

**PROCESSO N.º:** 944.592

**NATUREZA:** DENÚNCIA

**DENUNCIANTE:** BRASIL MÁQUINAS E VEÍCULOS LTDA.

**DENUNCIADOS:** SRS. HELIO DONATO DORNELAS (PREFEITO MUNICIPAL) e ENILSON GONÇALVES LEITE (PREGOEIRO).

**ANO REFERÊNCIA:** 2015

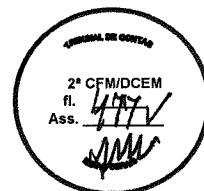
## **I. INTRODUÇÃO**

Versam os autos sobre Denúncia formulada pela empresa BRASIL MÁQUINAS E VEÍCULOS LTDA., CNPJ 97.542.691/0001-97, no ato representado pelo sócio Gilson Alves, CPF n.º 111.755.866-50, protocolizada neste Tribunal sob o n.º 00024793-11, em 07/01/15, em face de possíveis irregularidades encontradas no Edital de Pregão Presencial n.º 022/2014 (Processo Licitatório n.º 032/2014), promovido pela Prefeitura Municipal de Santa Rita de Minas/MG, objetivando a aquisição de peças automotivas, componentes, acessórios e serviços mecânicos nos veículos da frota municipal.

Alegou o representante legal da empresa denunciante, em síntese, que o edital do Pregão Presencial n.º 022/2014 apresentou vício de legalidade em razão da inserção, no item n.º 5.2 do instrumento convocatório, de cláusula restritiva de participação, que estabelecia injustificadamente limite geográfico de 15 km entre o estabelecimento dos licitantes e o município.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



Ainda, segundo o entendimento do representante legal da pessoa jurídica denunciante, o objeto poderia ser parcelado, licitando-se a aquisição de peças separada da prestação de serviços ampliando-se dessa forma a participação e a competitividade.

À vista do fato denunciado e da documentação acostada à manifestação escrita, determinou o Sr. Cons. Relator a intimação do Prefeito Municipal e do Pregoeiro Oficial para que, no prazo de 15 dias, enviassem a este Tribunal a documentação relativa ao certame mencionado, conforme a disposição do inciso II do art. 306 do RITCE-MG. Intimados do despacho do Cons. Relator, os denunciados encaminharam aos autos os documentos de fls. 107/429.

Na sequência, esta Unidade Técnica examinou a documentação encaminhada pelos denunciados e produziu o relatório preliminar, às fls. 431/440, concluindo pela irregularidade da exigência editalícia relativa ao estabelecimento de limite geográfico de 15 quilômetros entre a sede empresarial do licitante e o Município.

Ultrapassado o exame técnico preliminar foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas. Este, também em manifestação preliminar, aditou a denúncia para incluir duas novas irregularidades. A primeira, relativa à ausência de estabelecimento de preço máximo, cuidava de resguardar as finanças públicas evitando que a Administração fosse compelida a aceitar propostas com sobrepreços. A segunda, relacionava-se à vedação imotivada à participação de consórcios no procedimento licitatório.

Encaminhados os autos ao Sr. Cons. Relator este, com fundamento no art. 307 da Resolução n.º 12/2008, determinou a citação do Sr. Hélio Donato Dornelas, Prefeito Municipal e subscritor do procedimento licitatório e do Sr. Enilson Gonçalves Leite, Pregoeiro, para que, no prazo regimental, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem pertinentes

face à análise técnica de fls. 431/441 e ao parecer do Ministério Público de Contas, às fls. 443/444v.

Regularmente citados (fls. 450/451), os denunciados se manifestaram às fls. 452/465, e encaminharam o documento de fls. 468/475.

Após a manifestação dos interessados, retornaram os autos a esta Coordenadoria para análise meritória das alegações defensivas.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

**1 – Irregularidade residual apurada na parte conclusiva do relatório técnico preliminar: exigência de estabelecimento de limite geográfico entre o Município e a sede da empresa licitante – fl. 439:**

### **1.1 – Conclusão técnica – fl. 439:**

Na parte final do relatório técnico preliminar restou havida por irregular a cláusula editalícia impositiva de situação segundo a qual entre o estabelecimento principal da eventual adjudicatária do objeto licitado e o município haveria distância geográfica de 15 quilômetros.

Na ótica da empresa denunciante, que foi posteriormente secundada pela conclusão técnica exposta naquele relatório, a cláusula impugnada poderia caracterizar, em tese, restrição à ampla participação dos interessados no mencionado procedimento licitatório.

