TRIBUNAL DE CONTAS
DAEEP/CAEL
Fls.____
MINAS GERAIS

PROCESSO: 880.588

Referência: Denúncia formulada pela empresa Comercial Real de Pneus Ltda, em face do Edital de Pregão Presencial nº 026/2012, da Prefeitura Municipal de Caratinga (MG).

1 RELATÓRIO:

Tratam os autos de Denúncia formulada a esta Corte pela empresa Comercial Real de Pneus Ltda em face do procedimento licitatório da Prefeitura Municipal de Caratinga – Pregão Presencial nº 026/2012, *"objetivando aquisição de pneus e correlatos para atender a todos os órgãos da estrutura administrativa do Município de Caratinga."*

Relata a denunciante que a Administração está restringindo a participação ao certame somente das empresas sediadas no Município de Caratinga, pois o edital define que o objeto licitado será desmembrado em lotes, sendo que os lotes de nº 1 e 4 previstos no termo de referência – anexo VII do edital (fls. 44/46) – fixam conjuntamente o fornecimento de pneus e serviços.

A documentação apresentada a esta Corte, fls. 01/47, protocolizada sob o n.º 79234-4, no dia 28/08/2012, foi recebida como Denúncia à fl.48 pelo Exmo. Sr. Conselheiro Presidente Wanderley Ávila, que determinou, com fulcro nos artigos 301 e 305 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a respectiva autuação e distribuição, com a urgência que o caso requer.

À fl. 50, o processo foi distribuído ao Exmo. Sr. Conselheiro Sebastião Helvécio.

O Exmo. Conselheiro, em decisão de fls. 51/52, por entender que a questão em exame, revestida de caráter técnico, está relacionada à fase interna da licitação, entendeu ser prudente a requisição de documentos junto à Administração Pública. Desse modo, determinou a intimação do Prefeito

TRIBUNAL DE CONTAS
DAEEP/CAEL
Fls.____
MINAS GERAIS

Municipal e do Pregoeiro para que encaminhassem a este Tribunal, em 48 horas, sob pena de multa diária no valor de R$500,00 (quinhentos reais), cópia atualizada do processo de licitação de Pregão nº 026/2012, bem como as justificativas que entendessem pertinentes acerca dos apontamentos de irregularidade lançados na denúncia.

Às fls. 53/55, constam os ofícios nº 12196/2012, 12197/2012 e 12198/2012, de intimação do Prefeito e Pregoeiros Municipais, respectivamente, do inteiro teor da decisão de fls. 51/52.

O Prefeito Municipal protocolizou nesta Corte, sob o nº 079645-4, no dia 10/09/2012, a documentação de fls. 57/334, contendo cópia da documentação referente à fase interna e externa do Pregão Presencial nº 024/2012, bem como cópia de justificativa do Pregoeiro, acerca da suposta conveniência de se promover a licitação com fusão no mesmo lote do fornecimento de pneus e prestação de serviços. Destaca-se na justificativa do pregoeiro o argumento de que:

> *"[...] o Município tem uma economia nos serviços, já que os pneus são entregues instalados em local próprio ou indicado pela empresa fornecedora, evitando assim que os veículos fiquem parados em caso de perda total dos pneus, por estouros, ou outro dano qualquer, pois a entrega na forma contratada é imediata e o serviços corretivos, tais como alinhamento, balanceamento, cambagem, desempenos de rodas, etc, são prestados pela contratada, proporcionando maior segurança, agilidade e economicidade."*

As mesmas justificativas anteriormente encaminhadas pelo Prefeito Municipal também foram apresentadas separadamente pelo próprio Pregoeiro do Município, às fls. 335/337.

Os demais documentos apresentados pelo Prefeito Municipal, analisados por esta Coordenadoria constituem-se de:

- solicitação de autorização para abertura de procedimento licitatório (fl. 62);
- orçamento e cotação de preços de pneus (fls. 64/98);
- estimativa de impacto orçamentário e disponibilidade orçamentária (fls. 99/116);
- requisição e certificação de disponibilidade financeira (fls. 117/118);
- minuta de edital de pregão presencial, com anexos (fls. 124/160);
- parecer jurídico autorizando abertura da licitação (fls. 162/165);

TRIBUNAL DE CONTAS
DAEEP/CAEL
Fls.____
MINAS GERAIS

- edital de preção presencial, com anexos (fls. 166/204);
- cópias de publicações do edital na imprensa oficial e jornal regional (205/208);
- documentos de habilitação dos proponentes vencedores (fls. 214/295);
- mapa de apuração dos lances verbais (fls 296/299);
- ata de sessão publica do pregão (fls. 300/301);
- atos de adjudicação e homologação(fls. 302/303);
- publicação em quadro de avisos de extrato da ata de registro de preços (fl. 322).

