



**DENÚNCIA N. 924111**

**Órgão:** Prefeitura Municipal de Pingo D'Água, 2014

**Denunciante:** Brasil Máquinas e Veículos Ltda.

**Parte(s):** Anselmo Pires de Carvalho e Renan Gabriel Luna

**MPTC:** Maria Cecília Borges

**RELATOR:** Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

**EMENTA**

DENÚNCIA – PREFEITURA MUNICIPAL – IMPROCEDÊNCIA – RECOMENDAÇÕES – ARQUIVAMENTO.

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.

**Secretaria da 1ª Câmara Sessão dia 24/02/2015**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia interposta pela empresa Brasil Máquinas e Veículos Ltda. ME em face do Pregão Presencial para Registro de Preços n.º 015/2014, da Prefeitura Municipal de Pingo D'Água, para contratação de “serviços de manutenção, compreendendo reparos mecânicos, serviços elétricos, tapeçaria, vidraçaria, reboque, funilaria, pintura, troca de óleo lubrificante, lubrificações, alinhamento, balanceamento, diagnóstico/análise de sistemas de injeção/ignição eletrônica, com fornecimento de peças e óleos lubrificantes necessários, em veículos leves, vans, caminhões e ônibus da frota da Prefeitura e conveniados”, fl. 15.

Argumenta a denunciante que, no item 14.2 do edital, fl. 24, exige-se que os serviços sejam prestados nos Municípios de Pingo D'Água, Córrego Novo, Bom Jesus do Galho, Caratinga, Ipatinga, Ipaba ou Santana do Paraíso, ou, eventualmente, a critério da Prefeitura, em outro local quando as circunstâncias recomendarem, o que restringiria a concorrência, uma vez que restrições em razão da sede foram proibidas por meio da Lei de Licitações. Assim, requer a correção do edital.

Em análise inicial, a unidade técnica entendeu que a denúncia poderia ser julgada improcedente com o consequente arquivamento dos autos, fls. 53/62.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em manifestação preliminar, fls. 64/67, apresentou apontamentos complementares à denúncia e opinou pela citação dos responsáveis para o exercício do direito de defesa.



Devidamente citados, os responsáveis não apresentaram defesa, conforme certidão de fl. 73.

O Parquet opinou pela procedência parcial da denúncia e pela aplicação de multa aos responsáveis, fl. 75/75-v.

É o breve relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Constatai, no item 3 do edital, fl. 17, que não há qualquer restrição à participação no certame de empresas não localizadas no Município de Pingo D'Água, restando preservada, assim, a competitividade.

A Administração apenas limitou os locais em que os serviços deveriam ser prestados e, à luz do princípio constitucional da eficiência, entendo razoável a opção da Administração de diminuir o ônus a ser suportado com o deslocamento dos veículos.

A unidade técnica apontou, inclusive, que o critério geográfico adotado é indispensável para execução satisfatória do objeto do contrato, uma vez que o deslocamento de veículos importaria em gastos com combustível e tempo, o que não atenderia ao interesse público.

Esta Corte de Contas manifestou entendimento de que restrição semelhante era pertinente no julgamento da Denúncia n.º 859.053, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, em sessão da Segunda Câmara do dia 24/04/2014, veja-se:

“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.

[...]



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.

Portanto, a limitação geográfica, in casu, mostra-se razoável e é justificada pela especificidade do certame, uma vez que eventuais gastos no deslocamento dos veículos da Prefeitura para a execução de serviços mecânicos, especialmente os mais básicos e comuns, não raro urgentes, em cidades distantes, comprometeriam a economicidade dos contratos.

Passo a apreciar os apontamentos do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seu parecer de fls. 64/67:

1) Insuficiência do Termo de Referência

O Parquet destacou que, no Termo de Referência, não havia a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Ressalto que a licitação em comento deu-se na modalidade pregão presencial, para registro de preços, sem a previsão de instrumento de contrato, mas apenas de autorização de fornecimento, nos termos do art. 62, caput, da Lei n.º 8.666/93, de aplicação subsidiária.

A principal função do termo de referência é informar os potenciais fornecedores sobre as especificações do objeto e a execução contratual, permitindo-lhes formular propostas comerciais adequadas, assegurando, outrossim, a formulação de estimativa real de custos e o julgamento objetivo pela Administração.

Compulsando os autos, constatei que, no Termo de Referência, Anexo I do edital, fls. 32/35, consta a especificação do objeto, e na minuta da ata de registro de preço, Anexo IV, fls. 38/40, há justificativa para a contratação e informações claras sobre o objeto licitado, em conformidade com o disposto na Lei n.º 10.520/02. Verifiquei também, no Anexo IV, a previsão de prazo de entrega máximo de 05 (cinco) dias corridos da assinatura da Autorização de Fornecimento.

Ademais, no item 16.7 do instrumento convocatório, restou determinado que “as peças a serem utilizadas, quando da execução dos serviços, deverão ser originais, constantes da Tabela Oficial emitida pela montadora ou, a critério exclusivo da Prefeitura Municipal de Pingo D’Água, poderão ser oriundas do mercado paralelo, desde que o valor da mesma seja inferior ao valor da original, já aplicados os descontos, e que seja oferecida a mesma garantia”, fls. 25/26.