Dessa forma, caracterizou-se como irregular, na visão do órgão técnico, a mencionada cláusula quando finalizada a análise inicial.

### **1.2 – Impugnação dos denunciados – fls. 454/458:**

Conforme salientaram os denunciados, a exigência delimitada na cláusula editalícia havida por irregular na análise técnica inicial não caracterizava ilegalidade visto que, em processos

com objetos análogos a: "... exigência de limite geográfico entre a sede do órgão que deflagra a licitação e o local onde os serviços serão prestados, tem sido adotada, pelos Tribunais de Contas do Estado de Minas Gerais e da União." (fl. 454)

A fim de reforçar a argumentação apresentada, colacionaram trechos de editais publicados nos respectivos sítios, tanto do TCE-MG quanto do TCU, em que figurava como condição de habilitação cláusula idêntica à que fora considerada irregular pelo relatório técnico.

Além disso, reproduziram, às fls. 455/456, passagem textual da decisão exarada por este Tribunal de Contas quando do exame do mérito da Denúncia n.º 924.111, de objeto idêntico e figurando como denunciante a mesma sociedade empresária subscritora do presente julgamento, na qual se decidiu, à unanimidade, que a limitação geográfica da prestação de serviços de manutenção de frota às cidades próximas não ofenderia a competitividade da licitação.

Os denunciados reproduziram outra manifestação textual da lavra do titular da 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Caratinga, na qual o representante ministerial indeferindo requerimento de inquérito civil por inexistência de lesão à tutela dos interesses que lhe eram afetos, reconheceu a legalidade da exigência de limitação geográfica ressaltando que a exigência de distância máxima viabilizou a participação de inúmeras empresas sediadas em outros municípios da região.

Finalizando a exposição, salientaram os denunciados o seguinte:

"Com efeito, é preciso deixar claro que a limitação geográfica imposta no caso vertente além de atender os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, atinge um número considerável de potenciais licitantes.

E mais: ainda que a previsão de limitação geográfica quanto ao local para a prestação dos serviços fosse idêntica à dos processos licitatórios realizados por esta Corte de Contas e pelo TCU, ou seja, 20 km, não

haveria qualquer alteração quanto às empresas que estariam habilitadas a participarem do certame, já que, também, nesse caso, as cidades próximas a Santa Rita de Minas continuam a ser Caratinga (sede da Comarca) e Santa Bárbara do Leste.” (fl. 458)

### 1.3 – Análise meritória

Relativamente à matéria descrita no item 1 consistente na exigência de estabelecimento de limite geográfico entre o Município e a sede da empresa licitante como condição de habilitação que conforme a narrativa técnica foi considerada irregular, tem-se a salientar que, salvo melhor juízo, esta constatação, mencionada na parte conclusiva do relatório técnico preliminar, não pode ser acolhida no presente reexame.

A fundamentação costumeiramente utilizada por denunciante quando expõem o fato ao conhecimento deste Tribunal após analisarem os instrumentos convocatórios em que a cláusula está inserida é no sentido de estar a fixação de limite geográfico entre a sede do órgão que deflagra a licitação e o local onde ocorrerá a prestação dos serviços como condição de habilitação dos participantes à licitação em franca colisão com a regra prevista no art. 3º, § 1º, I da Lei n.º 8.666/93, que busca salvaguardar o caráter competitivo do certame licitatório.

Essa regra interpretativa deve ser ponderada visto que não se afigura possível extrair a conclusão de que sua presença nalgum edital de licitação restringiria de forma automática a salutar competição entre ofertantes de bens e serviços que queiram contratar com a Administração induzindo a se pensar que a limitação geográfica beneficiaria automaticamente determinada empresa.

Ademais, à luz do princípio da eficiência (CR/88, art. 37, caput), é razoável admitir-se que a decisão administrativa considere a diminuição do ônus que o Município suportaria com o deslocamento dos veículos do local em que se encontram até a sede da empresa prestadora, se

esta se situasse a um raio máximo superior a 15 km de distância do departamento administrativo responsável pela manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota municipal.

