



**AUTOS DO PROCESSO N.º 1007.581 - 2017**

## **1. IDENTIFICAÇÃO**

Tratam os autos de Denúncia formulada a esta Corte por **VANDERLEIA SILVA MELO**, referente ao **PROCESSO LICITATÓRIO N.º 012/2017, PREGÃO PRESENCIAL N.º 008/2017**, do tipo menor preço por item, deflagrado pelo **MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DO ITAMBÉ/MG**, cujo objeto é o **REGISTRO DE PREÇOS de MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE**, nas diretrizes da Lei Complementar n.º 123/2006, para futuras e eventuais aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores para manutenção da frota da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Itambé/MG, conforme condições descritas no edital e seus anexos.

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

O edital referenciado no tópico 1 foi denunciado tendo em vista conter, no entendimento da denunciante, irregularidade consubstanciada na exigência de que os pneus deverão **possuir data de fabricação impressa no produto não superior a 06 (seis) meses a contar da data de recebimento**, ser pneus homologados pelas montadoras e que poderia ser solicitada **apresentação de amostra às licitantes durante a fase de ACEITAÇÃO DAS PROPOSTAS**.

A documentação encaminhada pela denunciante foi recebida como Denúncia pelo Exmo. Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão, às fls. 58, que determinou sua autuação e distribuição ao Exmo. Conselheiro Sebastião Helvecio, fls. 59, nos termos previstos no *caput* do art. 305 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

O Exmo. Senhor Conselheiro Relator, às fls. 60/60v, entendendo ser prudente a análise do pedido cautelar depois de estabelecido o contraditório com a oitiva do gestor acerca das alegadas irregularidades apresentadas na peça de ingresso, determinou a intimação do Prefeito Municipal, Senhor João Antônio Baracho Junior, e do Pregoeiro, Senhor Wallacy Renam da Conceição, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, informassem em que

## ANÁLISE

Em detida análise dos autos, verifica-se que no item 1.9 do Edital de Licitação, referente ao Pregão Presencial nº 008/2017, às fls. 35, consta a seguinte exigência:

### 1. DO OBJETO

[...]

1.9 – Os pneus, não poderão ser remodelados/recauchutados, deverão ter **selo de aprovação do INMETRO**, possuir data de fabricação impressa no produto não superior a 06 (seis) meses a contar da data de recebimento, e validade de 05 anos a contar da data de fabricação.

[...]

Sobre a questão, urge destacar um excerto da fundamentação do voto da então Exma. Sra. Conselheira Adriene Andrade, nos autos do processo 924.098, Sessão do dia 06/06/2017, a conferir:

Ressalto que tanto a Unidade Técnica como o Ministério Público junto ao Tribunal defenderam a necessidade de a Administração Pública estabelecer um **prazo razoável** em relação à data de fabricação de pneus, por meio do qual fossem preservados, simultaneamente, os anseios da Administração Pública (qualidade dos produtos por maior período de tempo e segurança dos usuários dos veículos) e o caráter competitivo da licitação.

[...]

Na licitação sob análise, a cláusula 8.7 do edital exigia que os pneus não tivessem data de fabricação superior a 6 (seis) meses no momento de entrega à Administração Pública. Como as deliberações deste Tribunal divergiram sobre a razoabilidade daquela data, entendi, por bem, pesquisar o posicionamento de outros Tribunais de Contas sobre a matéria, e verifiquei que o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), no Acórdão nº 1045/16 (sessão de 10/3/2016), expediu recomendações a 52 (cinquenta e dois) Municípios paranaenses sobre exigências que podem constar em editais de licitação voltados à aquisição de pneus.

Dando continuidade às considerações acima, esclareço que, no Acórdão nº 1045/16, o TCE/PR unificou 52 (cinquenta e dois) diferentes processos de representação, nos quais constam como representante, **Vanderleia Silva Melo**, ou seja, a mesma pessoa que figura como denunciante nos presentes autos. Acrescento que o Relator do Acórdão nº 1045/16 foi o Conselheiro Corregedor Durval Amaral e que as proposições por ele apresentadas foram acolhidas por unanimidade pelo Plenário.

