

Processo: 1144722
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Willian Luiz da Silva & Cia Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Caxambu
Responsáveis: Diogo Curi Hauegen (Prefeito Municipal), Marcelo Carvalho Gallo (Pregoeiro)
Procuradores: José Alfredo Carvalho da Silva, OAB/MG 111.736; Rander Ricieri Mendes de Souza, OAB/MG 143.011
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 10/12/2024

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. PREFEITURA MUNICIPAL. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA. RAZOABILIDADE. INOBSERVÂNCIA DE CLÁUSULA EDITALÍCIA. INFRAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA. MULTA.

1. A fixação de limitação geográfica para prestação de serviços mostra-se compatível com o objeto do certame, uma vez que eventuais gastos no deslocamento dos veículos da Prefeitura para manutenção em cidades distantes comprometeriam a economicidade do contrato.
2. A inobservância de cláusula contida no edital infringe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto nos arts. 3º e 41 da Lei n. 8.666/1993, vigente à época, e sujeita os responsáveis a sanção pecuniária.

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 do Relator, em:

- I) julgar procedente a denúncia, considerando que foi confirmada a conduta ilegal e contrária ao instrumento convocatório por parte da Administração ao adjudicar lotes a pessoa jurídica que não cumpriu o requisito de localização geográfica previsto no edital, com grave ofensa ao disposto nos arts. 3º e 41 da então vigente Lei n. 8.666/93;
- II) aplicar multa ao Prefeito Diogo Curi Hauegen, signatário da Ata de Registro de Preços n. 009/2023, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), e ao Pregoeiro Marcelo Carvalho Gallo, subscritor do ato de adjudicação dos lotes, também no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com espeque no disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008;
- III) determinar a intimação do denunciante e dos responsáveis, por diário oficial e via postal e, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de dezembro de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 10/12/2024

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada pela sociedade empresária Willian Luiz da Silva & CIA LTDA - ME, em face do edital do Pregão Eletrônico – RP n.º 7/2023 (Processo n.º 12/2023), promovido pela Prefeitura Municipal de Caxambu, cujo objeto é o “registro de preços de serviços de manutenção de veículos da Prefeitura” ([peça n.º 7](#)).

Em síntese, a denunciante alega ([peça n.º 6](#)) que a empresa Mundo dos Utilitários Autopeças Ltda., vencedora de alguns lotes, mantém sede no município de Barbacena, localizado a 224 km de distância de Caxambu, o que estaria em dissonância com o disposto no item 05 do Termo de Referência, no qual consta a exigência de que os serviços serão prestados na sede da contratada, num raio de até 30 km do município contratante.

Aduz que o órgão responsável pela licitação demorou mais de trinta dias para apresentar cópia do procedimento licitatório, de modo que, após tal período, o processo já havia sido finalizado, sem que fosse levada em consideração a irregularidade apontada, com a consequente desclassificação da aludida sociedade empresária.

Sustenta, ainda, que houve violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, além de cerceamento ao direito de defesa.

Por fim, requereu a concessão de medida liminar para suspensão da execução dos contratos oriundos do certame.

Recebida a denúncia e distribuída à minha relatoria, indeferi o pedido liminar, nos termos do art. 60 da Lei Complementar n.º 102/2008, tendo em vista o encerramento da etapa competitiva e assinatura dos respectivos contratos ([peça n.º 14](#)).

O órgão técnico, em exame inicial ([peça n.º 21](#)), e o Ministério Público junto ao Tribunal ([peça n.º 23](#)) manifestaram-se pela citação dos responsáveis.

Determinei a citação do Prefeito Diogo Curi Hauegen e do Pregoeiro Marcelo Carvalho Gallo ([peça n.º 24](#)), que acostaram defesa conjunta à [peça n.º 33](#).

A unidade técnica ([peça n.º 37](#)) e o órgão ministerial ([peça n.º 39](#)) manifestaram-se pela procedência da denúncia, com aplicação de multa aos responsáveis.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A denunciante alegou irregularidade na contratação da sociedade empresária Mundo dos Utilitários Autopeças Ltda. (vencedora de alguns lotes do edital), com sede no município de Barbacena, localizado a 224 quilômetros de distância do município contratante, supostamente em desacordo com o disposto no item 5.1 do Termo de Referência, no qual foi estabelecido o raio de 30 quilômetros para a localização da sede da contratada:

“5.1 - A prestação dos serviços serão realizados na sede da contratada, num raio de até 30 km do município contratante, após expedição da ordem de serviço”.

