

## DENÚNCIA N. 924098

**Denunciante:** Vanderleia Silva Melo  
**Órgão/Entidade:** Prefeitura Municipal de Marliéria  
**Partes:** Geraldo Magela Borges de Castro (Prefeito) e Dilcéia Martins da Silva Lana (Presidente da Comissão Permanente de Licitação)  
**Procurador(es):** Elisângela Patrícia Alves Pires Berto - OAB/MG 76873  
**MPTC:** Marcílio Barenco Corrêa de Mello  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

### EMENTA

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS, CÂMARAS DE AR, PROTETORES DE PNEUS E SERVIÇOS DE RECAPAGEM DE PNEUS USADOS. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA SOBRE A DATA DE FABRICAÇÃO DE PNEUS. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. REGULARIDADE NA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE APRESENTAÇÃO DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

1) É possível a previsão, em cláusula editalícia, de data máxima de fabricação de pneus, considerando o momento da sua entrega à Administração Pública, desde que sejam conciliados, na fixação daquela data, os anseios da Administração Pública (qualidade dos produtos por maior período de tempo e segurança dos usuários dos veículos) e o caráter competitivo da licitação.

2) É possível a Administração Pública exigir, em seus editais de licitação, que os pneus não tenham data de fabricação superior a 6 (seis) meses no momento da entrega, uma vez que, a princípio, tal exigência não possui o condão de impedir a participação de importadoras no procedimento licitatório. No entanto, partindo do pressuposto (2.1) de que os pneus possuem validade de 5 (cinco) anos, a partir da data de sua fabricação, (2.2) de que os procedimentos de importação estão sujeitos a imprevistos, e (3) de que as importadoras precisarão ter pneus em seu estoque, para fornecê-los no prazo pactuado com a Administração Pública, entende-se recomendável, no mínimo, a adoção de data de fabricação igual ou inferior a 12 (doze) meses nos editais de licitação voltados à aquisição de pneus, para que o procedimento licitatório se torne mais atrativo às importadoras, com a ampliação da competitividade.

3) Na hipótese de o edital fixar data máxima de fabricação de pneus no momento da entrega à Administração Pública, independentemente do marco adotado (doze ou seis meses), recomenda-se que sejam demonstrados, nos autos do procedimento licitatório, os critérios utilizados na fixação daquela data.

4) O alvará de localização e funcionamento constitui documento expedido pela Prefeitura Municipal ou por outro órgão competente do Município que autoriza a prática de determinada atividade num estabelecimento empresarial, levando-se em conta o horário de funcionamento do estabelecimento, o local em que será exercida a atividade, o tipo de atividade, o meio ambiente, a segurança, a moralidade, o sossego público e a higiene sanitária, dentre outros critérios. Desse modo, independentemente da natureza das atividades exercidas (podendo, ou não, terem impacto sanitário ou ambiental), o estabelecimento empresarial somente funcionará de forma regular se o empresário ou sociedade empresária estiver munida do

alvará de localização e funcionamento, cuja obtenção encontra-se submetida à legislação do Município em que for instalado o estabelecimento.

5) Nos termos do art. 28, V, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520/2002, a Administração Pública está autorizada a exigir, como requisito de habilitação jurídica, a apresentação de alvará de localização e funcionamento. Acrescenta-se que, para não haver restrição à competitividade da licitação, a Administração Pública deve aceitar alvará expedido por qualquer Município do País, sem criar discriminações acerca do domicílio do estabelecimento empresarial da licitante.

6) A exigência em cláusula editalícia de apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de regularidade fiscal, ao invés de requisito de habilitação jurídica, constitui mera falha formal, que não traz prejuízos aos licitantes, nem ao interesse público, uma vez que os documentos relativos à regularidade fiscal e à habilitação jurídica devem ser apresentados simultaneamente pela empresa interessada na fase da sua habilitação no procedimento licitatório.

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

1ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 07/02/2017

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

#### I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de denúncia formulada por Vanderleia Silva Melo em face do Pregão Presencial para Registro de Preços n.º 019/2014 – Processo Licitatório n.º 37/2014, da Prefeitura Municipal de Marliéria, cujo objeto é “o registro de preços, para eventual aquisição de pneus novos, câmaras de ar, protetores de pneus e serviços de recapagem de pneus usados, para atendimento à frota municipal”, fl. 32.

Sustenta a denunciante que, no edital, reproduzido às fls. 32/57, consta irregularidade referente à data de fabricação dos produtos, que não poderá ser superior a 6 (seis) meses, consoante especificação consignada no item 8.7, fl. 35, configurando ato contrário e atentatório aos princípios da Administração Pública, bem como aos termos da Lei n.º 8.666/93, uma vez que a licitante ficaria obrigada a estocar os produtos. Aduz também que o fato de as mercadorias apresentarem garantia tornaria dispensável a exigência de prazo de fabricação inferior a 6 (seis) meses. Ao final requereu a concessão de liminar para suspensão do certame.

Em despacho de fls. 60/62, indeferi o pedido liminar, sob o fundamento de que a exigência de pneus com prazo de fabricação inferior a seis meses não representa restrição à competitividade ou prejuízo aos participantes, mormente porque se trata de produtos perecíveis, estando a Administração resguardando a qualidade dos pneumáticos por maior período e visando a dar segurança aos usuários.

Remetidos os autos à unidade técnica, foi elaborado o relatório de fls. 66/68, em que se concluiu pela ausência da restrição alegada na inicial e, em princípio, arquivamento do processo.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer preliminar de fls. 69/73, concordou com apontamento da denunciante e consignou irregularidades no tocante à ausência de orçamento detalhado em planilhas como Anexo do Edital, restrição à apresentação de concursos e exigência de alvará de localização da empresa. Assim, opinou pela citação do Prefeito e da Presidente da Comissão de Licitações para manifestação.

Devidamente citados, os responsáveis acostaram defesa e documentos de fls. 83/113.

Em análise final, a área técnica concordou com os apontamentos realizados anteriormente pelo *Parquet* e sugeriu a aplicação de multa, fls. 115/120.

O Órgão Ministerial, às fls. 122/124, manteve seu entendimento e opinou por aplicação de multa dos responsáveis e expedição de recomendações.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Ausência de orçamento detalhado em planilhas como Anexo do Edital

O Ministério Público indicou como irregularidade complementar a inexistência de orçamento detalhado em planilhas, contendo os custos unitários dos produtos a serem adquiridos, como parte integrante do edital.

Em sua defesa, fls. 83/86, os denunciados aduziram que a cotação de preços consta dos autos do Processo Licitatório n.º 037/2014 e que o mapa de apuração dos preços balizadores foi disponibilizado aos licitantes.

