



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



**AUTOS DO PROCESSO Nº 1.071.521 – 2019 (DENÚNCIA - PRINCIPAL)**  
**AUTOS DO PROCESSO Nº 1.071.564 – 2019 (DENÚNCIA - APENSO)**

**1. DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO**

**1.1. AUTOS DO PROCESSO Nº 1.071.521 – 2019 (DENÚNCIA - PRINCIPAL)**

Trata-se da denúncia de fls. 02/20, acompanhada da documentação de fls. 21/26, cujo original foi juntado às fls. 27/45, estando acompanhada da documentação de fls. 46/167, a qual foi formulada por E&E Vilela Serviços Administrativos Ltda., em face do Pregão Presencial para Registro de Preços nº 008/2019, fls. 57/167, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene (CIMAMS), cujo objeto consiste no “Registro de preços para futura e eventual contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de artefatos lúdicos, brinquedos recreativos e mobiliário escolar, para atender as necessidades dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene - CIMAMS.”.

O denunciante afirmou, em síntese, que as lacunas encontradas no instrumento convocatório afrontam a previsão contida no art. 40 da Lei Federal nº 8.666/93. Tais lacunas dizem respeito às especificações dos objetos, o que geraria insegurança jurídica aos licitantes, tornando impossível a elaboração de proposta firme, certa e precisa.

Aduz que a redação do edital também vai de encontro com a previsão contida no art. 3º da Lei nº 8.666/93 no que diz respeito à obrigatoriedade do julgamento objetivo.

Acrescenta o denunciante que o prazo de 10 (dez) dias para entrega dos pedidos é impossível de ser atendido, tendo em vista que há personalizações de alguns produtos que forçam o licitante a adquirir ou desenvolver produtos específicos, que não são fabricados ou são encontrados facilmente para pronta entrega.

Também alega que as multas a serem aplicadas em razão do descumprimento do contrato são desproporcionais, pois é evidente que a penalidade deveria incidir sobre o valor da parcela inadimplida e não sobre o total do contrato na hipótese de atraso injustificado.



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação



Ao final, requereu a Denunciante a autuação e o processamento da presente denúncia a fim de determinar, liminarmente, a imediata suspensão do procedimento em tela; a intimação do Denunciado para indicar a empresa ou o profissional responsável pelas especificações técnicas de itens não usuais de mercado, para justificar tais escolhas perante esta Corte; a citação do Denunciado e o acatamento da denúncia visando a adequação do instrumento convocatório à Lei nº 8.666/93.

Relatório de Triagem de fls. 168/169v com sugestão de autuação da representação.

O Conselheiro-Presidente Mauri Torres, por meio do despacho de fl. 170, recebeu a documentação como denúncia e determinou a sua autuação e distribuição, nos termos previstos no *caput* do art. 305 do mencionado normativo, com a urgência que o caso requer.

Autuado e distribuído o presente feito, o Relator, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, mediante o despacho de fls. 172/174v, não vislumbrou, em juízo perfunctório, “[...] a prática de atos administrativos contrários a normas legais ou princípios atinentes às contratações públicas capazes de amparar a concessão da medida cautelar, em razão do que indefiro o pedido liminar.”, ressaltando que este Tribunal de Contas poderá determinar a suspensão dos procedimentos licitatórios em qualquer fase até a data da assinatura do respectivo contrato, nos termos do art. 60 da Lei Complementar n.º 102/08 e do art. 267 do Regimento Interno.

Lado outro, consta às fls. 183/186v, despacho do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, mediante o qual deferiu-se monocraticamente o pedido de suspensão cautelar do processo licitatório, que fora referendado na 24ª sessão Ordinária da Primeira Câmara, ocorrida em 06/08/2019, conforme cópia de fls. 196/200.

### **1.2 AUTOS DO PROCESSO Nº 1.071.564 – 2019 (DENÚNCIA - APENSO)**

Trata-se da denúncia de fls. 01/14, que veio acompanhada da documentação de fls. 14/230, formulada por Iguatemi Comércio Atacadista Eireli, em face do Edital de Licitação nº 009/2019, Processo Licitatório nº 012/2019, Pregão Presencial para Registro de Preços nº 008/2019, fls. 33/143, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene, cujo objeto consiste no “Registro de preços para futura e eventual



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de artefatos lúdicos, brinquedos recreativos e mobiliário escolar, para atender as necessidades dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene - CIMAMS.”.

O denunciante afirmou, em síntese, que a maneira como foram divididos os produtos em lotes, 272 itens reunidos em 07 (sete) lotes de produtos bem diferenciados, seria uma conduta altamente restritiva, pois impediria a participação de empresas especializadas em um único tipo de linha de produtos, prejudicando a economicidade no certame em virtude da redução da competitividade.

