



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Acórdão – Segunda Câmara

**859053, DENÚNCIA**

Denunciante(s): Cantex Comércio Importação e Exportação de Máquinas e Equipamentos Ltda.

Denunciado(s): Luiz Roberto Santos Vilela, Roselé Fernando Alves Vilela, Sílvio Magri e Maria José Martins Veras Vilela (Prefeito, Chefe do Departamento de Compras, Assessor Jurídico e Pregoeira de Prata, respectivamente)

Procurador(es) constituído(s): Arnaldo Silva Júnior - OAB/MG 72.629, Rodrigo Ribeiro Pereira – OAB/MG 83.032, Juliana Degani Paes Leme – OAB/MG 97.063 e Amanda Mattos de Carvalho Almeida – OAB/MG 127.391

MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

**EMENTA:** DENÚNCIA – IMPROCEDÊNCIA – EXTINÇÃO – ARQUIVAMENTO.

Julga-se improcedente a denúncia, e declara-se a extinção do processo, com resolução do mérito, determinando-se o arquivamento dos autos, com fulcro no inciso I do art. 176 da Resolução TC n. 12, de 2008 do Regimento Interno.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
(conforme arquivo constante do SGAP)

**Segunda Câmara - Sessão do dia 24/04/2014**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

<b>PROCESSO Nº</b>	<b>859053</b>
<b>NATUREZA:</b>	<b>DENÚNCIA</b>
<b>DENUNCIANTE:</b>	<b>CANTEX COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA., POR INTERMÉDIO DA DRA. ALINE LOPES BUENO CAMARGO</b>
<b>DENUNCIADA:</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE PRATA</b>



## I – RELATÓRIO

Trata-se da Denúncia formulada pela sociedade empresária Cantex Comércio Importação e Exportação de Máquinas e Equipamentos Ltda., por intermédio da Dra. Aline Lopes Bueno Camargo, em face do edital do Pregão Presencial nº 029/2011, visando à aquisição de uma retro-escavadeira, um caminhão equipado com um conjunto móvel (tanque pipa com capacidade de 6000 litros), todos novos, nos termos do Contrato de Repasse nº 0331.227-29/2010/MAPA/CAIXA, celebrado entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Município de Prata, conforme especificações e quantidades constantes no Anexo I que integra o edital.

A sociedade empresária denunciante insurgiu-se contra o disposto no subitem 1.3, do item VI – da documentação de habilitação – do instrumento convocatório, o qual estabelece que “a assistência técnica deverá ser prestada por oficina num raio máximo de 150 Km. da Prefeitura do Município”, o que é vedado pelos incisos I e II do §1º do art. 3º e pelo §6º do art. 30 da Lei nº 8666, de 1993 e o art. 5º do Decreto nº 5450, de 2005, por restringir o caráter competitivo do certame em razão de critério de naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes.

Assim, a denunciante impugnou os termos do edital, objetivando a exclusão da exigência de limite geográfico para prestação de assistência técnica pela Prefeitura, bem como da necessidade de inscrição no CRC.

Mencionada impugnação foi parcialmente deferida, apenas quanto à exigência de inscrição no CRC, subsistindo a do subitem 1.3, citado, que acarretará em nulidade do processo licitatório, na medida em que fere os princípios da isonomia e da legalidade, segundo alegado pela denunciante.

Ressalta, outrossim, que tal exigência não assegura que a Administração, adquirindo equipamento de empresas que disponibilizem assistência técnica nas proximidades do órgão licitante, esteja completamente segura de que o equipamento tenha assistência técnica eficaz e adequada.

Requer, então, o acolhimento da Denúncia, visando excluir a exigência constante do subitem 1.3 do edital, de forma a garantir o caráter competitivo do certame e para a obtenção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, pleiteia a suspensão cautelar do Pregão Presencial nº 029/2011, a fim de se evitar um contrato derivado de procedimento manifestamente ilegal, contrariando o art. 4º da Lei 8666, de 1993; após o julgamento do mérito, seja o Pregão anulado, ante a impossibilidade de previsões que proíbam ou sujeitem a requisitos não previstos em lei ou que, de qualquer forma, restrinjam a oferta de produtos de empresas, que ofereçam assistência técnica em uma distância superior a cento e cinquenta quilômetros, prática que colide com as normas e princípios contidos na legislação de regência e que devem permear qualquer certame licitatório.

Instruindo a peça vestibular, foi juntada a documentação de fls. 14 a 59.

No exame preliminar de fls. 64 a 72, a Unidade Técnica concluiu, à fl. 71, pela necessidade de remessa a este Tribunal de informações e da seguinte documentação:

- 1- contrato de Repasse nº 0331.227-29/2010/MAPA/CAIXA firmado entre o MAPA e o Município de Prata e documentos relativos ao comprovante de ingresso dos recursos e à execução financeira das despesas (incluídos os recursos da contrapartida municipal);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

- 2- íntegra do Processo Licitatório nº 051/2011, sob a modalidade Pregão Presencial nº 029/2011, que precedeu a aquisição das máquinas e equipamentos para execução do objeto contratual;
- 3- registros de apropriação patrimonial dos equipamentos adquiridos pela Prefeitura em decorrência da aplicação dos recursos do contrato de repasse e da contrapartida municipal;
- 4- identificação e qualificação dos agentes públicos que atuaram no certame para contratação e na execução das despesas.