Afirmou que tentou por diversas vezes solicitar a correção do equívoco cometido pela Administração, porém, não foi atendido. Requereu, portanto, cópia do procedimento licitatório para as providências cabíveis, o que foi disponibilizado apenas trinta dias depois do pedido, estando o certame já finalizado.

Sustentou, por fim, que houve cerceamento do direito de defesa e ofensa aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

A unidade técnica deste Tribunal, em exame primevo (peça n.º 21), consignou que não foi observado o requisito de limitação geográfica previsto no edital, em ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, indicado no art. 3º da Lei n.º 8.666/93, manifestando-se pela procedência do apontamento e citação dos responsáveis (peça n.º 21).

Em sede de defesa (peça n.º 33), os responsáveis alegaram que houve erro de digitação na cláusula editalícia, devendo-se considerar a finalidade social para a devida interpretação do dispositivo, de modo que a limitação geográfica imposta seria para os serviços executados e não para a localização da sede da empresa licitante.

Argumentam também que, se a Administração realmente pretendesse limitar a localização da sede da contratada, tal indicação deveria constar como requisito de habilitação, o que não se verificou.

Sustentaram que a sociedade empresária ora denunciante não impugnou o edital, tampouco apresentou recurso administrativo, que os documentos requeridos foram fornecidos no prazo de vinte dias previsto no art. 11 da Lei de Acesso à Informação e que toda a documentação necessária ao manejo de eventual recurso administrativo estava disponível na Plataforma BLL, responsável pela licitação.

Após análise da defesa, a unidade técnica verificou que houve infração ao instrumento convocatório, configurada pela adjudicação de lotes a empresa que não satisfaz o requisito de localização no perímetro indicado no edital e recomendou, assim, a aplicação de multa aos responsáveis (peça n.º 37).

Em consulta ao sítio eletrônico da Receita Federal, o *Parquet* (peça n.º 39) constatou que foram localizadas quatro inscrições em nome da empresa Mundo dos Utilitários Autopeças, todas com endereço fora do limite de 30 km do município de Caxambu, razão pela qual manifestou-se pela aplicação de multa ao pregoeiro e subscritor da Ata de Adjudicação Marcelo Carvalho Gallo.

Em processos anteriores, a exemplo dos de n.ºs 958.975 (Segunda Câmara, apreciado em 10/3/16) e 924.143 (Segunda Câmara, 04/02/16), já me manifestei pela ausência de caráter restritivo de cláusula editalícia que limitou a localização das empresas licitantes. É que, em localidades pequenas e ou isoladas, o dispêndio com o deslocamento para outro município não raro supera a vantagem econômica teoricamente obtida com a contratação de oficina nela localizada. Por outro lado, nas Denúncias n.ºs 932.575, 932.599 e 932.604 (Primeira Câmara, 12/6/17), foi aplicada multa aos responsáveis, por limitação idêntica, tendo em vista a população e a localização do município, ponderando-se que “o potencial competitivo da região, portanto, é vultoso, mostrando-se plausível que a vantagem econômica a ser obtida com a ampliação do universo de participantes supera o custo de deslocamentos de 11, 15 ou mais quilômetros”.

Com efeito, a proibição de exigência de localização prévia, conforme disposto no §6º do art. 30 da Lei n.º 8.666/93, então vigente e aplicável ao certame em debate, deve ser interpretada considerando-se o caso concreto, sendo plausível a previsão da limitação geográfica quando voltada a assegurar execução célere, eficiente e vantajosa dos serviços a serem contratados. Sobre o tema, preleciona o administrativista Marçal Justen Filho:

“Ou seja, admite-se a consagração de critério de localização geográfica do estabelecimento do licitante se tal for indispensável à execução satisfatória do contrato e se a localização geográfica envolver distinções econômicas pertinentes à avaliação da vantajosidade da proposta.

(...)

Isso significa a necessidade de evidenciar a pertinência não apenas teórica da questão geográfica. **É indispensável verificar a solução prática adotada em cada caso concreto.** Somente será válido o edital que estabelecer critério de cunho geográfico compatível com o princípio da proporcionalidade. Isso significa a necessidade de evidenciar que a fixação de um critério geográfico determinado era (a) indispensável à satisfação da necessidade objeto da contratação, (b) foi realizada de modo a assegurar a mais ampla participação de potenciais interessados e (c) não infringiu outros princípios constitucionais pertinentes.” (in “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012, pp. 84-85. Destaquei.)

