



PROCESSO N.: 944.592
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA RITA DE MINAS
EXERCÍCIO: 2015
DENUNCIANTE: BRASIL MÁQUINAS E VEÍCULOS LTDA.
DENUNCIADOS: HELIO DONATO DORNELAS (PREFEITO MUNICIPAL) E ENILSON GONÇALVES LEITE (PREGOEIRO).

I RELATÓRIO

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

02. Alega a Denunciante, em síntese, que o edital do Pregão Presencial nº 022/2014 apresentou vícios de legalidade, em razão de incluir cláusula restritiva da participação, contida no item **5.2** do instrumento convocatório, que estabeleceu injustificadamente, um limite geográfico de 15 km entre o estabelecimento do licitante e a sede do município.

03. Segundo a Denunciante, o objeto deveria ser parcelado, licitando-se a aquisição de peças separado da prestação de serviços. Entende que poderia a Administração permitir a subcontratação dos serviços dentro do limite geográfico estipulado como forma de



ampliar a participação e a competitividade, visto que não há qualquer imposição legal que proíba a subcontratação em licitações públicas.

04. Por determinação da Conselheira Presidente, fl. 100, foram os documentos autuados como denúncia, com a urgência que o caso requer, e, em seguida, redistribuídos.

05. O Conselheiro Relator, fl. 102, em razão do pedido de impugnação da Denunciante ter sido protocolizado após a data da abertura do certame, determinou a intimação do Prefeito Municipal e do Pregoeiro, para que, no prazo de 15 dias remetesse ao Tribunal de Contas a documentação relativa ao certame.

06. Em atendimento à determinação de fls. 102, o Sr. Hélio Donato Dornelas, Prefeito Municipal, apresentou a documentação de fls. 107 a 429, protocolizada sob o n. 004720-10, em 04/02/2015, encaminhando cópia da documentação solicitada.

07. Em atendimento à determinação do Conselheiro Relator de fls. 102, os autos foram encaminhados ao Órgão Técnico para análise.

08. Este é o relatório.

III DAS IRREGULARIDADES DENUNCIADAS

09. a) Da exigência do estabelecimento de um limite geográfico de 15 km entre o estabelecimento do licitante à sede do município. (fl. 02)

10. Segundo a Impugnante, houve restrição da participação no presente certame uma vez que a administração limitou a participação por meio da cláusula restritiva de limitação geográfica, assegurando esta condição a apenas alguns licitantes.



11. Entende que não se justifica a limitação geográfica para o fornecimento de peças vez que o edital já estabeleceu um prazo razoável para a entrega das mesmas, sendo assim, não interessa a localização dos licitantes, mas tão somente o fornecimento a contento, dentro dos prazos estabelecidos no edital. (fl. 03)

12. Cita o entendimento desta Corte de Contas contido no processo n. 753.376, sessão de 01/07/2008, segundo o qual se defendeu que “a limitação legal da exigência de localização prévia de instrumentos essenciais ao cumprimento do objeto, procura evitar o direcionamento da licitação [...]”. (fl. 16)

13. Alega que a exigência em análise “*soa como direcionamento da licitação pela via da individualização de bens de propriedade de algum licitante, que, por possuí-los, estaria exclusivamente apto a participar do certame*”. (fl. 17)

Análise:

14. Inicialmente cumpre informar que em que pese a impugnação proposta pela empresa Brasil Máquinas e Veículos Ltda., a exigência de limitação geográfica não caracteriza necessariamente em prejuízo à competitividade. *In casu*, a limitação geográfica aludida não determinou restrição de sede do licitante, mas tão somente o local da prestação dos serviços da assistência técnica, conforme se depreende do disposto no item 5.2:

5.2 A empresa vencedora deverá dispor de Rede física que comporte o mínimo de 02 (dois) veículos para os serviços, com disponibilidade de profissionais qualificados, com no mínimo 01 elevador para veículos, **e possuir ponto de atendimento a no máximo 15 km da sede** do Município de Santa Rita de Minas. (g.n.)

15. Não obstante haja vasta jurisprudência sobre o tema, cumpre informar o seguinte ensinamento de Marçal Justen Filho, a saber:

Assim se passa naqueles casos de contratos de execução continuada, que versem sobre o fornecimento de bens ou serviços destinados à satisfação de necessidades administrativas renovadas continuamente. Em alguns casos, é



cabível a solução de impor ao particular o dever de executar a prestação em local específico e determinado.

(...)

Ou seja, admite-se a consagração de critério de localização geográfica do estabelecimento do licitante se tal for indispensável à execução satisfatória do contrato e se a localização geográfica envolver distinções econômicas pertinentes à avaliação da vantajosidade da proposta.¹

16. Assim sendo, oportuno analisar o critério utilizado para cada caso concreto, conforme preleciona Marçal Justen Filho, *in verbis*:

“Em todos os casos, será vedada a adoção de exigências de estabelecimento em local determinado como requisito de participação, por força do art. 30, §6º, da Lei (...)

Isso significa a necessidade de evidenciar a pertinência não apenas teórica da questão geográfica. É indispensável verificar a solução prática adotada em cada caso concreto. **Somente será válido o edital que estabelecer critério de cunho geográfico compatível com o princípio da proporcionalidade.** Isso significa a necessidade de evidenciar que a fixação de um critério geográfico determinado era (a) indispensável à satisfação da necessidade objeto da contratação, (b) foi realizada de modo a assegurar a mais ampla participação de potenciais interessados e (c) não infringiu outros princípios constitucionais pertinentes” (*in* “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 15. Ed. – São Paulo: Dialética, 2012, p.p. 84 a 85)

17. Embora encontre respaldo legal na jurisprudência a exigência contida no item 5.2 do edital, neste caso concreto, a exigência de delimitação de 15 km para localização geográfica, representa indícios de que a condição imposta tenha tido o condão de prestigiar alguns poucos licitantes em detrimento de outros, haja vista que a Ata, à fl. 379, registrou somente uma única empresa credenciada: a Farol Peças e Serviços Ltda.-ME, não demonstrando que houve a competitividade.

18. A título de ilustração, anota-se, também, que compulsando os autos, constatou-se que o Anexo VIII – Termo de Referência (fls. 84/98), recorreu ao poder discricionário, conveniência e oportunidade de forma ampla, a fim de justificar a contratação em

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14ª Ed. Dialética: São Paulo, 2010, p. 83



apreço, sem entretanto se ater ao detalhamento da localização geográfica. Assim sendo, entende este Órgão Técnico que deve ser dada oportunidade ao responsável legal, para apresentar as alegações que entender necessárias que comprovem que tal exigência atendesse os pressupostos na lei de licitação e àqueles defendidos por Justen Filho² a saber:

“(...) admite-se a consagração de critério de localização geográfica do estabelecimento do licitante se tal for indispensável à execução satisfatória do contrato e se a localização geográfica envolver distinções econômicas pertinentes à avaliação da vantajosidade da proposta.”

19. À vista dos fatos apontados, este órgão técnico entende que os responsáveis pela licitação devem se abster de realizar as contratações decorrentes da ata de Registro de Preços nº 18/2014, para os lotes 1 a 8.

b) Do não parcelamento do objeto em lotes (fls. 02/05)

20. De acordo com a Denunciante o referido edital atrelou objetos comuns que embora compatíveis entre si, são distintos pela especialidade e que se encontra no mercado empresas ora especializadas ora em um e ora em outro objeto. Entende que o edital não apenas inviabiliza a concorrência com as exigências impostas, como também limita a participação ao exigir que uma mesma empresa seja especializada em objetos distintos. (fl. 18)

21. Entende que o edital não apenas inviabiliza a concorrência com as exigências impostas, como também limita a participação ao exigir que uma mesma empresa seja especializada em objetos distintos: fornecimento de peças e prestação de serviço. (fl. 18)

² Idem, p. 85/86.



22. Alega que de acordo com a Lei 8.666/93, é obrigatório o parcelamento/desmembramento quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, como é o caso do presente procedimento. (fl. 19).

23. Entende que deveria ser licitado separadamente serviços mecânicos do fornecimento de peças, tendo em vista a divisibilidade do objeto, ou ainda licitando no mesmo procedimento desde que o faça em lotes distintos. Justifica que é economicamente inviável licitá-lo dentro de um mesmo lote e é também restritivo. (fl. 19)

24. A respeito da matéria, a Denunciante recorre ao art. 15, inciso IV da Lei 8.666/93, à Súmula n. 247/2004, desta Corte de Contas, assim como à jurisprudência do TCU contida nos Acórdão de n. 1491/2009, n. 839/2009, entre outros, favoráveis ao parcelamento do objeto, quando o objeto da contratação tiver natureza divisível e estiver configurada a sua viabilidade técnica e econômica, assim como, a adjudicação por itens e não pelo preço global. (fls. 22/25).

Análise:

25. De fato, conforme alega a Impugnante, a necessidade de parcelamento do objeto, está prevista no disposto no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93, que determina que as obras, serviços e compras sejam divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando maior competitividade no certame.

26. Entretanto, cumpre informar que também se aplica exatamente à situação em comento, o entendimento de que não se deve realizar licitações distintas para a contratação de “serviços de mesma natureza”, quando os potenciais interessados são os mesmos.



27. Para Carlos Ari Sundfeld³, deve-se entender por “objetos de mesma natureza” os que são idênticos, por óbvio, e os passíveis de execução por empresa do mesmo ramo de atividades. No caso em apreço, a própria Denunciante afirmou que “há várias empresas na grande BH que concorrem em todo o território mineiro e em outros estados” considerando-as aptas a executar o serviço. Ademais, a pesquisa de preços às fls. 122 a 171, comprovou que pelo menos três empresas do ramo apresentaram condições de executar o objeto proposto. (fl. 09).

28. Este entendimento é ratificado por esta Corte de Contas, a saber:

“A apuração do valor da contratação, para fins de dispensa de licitação ou para a escolha da modalidade licitatória a ser utilizada, deve levar em consideração a totalidade das contratações de mesma natureza a serem executadas ao longo do exercício financeiro, ainda que com pessoas distintas, sendo comprovada a viabilidade técnica e econômica do procedimento, **devendo-se preservar a modalidade pertinente para a totalidade do objeto em licitação**, em observância ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei Federal n. 8.666/93. Resumo da tese reiteradamente adotada na Consulta n. 858.218 (08/09/2011) e Consultas n. 833.254 (02/03/2011), 812.471 (01/12/2010), 741.568 (06/08/2008), 701.202 (21/12/2005), 701.201 (21/12/2005), 610.717 (13/12/2000) e 620.546 (01/03/2000); (g.n.)

29. Consultando a jurisprudência acerca do parcelamento do objeto, constatou-se “vários casos em que o TCU impôs parcelamento na licitação e anulou edital e outros em que se comprovou redução de custos ou motivo de ordem técnica para a unicidade”⁴.

30. Entende-se, portanto, que embora o objeto do certame em comento (aquisição de peças e prestação de serviço em veículos) seja composto por prestações autônomas entre si e, por conseguinte, de natureza divisível, não se pode desconsiderar as razões adotadas pelo gestor que entendeu, dentro de seu poder discricionário, que caberia perfeitamente a sua subdivisão em 08 lotes.

³ SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e contrato administrativo: de acordo com as leis 8.666/93 e 8.888/94*, 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 69

⁴ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Vade-Mecum de Licitações e Contratos*. 5. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 355.



31. Ausente, portanto, a apontada ofensa ao art. 3º, §1º, da Lei nº 8.666/93, razão pela qual considera-se improcedente o fato denunciado.

c) Da exigência que veda a subcontratação do objeto licitado.

32. Alega a Impugnante que não houve permissão para a subcontratação de parte do objeto que entende ser necessária em se tratando de serviços técnicos especializados. Afirma que qualquer empresa contratante com o poder público assume toda a responsabilidade pela execução dos contratos administrativos, sem prejuízo de todas as sanções e multas previstas no edital e nas leis, razão pela qual se torna injustificável a proibição de subcontratação. (fls. 27/28)

33. Entende que a subcontratação é matéria que se insere no âmbito dos negócios privados da Pessoa Jurídica, não cabendo ao Estado intervir porque a este interessa apenas a execução satisfatória do objeto contratual. Para referendar este entendimento cita o Acórdão n. 124/2002-P do TCU, dentre outros que considera irrelevante a localização das instalações utilizadas pela licitante, ou se este irá utilizar instalações próprias ou de outrem.

34. Em face dos fatos apontados, requer: a) que esta Corte determine a anulação do procedimento licitatório e que notifique para que seja promovido novo procedimento licitatório contendo retificação dos seguintes itens: a.1) exclusão da exigência de qualificação técnica expressa no edital, pertinente à propriedade e localização prévia; a.2) parcele o objeto licitado em aquisição de peças separadamente da prestação de serviços e/ou permita a subcontratação de parte do objeto; e, b) proceder à publicação do novo procedimento licitatório, devidamente retificado, observando o prazo fixado no inciso V do art. 4º da Lei 10.520/02.

Análise:



35. No que concerne à alegação da Denunciante pertinente ao impedimento à subcontratação, cabe informar que a Lei de Licitações, em seu art. 72, autoriza que a Administração, em cada caso, avalie a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados limites predeterminados. Dessa forma, a subcontratação só é admitida se autorizada no edital de licitação ou no contrato.

36. No presente caso, a Administração Municipal de Santa Rita de Minas entendeu que não seria admitida a subcontratação, **sem expressa anuência da Prefeitura**, conforme dispõe a cláusula Décima Nona da Ata de Registro de Preços, à fl. 397.

37. À vista dos fatos apontados, este órgão técnico entende que os responsáveis pela licitação devem se abster de realizar as contratações decorrentes da ata de Registro de Preços nº 18/2014, para os lotes 1 a 8.

38. Por fim, opina este Órgão Técnico que o Sr. Hélio Donato Dornelas, Prefeito Municipal de Santa Rita de Minas e subscritor do edital, bem como o Sr. Enilson Gonçalves Leite, Pregoeiro Municipal podem ser citados para apresentar as alegações que entender necessárias para sanar as irregularidades acima apontadas.

39. Assim sendo, *s.m.j.*, nada obsta a esta Corte de Contas determinar a suspensão do certame, após considerar a análise preliminar do Órgão Técnico se entender pertinente as impugnações propostas, desde que não tenha sido firmado o contrato dela decorrente.

III CONCLUSÃO:

40. Após análise dos fatos narrados e dos documentos apresentados pela Denunciante, este Órgão Técnico considera, *s.m.j.*, irregular os fatos denunciados pela empresa Brasil Máquinas e Veículos Ltda., pertinente a exigência contida no item “a” (da exigência do estabelecimento de um limite geográfico de 15 km entre o estabelecimento do licitante à sede do município).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



41. Pelo exposto, sugere-se, *s.m.j.*, a citação do Prefeito Municipal de Santa Rita de Minas, Helio Donato Dornelas e do Pregoeiro Enilson Gonçalves Leite, nos termos do art. 307 da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno desta Corte de Contas, para que apresentem as alegações que considerarem cabíveis diante dos fatos ora apontados, bem como sobre eventuais apontamentos feitos pelo douto Ministério Público de Contas em sua manifestação preliminar, conforme art. 61, § 3º da Resolução n. 12/2008.

À Consideração Superior.

2ª CFM, 21 de maio de 2015.

Esther de Almeida Fonseca

Analista de Controle Externo

TC 1745-8