indevida à participação de consórcios no certame, uma vez que a Administração não cuidou de demonstrar as razões que fundamentam tal restrição; (ii) o item 4.3 do edital obriga a realização de visita técnica para participar do certame, o que contraria entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, uma vez que sua obrigatoriedade somente se justifica diante de objetos de alta complexidade; e (iii) a exigência de índices econômico-financeiros está em descompasso com a realidade do mercado, não havendo a respectiva justificativa de sua adoção.

À peça n. 05 do SGAP, proferi decisão monocrática contrária ao pedido de suspensão formulado pelo Denunciante, destacando que (i) esta Corte de Contas possui precedentes que corroboram à legalidade da exigência de visita técnica pelos licitantes, sobretudo quando o objeto do procedimento consiste em serviços de alta complexidade, como o gerenciamento de todo o sistema de resíduos do município; (ii) em que pese a complexidade do objeto licitado, a prestação de tais serviços não torna imprescindível a organização dos licitantes em consórcios, além disso, o presente objeto contratual está dividido em lotes; e (iii) conforme precedentes do Tribunal de Contas da União – TCU, os índices econômico-financeiros não se mostram descompassados com a realidade do mercado e do objeto a ser executado. Na oportunidade, destaquei que o certame já se encontrava suspenso pela Administração, desde 07/05/2021, cuja publicação se deu no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, em 10/05/2021.

Em sua análise técnica (peça n. 12 do SGAP), a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, compreendeu pela improcedência da presente Denúncia. Por sua vez, o *Parquet* de Contas, à peça n. 14 do SGAP, manifestando sua aderência às análises formuladas pela CFEL, opinou pela improcedência da Denúncia.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise dos apontamentos formulados pelo Denunciante, em atenção à manifestação da Unidade Técnica.

II.1 – Item 4.3 do edital – obrigatoriedade de visita técnica aos locais de prestação dos serviços licitados

O Denunciante alegou a irregularidade do item 4.3 do edital que exige a realização de visita técnica aos locais de prestação do serviço como requisito de qualificação técnica. Buscando fundamentar suas alegações, colacionou precedentes do Tribunal de Contas da União que corroboram ao entendimento de que a obrigatoriedade de realização de visitas técnicas é medida excepcional, somente se justificando diante da ímpar complexidade do objeto. Acrescenta que o interesse público poderia ser resguardado por declaração da licitante de que tem pleno conhecimento sobre as condições de execução do objeto contratual.

Em análise inicial sobre o presente apontamento, ressaltei que esta Corte de Contas compreende ser possível a sua exigência para assegurar que o licitante tomou conhecimento das condições necessárias à prestação dos serviços, em atenção ao art. 30, III, da Lei n. 8.666/1993, em especial quando a contratação contempla o gerenciamento do sistema municipal de resíduos sólidos e possui valor estimado de, aproximadamente, vinte milhões de reais.

Em seu estudo, a Unidade Técnica ressaltou que o Tribunal de Contas da União vem consolidando o entendimento de que a realização de visita técnica pode ser contemplada no instrumento convocatório, entretanto, sua realização deve ser facultada ao licitante, não condicionando sua participação no certame. Admite, porém, caber exceção à regra, quando devidamente justificada pela Administração, o que pode ser verificado no item 1.4 da Nota Técnica do presente certame. Acrescenta, também, que a presente exigência foi devidamente analisada pela Secretaria Municipal de Obras no âmbito das impugnações realizadas ao edital.

Como bem analisado pela Unidade Técnica, a Administração cuidou de justificar a obrigatoriedade de realização da visita técnica no item 1.4 da Nota Técnica, assim como nas impugnações formuladas pelos licitantes, tratando de forma pormenorizada sobre a necessidade de tal exigência. Dentre tais justificativas, destaco o seguinte trecho, relativo à impugnação da empresa ONZEURB Transportes Eireli, presente à fl. 398, arquivo 3, peça n. 10 do SGAP:

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.

Não obstante as justificativas elencadas pelo órgão licitante, cabe consultar os seguintes precedentes desta Corte de Contas:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. [...]. VISITA TÉCNICA EM DIAS E HORÁRIOS MARCADOS. [...]. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 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. [...].¹

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. [...]. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DA VISITA TÉCNICA. DATA NÃO FLEXÍVEL. DESNECESSÁRIA AO CUMPRIMENTO DO OBJETO PACTUADO. [...]. RECOMENDAÇÃO. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. [...]. 3. A visita técnica deve ser exigida apenas em casos excepcionais, isto é, nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem, caso contrário, mostra-se suficiente a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços. Também deve haver flexibilidade no prazo estabelecido para a realização da visita.²

Não se pode olvidar que a realização da visita técnica deve ser exigida em caráter obrigatório de forma excepcional, entretanto, no presente caso, compreendo que a sua exigência restou devidamente justificada, em consonância à jurisprudência desta Corte de Contas. A execução do objeto contratual, por se estender por toda a área do município, justifica o conhecimento prévio e preciso das áreas em que serão executados os serviços.