Devidamente intimado, o Prefeito do Município de Prata, Sr. Luiz Roberto Santos Vilela, enviou, por meio de seu advogado, Sr. Fabrício Souza Duarte, a documentação juntada às fls. 76 a 494 dos autos, em relação à qual se manifestou a Unidade Técnica, às fls. 497 a 515, propugnando pela citação do Prefeito nominado, da Sra. Maria José Martins Veras Vilela, Pregoeira, do Sr. Roselê Fernando Alves Vilela, Chefe do Departamento de Compras, e do Sr. Sílvio Magri, Assessor Jurídico da Prefeitura do Município de Prata.

Ato contínuo, determinadas as citações correspondentes, foram apresentadas as defesas conjuntas, anexadas às fls. 526 a 547 dos autos.

Inicialmente, esclarecem que o contrato foi celebrado em abril de 2011 e a compra, realizada e paga, e que, desde agosto de 2011, a retroescavadeira e o caminhão pipa já estavam sendo utilizados, beneficiando a população local, motivo pelo qual eventual declaração de nulidade do certame traria prejuízos ao interesse público.

Asseveram que as falhas constatadas no relatório técnico são de cunho procedimental, não havendo qualquer indício de fraude, desvio ou má-fé dos denunciados, tampouco prejuízo ao erário municipal.

Quanto à suposta irregularidade relativa à exigência de que fosse disponibilizada pelas licitantes assistência técnica aos equipamentos adquiridos, a uma distância mínima de cento e cinquenta quilômetros da sede do Município, não caracterizou discriminação ou restrição ao caráter competitivo do certame, mas, sim, a adoção pela Administração do princípio da vantajosidade.

Nesse contexto, argumenta que, em caso de alguma avaria, defeito ou acidente com o equipamento, sendo a distância do local da prestação dos serviços superior a cento e cinquenta quilômetros da sede do Município, haveria acréscimo dos custos para a Administração.

Refutam que tenha havido discriminação fundada na sede dos licitantes, já que não exigido no edital que a sociedade empresária estivesse sediada em um raio de cento e cinquenta quilômetros do Município.

Na espécie, o exigido foi a comprovação pela sociedade empresária de que possuía assistência técnica localizada até a distância indicada, durante e principalmente após o período de garantia, por se tratar de maquinário de uso constante, sujeito a costumeiros defeitos.

Assim, comprovado não se tratar de irregularidade, requer que seja o apontamento considerado sanado, elidindo a Sra. Maria José Martins Veras Vilela de qualquer responsabilização.

No que tange à ausência do Termo de Referência, alude a defesa ao entendimento do Tribunal de Contas da União, por meio do qual foi aceito o detalhamento do serviço mesmo que não tenha a expressa nomenclatura nos autos do processo licitatório.

Observa, outrossim, que o Projeto Básico, no caso do Pregão, representa o próprio Termo de Referência, por terem os mesmos requisitos, pois deve conter elementos e informações necessárias à seleção do contratado e à execução fiel do objeto da licitação.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Nesse contexto, apesar de não constar expressamente a nomenclatura “Termo de Referência”, “Projeto Básico” ou “Projeto Executivo”, os denunciados afirmam que foram anexados ao processo licitatório os documentos comprobatórios da necessidade, definição do objeto, justificativa, estimativa de custos (pesquisa de mercado), condições de recebimento, critérios de escolha da proposta, prazo de execução, procedimentos de gerenciamento que substituiriam o Projeto Básico, definido, segundo a doutrina, como “o conjunto de elementos suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço”.

Em relação à ausência de orçamento estimado dos custos unitários dos equipamentos licitados, ressaltam que a doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas estaduais vêm entendendo que, no Pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, ficando a critério do gestor a sua utilização ou não.

A propósito, o TCU decidiu que não é obrigatório anexar o orçamento ao edital na hipótese de Pregão, bastando que seja parte integrante do processo administrativo de licitação, conforme o excerto reproduzido às fls. 534 a 535.

Aduzem, então, em que pese não ser obrigatória, que foi apresentada a documentação questionada, que corresponde a três orçamentos atuais de cada um dos objetos licitados e o seu preço médio, concluindo-se, portanto, que não se trata de uma irregularidade, razão pela qual deve ser elidida qualquer responsabilização da Sra. Maria José Martins Veras Vilela.

A defesa alega, sobre a ausência de documentos comprobatórios da cotação de preços realizada na fase interna da licitação, que, conforme o inciso III do art. 3º da Lei nº 10520, de 2002, e do inciso IV do art. 43 da Lei nº 8666, de 1993, o relatório técnico foi equivocadamente, porque a legislação indicada não estabelece a obrigatoriedade de apresentação da citada documentação, bastando tão somente o orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, como ocorreu na espécie, pois a referida cotação foi firmada pelo Sr. Roselé Fernando, Chefe do Departamento de Compras do Município de Prata.