A questão denunciada, segundo o que se vê no Informativo de Jurisprudência n.º 121, do Tribunal de Contas de Minas Gerais, foi analisada nos autos da Denúncia n.º 924.111, cujo voto, de relatoria do Cons. substituto Hamilton Coelho, aprovado à unanimidade, assentou o seguinte:

*“A limitação geográfica da prestação de serviço de manutenção de frota às cidades próximas não ofende a competitividade da licitação.*

*Trata-se de denúncia interposta pela empresa Brasil Máquinas e Veículos Ltda. ME em face do Pregão Presencial para Registro de Preços n. 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.*

*O relator anotou que a denunciante argumenta que o edital exige que os serviços sejam prestados nos municípios próximos ou, eventualmente, a critério da Prefeitura, em outro local quando as circunstâncias recomendarem, o que restringiria a concorrência.*

*Prosseguiu o relator asseverando que a Administração apenas limitou os locais em que os serviços deveriam ser prestados e, à luz do princípio constitucional da eficiência, entendeu razoável a opção do ente público de diminuir o ônus a ser suportado com o deslocamento dos veículos, na linha do julgamento da denúncia n. 859.053.*

*Destacou, ainda, que a unidade técnica apontou 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. Por fim, ressaltou que 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.”*

Assim, em razão da argumentação exposta, fica desconsiderada neste reexame a questão relacionada à exigência de limite geográfico entre o Município e a sede da empresa licitante, estabelecida como condição para habilitação no mencionado Edital de Pregão Presencial, à vista de sua evidente possibilidade, fundamentando-se a conclusão técnica na posição deste Tribunal de Contas segundo a qual sua inserção no instrumento convocatório não caracterizaria impedimento à competitividade, mostrando-se justificável e compatível com o objeto contratual.

**2 – Irregularidades decorrentes de aditamento promovido pelo órgão ministerial de Contas ao relatório técnico preliminar: ausência de estabelecimento do preço máximo (fls. 443v. e 444) e vedação à participação de consórcios (fls. 444 e 444v.)**

**2.1 - ausência de estabelecimento do preço máximo (fls. 443v. e 444):**

Conforme apontou o órgão ministerial às folhas supracitadas não constava do edital que regia o certame em comento cláusula prevendo o preço máximo aceitável pela Administração.

Destacou que embora o art. 40, X, da Lei de Licitações pareça conferir ao gestor a faculdade de previsão de preços máximos, este entendimento conflita com a posição jurisprudencial do TCU visto que esta Corte vem decidindo que a indicação de preços máximos aceitáveis no edital possui natureza obrigatória.

Em razão desse entendimento, sustentou o Ministério Público de Contas que a ausência desta cláusula específica configurou irregularidade.

**2.2 - Impugnação dos denunciados – fls. 462 e 463:**

Impugnando a irregularidade sustentaram os denunciados que a planilha de preços médios é que norteou a Administração na contratação do objeto da licitação, sendo ela o parâmetro de preço máximo aceitável.

Assinalaram que o preço médio serviu de parâmetro objetivo para o julgamento das propostas implicando dizer, por imperativo lógico, que o valor decorrente deste critério corresponderia aos preços máximos admitidos pela Administração para a aquisição do objeto.

Complementando o raciocínio, acrescentaram os denunciados que o edital determinava nos subitens 8.3.4 e 8.3.5 que o Pregoeiro examinaria a aceitabilidade da proposta vencedora quanto ao valor e, “... em sendo aceitável a proposta de menor preço, será confirmada

*as condições de habilitação. Em outras palavras: o pregoeiro, após os lances, verificará se os preços estão de acordo com a média encontrada pelo Município de Santa Rita de Minas..." (fl. 462)*

Finalizando as alegações reafirmaram que:

*"(...), o preço máximo que o Município poderia adquirir o objeto da licitação em tela está devidamente delimitado, (...). E tem mais. O Edital prevê, ainda, que, não havendo lances verbais, deverá ser verificada a conformidade entre a proposta escrita de menor e o valor estimado para a contratação (sic).*

*Destarte, (...), não há dúvida de que o processo licitatório questionado cumpriu fielmente o que determina o art. 40, X, da Lei n.º 8.666/93, pois fixou, através das cotações de preços que deu origem à Planilha de Preços Médios, os preços máximos que o Município de Santa Rita de Minas poderia adquirir os produtos e serviços objeto da licitação." (fls. 462/463)*

### 2.3 – Análise meritória

Relativamente à matéria descrita no item n.º 2.1 consistente da omissão no instrumento convocatório do estabelecimento de preços máximos para contratação dos produtos e serviços licitados, situação considerada irregular no parecer ministerial, tem-se a salientar que, salvo melhor juízo, esta irregularidade deverá ser sanada no presente reexame considerando-se que o critério adotado na determinação de preços aceitáveis, conforme definido nas planilhas de preços inseridas às fls.155/171 destes autos, era bastante razoável considerando-se que, na determinação dos preços máximos adotou-se o critério da média aritmética simples fundamentada na razão –  $(\Sigma)PU/N^1$  . A utilização desse critério elementar possibilitou a determinação do preço médio de cada unidade de produto ou serviço como parâmetro de aceitabilidade das propostas mais vantajosas, valendo dizer que a Administração rejeitaria propostas cujo valor ultrapassasse aquela média.