Portanto, nesse ponto, julgo improcedente o apontamento formulado pelo Denunciante.

II.2 – Item 4.4.3 do edital – vedação à participação de empresas em consórcio

Em atenção ao item 4.4.3 do edital, o Denunciante alegou a irregularidade da vedação à participação de empresas organizadas em consórcios, uma vez que “considerando o vulto da contratação e o fato de que os serviços licitados abrangem todo o território municipal, a possibilidade da participação de consórcios tenderia a **ampliar a competição sem prejudicar a eficiência contratual, restringindo a participação de empresas interessadas sem qualquer justificativa técnica**”.

Em análise perfunctória do presente apontamento, destaquei a justificativa apresentada pela Administração no item 1.5 da Nota Técnica, que, com fundamento em acórdãos do TCU, justificou a restrição em razão da pouca disponibilidade de pessoal para monitoramento do contrato e que tal arranjo consiste em opção discricionária do ente licitante. Adicionalmente, elenquei precedentes desta Corte de Contas que demonstram que a vedação à participação de consórcios apenas se mostra restritiva diante de objetos extraordinários, vultosos ou altamente complexos.

Em seu relatório técnico, a CFEL, com fundamento na Denúncia n. 958.244, destacou a justificativa apresentada pela Administração no âmbito da Nota Técnica ao procedimento e os termos da resposta à impugnação da empresa Marcelo Gama de Souza (fl. 351, PDF 2, peça 10, do SGAP), compreendendo que a escolha pela vedação à participação de empresas em consórcio foi devidamente avaliada pelo órgão licitante.

Compulsando as justificativas apresentadas pela Administração, compreendo que a vedação à participação de consórcios restou devidamente justificada, de modo que o órgão licitante “baseou-se no histórico dos últimos objetos licitados bem como na evolução destes serviços e suas demandas ao longo do tempo”, além de buscar a compatibilização entre o corpo de pessoal

¹ DENÚNCIA n. 1031219. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 25/08/2020. Disponibilizada no DOC do dia 21/09/2020.

² DENÚNCIA n. 1077271. Rel. CONS. JOSÉ ALVES VIANA. Sessão do dia 03/11/2020. Disponibilizada no DOC do dia 25/11/2020.

disponível para fiscalização do contrato. Acrescente-se que o entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que a permissão ou não de participação de empresas em consórcio exige análise contextualizada ao objeto da licitação, nos seguintes termos:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONCESSÃO. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. [...]. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. 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 vultuosidade dos custos envolvidos e nas circunstâncias de mercado, entre outros aspectos relevantes. [...].³

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. [...]. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO. [...]. 8. Nos termos do artigo 33 da Lei n. 8.666/93, a participação de empresas reunidas em consórcio em licitações representa uma exceção à regra, a justificativa da vedação é dispensável nos casos em que o caráter do objeto, por si próprio, já motiva a escolha da Administração.⁴

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. [...]. A AUTORIZAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES EM CONSÓRCIO DEVE SER DEVIDAMENTE JUSTIFICADA. [...]. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. [...]. 2. A participação de empresas em consórcio nas licitações é excepcional, a depender do juízo de oportunidade e conveniência da Administração. [...].⁵

Nesses termos, verifico que a possibilidade ou não de participação de empresas reunidas em consórcio em procedimento licitatório constitui escolha discricionária do órgão licitante, nos termos do art. 33, *caput*, da Lei n. 8.666/1993, a ser avaliada frente a complexidade e vultuosidade financeira da contratação, de modo a perquirir a ampliação da competitividade e eficiência da contratação.

Portanto, julgo improcedente a Denúncia nesse ponto.

III.3 – Item 1.3 da Nota Técnica – adoção de índices econômico-financeiros em descompasso à realidade do mercado

O Denunciante alegou a irregularidade de adoção dos índices de liquidez geral e corrente em valor igual ou superior a 1,2, conforme presente no item 1.3 da Nota Técnica. Com fundamento em precedentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Súmula 289 do TCU, assevera que “o único método para se atender ao mandamento constitucional, adotando-se o estritamente indispensável para a garantia do cumprimento das obrigações, seria a adoção dos índices de liquidez corrente e liquidez geral em compasso com os usualmente adotados – no caso, maior ou igual a 1 (um)”.