Em cumprimento ao despacho fl. 339, exarado pelo Conselheiro Relator Sebastião Helvécio, passa este Órgão Técnico à análise da denúncia e da documentação apresentada pelo órgão promotor da licitação.

2 DOS FATOS APONTADOS NA DENÙNCIA

2.1 Da exigência de que os pneus sejam fornecidos conjuntamente com serviços de alinhamento, balanceamento e cambagem.

Relata a denunciante que a Administração está restringindo a participação ao certame somente das empresas sediadas no Município de Caratinga, pois o edital define que o objeto licitado será desmembrado em lotes, sendo que os lotes de nº 1 e 4 previstos no termo de referência – anexo VII do edital – fixam conjuntamente o fornecimento de pneus e serviços de alinhamento, balanceamento e cambagem.

Análise

No caso dos autos, os responsáveis pela Administração elaboraram o edital de licitação em desconformidade com o princípio da ampla competitividade, previsto no art. 3º da Lei 8.666/93, uma vez que os lotes 1 e 4 previstos no termo de referência, com os quais se parcelou o objeto da licitação, de fato exigem o fornecimento de pneus conjuntamente com a prestação de serviços de alinhamento, balanceamento e cambagem.

Referidos serviços constituem obrigação de fazer, que muito se diferencia da obrigação de dar, correspondente ao fornecimento dos pneus.

TRIBUNAL DE CONTAS
DAEEP/CAEL
Fls.____
MINAS GERAIS

Ao condicionar o fornecimento dos pneus a uma prévia e/ou concomitante prestação de serviço de montagem, alinhamento e balanceamento, restou por violado o princípio da ampla participação, pois tal exigência obriga que os futuros licitantes tenham em seus respectivos contratos sociais também o objetivo de execução destas espécies de serviços e, via de conseqüência, que as empresas emitam, inclusive, notas fiscais de prestação de serviços, o que não é o caso dos distribuidores de pneus (varejistas e atacadistas) que, desta forma, estariam alijados do procedimento licitatório.

De outro lado, pode-se constatar com clareza que o intuito da Administração foi privilegiar os comerciantes locais, que possuam em Caratinga instalações adequadas para a prestação destes serviços. Há fortes indícios de direcionamento da licitação, pois conforme se verifica de fls. 296/299, justamente aos lotes 1 e 4 acudiu apenas um licitante – a empresa Centro Automotivo Magalhães Comércio e Serviços Ltda – sediada em Caratinga (fl. 244), enquanto os lotes 2 e 3, que continham apenas o fornecimento de pneus, houve disputa por meio de vários lances verbais entre duas empresas concorrentes (fls. 266/269).

Com efeito, os lotes 1 e 4 foram adjudicados à empresa sediada em Caratinga com preços quase idênticos aos estimados pela Administração, enquanto que os lotes 2 e 3, disputados entre duas empresas, foi vencido pela empresa Célio Milo de Andrade – EPP, sediada fora de Caratinga, com preços bem abaixo dos estimados pela Administração.

Da forma como foi definido e parcelado o objeto da licitação, a Administração, indiretamente, está dispensando tratamento extremamente vantajoso aos comerciantes de pneus locais, que, porventura, paralelamente ao comércio de pneus, prestem os serviços de alinhamento e balanceamento. Este tratamento restringe a ampla competitividade entre os potenciais licitantes e representa manifesta violação ao princípio da isonomia, tendo em vista que a prestação dos serviços exigidos depende de instalações técnico-operacionais adequadas, mão-de-obra e recursos financeiros para custeios dos serviços, ficando ainda inviabilizada ou extremamente onerada a prestação de referidos serviços por quem esteja distante geograficamente do Município de Caratinga.

TRIBUNAL DE CONTAS
DAEEP/CAEL
Fls.____
MINAS GERAIS

Com o conteúdo de que se constituem, os lote 1 e 4 contêm desnecessária agregação entre fornecimento de pneus e serviços, que limitam a competição, em violação ao artigo 3º da Lei nº 10.520/02, abaixo transcrito:

> *"Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*
> *...*
> *II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição."*

Sobre a importância da definição clara do objeto da licitação e o princípio da isonomia, que levam ao atendimento do princípio da ampla participação, confira-se o entendimento de Marçal Justen Filho, na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., São Paulo: Dialética, p. 69:

> *"A isonomia significa, de modo geral, o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a Administração. (...)*
> *Sob esse ângulo, a isonomia significa o direito de cada particular de participar na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a invalidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas. Trata-se, então, da isonomia como tutela aos interesses individuais de cada sujeito particular potencialmente interessado em ser contratado pela Administração.*
> *Mas a isonomia também se configura como uma manifestação diretamente relacionada com o interesse coletivo. A ampliação da disputa significa a multiplicação de ofertas e a efetiva competição entre os agentes econômicos. Como decorrência da disputa, produz-se a redução dos preços e a elevação da qualidade das ofertas, o que se traduz em contratações mais vantajosas para a Administração."*

Poder-se-ia cogitar da possibilidade do licitante interessado, por sua conta e risco, assumir com terceiros, localizados no Município de Caratinga, a prestação de referidos serviços, como alternativa para sua contratação.