No que diz respeito à ausência de manifestação do Sr. Silvio Magri, Assessor Jurídico, sobre a restrição prevista no subitem 1.3 do item VI do edital, esclarece que no item 4 do parecer jurídico juntado ao processo, houve a manifestação correlata.

Em relação ao nominado Assessor Jurídico, foram ratificadas as alegações de defesa apresentadas para a Sra. Maria José Martins Veras Vilela.

Quanto ao Sr. Luiz Roberto Santos Vilela, Prefeito do Município, também, a argumentação é a mesma utilizada para as supostas irregularidades que teriam sido praticadas pelos Srs. Maria José Martins Veras Vilela, Roselé Fernando Alves Vilela e Sílvio Magri.

Asseveram que foram comprovados os pagamentos, mediante a transferência entre contas da Prefeitura Municipal de Prata às sociedades empresárias “Automara Caminhões Ltda.” e “BHMÁQUINAS Import. Export. Ltda.”, concernentes às notas de empenho e notas fiscais, anexadas às fls. 477 a 480, as quais foram contabilizadas como despesas decorrentes da licitação, portanto não existindo qualquer irregularidade. A tal título, deve o apontamento ser considerado sanado, elidindo o Prefeito citado de qualquer responsabilidade.

Por último, reiteram os denunciados que não há ilegalidades apontadas no relatório técnico, estando escoimado de quaisquer vícios o procedimento licitatório em tela. Na eventualidade de não ser esse o entendimento do Tribunal, pleiteiam que sejam as falhas consideradas formais, afastando qualquer condenação, em virtude da ausência de dolo ou má-fé e dano ao erário municipal.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

No reexame procedido às fls. 557 a 588, a Unidade Técnica concluiu que, mediante o Processo Licitatório nº 51/2011, na modalidade Pregão Presencial nº 29/2011, a Prefeitura do Município de Prata celebrou contrato com as empresas BH Máquinas Importação e Exportação Ltda. e Automara Caminhões Ltda. para o fornecimento de uma retro-escavadeira e de um caminhão equipado com um conjunto móvel (tanque pipa capacidade de 6.000 litros), cujas despesas totalizaram R\$372.400,00 (trezentos e setenta e dois mil e quatrocentos reais).

Destarte, segundo a Unidade Técnica, não foram observadas a Lei nº 10520, de 2002, e, com aplicação subsidiária, a Lei nº 8666, de 1993, permanecendo, portanto, as irregularidades inicialmente apontadas, cujos responsáveis e ocorrências são, respectivamente:

1. Sra. Maria José Martins Veras Vilela – Pregoeira, signatária do instrumento convocatório e da adjudicação do objeto da licitação: a) inserção de cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame, correspondente ao subitem 1.3 do item VI, que exigiu entre a documentação de habilitação, declaração emitida pelo licitante, informando a empresa e a cidade onde seriam prestados os serviços de assistência técnica mecânica durante e após o período de garantia, devendo a empresa localizar-se em um raio máximo de cento e cinquenta quilômetros da sede do Município de Prata; exigência essa que contraria o inciso I do §1º do art. 3º da Lei 8666, de 1993; b) ausência do Termo de Referência como anexo do edital, em desacordo com o art. 9º da Lei nº 10520, de 2002, cumulado com o inciso I do §2º do art. 40 da Lei nº 8666, de 1993; e c) inexistência do orçamento/valor estimado dos custos unitários dos equipamentos licitados, em afronta ao inciso III do art. 3º da Lei nº 10520, de 2002, cumulado com o inciso II do §2º do art. 40 da Lei nº 8666, de 1993.
2. Sr. Roselê Fernando Alves Vilela, Chefe do Departamento de Compras: ausência de demonstração documental na cotação dos preços apurados, realizada na fase interna da licitação, contrariando o inciso III do art. 3º da Lei nº 10520, de 2002, impossibilitando a conferência com os preços efetivamente praticados no mercado, conforme exigido pelo inciso IV do art. 43 da Lei nº 8666, de 1993.
3. Sr. Sílvio Magri, Assessor Jurídico: omissão no parecer jurídico exarado pela aprovação das minutas do edital e do contrato e pela procedência parcial da impugnação ao edital apresentada pela ora denunciante da restrição consignada no subitem 1.3 do item VI do instrumento convocatório, bem como da ausência do Termo de Referência e do orçamento/valor estimado da contratação, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8666, de 1993, o art. 9º da Lei nº 10520, de 2002, cumulado com o inciso I do § 2º do art. 40 da Lei nº 8666, de 1993, e inciso III do art. 3º da Lei nº 8666, cumulado com o inciso II do §2º do art. 40 da Lei nº 10520, respectivamente.
4. Sr. Luiz Roberto Santos Vilela, Prefeito do Município nominado: homologação da licitação e assinatura dos contratos correlatos.

Ao final, registra a Unidade Técnica que as ocorrências apontadas são passíveis de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 cumulado com o inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008 (Lei Orgânica do Tribunal).

A seu turno, o Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer exarado às fls. 589 a 604, opina por que seja julgado irregular o Processo Licitatório nº 051/2011 – Pregão Presencial nº 029/2011, instaurado pelo Município de Prata, e os contratos administrativos dele decorrentes, com as consequências preconizadas no § 2º do art. 276 da Resolução nº 12, de 2008 (Regimento Interno), no que couber, pela prática de atos ilegais e antieconômicos.