Em primeira análise, portanto, pode-se sustentar que a Administração teria apenas delimitado geograficamente o local do estabelecimento a ser contratado com relação à efetiva prestação dos serviços, no intuito de diminuir o ônus a ser suportado com o deslocamento dos veículos e com a interrupção na sua utilização, especificação razoável e justificada por especificidades do objeto.

Da análise dos autos, constata-se que a empresa Mundo dos Utilitários Autopeças sagrou-se vencedora dos lotes 01, 02, 03, 04, 05, 07, 08, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 28, 29, 30, 31 e 32 do Pregão Eletrônico n.º 07/2023, da Prefeitura Municipal de Caxambu, apesar de não preencher o requisito de localização geográfica para sua sede previsto no item 5.1 do Termo de Referência.

Todavia, estabeleceu-se expressamente no mencionado dispositivo editalício que a prestação dos serviços seria realizada na sede da contratada, num raio de até 30 km do município, inviabilizando-se exegese diversa e contrariando-se o argumento perfilhado pela defesa de que apenas o local de prestação dos serviços estaria sujeito a à referida limitação geográfica.

Nesse sentido, em consulta aos CNPJs da sociedade empresária indicada, a unidade técnica deste Tribunal (peça n.º 37) e o *Parquet* (peça n.º 39) constataram que nem a sede e nem as filiais estão localizadas no perímetro estabelecido no ato convocatório.

Ora, a adjudicação de lotes a empresa que não cumpriu os requisitos previstos no edital configura concessão de tratamento desigual e ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em desacordo ao disposto nos arts. 3º e 41 da Lei n.º 8.666/93, aplicáveis ao procedimento licitatório em questão. A propósito, o administrativista Marçal Justen Filho tece o seguinte comentário:

“Na licitação, a vinculação à lei é complementada pela vinculação ao ato convocatório. A Administração dispõe de margem de autonomia para configurar o certame. Mas incumbe à Administração determinar todas as condições de disputa antes de seu início e as escolhas realizadas vinculam a autoridade (e aos 5 participantes do certame).” (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 73)

Também nesse sentido consolidou-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“Consoante dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as normas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras deverá ser reprimido. Não pode a Administração ignorar tais regras sob o argumento de que seriam viciadas ou inadequadas. Caso assim entenda, deverá refazer o edital, com o reinício do procedimento licitatório, jamais ignorá-las.” (MS n.º 13.005/DF, 1ª S., rel. Min. Denise Arruda, j. em 10/10/07, *DJe* de 17/11/08)”

In casu, a conduta dos responsáveis constitui, de fato, infringência ao princípio da vinculação ao ato convocatório, e a teórica economicidade advinda da proximidade geográfica é

objetivamente desmentida pela localização – seja da sede, seja do local da execução dos serviços – da adjudicatária de diversos lotes do certame.

Assim, em face do descumprimento de cláusula editalícia e de ofensa aos princípios da legalidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório, acorde com a unidade técnica, julgo procedente a denúncia e aplico multa ao Prefeito Diogo Curi Hauegen, signatário da [Ata de Registro de Preços n.º 009/2023](#), no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) e ao Pregoeiro Marcelo Carvalho Gallo, subscritor da adjudicação dos lotes (peça n.º 05), também no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando que foi confirmada a conduta ilegal e contrária ao instrumento convocatório por parte da Administração ao adjudicar lotes a pessoa jurídica que não cumpriu o requisito de localização geográfica previsto no edital, com grave ofensa ao disposto nos arts. 3º e 41 da então vigente Lei n.º 8.666/93, manifesto-me pela procedência da denúncia e, com espeque no disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/2008, aplico multa ao Prefeito Diogo Curi Hauegen, signatário da Ata de Registro de Preços n.º 009/2023, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) e ao Pregoeiro Marcelo Carvalho Gallo, subscritor do ato de adjudicação dos lotes, também no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Intimem-se denunciante e responsáveis, por diário oficial e via postal e, findos os procedimentos pertinentes, arquite-se o processo.

ms/rp