Entretanto, essa alternativa expõe o licitante a uma situação de grave insegurança, tendo em vista que a cláusula vigésima primeira da minuta do compromisso de fornecimento – Anexo V do

TRIBUNAL DE CONTAS
DAEEP/CAEL
Fls.____
MINAS GERAIS

edital – prescreve que "Não será admitida, a qualquer título, a subcontratação de terceiros pelo compromissário fornecedor, sem expressa anuência da prefeitura".

O aguardo pela anuência da Prefeitura para a subcontratação após a contratação – que sequer pode se consumar – porquanto é competência discricionária da Administração, representa grave empecilho ao contratante, que sobremodo acentua as condições desfavoráveis em que se encontrará para a execução do contrato, em virtude de ficar refém da anuência da Administração para subcontratar prestador de serviço. Além do mais, a anuência para subcontratação, neste caso em exame, é necessária, pois, de acordo com o art. 78, VI da Lei 8.666/93, constitui motivo para rescisão do contrato "a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato".

De mais a mais, a subcontratação, por representar compromisso comercial com terceiro, pode implicar na aquisição dos produtos por preços superiores aos praticados no mercado, pois o licitante poderá embutir no valor dos pneus os custos assumidos pelos serviços subcontratados.

Note-se que a concentração no mesmo lote do fornecimento de pneus e prestação de serviços restringe a competição e é, por isso, contrária ao escopo que a lei associa ao parcelamento do objeto, tendo em vista que o §1º do art. 23 da Lei 8.666/93 dispõe que :

> *"Art. 23[...]*
> *§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala".*

Portanto, o modo pela qual se dividiu o objeto da licitação em lotes não estimula a competitividade, mas a restringe, o que reclama modificação da forma de parcelamento do edital em lotes.

TRIBUNAL DE CONTAS
DAEEP/CAEL
Fls.____
MINAS GERAIS

Desta forma, entende-se que a Administração deve parcelar o procedimento licitatório em lotes distintos, sem unificar em torno deles o fornecimento de pneus com a prestação de serviços, de modo que um ou mais lotes sejam relativos ao exclusivo fornecimento de pneus e outro(s) seja(m) corresponda(m) à prestação dos serviços de montagem, balanceamento e alinhamento de pneus.

A forma de repartição dos lotes recomendada é plenamente adequada às características do objeto da licitação, pois os serviços de montagem e balanceamento prescindem da presença dos veículos, sendo prestados diretamente sobre as rodas.

Já o serviço de alinhamento não tem qualquer pertinência ao produto pretendido pela Administração (pneus). Isto porque o alinhamento é feito no sistema de suspensão de cada veículo, e não no pneu.

Também é de se ressaltar que os serviços de balanceamento e alinhamento podem ocorrer várias vezes durante a vida útil dos pneus, e não somente quando de seu fornecimento, revelando-se mais prudente sua contratação em separado, para se aquilatar efetivamente – e com transparência – o valor que será desembolsado pela contratação deste serviço.

Assim, conclui-se pela irregularidade da forma pela qual se parcelou o objeto da licitação no lotes nº s 1 e 4 fixados no termo de referência – Anexo VII do edital.

3 CONCLUSÃO

Pelo exposto, entende este Órgão Técnico que procede a alegação apontada pela denúncia, diante da ilegalidade encontrada nos lotes 1 e 4 do termo de referência – anexo VII do edital – que representa restrição a competitividade por exigir do licitante, conjuntamente, o fornecimento de pneus acompanhado da prestação de serviços de balanceamento e alinhamento.

TRIBUNAL DE CONTAS
DAEEP/CAEL
Fls.____
MINAS GERAIS

Considerando que já houve a homologação dos lotes licitados, este órgão técnico entende que os responsáveis pela licitação devem se abster de realizar as contratações decorrentes da ata de Registro de Preços para os lotes 1 e 4.

Entende-se ainda que os autos podem ser encaminhados ao MPC, nos termos do art. 61, §3º do Regimento Interno.

Por fim, entende-se que o Sr. João Bosco Pessine Gonçalves, Prefeito Municipal de Matias Barbosa, e o Sr. Evaldo Lopes Lacerda, Pregoeiro Municipal e subscritor do edital, podem ser citados para apresentar defesa quanto às irregularidades acima apontadas, bem como quanto às eventuais irregularidades apontadas pelo i. *Parquet.*

À consideração superior.

CAEL/DAEEP, 27 de setembro de 2012.

Gustavo Terra Elias
Analista do Tribunal de Contas
TC–02760-7