Aduziu que a licitação por itens é muito mais benéfica para a Administração do que a reunião de grande número de itens em lotes, porque atende aos princípios que norteiam o procedimento, quais sejam, da legalidade, da impessoalidade, da isonomia e da economicidade.

Acrescentou o denunciante que a Administração, ao especificar o tipo de acondicionamento dos produtos licitados em caixas de polipropileno ou plástico poliestireno, condicionaria a participação à circunstância irrelevante para o específico objeto do contrato, já que destinado a crianças que usarão o seu conteúdo e não a embalagem.

Também alegou o denunciante que não se exigiu a apresentação do selo do INMETRO dos produtos especificados no Edital, o que seria imprescindível por se tratar de produtos destinados à utilização por crianças.

Apontou como irregular o fato de que o edital exige capital social diferenciado em relação aos lotes e que não especificou quais seriam os critérios para avaliação da capacidade econômico-financeira, o que não encontraria respaldo na Lei nº 8.666/93.

Por último, teve como irregular a ausência de previsão no edital da cota reservada às microempresas e empresas de pequeno porte nos termos do art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006 e Decreto Federal nº 8.538/2015.

Ao final requereu liminarmente a suspensão cautelar do certame até que esta Corte examine e delibere acerca do julgamento por menor preço por item; da exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo; da faculdade dos licitantes ofertarem produtos fabricados e/ou embalados em caixas de madeira ou plástico; a inclusão no edital da exigência de produtos



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



com certificação do INMETRO e criação da cota reservada às ME/EPP em conformidade com o art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006 e Decreto Federal nº 8.538/2015.

Relatório de Triagem de fls. 231/232v com sugestão de autuação da representação.

O Conselheiro-Presidente Mauri Torres, por meio do despacho de fl. 233, recebeu a documentação como denúncia e determinou a sua autuação e distribuição por dependência ao Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, em razão da conexão da matéria como o Processo de nº 1071521, nos termos previstos no *caput* do art. 305 c/c o art. 117 do mesmo normativo, com a urgência que o caso requer.

Autuado e distribuído o presente feito, o Relator, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, mediante o despacho de fls. 235/235v, assim manifestou:

Com a urgência que o caso requer, para fins de instrução do juízo acerca do pedido de suspensão liminar do Pregão Presencial para Registro de Preços n.º 008/2019, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS, intime-se o Presidente Edmárcio Moura Leal e o Pregoeiro Alisson Rafael Alves Santos, via e-mail ou fac-símile e DOC, para oitiva prévia acerca da denúncia, em até 02 (dois) dias, remetendo-se cópia da exordial de fls. 01/14.

Cientifique-se que deverão ser acostados todos os documentos relativos às fases interna e externa do procedimento, incluindo-se cópia do instrumento convocatório, bem como informação sobre o atual estágio do certame.

Esclareça-se que a formação do juízo liminar será concluída após o transcurso do prazo de oitiva prévia ora fixado, e que o descumprimento da diligência poderá ensejar aplicação da multa prevista no art. 85, III, da Lei Complementar n.º 102/08.

Ato contínuo, configurada a hipótese de conexão, prevista no art. 156 do Regimento Interno, proceda-se ao apensamento dos presentes autos ao Processo n.o 1.071.521, nos termos dos arts. 90 e 157 da Resolução TC n.º 12/08.

Após a juntada da documentação ou transcorrido in albis o prazo, retornem-se os autos conclusos a este relator.

Devidamente intimado, o Denunciado manifestou-se às fls. 243/254, juntando a documentação de fls. 255/1288.



Consta às fls. 1290/1293, cópia do referendo da decisão cautelar monocrática, proferida pelo Conselheiro Substituto Hamilton coelho.

Diante do exposto, passa-se ao exame da denúncia.

## **2. DOS FATOS, DA FUNDAMENTAÇÃO E DA ANÁLISE**

### **2.1. AUTOS DO PROCESSO Nº 1.071.521 – 2019 (DENÚNCIA - PRINCIPAL)**

#### **2.1.1 DAS LACUNAS ENCONTRADAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO EM AFRONTA À PREVISÃO CONTIDA NO ART. 40 DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93 E DO JULGAMENTO OBJETIVO NOS TERMOS DO ART. 3º DA LEI Nº 8.666/93**

Conforme anteriormente narrado, o denunciante afirmou às fls. 03/12, em síntese, que as lacunas encontradas no instrumento convocatório afrontariam a previsão contida no art. 40 da Lei Federal nº 8.666/93. Tais lacunas diriam respeito às especificações dos objetos, o que geraria insegurança jurídica aos licitantes, tornando impossível a elaboração de proposta firme, certa e precisa.

Aduziu também que a redação do edital também iria de encontro com a previsão contida no art. 3º da Lei de Licitações no que diz respeito à obrigatoriedade do julgamento objetivo.

Ainda não houve manifestação dos denunciados em relação a este item da denúncia.