Em consequência, propõe a aplicação das sanções pecuniárias, pessoal e individualmente, ao Sr. Luiz Roberto Santos Vilela, Prefeito; à Sra. Maria José Martins Veras Vilela, Pregoeira Municipal; ao Sr. Roselê Fernando Alves Vilela, Chefe do Departamento de Compras; ao Sr.



Silvio Magri, Assessor Jurídico, no valor de R\$ 8.750,00 (oito mil, setecentos e cinquenta reais) pela prática de infração grave às normas legais e pela concorrência nas irregularidades apuradas, nos termos do inciso II do art. 85 e do art. 89 da Lei Complementar nº 102, de 2008 (Lei Orgânica do Tribunal) cumulado com o art. 320 da Resolução nº 12, de 2008 (Regimento Interno), atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por derradeiro, o órgão ministerial sugere seja feita recomendação aos gestores municipais responsáveis para que suprimam as cláusulas e exigências consideradas ilegais, em caso de deflagração de novo procedimento licitatório com mesmo objeto.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Assim me posiciono sobre as irregularidades apontadas, a saber:

**1. Exigência consignada no subitem 1.3. do item VI do instrumento convocatório, inserida na documentação de habilitação, correspondente à apresentação de “declaração emitida pelo licitante, informando a(s) empresa(s) e a(s) cidade(s) onde serão prestados os serviços de assistência técnica mecânica durante e após o período de garantia, devendo essa (s) empresa(s) localizar(em)-se em um raio máximo de 150 Km da sede do Município de Prata.”**

O desate da questão implica na exegese do inciso I do § 1º do art. 3º e do § 6º do art. 30 da Lei nº 8666, de 1993, ou seja, se a mencionada exigência, relacionada à localização geográfica da prestação da assistência técnica, configuraria ou não burla ao princípio da competitividade do certame.

Com efeito, não foi limitada no edital a localização geográfica da sede do licitante, mas tão somente o local da prestação dos serviços da assistência técnica, visando a um menor ônus a ser suportado pela Administração Municipal.

Por oportuno, preleciona Marçal Justen Filho *in verbis*:

“Em todos os casos, será vedada a adoção de exigências de estabelecimento em local determinado como requisito de participação, por força do art. 30, §6º, da Lei (...)

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, p.p. 84 a 85)

*In casu*, entendo justificada a previsão editalícia e afastada, portanto, a irregularidade, uma vez que, por ser tratar de maquinário pesado- a retroescavadeira e o caminhão equipado com um conjunto móvel (tanque pipa capacidade 6.000 litros) - sujeitos à constante manutenção em razão do uso, é razoável e proporcional que os serviços de assistência técnica mecânica sejam prestados por sociedade empresária localizada em um raio máximo de cento e cinquenta quilômetros da sede do Município nominado.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Nesse sentido, o julgamento ocorrido em 15/4/2013, por intermédio do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul nos autos da Apelação Cível nº 70053983243, originária do Mandado de Segurança impetrado pela sociedade empresária “PG – Peças Gerais Comercial Ltda.” contra ato do Prefeito do Município de Dois Irmãos/RS, em face do edital do Pregão Presencial de Registro de Preços para a execução de até cinco mil horas de prestação de mecânica e manutenção de máquinas pesadas do Município, tendo sido apontada restrição na cláusula que somente permite a participação de empresas estabelecidas em até trinta quilômetros da sede do Município.

Extrai-se da fundamentação da decisão monocrática proferida pelo Relator, Desembargador Carlos Eduardo Zietlow Duro, o seguinte:

“A exigência é relevante para a prestação do serviço a contento, tratando-se de questão de logística, que não ofende a isonomia, mas, isto sim, tem em vista melhor atender o interesse público.

(...)

Não há falar, portanto, em benefício a determinados particulares, ausente direcionamento do certame, não dirigido a determinadas empresas conforme a localização, porquanto o raio de 30 Km não frustra o caráter competitivo, permitindo a participação de várias empresas ao certame.

(...)

Tais lições aplicam-se com perfeição ao caso concreto, apresentando a questão geográfica relevância sobre o conteúdo da prestação a ser executada, mecânica e manutenção de máquinas pesadas, prestação continuada, atendendo a exigência da localização geográfica ao primado da proporcionalidade.

(...)

Como se vê, a exigência da municipalidade, repito, mostra-se razoável, tendo por objeto a devida e rápida prestação do serviço, não se podendo impor aos Municípios, diante de avaria em maquinário do ente público, a necessidade de aguardar o deslocamento da prestadora, desde Porto Alegre, dependendo de trânsito que, na região, como é cediço, em regra não flui rapidamente.