As planilhas em questão são imprescindíveis para a adequada formulação das propostas, sendo obrigatória a sua elaboração no edital ou na fase interna do procedimento, sob pena de restrição à competitividade do certame e o efetivo controle sobre os gastos públicos.

Assim dispõem o art. 3º da Lei n.º 10.520/02 e o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei de Licitações e Contratos *in verbis*:

“Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

(...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.”

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§ 2º. Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.”

Posiciona-se a jurisprudência pátria no sentido de que a ausência, como anexo ao edital, do orçamento estimado em planilhas, poderá ser suprida, na modalidade licitatória pregão, pela sua apresentação na fase interna do procedimento.

Nessa linha de intelecção, decisão do Plenário Tribunal de Contas da União – TCU, Acórdão n.º 114/2007, de relatoria do Ministro Benjamim Zymler:

“REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM PREGÃO ELETRÔNICO PROMOVIDO PELO BANCO DO BRASIL S.A. CONCESSÃO DE CAUTELAR, INAUDITA ALTERA PARS, DETERMINANDO A SUSPENSÃO DO CERTAME. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. DETERMINAÇÕES. 1. **Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatório do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.** 2. Comprovadas as vantagens para a Administração, e tendo em vista os princípios da economicidade e da eficiência, admite-se a combinação de aquisição de serviços com alienação em um único procedimento licitatório. 3. Peculiaridades inerentes ao objeto licitado podem justificar a exigência da Administração em acompanhar a fase inicial de execução do contrato. Não há se falar em limitação à competitividade ou violação da igualdade entre os licitantes visto tratar-se de medida que visa o atendimento e a satisfação do interesse da Administração.” (g.n)

Em idêntico sentido, já decidiu esta Corte de Contas:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE VALORES UNITÁRIOS E GLOBAL DOS SERVIÇOS LICITADOS. DESNECESSIDADE. FIXAÇÃO DE ÍNDICES DE LIQUIDEZ CORRENTE E DE ENDIVIDAMENTO SEM OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. INADEQUAÇÃO DA ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE 1 (UM) ATESTADO DE DESEMPENHO ANTERIOR PARA A COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. REGULARIDADE. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA DENÚNCIA. IRREGULARIDADE DO PREGÃO. DETERMINAÇÃO. ADVERTÊNCIA AO ATUAL PREFEITO. ARQUIVAMENTO. 1) **Na modalidade pregão, a planilha de preços unitários no instrumento convocatório não é essencial, sendo suficiente o registro na fase interna da licitação. Isso porque, no art. 3º, inciso III, da Lei n. 10.520/02, há determinação para que conste orçamento nos autos do procedimento licitatório, diferentemente do que preceitua o inciso II do § 2º do art. 40 da lei nº 8.666/93, aplicável apenas subsidiariamente à espécie.** (Denúncia n.º 951.615, Relatora Conselheira Adriene Andrade, sessão 14/6/16)

Compulsando os autos, averigui que os documentos acostados pelos denunciados às fls. 91/110 demonstram a realização da cotação de preços nos autos do procedimento licitatório, razão pela qual reputo sanada a falha descrita neste item.

## 2. Restrição à apresentação de recursos

O Órgão Ministerial considerou irregular a Cláusula 13, subitem 13.2.1 do edital (fls. 37/38), sob o argumento de que a exclusão da possibilidade de interposição de impugnação e de recurso via fac-símile ou e-mail restringiria o exercício do contraditório e da ampla defesa. Para tanto, colacionou julgado do Tribunal de Contas da União – TCU no qual é admitida a impugnação via fax, mediante posterior remessa do documento original.

Analisando o instrumento convocatório, verifico que consta, especificamente no subitem 13.2.1, que “não será dado conhecimento aos recursos, impugnações, representações ou consultas que forem encaminhados via fax, e-mail, ou qualquer outro meio, que não seja o protocolo do original na

divisão competente”, demonstrando a restrição ao direito de ampla defesa e contraditório pelos licitantes.

A exigência de que as impugnações e recursos interpostos pelos licitantes sejam entregues na sede da prefeitura, a teor da cláusula 13, poderia, em tese, dificultar o exercício do direito de petição de licitantes que não possuam sede no Município de Marliéria.

A alegação de que, apesar do grande número de licitantes, não houve interposição de recursos, não pode ser acolhida como tese defensiva. Contudo, diante da justificativa de que a redação restritiva da Cláusula 13 não está sendo mais utilizada nos editais, aliado ao fato de que não foram comprovados prejuízos à Administração, nem aos próprios licitantes, deixo de aplicar multa ao prefeito e à presidente da comissão de licitação.

Todavia, recomendo que, em certames vindouros, adote-se redação editalícia mais abrangente quanto ao direito de petição, admitindo-se formas de impugnação e interposição de recursos à distância.

### **3. Exigência de pneus com fabricação não superior a 06 meses**

A denunciante alega que a exigência de data de fabricação impressa nos pneus a serem adquiridos pela Administração Pública não superior a 06 (seis) meses, contados da data de fabricação, é excessiva, cerceando a participação de licitantes que comercializem produtos importados, com consequente restrição ao caráter competitivo do certame.

A unidade técnica, fls. 66/67, considerou o item regular, argumentando que:

“por se tratar de produto perecível, com prazo de validade limitado, a exigência pode ser considerada razoável, de modo a garantir a qualidade dos pneus e câmaras de ar por maior período de tempo, e, consequentemente, proporcionar maior segurança aos usuários dos veículos. Tal anotação pode ser considerada que a Administração visou buscar maior eficiência, além de não representar restrição à competitividade, tampouco prejuízo aos licitantes”.

Com efeito, a exigência em questão não configura violação do caráter competitivo do procedimento, já que é adequada e necessária à obtenção de fim compatível com valores albergados pela ordem jurídica e caros à Administração Pública, buscando-se a proposta mais vantajosa, que satisfaça a coletividade não somente no plano econômico, mas também por meio de padrão mínimo de qualidade técnica do objeto adquirido.

De frisar que os dispositivos do edital que estabeleceram condições para a elevação do nível dos produtos a serem adquiridos pela Administração não são contrários às determinações contidas na Lei n.º 8.666/93, na qual se estabelece o tratamento isonômico de todos os licitantes durante o procedimento seletivo, mas também tem por objetivo garantir a eficácia das contratações, por meio da comprovação da efetiva qualidade dos bens e da sua adequação ao uso pretendido.

A busca pela melhor proposta não significa simplesmente eleger aquela que contenha o menor valor, mas sim a que propicie o melhor negócio possível, ou seja, dentre as propostas que apresentem os produtos que atendam aos critérios estipulados no certame, será escolhida aquela com preço inferior. O contrato mais vantajoso, assim, é obtido por meio da conjugação da vantagem econômica da proposta com a garantia de um nível mínimo de qualificação dos bens, necessária à concretização do objeto de forma satisfatória, gozando a Administração Pública de autonomia para a definição da mais adequada forma de contratação.