Ressalto que, no Acórdão nº 1045/16, o TCE/PR reconheceu como válida exigência editalícia de data de fabricação de pneus não superior a 6 (seis) meses no momento da entrega à Administração Pública, nos termos transcritos a seguir:

**ACÓRDÃO N.º 1045/16 - Tribunal Pleno**

**Representação da Lei 8.666/93. Aquisição de pneus e produtos correlacionados. Análise conjunta de 52 procedimentos e, bem assim, dos 20 subitens insertos nos respectivos processos. (...). Mérito: (...) 14) Exigência de prazo de fabricação não**



ACÓRDÃO TCEPR N.º 4932/14 - Tribunal Pleno ...“(…) a exigência de que os pneus tenham no máximo 06 (seis) meses de fabricação antes da data da entrega (...) não é restritiva, tampouco confere discriminações entre produtos nacionais e estrangeiros, merecendo improcedência a Representação neste ponto. Conforme ficou assegurado nos autos, inclusive pela própria requerente, os pneus têm validade de apenas 05 (cinco) anos. Logo, permitir a aquisição de produtos com mais tempo de fabricação poderia acarretar prejuízo à Administração Pública, diante da perda de vida útil do bem. Além disso, deve-se levar em conta o interesse público envolvido e a vantajosidade da contratação, haja vista que os objetos licitados têm custo elevado e, por certo, deve o Poder Público se atentar em adquirir produtos que apresentem o maior tempo de vida útil possível.

Em continuidade às referidas considerações, a então Exma. Sra. Conselheira citou o artigo “Importação: Tempo de Transporte entre Brasil e China”, publicado no Portal administradores.com<sup>5</sup>, cujo autor, Rodrigo Giraldelli<sup>6</sup>, explica que:

[...] na importação de produtos da China, o tempo de transporte até o Brasil é de, aproximadamente, 60 (sessenta) a 70 (setenta) dias, se a empresa optar pelo transporte marítimo, ou 10 (dez) a 15 (quinze) dias, se a empresa optar pelo transporte aéreo, incluídos, nessa estimativa, não apenas o período de trânsito do produto no navio ou avião, mas também o período que antecede e o que sucede ao embarque da carga no porto ou aeroporto. Nesse contexto, transcrevo excerto do referido artigo:

Ao pensar no período total do embarque da sua importação, é importante você levar em conta o tempo antes e depois do embarque da sua carga no aeroporto ou no porto. Do momento em que a carga sai do fornecedor até o momento em que ela chega até você, não é simplesmente o caminho dentro do avião ou do navio. Existem alguns passos antes e depois do embarque que faz com que o tempo da sua importação aumente.  
[...]

O período antes do embarque efetivo da sua carga vai desde quando as suas mercadorias saem do fornecedor, são entregues em um depósito do agente de cargas, por exemplo, até o momento em que sua carga sai da China, dentro do avião ou de um navio.

Já o tempo depois do embarque vai desde a chegada da sua carga no Brasil, no porto ou no aeroporto, providenciar a papelada e documentação para retirar a sua mercadoria até a chegada a sua empresa.

Então ao planejar seu embarque considere:

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/empreendedorismo/importacao-tempo-de-transporte-entre-brasil-e-china/98606/>. Acesso em 11/5/2017.

<sup>6</sup> Rodrigo Giraldelli é consultor de importação focado em ajudar empresas a importar da China, faz isso desde 2003.



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



entre 60 a 70 dias, no total.

Ou seja, para seu embarque marítimo, considere:

- 2 dias para a carga sair da fábrica e ser entregue no porto
- 7 para esperar no porto e carregar no navio (isso com tudo programado antes)
- 45 dias para trânsito até o Brasil
- 2 dias para descarregar os containers
- 10 dias para liberar sua carga na alfândega
- 3 dias para entregar a carga na sua empresa.