Cumpra preservar o melhor atendimento do contrato, com a devida celeridade, não atendendo a impetrante às regras e parâmetros definidos pelo ente público contratante.” (conforme pesquisa realizada no endereço eletrônico JusBrasil – Jurisprudência)

Nesse diapasão, a decisão desta Corte destacada da Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Ano I, n. 1 sobre “a Lei nº 8666/ 93 e o TCEMG” *ipsis litteris*:

“**[Exigência de localização de usina de asfalto.]** [A] exigência editalícia [...] dispõe, *in verbis*: ‘7.4.9 – A licitante deverá indicar a Usina de Asfalto devidamente licenciada para funcionamento, que propõe como fornecedora de massa asfáltica para a obra, bem como sua localização. A referida usina deverá estar a uma distância máxima de 60 Km da Prefeitura Municipal de Lavras e [...] [deve] se comprometer a disponibilizar os volumes necessários à conclusão da obra. Caso a licitante não disponha de usina de asfalto própria, deverá ser apresentado o documento formal de compromisso de fornecimento de massa asfáltica, (ANEXO XI), na quantidade necessária ao completo cumprimento do contrato, [por] usina [...] devidamente licenciada, [localizada] numa distância máxima de 60 km da Prefeitura’. Em princípio, esse dispositivo editalício



contrariaria o § 6º do art. 30 da Lei de Licitação [...]. Nota-se, no entanto, que [...] [a limitação à competitividade vedada pela lei no referido dispositivo] não ocorreu no edital de concorrência [em análise] [...], uma vez que este não [...] [exigiu prévia] propriedade de uma usina asfáltica. Pelo contrário, ofereceu aos licitantes a discricionariedade, se não dispuserem de uma usina de asfalto, de apresentar um documento formal de compromisso de fornecimento de massa asfáltica, podendo, dessa forma, participar da licitação em igualdade de condições com os demais licitantes. [...] Assim, deve-se considerar, no caso em análise, que o disposto no § 6º do art. 30 da Lei de Licitação tem como finalidade a proteção da competitividade do certame, competitividade esta que não se presta à defesa do interesse privado dos licitantes e sim ao interesse público. [Representação n. 722236. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 06/03/2007]”

Da mesma forma, como aludido na parte final da jurisprudência desta Corte, na hipótese dos autos, a cláusula editalícia impugnada previu, também, o fornecimento pela licitante de declaração informativa sobre a sociedade empresária e a cidade onde seriam prestados os serviços de assistência técnica mecânica durante e após o período de garantia, devendo a referida sociedade empresária se localizar em um raio máximo de cento e cinquenta quilômetros da sede do Município de Prata.

Em suma, não é ilegal a exigência enfocada, que objetiva a execução mais célere e eficiente da prestação acessória ao objeto do contrato, concernente aos serviços de assistência técnica mecânica, ausente, portanto, violação aos § 1º do art. 3º e ao § 6º do art. 30 do diploma licitatório.

## **2. Ausência do Termo de Referência como Anexo do Edital**

Foi verificado pela Unidade Técnica que não constou do instrumento convocatório o Termo de Referência, falha essa, porém, que não foi impugnada, tampouco objetada na peça vestibular pela sociedade empresária denunciante.

Conforme amplo entendimento doutrinário, o objeto a ser licitado deverá ser minuciosamente descrito, evitando-se, assim, que a Administração venha a arcar com soluções não previstas no contrato ou, ainda, que venha a sofrer o ônus de custear atividade prestada de forma diversa do que se pretende, por falta de previsão.

O Termo de Referência é o documento prévio ao procedimento licitatório, que serve de base para a elaboração do edital e, a exemplo do projeto básico, deve conter os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração mediante orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

A descrição dos elementos fundamentais tem como propósito final que a Administração apresente aos licitantes condições de, efetivamente, oferecerem suas propostas de acordo com sua real necessidade, dando ciência, de forma inequívoca, acerca das exigências que serão impostas tanto à contratante quanto ao possível contratado.

No Estado de Minas Gerais, o Decreto nº 44.786, de 2008, determinou que o Termo de Referência deve constar como um dos anexos do edital, a saber:

“Art. 7º A elaboração do edital de pregão deverá observar, no que couber, o disposto no art. 40 da Lei Federal nº 8.666, de 1993.

§ 10. Constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante:

I - Termo de Referência e;



II – minuta do contrato, quando esse for obrigatório, nos termos do caput art. 62 e seu § 4º da Lei Federal nº 8.666, de 1993.”

Não obstante, a omissão da Lei nº 10.520, de 2002, quanto à obrigatoriedade do Termo de Referência ou Projeto Básico como anexo do Edital de Pregão, a aplicação do inciso I do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, dada a sua subsidiariedade, é algo que se impõe em decorrência do propósito lógico-axiológico, inerente à normatização jurídica aplicável à aquisição de bens pela Administração Pública com objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Cumprido registrar que a já mencionada cartilha deste Tribunal, intitulada “*Principais irregularidades encontradas em editais de licitação*”, traz a seguinte orientação aos jurisdicionados sobre o Termo de Referência:

...é instrumento de gestão estratégica, sendo, portanto, indispensável. Representa uma projeção detalhada da futura contratação, onde são abordadas questões como: a definição do objeto de forma detalhada, clara e precisa; as etapas; os prazos; o valor estimado da contratação quanto ao custo unitário e global; a modalidade da licitação; a metodologia a ser observada (envolve tanto o tipo de insumos utilizados quanto o manuseio destes insumos); os critérios de avaliação de qualidade do produto; forma de apresentação do produto; critérios para avaliação da habilitação dos proponentes, além de outras questões. Em razão disto, o Termo de Referência é utilizado como um anexo ao edital de licitação.

