



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS

TRIBUNAL PLENO DE 18/09/13

ITEM N°04

**EXAME PRÉVIO DE EDITAL
MUNICIPAL**

Processo: TC-001611.989.13-8

Representante: Fausto Romera.

Representada: Prefeitura Municipal de Cajamar.

Responsável: Daniel Ferreira da Fonseca -
Prefeito.

Advogado: Raphael Gonçalves Vilella - Assessor
Jurídico (OAB/SP n° 264.600).

Assunto: Impugnação ao edital do pregão
presencial n°. 21/13, tendo por
objeto o registro de preços de
mobiliários para uso na Administração
Municipal.

RELATÓRIO

Em exame Representação formulada por **Fausto Romera**, com fundamento no § 1º, artigo 113, da Lei n° 8.666/93, contra edital do pregão presencial n°. 21/13, da **Prefeitura de Cajamar**, tendo por objeto o registro de preços de mobiliários para uso na Administração Municipal¹.

Criticou a exigência de apresentação de Laudo Técnico Ergonômico para diversos itens, especialmente em razão da exigência de o documento

¹ Data de realização da sessão inicialmente prevista para 22/07/13 às 09:00 horas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

conter a assinatura por, no mínimo, dois profissionais habilitados².

Destacando a estipulação no ato convocatório de que *"não serão aceitas as ofertas que contenham preços irrisórios"* (cláusula 8.3, item "b"), reclamou da falta de divulgação de valores mínimos de referência para avaliação das propostas.

Por fim, insurgiu-se contra a formação dos lotes, a seu ver compostos por número excessivo de itens.

As alegações do representante e os elementos encaminhados autorizavam a presunção que, de fato, não foram propagados os valores/parâmetro (unitários ou globais).

Indicavam, ainda, que o instrumento de convocação poderia não apenas conter dispositivos pretensamente danosos à livre competição, ao princípio constitucional da isonomia e aos demais tutelados pelo artigo 3º da Lei 8.666/93, mas também contrariar teor de decisões anteriores e/ou repertório sumular desta Corte.

Por esses motivos, concedeu-se ao Prefeito prazo para apresentação de esclarecimentos, com alerta de que deveria abster-se da prática de qualquer ato relacionado ao processo seletivo até ulterior decisão³.

Nos esclarecimentos prestados, defendeu o responsável a solicitação de laudos, cujo objetivo era dar cumprimento ao disposto na Norma Regulamentadora nº. 17 (NR-17 - de 08/06/78), a qual

² Consta no Anexo I *"Laudo Técnico Ergonômico assinado por no mínimo dois profissionais habilitados em conformidade com a NR 17 em atendimento a portaria do MTB nº 3751/1990"*.

³ Publicação no DOE de 20/07/13, medida submetida ao referendo do E. Tribunal Pleno em sessão de 24/07/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

estabelece "parâmetros que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar um máximo de conforto, segurança e desempenho eficiente" e, entre outros aspectos, regulamenta "a utilização de materiais e mobiliário ergonômico".

Conforme deduziu, a Lei n°. 10.520/02 (que regulamenta o pregão), ao contrário da Lei n°. 8.666/93, dispõe que "não obstante seja indispensável a existência de orçamento e planilhas estimando o custo da contratação, esses escritos devem compor o PROCESSO LICITATÓRIO". Concluiu, portanto, que "INEXISTE A OBRIGATORIEDADE DE ESTAREM ANEXOS AO EDITAL!".

Apresentou, ainda, argumentação favorável à divisão do objeto em lotes, consubstanciada nas vantagens econômica (frente ao certame por itens) e gerencial dos contratos. Especificou, no caso de mobiliário, "há que se considerar a necessidade de padronização do design e do acabamento", "garantindo um mínimo de estética e identidade visual apropriada, por lote e localidade, já que os itens farão parte de um conjunto que deverá ser harmônico entre si", além de que "um aumento no número de fornecedores, fatalmente prejudicaria a rotina das unidades administrativas, que seriam afetadas por eventuais descompassos no fornecimento dos produtos".

ATJ propôs a improcedência da Representação. Aprovou a demanda de laudos, observando tratar-se de condição de contratação; defendeu critério de desclassificação devido a "preços manifestamente inexequíveis ou simbólicos", conceito "de fácil percepção de seu sentido", independente da divulgação dos valores estimados, "visto que não há nas normas de regência ou na jurisprudência deste Tribunal de Contas, determinação neste sentido e que sua ausência não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

prejudica a verificação da aceitabilidade dos preços"; acolheu argumentação favorável à licitação em lotes com maior número de itens, que como avaliou "apresentam identidade de características e devem formar um conjunto harmônico".

Ministério Público opinou pela procedência parcial.

Ponderou que a exigência de laudos ergonômicos, direcionada somente ao vencedor, no momento de entrega dos produtos, encontra "guardada nas normas trabalhistas citadas pela Origem", deduzindo, porém, que "carece de justificativa a necessidade de que o mesmo seja **assinado por dois profissionais**".

Destacou posicionamento desta Corte "no sentido da necessidade de se publicar o orçamento estimado mesmo na modalidade do pregão, tal como exige o artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações". Sugeriu, ainda, a revisão dos lotes formados, bem como a fixação de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos, "a fim de evitar indesejável 'jogo de planilha'".

Por fim, levantou outras objeções ao edital: reclamou de excesso de detalhamento dos produtos, sem justificativas de ordem técnica e para "aquisições feitas por pregão, modalidade licitatória voltada para bens comuns" (no exame do "Anexo I - Termo de Referência"); questionou prova de regularidade fiscal exigida de forma genérica (item 6.1.4⁴) - enquanto devesse estar "adstrita aos

⁴ "VI- DO CONTEÚDO DO ENVELOPE "HABILITAÇÃO

6.1. O Envelope 02 "Documentos de Habilitação" deverá conter os documentos a seguir relacionados:

...