#### **ANÁLISE**

A Lei nº 10.520/2002 dispõe, em seu art. 3º, II, que na fase preparatória do pregão, deverá o objeto ser definido de forma precisa, suficiente e clara, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



Por sua vez, o art. 40, I, da Lei nº 8.666/93, que se aplica subsidiariamente ao presente caso, também dispõe que deve ser indicado o objeto do certame, com a descrição sucinta e clara.

No caso em tela, a irresignação da denunciante é motivada pelo fato de que não estariam adequadas as especificações dos objetos, conforme descrição constante das fls. 03 a 10 dos presentes autos.

Pelo que se lê da denúncia, estariam ausentes as dimensões de armários, as dimensões das caixas de papelão, as cores dos objetos, os tecidos a serem utilizados em sacolas, a espessura de alguns itens, etc., dando a entender que realmente faltam elementos necessários para a devida caracterização dos objetos.

Tendo em vista que a especificação do objeto está diretamente ligada ao julgamento do certame, salienta-se que a Lei de Licitações exige a definição prévia no instrumento convocatório de todos os critérios de julgamento e especificamente no art. 45 dispõe que “o julgamento das propostas será objetivo, devendo a comissão de licitação realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle” (grifo acrescentado).

Segundo Marçal Justen Filho:<sup>1</sup>

Além de justificar adequadamente a opção pelo tipo específico de licitação, deverão ser elaborados editais minuciosos, que discriminem claramente as exigências técnicas e os critérios de julgamento. Ademais, a comissão de licitação deverá ser integrada por profissionais de capacitação compatível com a dificuldade do certame. As decisões deverão ser devidamente motivadas, reportando-se aos dados técnicos que nortearam o julgamento.

Efetivamente, caso haja alguma irregularidade na descrição dos itens do objeto desta licitação, o julgamento objetivo ficará prejudicado, assim como todo o certame.

---

<sup>1</sup> *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos* – 12.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Dialética, 2008, p. 591.



Portanto, entende-se, em princípio, que o deslinde dessa questão passa necessariamente pela intimação do Denunciado, o que desde já se sugere que seja levado a efeito, para que ele possa manifestar acerca das especificações dos itens a serem adquiridos, de tal forma que este Órgão Técnico possa concluir objetivamente se há ou não a aludida irregularidade.

### **2.1.2 DO PRAZO DE 10 (DEZ) DIAS PARA ENTREGA DOS PEDIDOS**

Acrescentou o denunciante que o prazo de 10 (dez) dias para entrega dos pedidos é impossível de ser atendido, tendo em vista que há personalizações de alguns produtos que forcem o licitante a adquirir ou desenvolver produtos específicos, que não são fabricados ou são encontrados facilmente para pronta entrega.

Assim como no item anterior, ainda não houve manifestação dos denunciados em relação a este item da denúncia.

### **ANÁLISE**

Dispõe a minuta da ata de registro de preços:

IV – O objeto desta licitação deverá ser entregue parceladamente, de acordo com o requerimento, nos locais e datas definidas pelos municípios consorciados ao CIMAMS. A entrega deverá efetuar-se em até 10 (dez) dias úteis após a emissão da ordem de compra.

Na fixação dos prazos de entrega da mercadoria, a Administração Pública deve se atentar para a ampla competitividade e para a realidade do mercado, levando em conta a localização geográfica do município e o tempo que o fornecedor disporá entre o recebimento da ordem de compra e a efetiva entrega das mercadorias, considerando a separação dos produtos licitados, o carregamento e o deslocamento.

A exigência de um prazo diminuto não se coaduna com os princípios basilares da licitação contidos na Lei nº 8.666/93.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



O art. 3º, inciso I, desta Lei, por exemplo, veda este tipo de conduta da Administração, pois deve ser resguardado o princípio da ampla participação e o da isonomia entre os licitantes.

Visando demonstrar a assertividade desse entendimento, este Órgão Técnico traz à lume a decisão de mérito exarada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Terrão, nos autos da denúncia nº 862.901, Sessão do dia 11/09/12, a conferir:

De fato, a exigência de que os produtos sejam entregues no prazo de 02 (dois) dias afasta a participação no certame de potenciais fornecedores, impossibilitados de assumir as obrigações contratuais em razão exclusivamente da distância de suas sedes em relação ao município contratante. Nota-se claramente o estabelecimento de regra que pode privilegiar os fornecedores locais.

Observa-se, pois, restrição ao número de participantes no certame, o que afronta os princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, em especial o da isonomia e, por conseguinte, o da competitividade, essenciais para que a Administração Pública selecione a proposta mais vantajosa.

De mais a mais a fixação do prazo de entrega do produto há de permitir a participação de um maior número de interessados no certame em privilégio ao princípio da ampla competitividade.

No entanto, entende-se, em princípio, que o deslinde dessa questão passa necessariamente pela intimação do Denunciado, o que desde já se sugere que seja levado a efeito, para que ele possa manifestar acerca do prazo para entrega dos bens, de tal forma que este Órgão Técnico possa concluir objetivamente se há ou não a aludida irregularidade.