Portanto, no presente caso, todas as informações essenciais estavam presentes no instrumento convocatório e não foi verificado prejuízo à Administração e aos particulares, mormente em se tratando de aquisição de bem com entrega imediata e de serviços de reparo em automóveis. Por isso, contrariamente ao Parquet, considero suficiente a definição dos métodos e a estratégia de suprimento e o prazo para a execução dos serviços e julgo regular o edital nesse ponto.

2) Ausência do estabelecimento de preço máximo

O Órgão Ministerial argumenta que não foi indicado o preço máximo a ser contratado, em desacordo com o disposto no inciso X do art. 40 da Lei n.º 8.666/93, disposição que tem por fim resguardar a Administração de propostas com sobrepreço.

Com efeito, no edital, não há indicação do preço máximo, contudo, no item 3 do Termo de Referência, fls. 32/33, constam os custos estimados, inclusive a média do valor da hora de serviço, referência segura para fins de apuração do preço máximo.

Ademais, na modalidade pregão, julgo não ser essencial constar planilha de preços no edital, sendo suficiente o registro na fase interna da licitação. Isso porque, no art. 3º,



inciso III, da Lei n.º 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 n.º 8.666/93, aplicável apenas subsidiariamente à espécie.

Consequentemente, se, na modalidade pregão, não é obrigatória a anexação de planilha com estimativa de custos no edital, ainda menos razoável seria a exigência de estipulação do preço máximo. Desse modo, considero o edital regular neste ponto.

3) Ausência de cláusulas relativas à aplicação da Lei Complementar n.º 123/06 – Tratamento diferenciado da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

O tema foi abordado genericamente pelo Parquet, sem que houvesse especificação dos dispositivos que deveriam ter sido abordados no instrumento convocatório para satisfação e fortalecimento dos pequenos empreendimentos econômicos do país.

No presente caso, observo que a concessão dos benefícios não foi estabelecida expressamente no edital. Contudo, há previsão de aplicação da referida lei complementar para os casos omissos, conforme item 28.1 do instrumento convocatório, fl. 31, in verbis:

“28.1 Os casos omissos serão solucionados diretamente pelo Pregoeiro ou Autoridade competente, observados os preceitos de direito público e as disposições da Lei n.º 8.666/1993, da Lei n.º 10.520/2002, e legislação municipal, da Lei Complementar n.º 123/2006.”

Frise-se, inclusive, que este Tribunal de Contas já manifestou seu entendimento de que muitos dos benefícios de preferência independem de previsão editalícia. Cite-se a resposta à Consulta n.º 862.465, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, na sessão plenária do dia 30/5/12:

“Pelas razões expostas, respondo à consulta nos seguintes termos:

1 – Diante da autoaplicabilidade do disposto nos arts. 42-45 da Lei Complementar n.º 123/06, não é necessária a regulamentação para que o licitante usufrua dos privilégios ali dispostos. Apesar de ser recomendada a expressa previsão desses benefícios no edital, sua concessão deve ocorrer independentemente dessa previsão.” (g.n.).

De modo semelhante, O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2144/2007 do Plenário, no Processo n.º 020.253/2007-0, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, decidiu:

“Os privilégios concedidos às microempresas e empresas de pequeno porte pelos arts. 44 e 45 da Lei Complementar no 123/2006 independem da existência de previsão editalícia.”

Manuseando os autos, verifiquei que não houve comprovação de que a citada legislação não foi observada, não havendo que se falar, em princípio, em irregularidade, pois, segundo as lições de Jacoby Fernandes, a impugnação, quanto aos benefícios previstos na LC n.º 123/06, deveria vir acompanhada de provas:

“É preciso considerar que poderá haver pretensão de usurpação de direito por parte de pessoas não enquadráveis na LC n.º 123/2006. Desse modo, deve-se assegurar a todos os licitantes legitimidade para questionar a condição de microempresa ou de empresa de pequeno porte do concorrente. O abuso tanto da pretensão de usurpação, quando do questionamento há de ser igualmente punido.



O direito a recurso, em todas as fases da licitação, inclusive na habilitação, está expressamente garantido tanto pela Lei Geral de Licitações como pela Lei do Pregão.

Tal prerrogativa investe os licitantes da incontestável capacidade de arguir a ausência dos requisitos necessários ao enquadramento como ME ou EPP ou a ocorrência de eventos impeditivos, extintivos ou modificativos da condição de beneficiário da LC n.º 123/2006.

Porém, no caso de arguição de qualquer dos fatos citados acima, caberá ao recorrente o ônus da prova da alegação, devendo ser respeitados os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório antes da conclusão final administrativa.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Regulamentação dos direitos das microempresas e empresas de pequeno porte quanto à aplicabilidade da Lei Complementar n.º 123/2006 e as inovações introduzidas nas licitações e contratos administrativos. In: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 33: 123-169, 2007). (g.n.).