Naturalmente os tempos não são exatos, mas estimados, e cada embarque varia um pouco, para mais ou para menos em relação aos prazos que anotei nesse artigo.

Concluiu a então Exma. Sra. Conselheira Adriene Andrade pela regularidade da exigência de pneus com fabricação não superior a 06 (seis) meses. A fundamentação desta afirmação decorre de, *a priori*, não possuir o condão de impedir a participação de importadoras no procedimento licitatório. Não obstante, asseverou que há que se observar 03 (três) pressupostos, a saber. Primeiramente, de que os pneus possuem validade de 05 (cinco) anos, a partir da data de sua fabricação. Outrossim, de que os procedimentos de importação estão sujeitos a imprevistos, como na hipótese de greve dos fiscais da Receita Federal que poderá ocasionar atraso na liberação das cargas e possibilidade de o navio não possuir espaço para atracar, de imediato, em um porto do País<sup>7</sup>. Por fim, de que as importadoras precisarão possuir pneus em seu estoque, para os fornecer no prazo pactuado com a Administração Pública.

Sob o escopo dos referidos pressupostos, a então Exma. Sra. Conselheira posicionou-se pela recomendação de, no mínimo, a adoção de data de fabricação igual ou

<sup>7</sup> No artigo "Importação: Tempo de Transporte entre Brasil e China" (disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/empreendedorismo/importacao-tempo-de-transporte-entre-brasil-e-china/98606/>, acesso em 18/5/2017), publicado no Portal administradores.com, o seu autor, Rodrigo Giraldelelli, assevera que:

*Não há como prever tudo que vai acontecer em cada importação. A gente sabe bem, por tanta experiência que temos, o que pode ou não acontecer. Mas não sabemos se vai ou não acontecer.*

*Ninguém sabe se quando o navio chegar o Brasil, vai ter espaço para atracar rapidamente em um dia ou se vai demorar 10 dias. As vezes esse tempo pode passar muito mais de 10 dias.*

*Ninguém sabe quando vai ter greve dos fiscais da Receita Federal que ocasionarão atraso na liberação das cargas.*



vantagem econômica da proposta com a garantia de um nível mínimo de qualificação dos bens, necessária à concretização do objeto de forma satisfatória, gozando a Administração Pública de autonomia para a definição da mais adequada forma de contratação.

Importante não olvidar que as especificações técnicas não se confundem com os requisitos para habilitação, limitados e enumerados na Lei Nacional de Licitações e Contratos. As especificações da contratação pretendida não poderiam encontrar-se arroladas em lei, uma vez que decorrem de necessidade pontual da Administração, a ser satisfeita em cada procedimento de aquisição, não sendo possível ao legislador prevê-las.

Muito embora a denunciante alegue que a garantia dos produtos dispensaria o prazo de fabricação inferior a 06 (seis) meses, tenho que, por se tratar de produto perecível, com prazo de validade limitado, a exigência é pertinente e razoável, de modo a garantir a qualidade dos pneus por maior período.

Após determinado tempo de uso e próximo ao término do período de validade os pneus já não oferecem a necessária segurança e continuidade aos serviços de transporte essenciais, mormente os voltados para a área da saúde.  
[...]

Assim, demonstrada a razoabilidade da exigência constante do edital, que busca maior eficiência, na medida em que especifica critérios adequados de qualidade e segurança para os produtos almejados, visando a resguardar sua durabilidade e resistência, considero regular o edital nesse ponto.