Importante não olvidar que as especificações técnicas não se confundem com os requisitos para habilitação, limitados e enumerados na Lei Nacional de Licitações e Contratos. As

especificações da contratação pretendida não poderiam encontrar-se arroladas em lei, uma vez que decorrem de necessidade pontual da Administração, a ser satisfeita em cada procedimento de aquisição, não sendo possível ao legislador prevê-las.

Muito embora a denunciante alegue que a garantia dos produtos dispensaria o prazo de fabricação inferior a 06 (seis) meses, tenho que, por se tratar de produto perecível, com prazo de validade limitado, a exigência é pertinente e razoável, de modo a garantir a qualidade dos pneus por maior período.

Após determinado tempo de uso e próximo ao término do período de validade os pneus já não oferecem a necessária segurança e continuidade aos serviços de transporte essenciais, mormente os voltados para a área da saúde.

Este inclusive é o entendimento desta Cortes de Contas, conforme decisão proferida pela Primeira Câmara, sessão de 18/8/15, no Processo n.º 912.181, a conferir:

**Por se tratar de produto perecível, com prazo de validade limitado, a exigência de produtos com fabricação não superior a 12 (doze) meses é razoável, de modo a garantir a qualidade dos pneus por maior período e, conseqüentemente, proporcionar maior segurança aos usuários dos veículos, não representando restrição à competitividade, tampouco prejuízo aos licitantes.**

Assim, demonstrada a razoabilidade da exigência constante do edital, que busca maior eficiência, na medida em que especifica critérios adequados de qualidade e segurança para os produtos almejados, visando a resguardar sua durabilidade e resistência, considero regular o edital nesse ponto.

#### **4. Apresentação de alvará de localização da empresa**

O *Parquet* indicou como irregularidade a exigência de apresentação de alvará de localização e funcionamento para fins de habilitação, tendo em vista que “não se encontra descrita no rol dos documentos exigidos pela Lei n.º 10.520/02, configurando violação ao princípio da competitividade”, fl. 73.

Muito embora no art. 4º da Lei n.º 10.520/02 não conste expressamente o alvará de localização e funcionamento como requisito para a habilitação, da leitura do referido dispositivo legal extrai-se a ilação de que os requisitos para a habilitação jurídica, técnica e econômico-financeira são arrolados no edital, veja-se:

“Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;” (g.n.).

Nesse contexto, no edital, exige-se o referido alvará para a comprovação de regularidade fiscal, item 10.2.8, fl. 36, e, portanto, passível de ser arrolado apenas no instrumento convocatório.

Assim, conclui-se que a requisição do alvará não é exorbitante e, por isso, não restringe a competitividade, sendo que o edital é o instrumento hábil a exigir peculiaridades quanto à habilitação jurídica/técnica na modalidade pregão.

Registro também ser louvável que se estabeleçam reivindicações no edital que assegurem à Administração obter contratação eficaz e que atenda ao interesse público, por meio da demonstração da idoneidade e confiabilidade da licitante.

Não bastasse, na modalidade pregão, as fases do procedimento licitatório se invertem e a habilitação ocorre depois do julgamento da proposta de menor preço ofertada, segundo o disposto no referido art. 4º da Lei n.º 10.520/02, de forma que a apresentação do alvará de localização e funcionamento será efetivamente exigida apenas do licitante provisoriamente qualificado em primeiro lugar.

Desse modo, contrariamente ao Órgão Ministerial, considero razoável a exigência de alvará de localização e funcionamento e afasto a impropriedade contida neste tópico.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, considerando que não foram confirmadas as irregularidades apontadas pela denunciante e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, julgo improcedente a denúncia.

Não obstante, recomendo aos responsáveis que, nos próximos certames licitatórios, seja adotada redação editalícia mais abrangente quanto ao direito de petição, admitindo-se formas de impugnação e interposição de recursos à distância.

Intimem-se a denunciante e os denunciados desta decisão.

Findos os procedimentos pertinentes à espécie, archive-se o processo, a teor do previsto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Como tenho um caso análogo, gostaria de pedir vista deste processo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

VISTA CONCEDIDA À CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG SCHMIDT DE ANDRADE DUARTE).

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS** **15ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 06/06/2017**

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

### **RETORNO DE VISTA**

### **I – RELATÓRIO**

Na sessão de 7/2/2017, o Relator, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, analisou supostas irregularidades apontadas pela denunciante, Wanderleia Silva Melo, e pelo Ministério Público junto ao Tribunal no edital do Pregão Presencial n.º 019/2014 (Processo n.º 37/2014), publicado pelo Município de Marliéria, cujo objeto é o registro de preços, para eventual aquisição de pneus novos, câmaras de ar, protetores de pneus e serviços de recapagem de

pneus usados para atendimento à frota municipal. Seguem adiante discriminadas as supostas irregularidades analisadas pelo Relator:

- 1) Ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital;
- 2) Interposição de recurso por meio de protocolo da peça original no setor competente, excluídas as formas de interposição por meio eletrônico, como fac-símile e *e-mail* (cláusula 13.2.1 do edital);
- 3) Exigência de data de fabricação não superior a 6 (seis) meses dos pneus a serem fornecidos à Administração Pública (cláusula 8.7 do edital); e
- 4) Exigência de apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de regularidade fiscal da licitante (cláusula 10.2.8 do edital).

Em relação ao primeiro apontamento, o Relator considerou-o improcedente, sob o fundamento de que, na licitação realizada sob a modalidade do Pregão, a ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital, pode ser suprida pela sua apresentação na fase interna do procedimento licitatório, nos termos do art. 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 e de deliberações proferidas pelo TCU (Acórdão nº 114/2007 - Plenário) e por este Tribunal (Denúncia nº 951615). Complementou dizendo que os responsáveis, em sede de defesa, comprovaram a realização da cotação de preços na fase interna da licitação sob análise, conforme documentos às fls. 91 a 110.

Quanto ao segundo apontamento, o Relator considerou-o procedente, sob a justificativa de que a exigência do edital de interposição de recurso por meio de protocolo da peça original no setor competente, poderia, em tese, dificultar o exercício do direito de petição dos licitantes que não estão sediados no Município de Marliéria. No entanto, entendeu não ser o caso de aplicar sanção, em razão da justificativa apresentada pelos responsáveis, em sede de defesa, de que a cláusula editalícia, objeto de questionamento, não mais tem sido utilizada nos editais de licitação publicados pelo Município de Marliéria e em razão da ausência de comprovação nos autos de prejuízos à Administração Pública e aos licitantes. Ao final, propôs a expedição de recomendação, para que, nas futuras licitações promovidas pelo Município de Marliéria, seja preservado o direito de os licitantes peticionarem por meio eletrônico.