Esse critério, apesar de arbitrário, é o mais razoável uma vez que, de modo geral, considera as variáveis de mercado evitando que a Administração incorra em equívocos que

---

<sup>1</sup>  $(\Sigma)PU$ : soma dos preços unitários de cada produto ou serviço ofertado.  $N$ : n.º de firmas participantes da licitação.

poderiam sujeitá-la ao risco de adquirir produtos e serviços com sobrepreços, atenuando ou impedindo o notoriamente conhecido superfaturamento.

Além disso, conforme se vê das mencionadas planilhas, não havia regularidade linear absoluta dos preços uma vez que o valor financeiro de cada unidade de produtos ou serviços ofertados apresentava oscilações. O critério aplicado no Pregão possibilitou que o preço médio unitário apurado para cada unidade de produto ou serviço se transformasse no preço máximo aceitável ainda que fosse ligeiramente superior ao preço mínimo ofertado por cada licitante.

Contudo, essa variação positiva não caracterizou sobrepreço em razão de sua pouca materialidade. Tomando-se como base comparativa, p. ex., os itens cotados à fl. 155, verifica-se que a variação positiva entre o preço médio e o mínimo alcançou, pela média, a ordem de 3,91%.

Em face disso, o estabelecimento de preços máximos no termo de referência do instrumento convocatório, além de constituir faculdade legal, não apresentaria efeitos práticos visto que na maioria quase esmagadora das licitações municipais praticadas sob a modalidade de Pregão presencial, os próprios licitantes já apresentam suas propostas antes da fase habilitatória e os responsáveis por seu processamento normalmente optam pelo critério do preço médio como parâmetro de aceitabilidade da proposta que melhor atenda aos interesses financeiros da Administração.

Logo, o critério do preço médio não enseja distorções exacerbadas visto que são bastantes raras as licitações em que os preços mais atrativos estão contidos numa proposta de um único licitante individualmente considerado e essa realidade é vista nas próprias planilhas acostadas a estes autos (fls. 155/171) já que cada unidade de produto e serviço ofertada nas propostas das três empresas participantes apresentava oscilações de preços não muito significativas, numa ordem próxima à média de 3,91%.

Assim, em razão do comportamento dessa curva de frequência foi plausível o critério do preço médio formulado nas referidas planilhas onde, a partir desse cálculo, se definiu o preço padrão aceitável para cada item de produto ou serviço licitado.

Além disso, o critério do preço médio, tendo por escopo equalizar os diferentes preços unitários ofertados, evitou que aquela Administração fosse vítima, como sói acontecer com indesejável frequência, do denominado “sobrepço”, situação na qual o Poder Público se depara com propostas de preços manifestamente inexequíveis ofertados por um ou outro licitante.

Dessa maneira, o critério do preço médio, evidenciando a equalização das propostas e tendendo a alinhar os preços numa escala aproximativa de valores que os tornavam bastantes similares aos correntemente aplicados no mercado, constituiu parâmetro razoável para a delimitação de preços aceitáveis para o fornecimento dos produtos e serviços contratados.

Ante o exposto, tem-se que a sistemática adotada pelo gestor público foi conveniente, adequada e razoável, devendo ser desconsiderado neste reexame conclusivo, salvo melhor juízo, o item relativo à ausência de estabelecimento de preços máximos no instrumento convocatório, irregularidade residual destacada às fls. 443v. e 444, do parecer ministerial.

### **3.1 - Vedação à participação de consórcios (fls. 462 e 463):**

Conforme apontou o órgão ministerial às folhas supracitadas, o item n.º 2.4.3 do edital vedava a participação de consórcio de sociedades empresárias no procedimento licitatório objeto da denúncia. Segundo a fala ministerial: “... *revela-se imprescindível a motivação da regra editalícia que veda a participação de consórcios. Entretanto, não se verifica, ao menos de acordo com os documentos acostados nos autos, justificativa nesse sentido.*” (fl.444)

Concluindo o apontamento, sustentou o representante do MP de Contas o seguinte:

*“Portanto, a ausência de justificativa para vedação à participação de consórcios configura irregularidade. Além disso, é preciso analisar se os motivos trazidos pelos responsáveis, de fato, sustentam a opção feita pela Administração Pública, sob pena também de restar configurada irregularidade em razão disso.”* (fl. 444v.)