Registra-se, ainda, a decisão recente da Primeira Câmara desta Corte de Contas na Sessão do dia 22/05/2018, referente aos autos da Denúncia n. 1012125, da relatoria do Exmo. Conselheiro Sebastião Helvecio:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL PARA REGISTRO DE PREÇOS. PRELIMINAR. PERDA DE OBJETO ALEGADA PELA DEFESA. AFASTADA. MÉRITO. AQUISIÇÃO DE PNEUS NOVOS E CÂMARAS DE AR. RESTRITIVIDADE DO EDITAL. DATA DE FABRICAÇÃO DOS PRODUTOS NÃO SUPERIOR A 6 (SEIS) MESES. EXIGÊNCIA DE HOMOLOGAÇÃO DOS PNEUS PELAS MONTADORAS DE VEÍCULOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. A exigência editalícia de que a data de fabricação do produto licitado não seja superior a 6 (seis) meses tem o objetivo de evitar que a empresa vencedora forneça produtos com data de fabricação próxima ao término de sua validade, o que se coaduna com o interesse público, finalidade máxima que sempre deve ser pretendida pela Administração Pública.

[...]

Por outro lado, tem-se o entendimento da Segunda Câmara desta Corte de Contas, nos autos da Denúncia 1041554, da relatoria do Exmo. Conselheiro Wanderley

AQUISIÇÃO DE PNEUS NOVOS, CÂMARAS, PROTETORES, BICOS E CORRELATOS. RESTRITIVIDADE DO EDITAL. DATA DE FABRICAÇÃO DOS PRODUTOS NÃO SUPERIOR A 06 (SEIS) MESES. JUSTICATIVA PERTINENTE. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

A exigência editalícia de que a data de fabricação do produto licitado não seja superior a 06 (seis) meses tem o objetivo de evitar que a empresa vencedora forneça produtos com data de fabricação próxima ao término de sua validade, o que se coaduna com o interesse público, finalidade máxima que sempre deve ser pretendida pela Administração Pública.

Destarte, em que pese esta Coordenadoria ter concluído em estudos anteriores pela irregularidade da exigência ora examinada, ressaltando a não razoabilidade da suspensão do certame, especialmente em virtude da licitação já estar concluída, fls. 348/348, o entendimento desta Unidade Técnica, hodiernamente, é no sentido da regularidade da exigência.

#### 2.1.2 - Da exigência de que os pneus sejam homologados pelas montadoras

A denunciante, às fls. 05/06, aponta como irregular a exigência de que os pneus sejam homologados pelas montadoras, argumentando que:

“A exigência de que os pneus devem ser homologados pelas montadoras é exigir que os mesmos sejam homologados pelas montadoras dos veículos e estes são terceiros alheios ao certame, sendo uma restrição à participação e configura compromisso de terceiro alheio a disputa. Além do mais, fazendo tal exigência a Administração está claramente concedendo privilégio aos revendedores das marcas nacionais.

Além do mais, essa exigência é descabida e não tem qualquer fundamento técnico, sendo mero privilégio concedido aos revendedores das marcas nacionais. Portanto, o edital acaba por restringir mais uma vez a participação de outras empresas licitantes, excluindo-as prévia e sumariamente da licitação, ferindo a isonomia exigida na Carta Maior, o que é inadmissível, notadamente quando se trata da Administração Pública.

Os responsáveis fizeram tão somente comentários genéricos acerca dos apontamentos da denunciante, valendo destacar trecho do arrazoado às fls. 67:

“Resta claro que a intenção única é a consecução do interesse público, adquirir pneus para os veículos da frota, dando condições dos mesmos circularem em boas condições de segurança, respeitando a legalidade, promovendo a aquisição de produtos, com bons preços, resultando na prestação do serviço público eficiente.”