No tocante ao terceiro apontamento, o Relator considerou-o improcedente e, partindo do pressuposto de que o objeto licitado envolve produtos perecíveis, com validade limitada, argumentou que a especificação técnica quanto à data de fabricação não superior a 6 (seis) meses é razoável, pois garante a qualidade dos produtos por maior período e propicia mais segurança aos usuários dos veículos.

No que concerne ao quarto apontamento, o Relator considerou-o improcedente e defendeu que a exigência de apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de regularidade fiscal não restringe a competitividade do certame e que o edital constitui “instrumento hábil a exigir peculiaridades quanto à habilitação jurídica/técnica na modalidade pregão”. Concluiu dizendo que “na modalidade pregão, as fases do procedimento licitatório se invertem e a habilitação ocorre depois do julgamento da proposta de menor preço ofertada, segundo o disposto no referido art. 4º da Lei nº 10.520/02, de forma que a apresentação do alvará de localização e funcionamento será efetivamente exigida apenas do licitante provisoriamente qualificado em primeiro lugar”.

Submetida a proposta de voto à deliberação da Primeira Câmara, pedi vista dos autos para melhor analisar a matéria.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, esclareço que acompanho, na integralidade, a proposta de voto do Relator em relação ao primeiro e ao segundo apontamento, correspondentes à ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital e à interposição de recurso por meio de protocolo da peça original no setor competente, excluídas as formas de interposição por meio eletrônico, como fac-símile e *e-mail* (cláusula 13.2.1 do edital).

No tocante ao terceiro e ao quarto apontamento, correspondentes à exigência de data de fabricação não superior a 6 (seis) meses dos pneus a serem fornecidos à Administração Pública (cláusula 8.7 do edital) e à exigência de apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de regularidade fiscal da licitante (cláusula 10.2.8 do edital), entendo, como o Relator, que eles não procedem, mas com fundamentos distintos dos constantes da sua proposta de voto, nos termos a seguir expostos.

### II.1) Exigência de data de fabricação não superior a 6 (seis) meses dos pneus a serem fornecidos à Administração Pública (cláusula 8.7 do edital)

A denunciante asseverou que a cláusula 8.7 do edital, ao exigir que os pneus não tivessem data de fabricação superior a 6 (seis) meses no momento de entrega à Administração Pública, restringe a competitividade do certame, sob a justificativa de que o cumprimento da referida data é inviável “para as empresas que licitam com produtos importados”, uma vez que “só para chegar ao Brasil e haver o desembaraço na Receita Federal leva mais ou menos o prazo de 4 (quatro) meses”, atrelado ao fato de a licitante precisar “ter os produtos em estoque, para suprimir as necessidades dos órgãos requisitantes”. Acrescentou que a exigência editalícia mostra-se desnecessária pelo fato de os produtos licitados possuírem validade de 5 (cinco) anos.

Na manifestação conclusiva às fls. 115 a 121, a Unidade Técnica entendeu ser possível prever, em edital de licitação, limite para a data de fabricação dos pneus a serem fornecidos à Administração Pública, uma vez que se trata de produto passível de deterioração, a depender das condições de armazenamento a que é submetido. Asseverou, também, que a previsão daquele limite é importante para “se evitar que a empresa vencedora do certame forneça produtos com data de fabricação próxima ao término da sua validade” e, por conseguinte, para se garantir a segurança dos usuários dos veículos. No entanto, em relação especificamente à data de fabricação não superior a 6 (seis) meses, a Unidade Técnica considerou-o curto, devido à logística que envolve a importação e o transporte e fundamentou o seu posicionamento em deliberação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Processo nº 637.989.12-0).

Na mesma linha de entendimento da Unidade Técnica, o Ministério Público junto ao Tribunal entendeu como excessiva a exigência de data de fabricação não superior a 6 (seis) meses dos pneus a serem fornecidos à Administração Pública, “tendo em vista que o prazo pode ser exíguo para a logística de importação e transporte, podendo ser estipulado um prazo razoável que atenda aos interesses da Administração, bem como não restrinja o caráter competitivo da licitação” (parecer conclusivo às fls. 122 a 124).

Ressalto que tanto a Unidade Técnica como o Ministério Público junto ao Tribunal defenderam a necessidade de a Administração Pública estabelecer um **prazo razoável** em relação à data de fabricação de pneus, por meio do qual fossem preservados, simultaneamente, os anseios da Administração Pública (qualidade dos produtos por maior período de tempo e segurança dos usuários dos veículos) e o caráter competitivo da licitação.

Sobre o que seria esse **prazo razoável**, a jurisprudência deste Tribunal tem se mostrado variável, conforme demonstrado no quadro a seguir.

<b>cláusula editalícia que fixa data de fabricação não superior a 12 (doze) meses no momento da entrega dos pneus à Administração Pública</b>	<p>Na Denúncia nº 886431, na sessão de 21/3/2013, a Segunda Câmara suspendeu, em caráter cautelar, procedimento licitatório pelo fato de o edital conter cláusula que exigia pneus com data de fabricação não superior a 12 (doze) meses no momento da entrega à Administração Pública. No referido julgado, a Segunda Câmara, partindo do pressuposto de que os pneus possuem validade de 5 (cinco) anos, entendeu que a data estabelecida no edital não era dotado de razoabilidade, nem encontrava respaldo legal, além de poder limitar a competitividade do certame. Acrescentou, ainda, o Colegiado que os pneus nacionais ou importados, para serem comercializados no País, deverão atender às certificações do INMETRO, o que já seria suficiente para a Administração Pública analisar a segurança dos pneus novos, estando dispensado o cumprimento de outras exigências relativas à qualidade do produto.</p>
	<p>Já na Denúncia nº 876786 (sessão de 14/2/2017), a Primeira Câmara não vislumbrou irregularidade em cláusula editalícia que exigia data de fabricação não superior a 12 (doze) meses dos pneus a serem entregues à Administração Pública. No julgado, o Tribunal entendeu que a data não é restritiva à competitividade do certame, “tendo em conta que os objetos ora licitados são ordinários e não precisam de maiores procedimentos burocráticos para serem entregues, tampouco para o desembaraço aduaneiro, no caso de produtos advindos do exterior”. Na mesma linha de entendimento, encontram-se a Denúncia nº 886557 (Segunda Câmara, sessão de 26/6/2014) e a Denúncia nº 912181 (Primeira Câmara, sessão de 18/8/2015).</p>
<b>cláusula editalícia que fixa data de fabricação não superior a 6 (seis) meses no momento da entrega dos pneus à Administração Pública</b>	<p>Na denúncia nº 896484 (sessão de 12/9/2013), a Segunda Câmara entendeu, como irregular, exigência contida em edital de data de fabricação de pneus não superior a 6 (seis) meses no momento de entrega à Administração Pública, com base nos mesmos argumentos trazidos na Denúncia nº 886431, a saber, que os pneus possuem validade de 5 (cinco) anos e que os pneus nacionais ou importados, para serem comercializados no País, deverão atender às certificações do INMETRO, o que já seria suficiente para a Administração Pública analisar a segurança dos pneus novos, estando dispensado o cumprimento de outras exigências relativas à qualidade do produto.</p>
	<p>Na Denúncia nº 887971 (Segunda Câmara, sessão de 19/9/2013) e na Denúncia nº 911916 (Primeira Câmara, sessão de 20/9/2016), este Tribunal entendeu razoável cláusula editalícia que exigia data de fabricação de pneus não superior a 6 (seis) meses no momento de entrega à Administração Pública, com base nos mesmos argumentos trazidos na Denúncia nº 876786, a saber, que os produtos licitados são ordinários e não precisam de maiores procedimentos burocráticos para serem entregues, tampouco para o desembaraço aduaneiro, sendo, portanto, possível a participação, na licitação, de</p>