### 3.2 – Impugnação dos denunciados (fls. 463/465):

Os denunciados ao rebaterem a conclusão do parecer ministerial salientaram, nos itens III.c (fls. 460/461) e III.e (fls. 463/465), respectivamente, que, em regra, a execução do objeto licitado era obrigação da contratada e que a subcontratação, embora admitida em certos casos, deveria observar sempre a necessidade e a conveniência administrativas, as peculiaridades de cada contratação e os limites legais da execução do objeto licitado. Dessa forma, pontuaram, constituía faculdade, e não obrigação da Administração Pública, a subcontratação, sendo que tal decisão integrava o denominado mérito administrativo, obedecendo-se, ainda, a certa limitação, uma vez que a subcontratação total é vedada legalmente. Dessa maneira, sublinharam que a subcontratação somente seria admissível caso a Administração o desejasse, e não a critério do licitante.

Prosseguindo na análise do fato, os denunciados sustentaram que o objeto da licitação era por demais simples, já que visava à aquisição de peças automotivas, componentes e acessórios para veículos e prestação de serviços mecânicos de manutenção preventiva e corretiva, ademais, os lotes do certame contemplaram apenas oito veículos da frota municipal. Some-se, ainda, o fato de a licitação ser de baixo valor e não envolver múltiplas especialidades.

Com o fim de fortalecer esta argumentação, citaram doutrinadores e ainda, mencionaram o Acórdão n.º 2.831, do Tribunal de Contas da União, relatado pela Min. Ana Arraes, no qual restou assentado que as participações de consórcios em licitações dependem de circunstâncias concretas que indiquem vulto ou complexidade do objeto que possam restringir o universo de licitantes. Como visto, na linha de entendimento expressada naquela decisão, somente as hipóteses de vulto ou complexidade do objeto, obrigariam o administrador a autorizar a participação de consórcios de empresas no certame visando à ampliação da competitividade e obtenção de proposta mais vantajosa.

Finalizaram sua explanação, afirmando que:

*"... somente no caso de licitação de grande vulto ou que o objeto seja complexo a Administração está obrigada a proferir decisão motivada a respeito da participação de licitantes consorciados.*

*Não é, definitivamente, o caso dos autos.*

*Com efeito, exigir tamanha formalidade em processos licitatórios de natureza extremamente simples (como ocorre no presente caso) ofende o princípio do formalismo moderado.(...)." (fl. 465)*

### 3.3 – Análise meritória

Relativamente à matéria descrita no item n.º 3.1 consistente da vedação à participação de consórcios no procedimento licitatório, situação considerada irregular no parecer ministerial, tem-se a salientar que, salvo melhor juízo, esta irregularidade deverá ser sanada no presente reexame considerando-se que, diante do exame das circunstâncias concretas, o que se tem no presente reexame é procedimento licitatório cujo objeto era demasiadamente simples.

Acrescente-se a isto, o fato de a licitação ser de baixo valor, não envolver múltiplas especialidades, seu objeto apresentar inexistente complexidade e a contratação não ser de grande vulto financeiro. Somente em face de contratações economicamente relevantes ficaria o administrador instado a autorizar a participação de consórcio de empresas na licitação.

Na aquisição de bens e serviços comuns, como ocorre nas licitações sob modalidade Pregão, o objeto não apresenta complexidade e o universo dos possíveis licitantes é muito vasto de maneira que a competitividade já é ampla sendo desnecessário ampliá-la com a convocação de consórcios empresariais para o fornecimento de bens e serviços de complexidade inexistente.

Assim, em razão da baixa complexidade do objeto e do vasto campo de possíveis licitantes, exigir ou até mesmo inserir cláusula editalícia dessa natureza, com o intuito de ampliar a competitividade, é medida que, salvo melhor juízo, caracterizaria formalismo exacerbado e desnecessário.

Ante o exposto, fica sanada a irregularidade.

### III. CONCLUSÃO

Assim, em face do exposto nos parágrafos anteriores, fica sanada a irregularidade residual descrita no item n.º 1.1 e, ainda, sanadas as irregularidades decorrentes de aditamento promovido pelo órgão ministerial de Contas ao relatório técnico preliminar, descritas nos itens n.ºs 2.1 e 3.1, deste reexame conclusivo.

À consideração superior. ~

2ª CFM, 15 de março de 2017.



Tarcisio Patricio F Junior  
Analista de Controle Externo  
TC n.º 1851-9