### **2.1.3 DAS MULTAS**

Também alegou o Denunciante que as multas a serem aplicadas em razão do descumprimento do contrato são desproporcionais, pois é evidente que a penalidade deveria incidir sobre o valor da parcela inadimplida e não sobre o total do contrato na hipótese de atraso injustificado.



## ANÁLISE

Dispõe o item 11 do instrumento convocatório:

### **“11. DAS PENALIDADES**

O descumprimento injustificado das obrigações assumidas nos termos do Edital e da Ata de Registro de Preços sujeita a CONTRATADA, a juízo da administração, garantida a prévia e ampla defesa, à multa moratória de 0,5% (meio por cento) por dia de atraso, até o limite de 10% (dez por cento), sobre o valor contratado, consoante o caput e §§ do art. 86 da Lei 8.666/93.”

A Lei nº 8.666/93 dispõe sobre as multas aplicáveis aos casos de atraso injustificado na execução do contrato ou pela inexecução total ou parcial do contrato em seus artigos 86 e 87, nos seguintes termos:

“Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação



## **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Verifica-se, tanto no caso do art. 86, atraso injustificado na execução do contrato, quanto no caso do art. 87, inexecução total ou parcial do contrato, que a multa a ser aplicada será aquela prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

Não cuidou o legislador de criar um teto máximo para as multas assim como das questões atinentes à dosimetria, deixando a cargo da Administração, o seu estabelecimento no instrumento convocatório ou no contrato.

A única condicionante à aplicação de multa é a abertura de processo administrativo regular, em que o licitante tenha preservados os seus direitos ao contraditório e a ampla defesa.

Entretanto, a atividade administrativa, mesmo dentro do campo da discricionariedade, está sujeita aos princípios gerais de direito. Na seara das licitações, mormente em relação às sanções, há que levar em consideração o princípio da proporcionalidade, também chamado de princípio da razoabilidade.

O princípio da proporcionalidade é aquele que garante uma atuação equânime da Administração, no sentido de que os atos administrativos, mormente os sancionatórios, tem que harmonizar o fim pretendido pela administração e à realidade dos fatos e aos demais princípios jurídicos, de tal forma que não sejam cometidas injustiças.



Do exposto conclui-se que, apesar de não haver uma dosimetria na legislação regente da matéria em tela, não pode o administrador afastar de sua atividade a observância dos princípios gerais do direito sob a justificativa de estar protegendo o interesse público.

Com essas observações, entende-se que este item da denúncia é improcedente.

## **2.2 AUTOS DO PROCESSO Nº 1.071.564 – 2019 (DENÚNCIA - APENSO)**

### **2.2.1 DO JULGAMENTO POR MENOR PREÇO POR ITEM**

O denunciante afirmou, em síntese, que a maneira como foram divididos os produtos em lotes, 272 itens reunidos em 07 (sete) lotes de produtos bem diferenciados, seria uma conduta altamente restritiva, pois impediria a participação de empresas especializadas em um único tipo de linha de produtos, prejudicando a economicidade no certame em virtude da redução da competitividade.

Aduziu que a licitação por itens é muito mais benéfica para a Administração do que a reunião de grande número de itens em lotes, porque atende aos princípios que norteiam o procedimento, quais sejam, da legalidade, da impessoalidade, da isonomia e da economicidade.

O Denunciado alega, às fls. 246/247, em síntese, que se a aquisição fosse feita separadamente em itens, ela tornar-se-ia totalmente inviável, visto que o processo licitatório em comento tem por finalidade o Registro de Preços e o edital divide os produtos em lotes em razão da finalidade dos brinquedos licitados.

Alega, ainda, que em razão do grande número de itens, e da complexidade do procedimento licitatório, caso a licitação não fosse por lotes, como proposto, poder-se-ia chegar a uma situação de não conclusão da licitação, o que estaria na contramão do interesse público.

### **ANÁLISE**

Inicialmente, cumpre aqui consignar que, observados os limites legais, a escolha da melhor forma de contratação cabe ao administrador, utilizando-se de critérios de conveniência e



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação



oportunidade, resguardando-se a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a sustentabilidade como preservação do meio ambiente.

O edital em exame prevê, no item IX, 2, fl. 45, que o tipo de licitação é o menor preço por lote, sendo, no caso, 07 lotes.

Depreende-se, pois, do Anexo I do edital, fls. 55/86, que os lotes estão agrupados com materiais diversos.

Em que pese o parcelamento do objeto licitado ser regra insculpida no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, é razoável que o lote seja composto por produtos de acordo com as suas finalidades, o que estaria em conformidade com o art. 3º, *caput*, da mesma lei, a conferir:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Confrontando-se os argumentos do denunciante com as justificativas apresentadas pelo denunciado, conclui-se que as razões apresentadas pelo CIMAMS afastaram a pretensa irregularidade.

Realmente, no caso em tela, vê-se que a divisão em lotes teve como critério a finalidade dos brinquedos a serem adquiridos, o que lhe dá consistência.

A alegação de que a licitação por itens atenderia melhor ao interesse público não se sustenta, tendo em vista que ela tornar-se-ia em 272 licitações, com todas as suas complicações



(recursos, impugnações, etc.), ao passo que, mediante a divisão dos itens lotes, tem-se apenas 7 licitações a serem analisadas, tornando o processo mais racional, mais factível, mais célere.

Procede a alegação do denunciado, em síntese, de que em razão do grande número de itens e da complexidade do procedimento licitatório, caso a licitação não fosse por lotes, como proposto, poder-se-ia chegar a uma situação de não conclusão da licitação, o que estaria na contramão do interesse público.

Por todo o exposto, entende-se que este item da denúncia é improcedente.

### **2.2.2 DA EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL OU PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO**

O denunciante apontou como irregular o fato de que o edital exige capital social diferenciado em relação aos lotes e que não especificou quais seriam os critérios para avaliação da capacidade econômico-financeira, o que não encontraria respaldo na Lei nº 8.666/93.

O Denunciado alegou que o percentual estabelecido sobre o valor total das propostas de cada lote é referente ao capital social da empresa, e que a exigência de liquidez relacionada ao patrimônio líquido se refere aos índices exigíveis por lei.

### **ANÁLISE**

Este item da denúncia procede, tendo em vista que o CIMAMS não especificou os índices a serem adotados e aptos a atestar a boa saúde econômico-financeira da (s) empresa (s) a ser (em) contratada (s) pela Administração.

A exigência de índices contábeis encontra respaldo no art. 31, inciso I e § 5º, da Lei nº 8.666/93, que assim estabelece:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa,



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

[...]

§ 5º. A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Tal exigência visa selecionar os licitantes que possuem condições financeiras de suportar as obrigações e demais ônus econômicos decorrentes do futuro contrato. Embora seja perfeitamente válida a exigência de índices contábeis na licitação, deve a Administração entender que há limites para que eles sejam utilizados.

Deve haver no procedimento licitatório a respectiva justificativa técnica para a escolha do índice e seu valor, não se admitindo que sua previsão no instrumento convocatório seja aleatória e desprovida de motivação.

Neste sentido, este Tribunal de Contas já se manifestou:

Representação. Justificativa na fixação do índice de liquidez. “Carlos Pinto Coelho Motta enfatiza que ‘a obrigatoriedade de o índice de liquidez ser usual no mercado, e ser motivado na fase interna do processo é prevista (...) como garantia da competição saudável e do não comprometimento do universo de licitantes’ (In “Eficácia nas Licitações e Contratos”, 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 304). Nessa linha é o pensamento do Professor Jessé Torres Pereira Júnior: ‘A fixação deste índice [de liquidez] deve ser acompanhada obrigatoriamente de justificativa, o que em grande parte irá inibir a fixação de índices altos, capazes de afastar interessados’ (...). (Representação n.º 742290. Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 28/11/2007)

\*\*\*

Licitação. Elevado índice de liquidez na contratação de serviços de terraplanagem e construção de unidades habitacionais. “(...) o índice de liquidez corrente que estabelece a relação entre o ativo e o passivo circulantes, maior ou igual a 2,0, previsto no anexo 2, item 4 do edital, é bastante



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



elevado, significando isto que, para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo, assumida pela empresa adjudicatária, ela terá que ter, em disponibilidades financeiras, R\$2,00. (...) inexistente nos autos a justificativa para a adoção deste índice neste patamar, conforme exigido no §5º do art. 31 da Lei n.º 8.666/93. (...) reputo serem tais exigências restritivas à ampla participação no procedimento licitatório, à vista da inexistência nos autos das justificativas pertinentes, essenciais à correta análise da finalidade e proporcionalidade desses requisitos. (Licitação n.º 696075. Rel. Conselheiro Moura e Castro. Sessão do dia 10/05/2005)

Não só no âmbito das licitações, mas também nos mercados financeiro e de títulos e valores mobiliários, os especialistas se valem desses e de outros índices para verificarem se as empresas envolvidas em negociações ostentam situação financeira compatível.

O Índice de Liquidez Geral é aquele coeficiente resultante da divisão do ativo circulante somado ao ativo realizável a longo prazo pelo passivo circulante somado ao passivo realizável a longo prazo, que demonstra quantas unidades monetárias teria a empresa para saldar seus compromissos. Ou seja, no caso de extinção da empresa, verificar-se-ia se ela tem ativo suficiente para fazer frente ao seu passivo. Caso este índice seja igual ou superior a 1 (um), verifica-se que a empresa está solvente, ou seja, tem condições de arcar com os seus compromissos.

O Índice de Liquidez Corrente segue o mesmo raciocínio do Índice de Liquidez Geral, porém levando-se em consideração apenas os compromissos de curto prazo, que são aqueles que vencem até o final do próximo exercício financeiro

O Índice de Solvência Geral também demonstra se a empresa está solvente, ou seja, se em caso de liquidação ou fechamento teria ela condições de arcar com suas dívidas de curto e longo prazos. Um coeficiente maior que 1 (um) demonstra que a empresa não está falida, insolvente.

Por último, o Índice de Endividamento Total revela qual é o tamanho do passivo em relação ao ativo, ou seja, explicita o nível de recursos de terceiros que a empresa detém em sua posse. Um índice maior que 1 (um) demonstra que a empresa tem mais recurso de terceiros do que próprios o que não pode ser considerado como uma boa saúde financeira, sendo o ideal que



ele esteja abaixo desse coeficiente, podendo variar em torno do que foi previsto no edital em tela, ou seja 0,6.

Portanto, diante do fato de que o CIMAMS não definiu quais seriam os índices usuais no mercado e que seriam utilizados para fins de verificar a situação econômico-financeira das licitantes, entende este Órgão Técnico que procede este item da denúncia.

### **2.2.3 DA FACULDADE DOS LICITANTES OFERTAREM PRODUTOS FABRICADOS E/OU EMBALADOS EM CAIXAS DE MADEIRA OU PLÁSTICO**

Acrescentou o denunciante que a Administração, ao especificar o tipo de acondicionamento dos produtos licitados em caixas de polipropileno ou plástico poliestireno, condicionaria a participação à circunstância irrelevante para o específico objeto do contrato, já que destinado a crianças que usarão o seu conteúdo e não a embalagem.

O denunciado alegou, em síntese, que não há na licitação nenhum produto patenteado e que há vários fabricantes. Alegou também que a exigência da embalagem de plástico se deve ao fato de ser mais resistente, durável e lavável (requisito essencial quando se trata da higienização dos brinquedos), sendo que as embalagens de papelão e madeira são inviáveis para o preenchimento de tais requisitos, e por isso existem no mercado cada vez mais fabricantes que fornecem esses brinquedos nesse tipo de acondicionamento.

### **ANÁLISE**

Inicialmente, cumpre aqui consignar que, observados os limites legais, a escolha do objeto da licitação cabe ao administrador, utilizando-se de critérios de conveniência e oportunidade, resguardando-se a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a sustentabilidade como preservação do meio ambiente.

No caso em tela verifica-se que a justificativa apresentada pela Administração é plausível, pois visa a durabilidade e usabilidade dos produtos, o que coaduna com o interesse público.



Pois bem, sem mais delongas, entende-se que este item da denúncia é improcedente.

## **2.2.4 A INCLUSÃO NO EDITAL DA EXIGÊNCIA DE PRODUTOS COM CERTIFICAÇÃO DO INMETRO E CRIAÇÃO DA COTA RESERVADA ÀS ME/EPP EM CONFORMIDADE COM O ART. 48, III, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 e DECRETO FEDERAL Nº 8.538/2015**

### **2.2.4.1 – INMETRO**

Afirmou o Denunciante que não se exigiu a apresentação do selo do INMETRO dos produtos especificados no Edital, o que seria imprescindível por se tratar de produtos destinados à utilização por crianças.

Com relação a essa questão do INMETRO, alegou o denunciado que tal obrigatoriedade é imposta pela própria lei, portanto tal exigência já está implícita, e inclusive está sendo verificada com mais precisão ao ter-se exigido as amostras dos produtos licitados, após o recebimento das propostas adequadas, para verificação da conformidade dos produtos ofertados nas referidas propostas.

### **ANÁLISE**

No Brasil, o organismo responsável pelas políticas nacionais de metrologia é o INMETRO. A Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT, é a responsável pela elaboração das normas nacionais, ou adaptação das normas internacionais à realidade brasileira. Além disto, o INMETRO é responsável por acreditar os organismos certificadores e laboratórios.

Além das normas nacionais, o INMETRO possui diversos acordos internacionais para acreditação mútua, ou seja, que os certificados emitidos em países com o qual mantenha acordo também possuam validade no território brasileiro, e vice-versa.



## **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



A certificação de produtos e serviços é uma atividade realizada por uma entidade independente, acreditada por um órgão certificador. Seu objetivo é verificar a conformidade em relação a um padrão estabelecido, em busca da melhoria de qualidade.

O objetivo da certificação é a garantia da qualidade dos produtos e serviços e sua condução em cada país é organizada por uma instituição determinada. No Brasil, a certificação é feita por Organismos de Certificação de Produto (OCP) que são acreditados pelo INMETRO.

O INMETRO define, por meio de portarias próprias, o regulamento e os requisitos obrigatórios a serem seguidos por todas as empresas que produzam produto de certificação compulsória, bem como os prazos que as empresas terão para se adequarem aos regulamentos.

O primeiro passo para a certificação de um produto é descobrir se há uma certificação aplicável aos produtos e se esta certificação é compulsória ou voluntária.

As certificações compulsórias são aquelas em que um regulamento determina que a empresa só pode produzir/comercializar um produto depois que ele estiver certificado. Nesse caso, uma portaria do INMETRO define os requisitos obrigatórios a serem seguidos por todas as empresas que produzam um determinado produto, bem como os prazos que a empresa terá para se adequar ao regulamento.

As certificações voluntárias são aquelas em que a empresa é que define se deve ou não certificar o seu produto, de acordo com o disposto em uma norma técnica, partir dos benefícios que identifique que a certificação pode trazer ao seu negócio.

Verificada a obrigatoriedade, deve-se avaliar se a empresa cumpre os requisitos necessários para solicitar a certificação, através da leitura da norma ou do regulamento correspondente. Após essa avaliação, a empresa deve procurar um Organismo de Certificação de Produto (OCP) acreditado pelo INMETRO para realizar o processo de certificação referente ao produto, que deverá atestar a conformidade do produto.

Uma vez atestada a conformidade do produto, deverá ser feito o registro do objeto. O Registro do Objeto é o serviço que o INMETRO passou a realizar a partir de janeiro de 2010 e é determinado na Resolução Conmetro nº 5, de 06 de maio de 2008. O Registro dos Objeto é feito na medida em que forem publicadas as Portarias que aprovam os Requisitos de Avaliação da Conformidade – RAC.



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**

*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



Aprovado os RAC, o produto receberá um selo de certificação pelo INMETRO, este introduzido pela Portaria nº 179/2009 do INMETRO. O entendimento do significado dos selos pelo consumidor permite que, para o caso específico dos produtos com conformidade avaliada, os consumidores executem melhores decisões de compra, uso e descarte dos produtos e também para coibir o uso indevido ou abusivo dos mesmos.

Os Selos de Identificação da conformidade têm por finalidade a identificação dos produtos, dos processos e dos serviços avaliados e atestados no que se refere à conformidade de requisitos e especificações contidas em normas e em regulamentos técnicos.

Os selos possibilitam, também, que se caracterize a natureza da avaliação (segurança - proteção à incolumidade das pessoas, proteção do meio ambiente, etc.) bem como o mecanismo de avaliação utilizado (certificação de terceira parte, declaração do fornecedor, etc.) e, ainda, o campo da avaliação da conformidade (compulsória ou voluntária).

O fabricante ou importador é considerado a única parte legítima para pleitear ao INMETRO o Registro de Objeto.

Portanto, o que atesta a certificação de um produto é o cumprimento dos Requisitos de Avaliação da Conformidade, feita por meio das portarias publicadas na imprensa oficial.

No caso em tela, o Regulamento Técnico da Qualidade (RTQ) para Brinquedos, inserto no Anexo I da Portaria nº 563, de 29 de dezembro de 2016, determina os requisitos, de cumprimento obrigatório, referentes à segurança do produto, disponível em <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>, a que os fornecedores de brinquedos deverão atender.

O que comprova a certificação é o Registro dos Objetos feito, conforme portarias publicadas que aprovam os Requisitos de Avaliação da Conformidade – RAC e devidos selos de certificação pelo INMETRO.

No presente edital de licitação, observa-se que não houve a exigência de apresentação dos selos de certificação pelo INMETRO, o que, no nosso entendimento, está irregular.



#### **2.2.4.2 – TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME/EPP**

Por último, o denunciante teve como irregular a ausência de previsão no edital da cota reservada às microempresas e empresas de pequeno porte nos termos do art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006 e Decreto Federal nº 8.538/2015.

O denunciado alegou, em síntese, que:

[...] embora a Lei Complementar n. 123/06 estabeleça o dever de estipular cotas, tal obrigação não é absoluta, tendo em vista a exceção contemplada pelo art. 49 desse diploma legal. Ressaltou que “nesse mesmo sentido é o Decreto n. 8538/2015, mais precisamente em seus artigos 8º e 10º, que possibilita a não observância da obrigatoriedade no tratamento diferenciado e simplificado a microempresas e empresas de pequeno porte, em casos excepcionais”. A análise conjunta do referido dispositivo com o disposto no art. 10, inc. II, do regulamento, “chega-se a conclusão de que a lei excepciona a obrigatoriedade de tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte quando este tratamento não for vantajoso par a administração pública.

#### **ANÁLISE**

O deslinde da questão posta neste item da denúncia gira em torno do art. 48, inciso I, c/c art. 49, ambos da Lei Complementar nº 123/06, alterada pela Lei Complementar nº 147/14.