Ressalte-se que a comprovação da condição de Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, para os fins da LC n.º 123/06, dar-se-á por meio de declaração, sob as penas da lei. Nesse sentido, cite-se o Acórdão AC-1028-15/10-P, do Plenário do Tribunal de Contas da União, no Processo n.º 005.928/2010-9, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, in verbis:

“Perante a Administração, a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte é feita mediante declaração da Junta Comercial, que a expede com base em informação da empresa interessada, que requer à respectiva Junta o arquivamento da ‘Declaração de Enquadramento de ME ou EPP’.

Da mesma forma, cessadas as condições que permitiam o enquadramento como ME ou EPP, a empresa deverá fazer a ‘Declaração de Desenquadramento’. Essas ações competem exclusivamente às empresas interessadas em auferir os benefícios da LC 123/2006 e cuja operacionalização foi estabelecida pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), na Instrução Normativa DNRC 103/2007”. (g.n.).

Assim, tendo em vista que a ausência de menção a dispositivos da LC n.º 123/06 não trouxe prejuízo à Administração Pública ou aos particulares, a irregularidade não deve subsistir. Sem embargo, recomendo ao atual gestor a adoção de medidas com vistas a evitar reincidência dessa omissão editalícia, referenciando, expressamente, nos próximos certames, os benefícios das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte previstos na LC n.º 123/06, inclusive com as recentes alterações introduzidas por meio da LC n.º 147/14.

#### 4) Necessidade de Parcelamento do Objeto

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entendeu, em análise preliminar, que a Administração Pública “deveria ter procedido ao parcelamento do objeto licitado a fim de ampliar a competitividade do certame e possibilitar a obtenção de preços mais vantajosos”, fl. 66/66-v.

Acerca da opção da Prefeitura de contratar a aquisição das peças e a prestação dos respectivos serviços conjuntamente, tenho que, por se tratar de serviços estritamente vinculados aos produtos a serem fornecidos, a alternativa é razoável, uma vez que proporciona óbvias vantagens logísticas, reduz o tempo de execução, facilita o acompanhamento e eventual responsabilização, além de otimizar a durabilidade e o desempenho dos bens e, conseqüentemente, proporcionar maior segurança aos usuários dos veículos.



Sobre o tema, verifiquei que o fracionamento do objeto a ser licitado, previsto no § 1º do art. 23 da Lei de Licitações e Contratos, só é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração.

Nos dizeres do Prof. Marçal Justen Filho:

“A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassi, motor etc.). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.” (In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 265)

No caso dos autos, verifiquei que das dificuldades técnicas e econômicas de se franquear a licitação a empresas distintas resulta que, de fato, a opção pelo parcelamento do objeto da licitação importaria em risco de execução insatisfatória e aumento dos custos dos produtos adquiridos para a Prefeitura de Pingo D'Água. Portanto, concluo que não restou configurada a irregularidade.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que a limitação geográfica da sede da empresa a ser contratada atende ao binômio custo-benefício e se mostra pertinente e relevante para a escolha da proposta mais vantajosa, julgo improcedente a denúncia, tendo em vista ainda a constatação de que as demais questões suscitadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não comprometeram a legalidade ou a competitividade do certame.

Recomendo, não obstante, ao Prefeito Anselmo Pires de Carvalho, do Município de Pingo D'Água, que, na elaboração dos próximos editais, observe e referencie, expressamente, os benefícios das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte previstos na LC n.º 123/06, inclusive com as recentes alterações introduzidas por meio da LC n.º 147/14.

Intime-se a denunciante do inteiro teor desta decisão.

Findos os procedimentos pertinentes à espécie, proponho o arquivamento do processo, a teor do previsto no inciso I do art. 176, regimental.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, por unanimidade, na conformidade da ata de julgamento, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, considerando que a limitação geográfica da sede da empresa a ser contratada atende ao binômio custo-benefício e se mostra pertinente e relevante para a escolha da proposta mais vantajosa, em julgar improcedente a denúncia, tendo em vista ainda a constatação de que as demais questões



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

suscitadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não comprometeram a legalidade ou a competitividade do certame. Recomendam, não obstante, ao Prefeito Anselmo Pires de Carvalho, do Município de Pingo D'Água, que, na elaboração dos próximos editais, observe e referencie, expressamente, os benefícios das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte previstos na LC n. 123/06, inclusive com as recentes alterações introduzidas por meio da LC n. 147/14. Intime-se a denunciante do inteiro teor desta decisão. Findos os procedimentos pertinentes à espécie, determinam o arquivamento do processo, a teor do previsto no inciso I do art. 176, regimental.

Votaram o Conselheiro em substituição Licurgo Mourão, o Conselheiro Mauri Torres e a Conselheira Presidente Adriene Andrade.

Presente à Sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de fevereiro de 2015.

ADRIENE ANDRADE  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

(assinado digitalmente)

MR/mzg

### **CERTIDÃO**

Certifico que o Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_ publicou a Súmula do Acórdão supra para ciência das partes.

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

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão**