



PROCESSO: 1144722
NATUREZA: DENÚNICA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXAMBU
DENUNCIANTE: WILLIAN LUIZ DA SILVA & CIA LTDA-ME
RELATOR: CONS. SUBST. HAMILTON COELHO
ANO REF.: 2023

ANÁLISE INICIAL

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, recebida pela presidência em 27/04/2023 (peça 12, arquivo 3161373, SGAP) formulada pela sociedade empresária Willian Luiz da Silva & Cia Ltda - ME, em face do edital do Pregão Eletrônico – RP nº 7/2023, Processo nº 12/2023, promovido pela Prefeitura Municipal de Caxambu, que objetivou o registro de preços de serviços de manutenção de veículos da Prefeitura. Em síntese, a denunciante alegou que a empresa Mundo dos Utilitários Autopeças Ltda., vencedora de alguns lotes, possui sede no município de Barbacena, localizado a 224 km de distância de Caxambu, o que estaria em dissonância com o disposto no item 5 do Termo de Referência, no qual consta a exigência de que os serviços serão prestados na sede da contratada, num raio de até 30 km do município contratante.

Por fim, requereu a concessão de medida liminar para suspensão da execução dos contratos oriundos do certame.

Remetidos os autos para o Conselheiro Relator (peça 14, arquivo 3167825, SGAP), constatou-se o encerramento da etapa competitiva do processo licitatório para registro de preços, motivo pelo qual indeferiu o pedido liminar, nos termos do art. 60 da Lei Complementar nº 102/2008 e do art. 267 do Regimento Interno.

Ato contínuo, encaminhou os autos para esta Unidade Técnica, para proceder ao exame dos fatos narrados.

É o relatório, em síntese.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Apontamento 01: ausência de vinculação ao instrumento convocatório em decorrência do não atendimento ao item 5 do edital.

2.1.1. Alegações da denunciante (sociedade empresária Willian Luiz da Silva & Cia Ltda – ME, peças 01-10, SGAP)

A denunciante alegou que a empresa Mundo dos Utilitários Autopeças Ltda., vencedora de alguns lotes, possui sede no município de Barbacena, localizado a 224 km de distância de Caxambu, contrariando o item 5.0 do edital, o qual limita a 30km a prestação dos serviços na sede da contratada do município contraente.

Aduziu ainda que, ao identificar a irregularidade, tentou solucionar administrativamente a irregularidade, afirmando que, no entanto, o pedido não foi atendido, e que, ao solicitar a cópia do processo, o município deixou transcorrer mais de 30 dias para fornecê-lo, e que ao disponibilizar já havia finalizado todo o processo licitatório sem considerar as indagações de irregularidades apresentadas, as quais deveriam desclassificar a empresa Mundo dos Utilitários Autopeças Ltda.

2.1.2. Análise do apontamento:

Verifica-se que o ponto central do presente atendimento se refere ao potencial não atendimento do requisito do edital quanto à limitação geográfica do licitante vencedor. Vejamos a disposição do edital:

5.0 – MEMORIAL DESCRITIVO DOS SERVIÇOS

5.1 - A prestação dos serviços serão realizados na sede da contratada, num raio de até 30 km do município contratante, após expedição da ordem de serviço.

5.1.1 – A retirada dos veículos junto ao município, é de responsabilidade da empresa contratada.

Inicialmente, analisa-se a possibilidade da limitação geográfica imposta pelo edital. Isso porque a Administração Pública deve sempre objetivar e estimular a ampla concorrência entre os interessados em executar o objeto licitado, de forma a obter a melhor e mais vantajosa proposta à Administração.

Portanto, deve-se evitar requisitos desnecessários à execução do objeto para não restringir potenciais concorrentes e propostas melhores à Administração. É nesse sentido que dispõe a Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse mesmo sentido foi a fundamentação do Conselheiro Gilberto Diniz, no bojo da denúncia 1077073, em que o relator abordou o tema de restrição geografia em edital da Prefeitura Municipal de Conquista:

[...]

Os processos licitatórios devem primar pela estrita observância dos princípios que lhe são correlatos, notadamente os da universalidade e da isonomia. Assim, devem ser rejeitados quaisquer requisitos e exigências que venham a restringir a ampla competitividade.

A exigência editalícia, determinando que o participante do certame estivesse situado a um raio de duzentos e cinquenta quilômetros do município de Conquista, em análise abstrata, poderia se revelar desarrazoada, podendo resultar, em princípio, em restrição ao caráter competitivo, em virtude de localização geográfica. Isso porque potenciais licitantes que não apresentassem tais instalações sediadas nas proximidades da Administração contratante ficariam fora da competição. Tal conduta, se confirmada, diante do exame do caso concreto, afrontaria os princípios insculpidos na Lei de Licitações, em seu art. 3º, bem como na Constituição da República, em seu inciso XXI do art. 37.

Todavia, o direito de participar de licitação não constitui garantia absoluta e inquestionável de qualquer pessoa. Como se depreende do disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, é vedado aos agentes públicos incluir, nos editais de licitação, exigência “impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”. Assim, as exigências feitas pela Administração, devidamente justificadas, devem se mostrar essenciais e indispensáveis para a execução satisfatória do objeto licitado.

Na conclusão de sua fundamentação, o referido Relator esclareceu que “*No caso em análise, diante da natureza do objeto licitado, certamente, era importante que o particular contratado estivesse situado em local não muito distante do município de Conquista, pois deveria prontamente atender às requisições do setor de transporte, principalmente por se tratar de fornecimento de peças e acessórios*”.

Nesse sentido, constata-se que a permissibilidade da cláusula de restrição geográfica somente se reveste de licitude se essencial ao objeto a ser executado. Diversos são os precedentes deste Tribunal no mesmo sentido:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE VEÍCULO. LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA MÁXIMA DA SEDE DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. EXIGÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. DIRECIONAMENTO DO EDITAL A DETERMINADO VEÍCULO. EXISTÊNCIA DE OUTROS MODELOS COM AS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

MESMAS CARACTERÍSTICAS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

A imposição de limite de localização geográfica de 300 Km da sede das licitantes para serviços de assistência técnica de veículo mostra-se razoável desde que compatível com a natureza do serviço e uma vez respeitados os princípios da eficiência e vantajosidade da contratação. Havendo outros modelos de veículos com as mesmas características exigidas no Termo de Referência, não há que se falar em direcionamento do edital.

[Processo 1135363, Denúncia, Relatoria Conselheiro Cláudio Couto Terrão]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS COM FORNECIMENTO DE PEÇAS. DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA. DISTÂNCIA DE 35 KM DA SEDE DA PREFEITURA. FORMAS DE APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÕES. RECURSOS. MEIO ELETRÔNICO. OBSCURIDADE. AUSÊNCIA DE DECRETO REGULAMENTADOR DO REGISTRO. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A limitação geográfica inscrita pela Administração em instrumento convocatório, desde que se mostre razoável e pertinente ao objeto do certame, não caracteriza ofensa à competitividade. (...).

[Processo 1101600, Denúncia, Relatoria Conselheiro Wanderley Ávila]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. FORNECIMENTO DE PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA VEÍCULOS DA FROTA MUNICIPAL. RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO NO CERTAME POR LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO. INEXISTÊNCIA DE PESQUISA DE MERCADO E DE TABELAS DE REFERÊNCIA DE PREÇOS DAS MONTADORAS. DEFICIÊNCIA NO CUMPRIMENTO DO DEVER DE FISCALIZAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES.

1. Exigência relativa à localização geográfica de licitante, desde que razoável e justificada, de modo a atender ao interesse público e aos princípios da eficiência e da economicidade, não caracteriza ofensa à isonomia e à competitividade.

[...]

[Processo 1077073, Denúncia, Relatoria Conselheiro Gilberto Diniz]

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DESTINADOS À MERENDA ESCOLAR E AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. LICITAÇÃO DESTINADA À PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE MICROEMPRESAS – ME E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – EPP COM SEDE NO MUNICÍPIO LICITANTE. DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. PROCEDÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO. RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DE CLÁUSULA COM CRITÉRIOS PARA REAJUSTE DE PREÇOS. IMPROCEDÊNCIA. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. DISCRICIONARIEDADE. CONJUGAÇÃO DE ELEMENTOS COMO VULTO, DIMENSÃO E COMPLEXIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

[...]

3. É possível a restrição de participação em razão de limitação geográfica, desde que devidamente justificada, em procedimentos licitatórios em que seja prevista participação exclusiva de MEs e EPPs, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar n. 123/2006, a fim de assegurar a vantajosidade da contratação, devendo, para tal, ser apresentadas as justificativas pertinentes, considerando as particularidades do objeto licitado, a pertinência técnica para a restrição de participação com base em critérios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

geográficos e, também, o princípio da razoabilidade e a vantajosidade para a Administração.

[Processo 1095055, Denúncia, Relatoria Conselheiro Substituto Adonias Monteiro]

No caso concreto, verifica-se que o edital de licitação objetivou o registro de preços de serviços de manutenção de veículos da Prefeitura de Caxambu. Quanto ao referido objeto, à título de elucidação, colaciona-se trecho de voto do Conselheiro Cláudio Terrão, nos autos da Denúncia 1135363:

Assim, considero que a limitação geográfica de 300 Km para assistência técnica, devidamente justificada pela administração municipal, mostra-se muito razoável, tanto do ponto de vista econômico, visto que o encaminhamento do veículo à assistência para manutenção e reparos, muitas vezes comuns, mas urgentes, impacta os custos, quanto do ponto de vista prático, uma vez que, quanto mais distante a assistência técnica, menos tempo o veículo estará à disposição da Administração, e conseqüentemente, dos munícipes.

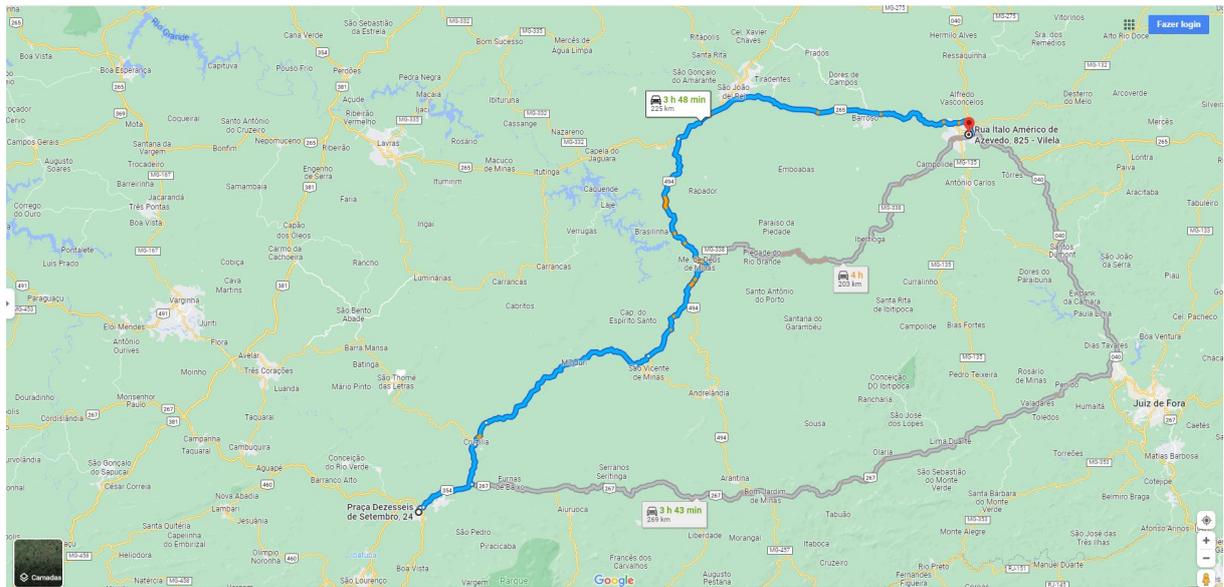
Outro ponto que merece destaque é que não se afigura razoável realizar um procedimento licitatório buscando o menor preço, se a aquisição do objeto, posteriormente, impuser ao poder público ônus financeiro maior do que seria natural para o tipo de compra. Em termos mais objetivos, pode-se dizer que, sem a limitação geográfica para a assistência técnica, a compra do veículo seria a de menor valor, mas sua manutenção não seria econômica, tampouco prática.

