TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

Processo nº: 1102371

Natureza: DENÚNCIA

Relator: CONSELHEIRO SUBST. TELMO PASSARELI

Data da Autuação: 02/07/2021

1. INFORMAÇÕES GERAIS

Data do Juízo de Admissibilidade: 02/07/2021

Objeto da Denúncia :

Possíveis irregularidades no edital do Pregão Presencial 23/2021, deflagrado pelo Município de Lavras, com vistas ao registro de preços para futura e eventual contratação de empresa prestadora de serviços de manutenção de máquinas pesadas, com fornecimento de peças.

Origem dos Recursos:

Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Munícipio

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAVRAS

CNPJ: 18.244.376/0001-07

2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

Introdução:

Tratam os autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, apresentada pela Sra. Loraine de Oliveira Damasceno, acerca de possíveis irregularidades no edital do PREGÃO PRESENCIAL 23/2021, deflagrado pelo Município de Lavras, com vistas ao registro de preços para futura e eventual contratação de empresa prestadora de serviços de manutenção de máquinas pesadas, com fornecimento de peças.

Recebida e regularmente distribuída, por intermédio do r. Despacho do Cons. Relator (Peça 05 do SGAP) foi determinada a intimação dos Srs. Dirceu Bergamin Júnior, Secretário Municipal de Obras, Regulação Urbana e Defesa Civil, e Cassimiro da Silva, Secretário Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ambos subscritores do edital do referido Pregão, para que (i) apresentassem esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e (ii) encaminhassem cópia de toda documentação relativa às fases interna e externa do certame, incluindo da sessão de abertura dos envelopes.

Os responsáveis se manifestaram às Peças 15 a 26 do SGAP.

Por intermédio do r. Despacho (Peça 28 do SGAP) o Conselheiro Relator indeferiu o pedido de suspensão liminar do certame, bem como determinou o encaminhamento dos autos a esta Unidade

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2579163

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

Técnica para manifestação inicial.

É o relatório, no essencial.

Passa-se à análise.

2.1 Apontamento:

Reunião em um mesmo lote dos objetos "prestação de serviços" e "fornecimento de peças"

2.1.1 Alegações do denunciante:

Em síntese, na Petição Inicial (Peça 01 do SGAP) a Denunciante informa que "*a Prefeitura em menos de 1 (um) mês conseguiu realizar a retificação por 3 vezes em seu Edital*".

Que após a 3ª retificação ainda ocorria suposto direcionamento sem nenhuma fundamentação comprovando a economicidade das exigências editalícias, tendo em vista que no 1º edital o julgamento das propostas era em lotes de fornecimento de peças separados dos lotes de prestação de serviços e no 3º foram unidos os julgamentos dos lotes, limitando a sede da empresa em um raio de 40 km da sede da Prefeitura.

Salienta que "*a adjudicação dos objetos deve ser procedida de por itens/lotes, nos termos da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, devido ao fato de cada item/lote corresponder a uma licitação autônoma*".

Afirma que a concentração de julgamento em apenas um lote restringe a competitividade.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

- Peça 01 do SGAP: Petição Inicial (págs. 01 a 07); Resposta a Impugnação (págs. 09 a 20); 1º Edital (págs. 21 a 70); 2º Edital (págs. 71 a 109); 3º Edital (págs. 110 a 153)

2.1.3 Período da ocorrência: 08/02/2021 até 02/07/2021

2.1.4 Análise do apontamento:

S.M.J., o fato denunciado não merece prosperar, como se verá.

Em manifestação preliminar (Peça 09 do SGAP), os responsáveis pelo certame, em síntese, sustentam que "o*s trâmites procedimentais desta licitação respeitaram as legítimas exigências constantes na lei, no edital e seus anexos, respeitando todos os prazos e os meios de publicidades. Nesse sentido, as alterações realizadas no instrumento convocatório do certame em apreço ensejaram a imediata aplicação do art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993, que prevê que "qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido*". (sic)

Afirmaram que o fornecimento dos produtos e a prestação de serviços de manutenção de máquinas possuem estreita relação, tendo a opção pela reunião em um mesmo lote visado oportunizar o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Que *"ao pesquisar a atuação de outros órgãos públicos, em relação ao mesmo tipo de licitação, o presente instrumento convocatório usou como parâmetro àqueles que fizeram a opção por unir em*

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2579163

seus respectivos objetos o fornecimento de peças e os serviços de manutenção (preventiva ou corretiva) de máquinas pesadas, com estabelecimento de raio de quilometragem nos mesmos moldes dos abaixo transcritos ...".

Listaram diversos processos de compras, inclusive o realizado por este Tribunal de Contas de Minas Gerais, Pregão Eletrônico 021/2018 – que fixa um raio máximo de até 10 km da sede do Tribunal.

Sustentam ainda, que *"a divisão do objeto em lotes, incluindo fornecimento dos produtos e prestação de serviços, quando possuírem estreita relação, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, atende perfeitamente o binômio necessidade/benefício e insere-se na discricionariedade do gestor público, em observância ao art. 23, §1º, da Lei 8.666/93*."

Nesse sentido, destacam as seguintes decisões desta eg. Corte de Contas: Denúncias 880.588 e 1.054.175.

Pois bem.

Os argumentos dos Agentes Municipais responsáveis pelo certame em comento, s.m.j., são pertinentes.

Com efeito, esse é o entendimento majoritário vigente neste eg. TCEMG, como bem fundamentado na Denúncia nº 1.054.175 (que se tratava da aquisição de pneus e serviços de montagem, balanceamento e alinhamento), destacada pelos Agentes Municipais:

> **DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE PNEUS, SERVIÇOS DE MONTAGEM, BALANCEAMENTO, ALINHAMENTO E CAMBAGEM. DIVISÃO DO OBJETO EM LOTES INCLUINDO FORNECIMENTO DOS PRODUTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IMPROCEDÊNCIA. REGULARIDADE. ARQUIVAMENTO.**
>
> 1. O objeto do certame, quando divisível, deve ser parcelado, atendendo-se ao disposto no § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.
>
> 2. A Administração deve guiar-se em suas aquisições pelo binômio necessidade/benefício, e a contratação conjunta de fornecimento de produtos e serviços, quando possuírem estreita relação, insere-se na discricionariedade do gestor público, em observância ao art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, traduzindo as necessidades da Administração, tendo por finalidade o atendimento do interesse público e não o individual e particular dos interessados em licitar.
>
> (Segunda Câmara 29ª Sessão Ordinária – 26/9/2019 - Relator: Conselheiro Wanderley Ávila)

Na fundamentação dessa decisão foi ressaltado que:

> "A junção do fornecimento dos pneus com os serviços relacionados a esses não caracteriza irregularidade, in casu, e, nesse sentido transcrevo os dizeres do Prof. Marçal Justen Filho[1]:
>
> > 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, chassis, motor etc.). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2579163

de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

Este Tribunal de Contas já se posicionou pela regularidade da discutida vinculação do fornecimento com os serviços, por ocasião do julgamento da Denúncia nº 932.606 de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, em sessão da Segunda Câmara do dia 16/04/2015, acompanhado à unanimidade, no seguinte sentido:

(...)

Quanto à atrelação do fornecimento de peças e manutenção dos veículos no mesmo objeto, é correto o entendimento do defendente, além de propiciar agilidade na realização dos serviços.

Tal modalidade de objeto, fornecimento e manutenção, é comum nas licitações realizadas em vários órgãos da administração pública brasileira, como TCU, CNJ e o próprio TCEMG.

Destarte, as exigências editalícias, objeto da denúncia, corroboram para preservar o princípio da supremacia do interesse público, já bastante esclarecido pela doutrina, como se segue:

(...)"

Assim sendo, não merece reparos o fundamentado no r. Despacho (Peça 28 do SGAP) que indeferiu a Medida Cautelar suscitada pela denunciante, no qual o Exmº Conselheiro Relator entendeu que *"a princípio, a junção dos objetos licitados em um mesmo lote não se mostra imprópria, no caso dos autos, uma vez que a prestação de serviços de manutenção de máquinas pesadas e o fornecimento de peças comuns apresentam, minimamente, relação entre si e tendem a propiciar agilidade na realização dos serviços*".

Ademais, muito embora seja sucinta, a justificativa para retificação do edital para junção dos lotes (página 32 da Peça 19 do SGAP) apresentada pelos Secretários Municipais de Obras e Regulação Urbana e Agricultura, Pecuária e Abastecimento deixa claro que a medida busca maior "eficiência dos serviços prestados", atendendo o disposto no § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93.

Com esses fundamentos pode-se afirmar, s.m.j., que a junção dos lotes se mostrou mais viável para o procedimento sem afetar a competitividade. Assim, também não se vislumbra ofensa à Súmula 247[2] do TCU, conforme alegado pela Denunciante..

Conclui-se, portanto, s.m.j., pela improcedência do ponto denunciado.

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Dialética, 366. 2014, p. 366.

[2] SÚMULA Nº 247 - TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

- Peça 01 do SGAP: Petição Inicial (págs. 01 a 07); Resposta a Impugnação (págs. 09 a 20); 1º Edital (págs. 21 a 70); 2º Edital (págs. 71 a 109); 3º Edital (págs. 110 a 153)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2579163

- Manifestação Preliminar e documentos juntados pela Prefeitura: Peças 09, 16 a 25 do SGAP

2.1.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 21, Parágrafo §4º, Artigo 23, Parágrafo §1º.

2.1.7 Conclusão: pela improcedência

2.1.8 Dano ao erário: Com base nas informações disponíveis para análise, não foi apurado dano ao erário.

2.2 Apontamento:

Ausência das razões pelas quais foi limitada a participação de empresas que estejam em um raio de 70 km da sede da prefeitura

2.2.1 Alegações do denunciante:

A denunciante questiona a razão porque "passou o raio de quilometragem para 70 km da sede da Prefeitura no 3º edital, sem apresentar nenhum estudo para tal decisão".

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

- Peça 01 do SGAP: Petição Inicial (págs. 01 a 07); Resposta a Impugnação (págs. 09 a 20); 1º Edital (págs. 21 a 70); 2º Edital (págs. 71 a 109); 3º Edital (págs. 110 a 153)

- Manifestação Preliminar e documentos juntados pela Prefeitura: Peças 09, 19 e a 20 do SGAP

2.2.3 Período da ocorrência: 08/02/2021 até 02/07/2021

2.2.4 Análise do apontamento:

S.M.J. o fato denunciado também não merece prosperar.

Em manifestação preliminar (Peça 09 do SGAP), os responsáveis pelo certame, em síntese, justificam, em relação à limitação geográfica, que a Administração justificou a colocação da referida cláusula por motivos de logística e custo, considerando que a existência de oficina em raio maior do que 40 km inviabilizaria a agilidade e aumentaria em muito os custos para acompanhamento e fiscalização.

Com efeito, tal justificativa se faz presente na própria Cláusula 18.1 do 2º Edital (página 48 da Peça 19 do SGAP):

> "18.1 A prestadora de serviço deverá possuir oficina bem estruturada e capacitada, situada a um raio máximo de 40 km da sede da Prefeitura. A exigência referente à localização se faz necessária tendo em vista a obtenção da proposta mais vantajosa para a Prefeitura, pois se a distância entre a sede da Prefeitura Municipal de Lavras e Contratada for maior que a determinada, a vantagem do "menor preço" ficará prejudicada em razão do aumento do custo com o deslocamento da frota. "

A questão também se encontra bem justificada no Termo de Referência (página 8 da Peça 20 do SGAP):

> "A limitação do raio de 40 km para as oficinas prestadoras de serviço de manutenção das máquinas pesadas se dá por motivos de logísticas e custo, considerando que a existência de oficina em qualquer outro município inviabilizaria a agilidade (requisito essencial para o objeto) e aumentaria em muito os custos para a administração pública. Ressalte-se que existem inúmeras oficinas dentro do município de lavras aptas à prestação dos serviços pretendidos. Ademais, o raio

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2579163

> de 40 km permite a participação, além das empresas situadas no Municípios, abrangendo diversos municípios vizinhos, não restringe o caráter competitivo do certame. (...)"

Ademais, observou-se que a modificação foi devidamente publicada atendendo o disposto no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93[1].

Assim sendo, também no ponto em apreço, não merece reparos o fundamentado no r. Despacho (Peça 28 do SGAP) que indeferiu a Medida Cautelar suscitada pela denunciante, no qual o Exmº Conselheiro Relator entendeu que *"a limitação geográfica, aparentemente, teve como fundamentos a economicidade e a eficiência, tendo em vista que o deslocamento da frota para a execução de serviços mecânicos em cidades distantes tenderia a aumentar os custos da contratação*".

Conclui-se, portanto, s.m.j., pela improcedência do fato denunciado em apreço.

[1] § 4o Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

- Peça 01 do SGAP: Petição Inicial (págs. 01 a 07); 1º Edital (págs. 21 a 70); 2º Edital (págs. 71 a 109); 3º Edital (págs. 110 a 153)

- Manifestação Preliminar e documentos juntados pela Prefeitura: Peças 09, 19 e a 20 do SGAP

2.2.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 21, Parágrafo §4º.

2.2.7 Conclusão: pela improcedência

2.3 Apontamento:

Opção administrativa de não se permitir à subcontratação

2.3.1 Alegações do denunciante:

Em síntese, na Petição Inicial (Peça 01 do SGAP) a denunciante aduz que "*o edital não prevê a subcontratação nesse caso seria impossível e inviável uma empresa cumprir as exigências do edital.* " (sic)

Destaca o item 18.2 do edital:

> 18.2. Não será admitida em hipótese alguma a subcontratação e/ou sublocação dos serviços objeto do presente instrumento.

Alega que "*é de conhecimento de todos que não existe nenhuma oficina que faça todos os serviços no mesmo local*", tais como lanternagem, pintura, borracharia, tapeçaria, dentre outros.

Que "*no âmbito dos contratos administrativos, a subcontratação é um instituto possível, desde que seja feita de forma parcial.* "

2.3.2 Documentos/Informações apresentados:

- Peça 01 do SGAP: Petição Inicial (págs. 01 a 07); 1º Edital (págs. 21 a 70); 2º Edital (págs. 71 a 109);

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2579163

3º Edital (págs. 110 a 153)

2.3.3 Período da ocorrência: 08/02/2021 até 02/07/2021

2.3.4 Análise do apontamento:

S.M.J., conforme será demonstrado, o apontamento em apreço também não merece acolhimento.

Em manifestação preliminar (Peça 09 do SGAP), os responsáveis pelo certame, em síntese, alegam que a questão se trata de decisão discricionária da administração, destacando, nesse sentido, precedente deste Tribunal que os respaldaria (TCE-MG. Denúncia 932.601. Conselheira relatora: Adriene Andrade).

Com razão.

A LGL (Lei 8.666/93) em seu art. 72 dispões que "*o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.* "

Ora, neste caso, "poderá" não se trata de uma obrigação e sim uma faculdade da Administração.

Portanto, a prerrogativa de se admitir, ou não, a subcontratação, bem como seus limites, compete à Administração Pública, razão pela qual não procede a alegação da Denunciante.

A retromencionada Denúncia 932.601 elucida bem a questão:

> DENÚNCIA. EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL. FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS LEVES E PESADOS, COM FORNECIMENTO DE PEÇAS E ACESSÓRIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. VEDAÇÃO à SUBCONTRATAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DAS IRREGULARIDADES APONTADAS. ARQUIVAMENTO.
>
> 1- Embora o § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 estabeleça o parcelamento como regra geral e, por decorrência, a formação de lote único como exceção nos certames, no presente caso o parcelamento não demonstra ser a melhor opção técnica e econômica.
>
> 2- Nos termos do art. 72 da Lei n. 8.666/93, a análise da conveniência de se permitir, ou não, a subcontratação compete à Administração Pública.
>
> (Primeira Câmara -32ª Sessão Ordinária – 18/10/2016 - Conselheira relatora: Adriene Andrade)

No r. Despacho (Peça 28 do SGAP), ao indeferir a medida cautelar pleiteada, o Exmº Conselheiro Relator entendeu que "*a justificativa apresentada pela administração se mostra razoável, a julgar, sobretudo, pelo fato de que o objeto licitado não exige da contratada especial capacidade técnica excepcional a ponto de justificar a adoção da subcontratação.* "

Pela análise dos autos, especialmente do Termo de Referência, pode-se concluir pela adequabilidade do fundamento prolatado pelo Exmº Conselheiro Relator..

Ex positis, s.m.j., conclui-se pela improcedência do ponto denunciado.

2.3.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2579163

TRIBUNAL DE CONTAS
Fl. ____
MINAS GERAIS

- Peça 01 do SGAP: Petição Inicial (págs. 01 a 07); 1º Edital (págs. 21 a 70); 2º Edital (págs. 71 a 109); 3º Edital (págs. 110 a 153);

- Manifestação Preliminar: Peças 09do SGAP e documentos juntados.

2.3.6 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 72.

2.3.7 Conclusão: pela improcedência

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✔ Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:

- Reunião em um mesmo lote dos objetos "prestação de serviços" e "fornecimento de peças"
- Ausência das razões pelas quais foi limitada a participação de empresas que estejam em um raio de 70 km da sede da prefeitura
- Opção administrativa de não se permitir à subcontratação

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- o arquivamento da denúncia por não ter sido apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (inciso I do art. 275 do Regimento Interno do TCEMG)

Todos os fatos denunciados foram considerados tecnicamente improcedentes.

Belo Horizonte, 21 de outubro de 2021

ROGERIO CESAR COSTA ALVARES:45658501687

Assinado de forma digital por ROGERIO CESAR COSTA ALVARES:45658501687
Dados: 2021.10.21 17:28:35 -03'00'

Rogério César Costa Álvares

Analista de Controle Externo

Matrícula 12103

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2579163