Em análise inicial dos autos, destaquei que a Administração, no item 1.3 da Nota Técnica, cuidou de justificar os índices adotados no instrumento convocatório e, em atenção aos 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, não há descompasso com a prática do mercado a exigência de índices de liquidez em valor igual ou superior a 1,2.

³ REPRESENTAÇÃO n. 1058749. Rel. CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO. Sessão do dia 13/04/2021. Disponibilizada no DOC do dia 28/05/2021.

⁴ DENÚNCIA n. 1066803. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 29/04/2021. Disponibilizada no DOC do dia 11/06/2021.

⁵ DENÚNCIA n. 1007655. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 11/05/2021. Disponibilizada no DOC do dia 18/06/2021.

A Unidade Técnica, em sua análise, citou precedentes desta Corte de Contas e Tribunais de Contas da União e do Estado de São Paulo compreendendo pela regularidade dos índices econômico-financeiros adotados no presente procedimento licitatório.

Quanto ao apontamento, entendo ser pertinente a análise contextualizada ao caso concreto, em consulta à ata de abertura do presente procedimento licitatório⁶. Nesse sentido, foram as seguintes empresas habilitadas para execução dos serviços licitados:

TUCERA LIMPEZA E ENGENHARIA LTDA, para o lote IV.

ENGESP CONSTRUÇÕES EIRELI, para os lotes I, II, III e IV;

QUANTUM ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA, para os lotes II, III e IV;

PCK CONSTRUTORA LTDA, para o lote IV;

SUMA BRASIL – SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE S.A, para o lote IV;

ECP ENGENHARIA LTDA, para os lotes III e IV;

VINA EQUIPAMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA, para os lotes I e IV;

MD AMBIENTAL LTDA, para os lotes III e IV;

R.JR ENGENHARIA LTDA, para o lote IV;

EPPO SANEAMENTO AMBIENTAL E OBRAS LTDA, para os lotes III e IV.

Em sua maioria, a inabilitação das supracitadas empresas para execução dos serviços pertinentes aos lotes I e II se deu em razão da não apresentação da Licença Operacional, conforme exigido no item 14.2 do Projeto Básico. Quanto ao item denunciado, nenhum licitante foi inabilitado pelo não atendimento aos índices mínimos de liquidez, o que demonstra a compatibilidade do valor determinado pela Administração com as condições financeiras das empresas atuantes no ramo.

Acrescente-se a isso os inúmeros precedentes transcritos nos documentos que integram esta Denúncia, especialmente no âmbito da manifestação da Unidade Técnica.

Portanto, julgo improcedente o apontamento.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto pela **improcedência** da presente Denúncia por não vislumbrar ofensa aos dispositivos da Lei n. 8.666/1993 quanto à obrigatoriedade de realização de visita técnica, vedação à participação de empresas organizadas em consórcio e valores estipulados para os índices de liquidez geral e corrente, razão pela qual declaro a extinção do processo, com resolução de mérito.

Intimem-se as partes, conforme art. 166, §1º, I, do Regimento Interno desta Corte.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

É como voto.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

⁶ Disponível em: <https://transparencia.parademinas.mg.gov.br/detalhe-da-licitacao/info/co-2-2021/30683>. Acesso em: 03/08/2021.

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL CRISTINA ANDRADE MELO.)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 28/10/2021**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pela empresa EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda. em face de possíveis irregularidades no edital da Concorrência nº 002/2021, Processo nº 0068/2021, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Pará de Minas, objetivando a “contratação de empresa para execução completa dos serviços públicos de limpeza urbana no município”.

Na sessão da Segunda Câmara ocorrida no dia 30/09/21, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, proferiu voto de mérito, registrando em sua conclusão:

Por todo o exposto, voto pela improcedência da presente Denúncia por não vislumbrar ofensa aos dispositivos da Lei n. 8.666/1993 quanto à obrigatoriedade de realização de visita técnica, vedação à participação de empresas organizadas em consórcio e valores estipulados para os índices de liquidez geral e corrente, razão pela qual declaro a extinção do processo, com resolução de mérito.

Intimem-se as partes, conforme art. 166, §1º, I, do Regimento Interno desta Corte.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

Após o Conselheiro Sebastião Helvecio acompanhar o relator, pedi vista do processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após análise detida dos autos, considero que o voto apresentado pelo relator apreciou adequadamente a matéria, não carecendo de qualquer reparo, razão pela qual acompanho-o integralmente.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, acompanho o relator e voto pela improcedência da Denúncia nº 1.101.704 oferecida pela empresa EPPO Saneamento Ambiental e Obras Ltda.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:
FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

sb/fg