	empresas que comercializam produtos importados.
--	---

Na licitação sob análise, a cláusula 8.7 do edital exigia que os pneus não tivessem data de fabricação superior a 6 (seis) meses no momento de entrega à Administração Pública. Como as deliberações deste Tribunal divergiram sobre a razoabilidade daquela data, entendi, por bem, pesquisar o posicionamento de outros Tribunais de Contas sobre a matéria, e verifiquei que o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), no Acórdão nº 1045/16 (sessão de 10/3/2016), expediu recomendações a 52 (cinquenta e dois) Municípios paranaenses sobre exigências que podem constar em editais de licitação voltados à aquisição de pneus.

Dando continuidade às considerações acima, esclareço que, no Acórdão nº 1045/16, o TCE/PR unificou 52 (cinquenta e dois) diferentes processos de representação, nos quais constam como representante, **Vanderleia Silva Melo**, ou seja, a mesma pessoa que figura como denunciante nos presentes autos. Acrescento que o Relator do Acórdão nº 1045/16 foi o Conselheiro Corregedor Durval Amaral e que as proposições por ele apresentadas foram acolhidas por unanimidade pelo Plenário.

Ressalto que, no Acórdão nº 1045/16, o TCE/PR reconheceu como válida exigência editalícia de data de fabricação de pneus não superior a 6 (seis) meses no momento da entrega à Administração Pública, nos termos transcritos a seguir:

ACÓRDÃO N.º 1045/16 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Aquisição de pneus e produtos correlacionados. Análise conjunta de 52 procedimentos e, bem assim, dos 20 subitens insertos nos respectivos processos. (...). Mérito: (...) 14) Exigência de prazo de fabricação não superior a —”x” meses no momento em que o pneu é entregue. Pertinente a limitação supra, a critério privativo de cada autoridade municipal, desde que respeitado o limite mínimo de seis meses à exigência. Não há censura ao Administrador que busca adquirir produtos de qualidade, conquanto tal situação seja imposta pela própria lei, através da vantajosidade. Improcedência (...).

No referido acórdão, o TCE/PR entendeu que a fixação da data de fabricação de pneus não superior a 6 (seis) meses não impede a participação de importadoras na licitação, sob o fundamento de que os procedimentos de importação “há tempos deixaram de ser obsoletos”. A título de elucidação, transcrevo excerto do voto do Relator:

Um dos critérios utilizados como *discrímen* ao certame é aquele correlacionado à garantia dos bens, voltado a assegurar conforto, estabilidade e segurança a quem os utiliza.

*In casu*, as impugnações realizadas pela Dra. Vanderléia ocorreram sob o argumento de que o requisito habitualmente posto: “*prazo de fabricação não superior a 6 meses no momento em que forem entregues*” anularia a participação das importadoras.

Discordo da tese, pois a conferência aduaneira<sup>1</sup> e o desembaraço aduaneiro<sup>2</sup> realizados no canal SISCOMEX<sup>3</sup> há tempos deixaram de ser obsoletos; o Auditor Fiscal Federal inicia

<sup>1</sup> Na importação tem por finalidade identificar o importador, verificar a mercadoria e a correção das informações relativas a sua natureza, classificação fiscal, quantificação e valor, e confirmar o cumprimento de todas as obrigações, fiscais e outras, exigíveis em razão da importação.

<sup>2</sup> Desembaraço aduaneiro na importação é o ato pelo qual é registrada a conclusão da conferência aduaneira.

os trabalhos já com a declaração de importação eletrônica<sup>4</sup>, *mientras*, por vezes, o pneumático ainda está acostado ao navio, na origem.

Assim, em que pesem os esforços da importadora em infirmar o contrário, entendo pertinente a limitação supra, a critério privativo de cada autoridade municipal, desde que respeitado o limite de seis meses ou mais à exigência.

Além disso, o TCE/PR pondera que a exigência visa resguardar a vantajosidade da contratação, já que a Administração Pública irá adquirir pneus com maior durabilidade. A título de elucidação, transcrevo excerto do voto do Relator:

É vantajoso ao Município a aquisição de pneus com maior vida útil, evitando-se mercadorias estocadas, submetidas às ações climáticas desnecessárias, em razão do deficiente alojamento.

Trata-se de posição solidificada em nossa jurisprudência:

ACÓRDÃO TCEPR N.º 4932/14 - Tribunal Pleno ...“(…) a exigência de que os pneus tenham no máximo 06 (seis) meses de fabricação antes da data da entrega (...) não é restritiva, tampouco confere discriminações entre produtos nacionais e estrangeiros, merecendo improcedência a Representação neste ponto. Conforme ficou assegurado nos autos, inclusive pela própria requerente, os pneus têm validade de apenas 05 (cinco) anos. Logo, permitir a aquisição de produtos com mais tempo de fabricação poderia acarretar prejuízo à Administração Pública, diante da perda de vida útil do bem. Além disso, deve-se levar em conta o interesse público envolvido e a vantajosidade da contratação, haja vista que os objetos licitados têm custo elevado e, por certo, deve o Poder Público se atentar em adquirir produtos que apresentem o maior tempo de vida útil possível.