Acontece que, nas alegações da defesa de fls. 531 a 533, argumentou-se que, apesar de não constar expressamente a nomenclatura “Termo de Referência” ou “Projeto Básico” ou “Projeto Executivo”, foram anexados ao processo licitatório documentos comprobatórios da necessidade, definição do objeto, justificativa, estimativa de custos (pesquisa de mercado), condições de recebimento, critérios de escolha da proposta, prazo de execução, procedimentos de gerenciamento que supririam o Projeto Básico.

Nesse exato sentido, pondera Jair Eduardo Santana que *in verbis*:

“Numa análise comparativa, devemos lembrar que o termo de referência se assemelha ao projeto básico exigível nas licitações para execução de obras e de serviços de engenharia. O nível de detalhamento do documento, entretanto, há de guardar sintonia com o objeto a ser adquirido.” (*in* “Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle”, 3.ed., Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.183)

Na licitação em apreço, já finalizada, penso que a documentação e o Anexo I inseridos nos autos às fls. 81 a 83 e 136 a 138 possam substituir o Termo de Referência, já que apresentam as especificações dos equipamentos a serem adquiridos, justificativa e necessidade dos bens, como também outras informações que deveriam conter o TR. Ademais, não se pode olvidar que o objeto do certame em exame consiste na “aquisição de uma Retroescavadeira e um caminhão equipado com um conjunto móvel (tanque pipa capacidade 6000 mil litros)”, cujas especificações básicas constam no Anexo I, repita-se, não demandando nenhuma prestação de serviços de alta complexidade.

Dessa forma, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sobretudo por tratar-se de certame já concluído e que a forma não pode, nesse caso, sobrepor-se aos fins, entendo que o procedimento adotado não foi capaz de macular a lisura da licitação, razão pela qual deixo de fixar responsabilidade.

### **3. Ausência do orçamento/ valor estimado da contratação**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

A Unidade Técnica, também, considerou irregular a inexistência no instrumento convocatório do orçamento estimado dos custos unitários dos equipamentos licitados, com violação ao inciso III do art. 3º da Lei nº 10520, de 2002, cumulado com o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8666, de 1993.

Na defesa de fls. 535 a 536, contudo, afirmou-se que foi juntado ao processo, à fl. 84, o documento contendo três orçamentos de cada um dos objetos licitados e o seu preço médio, a despeito de não ser obrigatória a apresentação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários em licitações na modalidade Pregão.

No tocante à matéria em exame, entendo que, no caso de pregão, a divulgação dos orçamentos no bojo do edital é faculdade da Administração, a teor do disposto no inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, pois o dispositivo mencionado estatui apenas a necessidade de o orçamento fazer parte dos autos do processo licitatório.

A esse respeito, entendo ser pertinente e razoável a orientação do TCU, que bem elucida o tema, consoante se verifica neste trecho da decisão daquela Corte de Contas:

“34. Diferente é a situação da divulgação do valor de referência e do preço máximo, quando este for obviamente fixado. Para as modalidades licitatórias tradicionais, a regra está contemplada no art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, ou seja, tem que haver necessariamente a divulgação do orçamento elaborado, contemplando o preço estimado e, se for o caso, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar. No caso do pregão, a jurisprudência do TCU acena no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa.

35. Portanto, nas licitações na modalidade de pregão, os orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários - e, se for o caso, os preços máximos unitários e global - não constituem elementos obrigatórios do edital, devendo, no entanto, estar inseridos nos autos do respectivo processo licitatório. Caberá aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos - e os próprios preços máximos, se a opção foi a sua fixação - no edital, informando nesse caso, no próprio ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-los.” (AC-0392-05/11-P, Sessão de 16/02/11, Rel. Min. José Jorge). (grifei)

Nesse mesmo sentido, colaciono excerto do voto condutor do Ministro Valmir Campelo, do TCU, aprovado na Sessão de 15/3/2013, *in verbis*:

“Primeiramente, importa consignar que o recurso pode ser conhecido como embargos de declaração pelo Tribunal, eis que preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade.

(...)

6. Não observo incongruência entre os subitens criticados da peça instrutiva que possa alterar o acórdão questionado. Enquanto o "19.2.8" aborda a questão da necessidade de o termo de referência do pregão conter estimativas de custos, conforme definido no art. 9º, §2º, do Decreto 5.450/2005 e no art. 15, inciso XII, da Instrução Normativa do MPOG 2/2008, o item "19.2.14" conclui pela improcedência da alegação quanto à necessidade de o edital ter de contemplar o orçamento previsto no art. 6º, inciso IX e no art. 40, §2º, inciso II, todos da Lei de Licitações. Vejo pertinência no entendimento da unidade instrutiva, uma vez que existe normativo específico sobre o tema para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

pregão - Decreto 5.450/2005, que regulamenta a Lei nº 10.520/2002 - e a Lei de Licitações ser de aplicação subsidiária para essa modalidade de licitação.