#### ANÁLISE





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



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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 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; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

*verbis:*

Neste sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo manifestou-se,

2.3 Por outro lado, a exigência referente à homologação do pneu ofertado junto a, pelo menos, uma montadora automotiva nacional merece censura, por afrontar o artigo 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93 (nota de rodapé n.2), se consideradas provas exclusivas, insubstituíveis da qualidade do produto almejada. Deveras. Se a Administração está obrigada, por força legal, a admitir a participação de produtos importados, também nesta hipótese deve dar oportunidade ao adjudicatário para que demonstre, ainda que por meios diversos, a qualidade do produto cotado. É que, diversamente de entidades competentes, a exemplo do INMETRO (no de rodapé n.3), cuja atividade é justamente analisar os produtos a ele submetidos e atestar sua qualidade de acordo com normas e padrões técnicos pertinentes, as montadoras automotivas não estão legalmente preordenadas à homologação de produtos. Por isso que a Administração, ainda que se contente, por exemplo, com a homologação do pneu por uma montadora automotiva nacional como prova bastante da qualidade almejada, deve também admitir expressamente no edital a apresentação de outras certificações de qualidade idôneas, consistentes, usualmente aceitas pelo mercado nacional / internacional que igualmente a assegure. (Proc.: TC-001979/002/10. Rel. Cons. Dr. Fúlvio Julião Biazzi, p. 03/02/2011) (g.n.)

Portanto, a determinação contida no item 1.5 do Termo de Referência, às fls. 41v, é ilegal em razão da ausência de fundamento técnico, sendo mero privilégio concedido aos fornecedores das empresas montadoras de veículos, restringindo indevidamente a ampla competitividade da licitação.

### **2.1.3 – Da exigência de que poderá ser solicitada apresentação de amostra**

A denunciante, às fls. 06, aponta como irregular a exigência de apresentação de amostras aos licitantes durante a fase de aceitação das propostas, *in verbis*:



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



16.3 O Município de Santo Antônio do Itambé, reserva-se o direito de aceitar ou não as amostras, independentemente da informação contida na proposta comercial, caso não atendam as especificações exigidas, ou seja, de qualidade inferior à proposta.

16.4 Caso não seja aprovada a amostra da empresa julgada vencedora, o(a) Pregoeiro(a) poderá examinar as ofertas subsequentes, verificando a aceitabilidade, a habilitação e amostra destas licitantes, **em ordem de classificação determinada pela sessão de lances**, até o efetivo julgamento em favor da empresa vencedora. (negrito nosso)

Sabe-se que na modalidade Pregão há uma inversão das etapas, sendo o julgamento das propostas antes da análise dos documentos referentes à habilitação, sendo vedada a exigência de apresentação de amostras antes da fase de lances. Assim, esta exigência se faz regular somente para aquele licitante classificado, provisoriamente, em primeiro lugar, ou seja, após a fase de lances, quando caberá ao Pregoeiro decidir motivadamente a respeito da aceitabilidade do objeto ofertado, em conformidade com o disposto no inciso XI, do artigo 4º da Lei n.º 10.520/02.

No caso que se apresenta, numa leitura conjunta do texto extraído dos itens 16.1 a 16.4 do edital, a exigência da amostra é apenas em relação à empresa provisoriamente vencedora e no momento de aferição da aceitabilidade da melhor proposta, ou seja, depois da fase de lances e antes da fase de habilitação.

O jurista Marçal Justen Filho, em sua obra “Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico – 5ª ed. rev. e atual., de acordo com a Lei Federal 10.520/2002 e os Decretos Federais n.º 3.555/00 e 5.450/05. – São Paulo: Dialética, 2009, pg. 136”, explica que:

“Tornou-se pacífico o entendimento de ser vedada a apresentação de amostras por todos os licitantes. Essa solução infringe o princípio da proporcionalidade-necessidade, eis que somente se produz a análise da mostra apresentada pelo licitante que tenha formulado o lance de menos valor. Submeter todos os demais licitantes a apresentar amostras equivale a generalizar um encargo econômico inútil – o qual traduz num desincentivo à participação na licitação.”

O Tribunal de Contas da União já deliberou sobre o assunto, a conferir:

“Adote em editais de pregão critérios objetivos, detalhadamente especificados, para avaliação de amostras que entender necessárias a apresentação. Somente as exija do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar no certame.” (Acórdão 1168/2009 – Plenário)