A título de informação, no artigo “Importação: Tempo de Transporte entre Brasil e China”, publicado no Portal [administradores.com](http://administradores.com)<sup>5</sup>, o seu autor, Rodrigo Giraldelli<sup>6</sup>, explicou que, na importação de produtos da China, o tempo de transporte até o Brasil é de, aproximadamente, 60 (sessenta) a 70 (setenta) dias, se a empresa optar pelo transporte marítimo, ou 10 (dez) a 15 (quinze) dias, se a empresa optar pelo transporte aéreo, incluídos, nessa estimativa, não apenas o período de trânsito do produto no navio ou avião, mas também o período que antecede e o que sucede ao embarque da carga no porto ou aeroporto. Nesse contexto, transcrevo excerto do referido artigo:

Ao pensar no período total do embarque da sua importação, é importante você levar em conta o tempo antes e depois do embarque da sua carga no aeroporto ou no porto. Do momento em que a carga sai do fornecedor até o momento em que ela chega até você, não é simplesmente o caminho dentro do avião ou do navio. Existem alguns passos antes e depois do embarque que faz com que o tempo da sua importação aumente.

(...)

---

<sup>3</sup> Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex): sistema informatizado responsável por integrar as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, por meio de um fluxo único e automatizado de informações. Informação obtida do *site* da Receita Federal do Brasil.

<sup>4</sup> Art. 545 do Regulamento Aduaneiro: “tem-se por iniciado o despacho de importação na data do registro da declaração de importação”.

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/empreendedorismo/importacao-tempo-de-transporte-entre-brasil-e-china/98606/>. Acesso em 11/5/2017.

<sup>6</sup> Rodrigo Giraldelli é consultor de importação focado em ajudar empresas a importar da China, faz isso desde 2003.

O período antes do embarque efetivo da sua carga vai desde quando as suas mercadorias saem do fornecedor, são entregues em um depósito do agente de cargas, por exemplo, até o momento em que sua carga sai da China, dentro do avião ou de um navio.

Já o tempo depois do embarque vai desde a chegada da sua carga no Brasil, no porto ou no aeroporto, providenciar a papelada e documentação para retirar a sua mercadoria até a chegada a sua empresa.

Então ao planejar seu embarque considere:

- 1 - Tempo de transporte entre fornecedor e entrega no terminal do porto ou aeroporto
- 2 - Tempo de movimentação e espera no terminal
- 3 - Tempo de carga (mais relevante em navios)
- 4 - Tempo do trânsito (a maioria das pessoas só consideram esse tempo e erram por isso)
- 5 - Tempo de descarga (também relevante quando é marítimo)
- 6 - Tempo de espera no terminal até disponibilizar a carga
- 7 - Tempo de desembaraço aduaneiro (esse tempo varia de acordo com o porto e o tipo da carga)
- 8 - Tempo de trânsito doméstico entre o porto/aeroporto e sua empresa.

(...)

(...) existem duas formas de transporte para trazer a sua carga da China. São elas: aéreo e marítimo, ou seja, de navio ou de avião.

(...)

Se você está pensando em realizar a importação pelo transporte aéreo, nessa forma de embarque, o tempo total varia entre 10 e 15 dias. Esses dias são divididos da seguinte forma:

- Três dias são para realizar os trâmites antes do embarque (...)
- Sete dias para chegar ao Brasil e
- mais ou menos quatro dias depois até que você consiga retirar a carga no aeroporto.

(...)

Se você escolher o transporte marítimo para sua importação, nesse tipo de embarque o período será bem mais longo que o aéreo. Bem mais longo.

Navegando da China até o Brasil, sua carga levará em torno de 45 dias (...). O tempo antes do embarque também será um pouco maior do que o transporte aéreo.

Esse período antes deverá ser no mínimo uma semana, já que os portos da China são muito grandes e leva um tempo para organizar tudo. Se estiver tudo certo com a sua documentação e com sua mercadoria, o seu contêiner embarcará no tempo certo, cerca de sete dias.

Assim como o transporte aéreo, o transporte marítimo também terá um tempo a ser considerado em sua importação após o embarque. O período depois do embarque marítimo será de 15 dias, mais ou menos. Um tempo maior que o transporte aéreo. Isso porque o volume de cargas em portos é bem maior que em aeroportos. Você irá precisar organizar a papelada, a documentação da importação e da nacionalização. Então a média de importação pelo o mar varia entre 60 a 70 dias, no total.

Ou seja, para seu embarque marítimo, considere:

- 2 dias para a carga sair da fábrica e ser entregue no porto

- 7 para esperar no porto e carregar no navio (isso com tudo programado antes)
- 45 dias para trânsito até o Brasil
- 2 dias para descarregar os containers
- 10 dias para liberar sua carga na alfândega
- 3 dias para entregar a carga na sua empresa.

Naturalmente os tempos não são exatos, mas estimados, e cada embarque varia um pouco, para mais ou para menos em relação aos prazos que anotei nesse artigo.

Nesses termos, não entendo irregular a exigência, em edital de licitação, que os pneus não tenham data de fabricação superior a 6 (seis) meses no momento da entrega à Administração Pública, uma vez que, a princípio, não tem o condão de impedir a participação de importadoras no procedimento licitatório. No entanto, partindo do pressuposto (1) de que os pneus possuem validade de 5 (cinco) anos, a partir da data de sua fabricação, (2) de que os procedimentos de importação estão sujeitos a imprevistos, como, por exemplo, greve dos fiscais da Receita Federal que poderá ocasionar atraso na liberação das cargas e possibilidade de o navio não ter espaço para atracar, de imediato, num porto do País<sup>7</sup>, e (3) de que as importadoras precisarão ter pneus em seu estoque, para fornecê-los no prazo pactuado com a Administração Pública, entendo recomendável, no mínimo, a adoção de data de fabricação igual ou inferior a 12 (doze) meses nos editais de licitação voltados à aquisição de pneus, para que o procedimento licitatório se torne mais atrativo às importadoras, com a ampliação da competitividade.

Por fim, na hipótese de o edital fixar data máxima de fabricação dos pneus no momento da entrega à Administração Pública, independentemente do marco adotado (doze ou seis meses), entendo conveniente demonstrar, nos autos do procedimento licitatório, os critérios utilizados na fixação daquela data, tais como o tempo de uso ou a quilometragem recomendada para a troca de pneus, o desgaste habitual do produto, o seu prazo de validade e o período estimado de duração do procedimento de importação, motivo pelo qual determino a expedição de recomendação ao atual Prefeito Municipal de Marliéria, para que adote essa prática nas futuras licitações promovidas no Município com objeto idêntico ou semelhante ao do Pregão Presencial nº 019/2014 (Processo nº 37/2014).