7. Quanto à contradição apontada entre o subitem "19.2.8" e a legislação vigente afeta ao pregão, noto imprecisão na ciência direcionada ao jurisdicionado que, por poder gerar dúvida, merece ajuste. **Tal imprecisão refere-se à obrigatoriedade ou não de se ter, diretamente no edital, o registro do custo do objeto em licitação. Apesar de o subitem ora questionado indicar a necessidade de o edital dispor da dita estimativa de custo, não verifico tal obrigatoriedade na Lei nº 10.520/2002 e no Decreto 5.450/2005, que instituiu e regulamentou essa modalidade de licitação, bem como na Instrução Normativa do Ministério do Planejamento.**

8. Cotejando esses dispositivos legais, observo que **a legislação específica para essa modalidade de licitação possibilita ao gestor a disposição do custo do objeto do certame nos autos do procedimento licitatório, não havendo a obrigatoriedade de essa informação constar diretamente no edital. Melhor dizendo, em que pese os normativos legais não dispensar o registro do custo estimado do bem ou serviço a ser adquirido no processo licitatório, este poderá não estar diretamente descrito no edital, oportunidade na qual o instrumento convocatório terá de informar aos interessados o local do processo e os meios para obter esta informação.**

9. Igual entendimento pode ser extraído de decisões anteriores desta Corte de Contas, a exemplo dos [Acórdãos nº 1.925/2006-Plenário](#) e [201/2006-Segunda Câmara](#) e 144/2009-Plenário. Dessa última decisão, de relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler, transcrevo excerto do voto que a fundamentou e que, de forma bastante esclarecedora, enfrentou a questão:

5. A primeira questão suscitada pela representante diz respeito à ausência de critérios mínimos para a fixação do preço máximo dos serviços licitados, sem a divulgação, no edital, do orçamento previsto e do preço máximo a ser aceito pelo Banco, o que impediria a formulação de propostas adequadas, competitivas e exequíveis.

**6. A Lei nº 10.520/02, que institui o pregão, estabelece que a fase preparatória dessa modalidade de licitação observará a inclusão, nos autos do procedimento, dentre outros itens, do orçamento dos bens ou serviços a serem licitados (artigo 3º, inciso III).**

7. O artigo 4º, inciso III, do mesmo diploma legal, determina que, do edital, deverão constar todos os elementos definidos na forma do inciso I do artigo 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso.

8. O supracitado inciso I do artigo 3º estabelece, por sua vez, que "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".

**9. Não se afigura cabível, portanto, defender a aplicabilidade da Lei nº 8.666/93, uma vez que esta norma somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária e que, em relação a este tópico, a norma específica possui disciplinamento próprio, o qual afasta a Lei de Licitações e Contratos.**

10. Na hipótese vertente, o Banco do Brasil afirmou que seus processos de compras e alienações contêm estimativas de preço elaboradas conforme a Lei. Ademais, a



planilha de custos, individualizada por modalidade de cartão e cada componente de preço de materiais e serviços, estaria inserida no bojo do processo.

**11. O fato dessa planilha ter sido inserida no edital sem o preenchimento dos valores não traduz prática que viola os dispositivos legais atinentes à matéria.**

Como visto, na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas 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.

12. Esse tem sido o entendimento exarado por este Tribunal em recentes decisões acerca da matéria, ex vi dos [Acórdãos nº 1.925/2006-Plenário](#) e [201/2006-Segunda Câmara](#).

(...)

13. Dito isso, acolho parcialmente os embargos ora opostos contra os subitens 1.7.1 e 1.7.1.1, do Acórdão 1.954/2012 - Plenário, e julgo pela necessidade de ajuste da notificação direcionada ao embargante, de forma a **esclarecê-lo da possibilidade de a estimativa de custo do objeto do pregão constar apenas nos autos do procedimento da licitação, sem prejuízo da necessidade de o respectivo edital ter de informar aos interessados os meios para obtê-la.**

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.” Recurso parcialmente provido. (**Acórdão 1153/2013-Plenário, TC 017.022/2012-6, relator Ministro Valmir Campelo, 15.5.2013**).

Entretanto, em respeito ao princípio da publicidade, entendo que a Administração, em licitações na modalidade pregão, deve fazer constar no edital, expressamente, que os valores unitários constam dos autos do procedimento licitatório, que devem ser amplamente franqueados aos interessados para consulta.

Assim, a despeito do disposto no inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, deve prevalecer, a meu ver, nos casos de pregão eletrônico ou presencial, o inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, que se limita a exigir que o referido orçamento conste dos autos do procedimento licitatório. Em razão disso, afasto a irregularidade apontada pela Unidade Técnica, até porque, no exame do caso concreto, a alegada falta de publicação do orçamento, como parte integrante do edital, não se mostrou restritiva à competitividade e, portanto, elemento capaz de macular o certame e responsabilização do gestor.

Além disso, no tocante à ausência de disposição editalícia, prevendo o preço máximo aceitável pela Administração, ressalto que, perscrutando o tratamento normativo da matéria, conclui-se que a fixação de preço máximo, nos editais de licitação, constitui faculdade conferida ao administrador público, a teor do disposto no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993.

A propósito, essa questão ficou cristalizada, com a edição do verbete da Súmula 259, do Tribunal de Contas da União, aprovada na Sessão de 6/6/2010, que assim estabelece: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.”