Esta Corte de Contas manifestou acerca do tema por diversas vezes, dentre as quais na Denúncia nº 969.600 de 27/10/16, em que concluiu que

– “É ilegal a falta de previsão editalícia admitindo a participação exclusiva de microempresas e de empresas de pequeno porte em todos os itens do certame, quando verificada a hipótese prevista no inciso I do art. 48 da Lei Complementar n. 123, de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar n. 147, de 2014.”

As alterações realizadas na Lei Complementar (Art. 48, inciso III, c/c art. 49, ambos da Lei Complementar nº 123/06, alterada pela Lei Complementar nº 147/14) tornaram imperativas algumas condições que eram somente facultativas na redação original. Vê-se a



## Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais  
Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação



intenção do legislador de tornar obrigatória para a Administração Pública, em procedimentos licitatórios para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de ME's, EPP's e equiparadas nos lotes (ou, dependendo do caso, nos itens) de contratação cujo valor cotado exceda R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

No âmbito do Edital de Licitação nº 1.007.640, 27/09/18, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais decidiu que –

[...]para licitações com itens ou lotes no valor até R\$80.000,00 (oitenta mil reais), deve-se (obrigatório) realizar processo licitatório exclusivo para ME e EPP, no caso de valor superior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), a regra é a do art. 48, III, no qual obriga-se a reservar uma cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP). Ademais, fundamentou-se na Cartilha produzida pelo Sebrae e na orientação da Consultoria Zênite, bem como no julgado da Egrégia Corte de Contas Federal que já entendia que o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) no caso de uma licitação para Registro de Preços, se referia a cada item e não a contratação como um todo. A referida decisão da Corte de Contas Federal, estabeleceu: (...)o limite máximo de R\$ 80.000,00 a que se refere o art. 48, inciso I, da [...] deve ser aferido para cada item que passará a ter seu preço registrado. Tudo se passa como se fossem realizadas “várias licitações distintas e independentes” para cada um dos itens. (...) Em face dessas conclusões, ao acatar proposta do relator, o Plenário decidiu aprovar, em resposta aos quesitos acima formulados, a seguinte resposta: “9.2.2. as licitações processadas por meio do Sistema de Registro de Preços, cujo valor estimado seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00, podem ser destinadas à contratação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, competindo ao órgão que gerencia a Ata de Registro de Preços autorizar a adesão à referida ata, desde que cumpridas as condições estabelecidas no art. 8º do Decreto nº 3.931, de 2001, e respeitado, no somatório de todas as contratações, aí incluídas tanto as realizadas pelos patrocinadores da ata quanto as promovidas pelos aderentes, o limite máximo de R\$ 80.000,00 em cada item da licitação;”. Acórdão n.º 2957/2011-Plenário, TC-017.752/2011-6, rel. Min. André Luís de Carvalho, 9.11.2011. [...].

Quanto à conclusão do defendente de que “[...] a lei excepciona a obrigatoriedade de tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte quando este tratamento não for vantajoso par a administração pública. ” entende-se que ela é correta, pois



está positivado, no entanto, nestes autos, o CIMAMS não demonstrou que tal tratamento não seria vantajoso para a Administração Pública.

Por isso, entendemos que procedem as alegações do denunciante quanto a este item.

### **3. DA CONCLUSÃO**

Diante da análise da denúncia de fls. 02/20 da Denúncia nº 1.071.521, em face do Pregão Presencial para Registro de Preços nº 008/2019, fls. 57/167, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene, cujo objeto consiste no “Registro de preços para futura e eventual contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de artefatos lúdicos, brinquedos recreativos e mobiliário escolar, para atender as necessidades dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene - CIMAMS.”, conclui-se que a denúncia é parcialmente procedente, estando irregulares os seguintes itens:

**1 - ausência de definição dos índices usuais no mercado e que seriam utilizados para fins de verificar a situação econômico-financeira das licitantes;**

**2 – ausência de inclusão no edital da exigência de produtos com certificação do INMETRO;**

**3 - ausência de criação da cota reservada às ME/EPP em conformidade com o art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006 e Decreto Federal nº 8.538/2015.**

Quanto aos itens relativos (i) às lacunas encontradas no instrumento convocatório em afronta à previsão contida no art. 40 da Lei Federal nº 8.666/93, do julgamento objetivo nos termos do art. 3º da mesma lei e ao (ii) prazo de 10 (dez) dias para entrega dos pedidos, entende-se, em princípio, que o deslinde dessas questões passam necessariamente pela intimação do Denunciado, o que desde já se sugere que seja levado a efeito, para que ele possa manifestar



**Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**  
*Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais*  
*Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação*



acerca dessas questões, de tal forma que este Órgão Técnico possa concluir objetivamente se há ou não as aludidas irregularidades.

À consideração superior.

DFME/CFEL, 26 de setembro de 2019.

**Filipe Eugênio Maia Ballstaedt**  
Analista de Controle Externo  
TC- 1457-2