## **II.2) Exigência de apresentação de alvará de localização como requisito de regularidade fiscal da empresa licitante (cláusula 10.2.8 do edital)**

---

<sup>7</sup> No artigo “Importação: Tempo de Transporte entre Brasil e China” (disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/empreendedorismo/importacao-tempo-de-transporte-entre-brasil-e-china/98606/>, acesso em 18/5/2017), publicado no Portal administradores.com, o seu autor, Rodrigo Giraldelelli, assevera que:

*Não há como prever tudo que vai acontecer em cada importação. A gente sabe bem, por tanta experiência que temos, o que pode ou não acontecer. Mas não sabemos se vai ou não acontecer.*

*Ninguém sabe se quando o navio chegar o Brasil, vai ter espaço para atracar rapidamente em um dia ou se vai demorar 10 dias. As vezes esse tempo pode passar muito mais de 10 dias.*

*Ninguém sabe quando vai ter greve dos fiscais da Receita Federal que ocasionarão atraso na liberação das cargas.*

De acordo com o Ministério Público junto ao Tribunal, a cláusula 10.2.8 do edital exigiu indevidamente a apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de regularidade fiscal, uma vez que o art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520/2002 não condicionou a habilitação de licitantes à apresentação daquele documento (parecer preliminar acostado às fls. 69 a 73). Para embasar o seu posicionamento, mencionou a deliberação proferida por este Tribunal na Denúncia nº 873.370.

Na manifestação conclusiva às fls. 115 a 121, a Unidade Técnica defendeu que o alvará de localização e funcionamento não está inserido no rol de documentos previsto no art. 4º, XIII, da Lei nº 10.502/2002 e nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, sendo, portanto, procedente o apontamento do Ministério Público junto ao Tribunal.

No parecer conclusivo às fls. 122 a 124, o Ministério Público junto ao Tribunal reiterou os fundamentos contidos em sua manifestação preliminar.

De início, ressalto que a jurisprudência deste Tribunal consolidou o entendimento de que é irregular cláusula editalícia que exige a apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de habilitação da licitante, sob o fundamento de que o referido alvará não está no rol de documentos previsto no art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520/2002 e nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993. No caso, este Tribunal defende que o alvará somente poderia ser exigido da empresa vencedora da licitação no momento da contratação. Nesse sentido, menciono os seguintes julgados: Edital de Licitação nº 888194 (Primeira Câmara, sessão de 14/2/2017), Denúncia nº 944779 (Primeira Câmara, sessão de 10/5/2016), Denúncia nº 969444 (Segunda Câmara, sessão de 27/10/2016), Denúncia nº 958271 (Primeira Câmara, sessão de 13/9/2016), Recurso Ordinário nº 944754 (Tribunal Pleno, sessão de 18/11/2015) e Denúncia nº 862797 (Segunda Câmara, sessão de 28/5/2015).

Após melhor refletir sobre a matéria, modificarei o meu entendimento, para passar a considerar regular cláusula editalícia que exige a apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de habilitação da licitante, por entender que a referida exigência encontra amparo no art. 28, V, da Lei nº 8.666/1993 e no art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520/2002, que seguem transcritos:

[Lei nº 8.666/1993]

Art. 28. A documentação relativa à **habilitação jurídica**, conforme o caso, consistirá em:

(...)

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou **autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir**. (Grifos nossos.)

[Lei nº 10.520/2002]

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à **habilitação jurídica** e qualificações técnica e econômico-financeira; (Grifo nosso.)

O alvará de localização e funcionamento constitui documento expedido pela **Prefeitura Municipal** ou por **outro órgão competente do Município** que autoriza a prática de determinada atividade num estabelecimento empresarial, levando-se em conta o horário de funcionamento do

estabelecimento, o local em que será exercida a atividade, o tipo de atividade, o meio ambiente, a segurança, a moralidade, o sossego público e a higiene sanitária, dentre outros critérios. Sobre o referido documento, transcrevo as lições contidas no artigo “Administração Municipal – O Alvará de Funcionamento dos Estabelecimentos”, de autoria de Roberto A. Tauil<sup>8</sup>:

As pessoas são livres para contratarem entre si e abrir um Estabelecimento, desde que o objeto seja lícito. Todavia, as pessoas precisam de uma licença da Administração Municipal que permita o livre funcionamento de seus Estabelecimentos. Por quê? Porque os Municípios são responsáveis pela ordenação urbana e pelas atividades que possam afetar a coletividade, em termos de segurança, meio ambiente, saúde, e higiene pública. Trata-se de competência e responsabilidade da Administração Municipal em função do poder de polícia a que está afeta.

(...)

A liberação do Alvará de Funcionamento vai depender, inicialmente, da localização do Estabelecimento, ou seja, se o local pretendido permite o funcionamento daquela atividade que será exercida no Estabelecimento. Por isso, é de praxe o interessado requerer antecipadamente a aprovação do local, pois, se for impróprio, não perderá tempo e dinheiro com a instalação do Estabelecimento. Vários Municípios já atendem a esses pedidos pela Internet, bastando o interessado informar o local e a atividade pretendida. Se a resposta for afirmativa, o titular a imprime e a inclui no pedido formal de Alvará. Outros Municípios dispensam a apresentação em papel dessa aprovação, já mantendo no sistema o deferimento do pedido.

Nesses termos, independentemente da natureza das atividades exercidas (podendo, ou não, terem impacto sanitário ou ambiental), o estabelecimento empresarial somente funcionará de forma regular se o empresário ou sociedade empresária estiver munida do alvará de localização e funcionamento, cuja obtenção encontra-se submetida à legislação do Município em que for instalado o estabelecimento. Em outras palavras, somente após a liberação do alvará, o estabelecimento empresarial estará legalmente apto a funcionar.

Entendo que somente haveria restrição à competitividade do certame se a exigência de apresentação do alvará estivesse vinculada à necessidade de o estabelecimento da licitante possuir domicílio em determinado Município, o que não ocorreu nos presentes autos. O edital da licitação sob análise permitiu a apresentação de alvará de localização e funcionamento expedido por qualquer Município do País, sem criar nenhuma distinção entre os licitantes.

O TCE/PR, no Acórdão nº 2719/16<sup>9</sup>, deliberou pela regularidade da exigência do alvará de localização e funcionamento como requisito de habilitação da licitante, nos termos transcritos a seguir:

Representação da Lei n.º 8.666/1993 – Pregão Presencial – Fornecimento, gerenciamento e administração de cartões “vale-alimentação” – Habilitação jurídica – Exigência de alvará de localização e funcionamento – Expressa previsão legal (artigo 28, V, da Lei n.º 8.666/1993) – Pela improcedência.

I. Não representa óbice legal exigir de todos os licitantes, como requisito de habilitação jurídica, alvará de localização e funcionamento emitido pelos órgãos competentes dos respectivos Municípios em que sediadas as empresas participantes (matriz/filial), eis que inerente ao próprio exercício da regular atividade empresarial.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://consultormunicipal.adv.br/artigo/administracao-municipal/09-04-2016-o-alvara-de-funcionamento-dos-estabelecimentos/>. Acesso em 12/5/2017.

<sup>9</sup> Acórdão nº 2719/16, Tribunal Pleno, Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, sessão de 16/6/2016.