[grifo nosso]

Nesse sentido, entende-se por razoável a limitação imposta pela Administração do Município de Caxambu, uma vez que indicou que a prestação dos serviços seria realizada na sede da contratada, num raio de até 30 km do município contratante, após expedição da ordem de serviço.

Compulsado os autos, especificamente na peça 8 do SGAP, a qual possui a indicação dos vencedores do Pregão Eletrônico nº 07/2023, constata-se que os lotes 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 28, 29, 30, 31 e 31 foram adjudicados à empresa Mundo dos Utilitários Autopeças Eireli.

No entanto, conforme indicado pelo denunciante, a referida licitante, vencedora dos lotes destacados, possui tem sede na cidade de Barbacena, ficando a 225km da sede da Prefeitura de Caxambu, de acordo com dados do Google Maps fornecidos em sua peça de denúncia. Colaciona-se abaixo imagem juntada pela denunciante:



Em consulta à base de dados no sítio eletrônico da Receita Federal, por meio do CNPJ da empresa Mundo dos Utilitários Autopeças Eireli, verificou-se que o logradouro indicado é da Rua Ítalo Américo de Azevedo, 825, no Município de Barbacena, ou seja, a 225km da sede da Prefeitura de Caxambu.

Torna-se imperioso destacar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, insculpido no art. 3º da Lei n.º 8.666/1993¹, objetiva justamente dar garantia aos licitantes de que a Administração Pública seguirá os exatos termos tratados no edital, sem margem para eventuais discricionariedades. Nas palavras de Rafael Oliveira²:

O instrumento convocatório (edital ou carta convite) é a lei interna da licitação que deve ser respeitada pelo Poder Público e pelos licitantes (art. 41 da Lei 8.666/1993). Trata-se da aplicação específica do princípio da legalidade, razão pela qual a não observância das regras fixadas no instrumento convocatório acarretará a ilegalidade do certame (ex.: a obtenção da melhor proposta será auferida necessariamente a partir do critério de julgamento elencado no edital; os licitantes serão inabilitados caso não apresentem os documentos expressamente elencados no edital).

¹ 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.

² Oliveira, Rafael Carvalho Rezende Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021



É no mesmo sentido que a autora Di Pietro se manifesta em sua obra de Direito Administrativo³:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado no artigo 41, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender às exigências concernentes à proposta, serão desclassificados (art. 48, inciso I).

Este Tribunal também já se manifestou quanto ao tema, no bojo da denúncia 965768, de Relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. PERMISSÃO. SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIRO POR TÁXI. INABILITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. HABILITAÇÃO JURÍDICA. ROL TAXATIVO. FUNDAMENTAÇÃO. PONTUAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe o cumprimento das normas e das condições editalícias previamente estabelecidas, em proteção à segurança jurídica, à competitividade e à isonomia (arts. 3º e 41 da Lei n. 8.666/1993). [...]

[Denúncia n. 965768, rel. Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, publicação em 16 de outubro de 2020]

Dessarte, considerando que o edital vincula a Administração e os licitantes às condições por ele imposta, não poderia a Administração ter adjudicado os lotes 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 28, 29, 30, 31 e 31 à empresa Mundo dos Utilitários Autopeças Eireli, uma vez que ela não atendeu ao requisito de limitação geográfica imposto no edital.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pela procedência do apontamento e sugere a citação do Sr. Diogo Curi Hauegen, Prefeito do Município de Caxambu, bem como do Sr. Marcelo Carvalho Gallo, Pregoeiro, para, em homenagem aos princípios do contraditório e

³ Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

da ampla defesa, inculpidos no art. 5º, LV, da CRFB/1988⁴, possibilitar, caso queiram, a apresentação de sua defesa, com os meios e recursos a ela inerentes:

À consideração superior.

Belo Horizonte, 30 de maio de 2023

Dagles Antonio Miranda Fernandes Barbosa

Analista de Controle Externo

Matrícula 3225-2

⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

[...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;