Infere-se, contudo, da documentação, que integra a fase interna do processo licitatório a cotação prévia de preços (fl.84), utilizada para aferição do preço médio, conforme consta da



solicitação de aquisição dos equipamentos pelo Sr. Ozenildo Andrade Machado, Diretor do Departamento de Assistência Rural, à época (fls. 81 a 82).

Destarte, considerando que se trata, no caso em exame, de licitação destinada à aquisição de maquinário pesado, entendo não estar configurada a irregularidade em tela.

#### **4. Ausência da pesquisa de mercado**

Aduz a Unidade Técnica que a cotação de preços realizada na fase interna da licitação, sem a demonstração documental dos preços apurados, em desacordo ao disposto no inciso III do art. 3º da Lei nº 10520, de 2002, inviabilizou a verificação de que eram aqueles efetivamente praticados no mercado, conforme exigido pelo inciso IV do art. 43 do mencionado diploma legal.

Nas justificativas de fls. 536 a 538, foi contestada a ocorrência da irregularidade, tendo sido afirmado que a legislação não obriga a comprovação da cotação de preços, mas tão somente o orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, por meio do qual foi realizada a referida cotação, como demonstra o documento assinado, à fl. 84, pelo Sr. Roselé Fernando, Chefe do Departamento de Compras do Município de Prata, naquela ocasião.

Ao compulsar o processo, apurei que, no documento de fl. 80, ficou evidenciado o valor estimado da aquisição do maquinário pesado em R\$ 427.966,67 (quatrocentos e vinte e sete mil novecentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos), equivalente àqueles valores consignados no orçamento de fl. 84, baseados nos preços fornecidos por três sociedades empresárias, que, a meu sentir, equivale à pesquisa de preços.

É de se ressaltar que a citada aquisição totalizou R\$ 372.400,00 (trezentos e setenta e dois mil reais e quatrocentos reais), de acordo com as notas de empenho de fls. 477 e 478, montante esse que se aproxima do valor estimado pela própria Administração, bem como dos preços efetivamente praticados pelo mercado.

Assim, considero sanada a irregularidade, pois consta da fase interna do certame elementos que demonstram a existência da pesquisa de preços feita em três fornecedores dos equipamentos, mediante o orçamento anexado à fl. 84, similares aos valores estimado e real da aquisição, ausente, portanto, prejuízo ao erário.

#### **5. Omissão no parecer jurídico exarado pela aprovação das minutas do edital e do contrato.**

A Unidade Técnica apontou como irregular a ausência de manifestação sobre a restrição existente no subitem 1.3 do item VI do instrumento convocatório no parecer jurídico exarado pelo Sr. Sílvio Magri, bem como pela ausência do Termo de Referência e do orçamento/valor da contratação, em desacordo com os dispositivos legais já indicados.

Sucedo que, segundo o meu entendimento manifestado sobre os assuntos, considereei sanadas as irregularidades que não teriam sido objeto do parecer jurídico questionado.

Em síntese, não deve ser responsabilizado o advogado nominado pela omissão.

#### **6. Homologação da licitação e assinatura dos contratos correlatos pelo Sr. Luiz Roberto Santos Vilela, Prefeito do Município nominado, à época.**

A esse respeito, não vislumbro no processo licitatório quaisquer irregularidades que poderiam ensejar, também, a responsabilização do Prefeito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

**III – DECISÃO**

Ante o exposto, voto pela improcedência dos itens denunciados, bem como daqueles apontados pela Unidade Técnica, e, por consequência, pela extinção do processo, com resolução do mérito, relativamente à Denúncia apresentada pela sociedade empresária Cantex Comércio Importação e Exportação de Máquinas e Equipamentos Ltda., por intermédio da Dra. Aline Lopes Bueno Camargo, em face do Pregão Presencial nº 029/2011, promovido pela Prefeitura do Município de Prata.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos, a teor do disposto no inciso I do art. 176 da Resolução TC nº 12, de 2008 (Regimento Interno).

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Apesar de ter entendimento diferente quanto à questão do orçamento estimado e do preço máximo, o que já é de conhecimento desta Câmara, no caso concreto também vou acompanhar o voto do Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, sob a presidência do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, incorporado neste o Relatório, na conformidade das Notas Taquigráficas e da Ata de Julgamento, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em julgar improcedentes os itens denunciados, bem como aqueles apontados pela Unidade Técnica, e, em declarar a extinção do processo, com resolução do mérito, relativamente à Denúncia apresentada pela sociedade empresária Cantex Comércio Importação e Exportação de Máquinas e Equipamentos Ltda., por intermédio da Dra. Aline Lopes Bueno Camargo, em face do Pregão Presencial nº 029/2011, promovido pela Prefeitura do Município de Prata.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Transitada em julgado a decisão, determinam o arquivamento dos autos, a teor do disposto no inciso I do art. 176 da Resolução TC n. 12, de 2008 do Regimento Interno.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de abril de 2014.

**GILBERTO DINIZ**

**Relator**

(Assinatura do Acórdão  
conforme art. 204, § 3º, II,  
do Regimento Interno)

(assinado eletronicamente)

RAC/lsp