[Excerto do voto do Relator]

(...) o Alvará de Localização e Funcionamento pode ser legalmente exigido como requisito de habilitação jurídica de todas as licitantes, eis que documento inerente ao regular exercício de atividade empresarial, emitido por órgão competente, que, por sua vez, autoriza a empresa contribuinte a estabelecer-se no respectivo município para desempenhar suas diversas atividades.

(...)

(...) toda e qualquer empresa legalmente constituída e habilitada para o exercício do comércio ou prestação de serviços necessita do competente registro de localização e funcionamento perante o órgão competente.

Na mesma linha de entendimento por mim defendida neste voto-vista, encontra-se o parecer emitido pela Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal, Dra. Sara Meinberg, na Denúncia nº 944779:

(...) parece-nos clara a previsão legal da exigência de alvará de funcionamento perante o art. 28, V, da Lei nº 8.666, de 1993, que não é, sob qualquer aspecto, restritiva ou inadequada.

39. Ao revés, trata-se de documento que demonstra o mínimo de idoneidade da empresa que pretende estabelecer vínculo com a Administração Pública, sem o qual estará funcionando irregularmente e cuja ausência torna inócua qualquer exigência direcionada à qualificação técnica ou à saúde financeira.

No caso dos autos, ressalto que a cláusula 10.2.8 do edital exigiu a apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de regularidade fiscal, e, não, como requisito de habilitação jurídica, nos termos transcritos a seguir:

#### 10 – DOCUMENTAÇÃO

O envelope nº 02 HABILITAÇÃO, deverá conter em seu interior os documentos relacionados abaixo em uma via, com cópias autenticadas ou acompanhadas dos originais:

(...)

#### 10.2 – REGULARIDADE FISCAL

(...)

10.2.8 – Alvará de localização válido. No caso de alvarás com prazo indeterminado e/ou concedidos a título precário, sem data de validade, deverá ser apresentado o comprovante de pagamento da taxa anual.

No entanto, considerando que os documentos relativos à regularidade fiscal e à habilitação jurídica devem ser apresentados simultaneamente pela empresa interessada na fase da sua habilitação no procedimento licitatório, entendo que se trata de mera falha formal, que não traz prejuízos aos licitantes, nem ao interesse público. Nesse sentido, transcrevo excerto do voto da Relatora do Acórdão nº 1842/2012, Ministra Ana Arraes, aprovado pelo Plenário do TCU na sessão de 17/7/2013:

Especificamente quanto ao subitem 8.6.1 do ato convocatório (exigência, como prova da “regularidade fiscal”, de alvará de localização e funcionamento da sede da pessoa jurídica), a ocorrência pode ser considerada como falha formal, visto que a Lei 8.666/1993 (art. 28, inciso V) autoriza o requerimento, na documentação relativa à “habilitação jurídica” de “ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir”.

Diante do exposto, manifesto-me pela improcedência do apontamento do Ministério Público junto ao Tribunal, uma vez que, embora o alvará de localização e funcionamento não constitua documento relativo à regularidade fiscal, a sua apresentação, como requisito de habilitação do licitante, encontra autorização expressa no art. 28, V, da Lei nº 8.666/1993, isto é, no rol de documentos relativos à habilitação jurídica do licitante.

### III – CONCLUSÃO

Acompanho, na integralidade, a proposta de voto do Relator nos apontamentos correspondentes à ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital e à interposição de recurso por meio de protocolo da peça original no setor competente, excluídas as formas de interposição por meio eletrônico, como fac-símile e *e-mail* (cláusula 13.2.1 do edital).

No tocante aos apontamentos relativos à exigência de data de fabricação não superior a 6 (seis) meses dos pneus a serem fornecidos à Administração Pública (cláusula 8.7 do edital) e à exigência de apresentação de alvará de localização e funcionamento como requisito de regularidade fiscal da licitante (cláusula 10.2.8 do edital), entendo, como o Relator, que eles não procedem, mas com argumentos distintos dos constantes da sua proposta de voto, nos termos expostos na fundamentação deste voto vista.

Por fim, determino a expedição de recomendação ao atual Prefeito Municipal de Marliéria, para que, nas futuras licitações promovidas no Município com objeto idêntico ou semelhante ao do Pregão Presencial nº 019/2014 (Processo nº 37/2014), na hipótese de ser fixada, no edital, especificação técnica sobre a data de fabricação de pneus no momento da entrega à Administração Pública:

- 1) seja adotada, no mínimo, data de fabricação igual ou superior a 12 (doze) meses; e
- 2) sejam demonstrados, nos autos do procedimento licitatório, os critérios utilizados na fixação da especificação técnica, tais como o tempo de uso ou a quilometragem recomendada para a troca de pneus, o desgaste habitual do produto, o seu prazo de validade e o período estimado de duração do procedimento de importação, independentemente do marco adotado (doze ou seis meses).

#### CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, acompanho, na íntegra, o entendimento externado pela Conselheira Adriene Andrade.

#### CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o voto da Conselheira Adriene Andrade.

APROVADO O VOTO DA CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE, POR UNANIMIDADE. ACOLHIDA, EM PARTE, A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto da Conselheira Adriene Andrade, em julgar improcedente a denúncia, considerando que não foram confirmadas as irregularidades apontadas pela denunciante e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Não obstante, recomendam aos responsáveis que, nos próximos certames licitatórios, seja adotada redação editalícia mais abrangente quanto ao direito de petição, admitindo-se formas de impugnação e interposição de recursos à distância. Por fim, determinam a expedição de recomendação ao atual Prefeito Municipal de Marliéria, para que, nas futuras licitações promovidas no Município com objeto idêntico ou semelhante ao do Pregão Presencial n. 019/2014 (Processo n. 37/2014), na hipótese de ser fixada, no edital, especificação técnica sobre a data de fabricação de pneus no momento da entrega à Administração Pública: 1) seja adotada, no mínimo, data de fabricação igual ou superior a 12 (doze) meses; e 2) sejam demonstrados, nos autos do procedimento licitatório, os critérios utilizados na fixação da especificação técnica, tais como o tempo de uso ou a quilometragem recomendada para a troca de pneus, o desgaste habitual do produto, o seu prazo de validade e o período estimado de duração do procedimento de importação, independentemente do marco adotado (doze ou seis meses). Intimem-se a denunciante e os denunciados desta decisão. Findos os procedimentos pertinentes à espécie, archive-se o processo, a teor do previsto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno. Acolhida, em parte, a proposta de voto do Relator.

Plenário Governador Milton Campos, 06 de junho de 2017.

MAURI TORRES  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

ADRIENE ANDRADE  
Prolatora do voto vencedor

fg

### CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.  
\_\_\_\_\_

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação  
das Deliberações e Jurisprudência**