6.1.4. Prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal da sede da licitante, ou outra equivalente na forma da Lei;"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

tributos decorrentes do ramo de atividade da licitante, compatível com o objeto contratual”; censurou a falta de eleição de “parcelas de maior relevância técnica e valor significativo”, circunstância capaz de acarretar “sejam admitidos somente atestados demonstrando capacidade em atividade específica” (item 6.1.8)⁵; e deu conta da subscrição da peça pelo pregoeiro e não pela autoridade competente (“deve ser subscrito pela autoridade originalmente competente para deflagrar e encerrar o procedimento licitatório, salvo delegação específica dessa atribuição por meio de ato administrativo genérico e anterior ao certame”).

Também **SDG** reputou as impugnações parcialmente procedentes, aceitando tão somente a solicitação de laudo ergonômico (porque imposição restrita às vencedoras).

Assim, na linha das decisões deste Tribunal, defendeu que a Prefeitura deve propagar o valor total previsto para a contratação (obrigação, entretanto, que não se estende aos preços unitários); além disso, como a licitação está dividida em sete lotes, entendeu “mais acertado divulgar os preços estimados para cada um deles, ainda mais diante da previsão de desclassificação de propostas que apresentarem preços manifestamente inexequíveis ou simbólicos (alínea ‘b’, subitem 8.3), que, aliás, encontra amparo no § 3º, do artigo 44 e inciso II, do artigo 48, da Lei das Licitações, que se aplica, subsidiariamente, ao pregão”.

⁵ “6.1.8. Em relação à capacitação técnica-operacional (art. 30, II, da Lei Federal 8.666/93), a licitante deverá apresentar no mínimo 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove aptidão para desempenho em atividades compatíveis em características e quantidades (mínimo de 50%) do item que cotar, conforme súmula 24 do TCESP;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Sugeriu, igualmente, a revisão dos critérios de divisão do objeto, com a "formação de lotes com a menor quantidade de produtos possível, para que a disputa não se restrinja aos grandes fornecedores". Preocupou-se, em especial, com a aglutinação de itens "que, embora possuam algumas características comuns, apresentam diferenças significativas, por exemplo, quanto ao material utilizado na fabricação. É o que ocorre em relação aos lotes 02 e 03".

Por conta de novas objeções lançadas pelo Ministério Público, o Prefeito foi outra vez notificado⁶.

Quanto ao "grau de especificações do edital", a municipalidade ponderou que são "comuns, plenamente aplicáveis a este ramo específico de negócio; sem as quais seria impossível estabelecer concretamente critérios de avaliação e julgamento das propostas" e "tratam apenas e tão somente de estabelecer critérios mínimos de qualidade e funcionalidade, de modo a possibilitar a ampla concorrência e o estrito julgamento da melhor proposta".

Genericamente, sustentou a possibilidade de aferição da regularidade fiscal das proponentes, e destacou que a lei licitatória não impõe a escolha

⁶ Despacho proferido nos seguintes termos:

"Aponta o Ministério Público, em sua manifestação, novos supostos vícios no ato convocatório, ainda não enfrentados pela Origem, a saber:

- excessivas especificações nos itens licitados;
- demonstração de regularidade fiscal exigida de forma genérica (item 6.1.4);
- não eleição das "parcelas de maior relevância técnica e valor significativo" do objeto para prova de prova de capacidade técnica-operacional;
- subscrição do instrumento convocatório pelo pregoeiro e não pela autoridade competente".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

de parcelas de maior relevância, lembrando que esses aspectos não foram inicialmente impugnados.

Encerrou mencionando o grande volume de atribuições do Chefe do Executivo e a competência do pregoeiro em *"praticar todo e qualquer ato que seja indispensável para a boa condução da licitação"*, já que lhe fora delegada a atribuição de subscrever o instrumento convocatório.

MP, *"considerando que as justificativas apresentadas não trouxeram elementos aptos a alterar o entendimento externado anteriormente"*, reiterou posição pela *"procedência parcial da representação e necessidade de adequação do edital também nos pontos ali consignados"*.

Já **SDG**, no que se refere à regularidade fiscal, verificou que o subitem 6.1.4 somente *"reproduz a literalidade do artigo 29, inciso III, da Lei das Licitações e Contratos"* e *"nada impede que possíveis exorbitâncias por parte da Comissão de Licitações sejam analisadas no caso concreto, a exemplo da exigência de certidões concernentes a tributos não pertinentes ao objeto da licitação"*.

Por outro lado, deduziu que a lei não obriga a escolha de parcelas de maior relevância para a prova de capacitação técnica.

Concordou com o Ministério Público, entretanto, que alguns itens licitados estão demasiadamente especificados e sugeriu a *"revisão do edital quanto a esse aspecto, para que as descrições dos mobiliários sejam adequadas aos padrões usuais de mercado"*, até porque as *"justificativas trazidas pelo Prefeito de Cajamar não são eficazes para demonstrar a imprescindibilidade das características dos produtos"*. Colacionou, neste sentido, *"o consignado nos autos dos TCs 1440.989.12-7, 1450.989.12-4 e 1452.989.12-2"*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Em relação à *"assinatura do ato convocatório pela pregoeira"*, ressaltou *"que tal ocorrência contraria a jurisprudência desta Egrégia Casa, a exemplo do TC-178/989/13-3, relatado pela eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes (Sessão Plenária de 13/03/2013)"*.

É o relatório.

GCECR
LCA



TC-001611.989.13-8

VOTO

Examina-se aqui registro de preços de mobiliários para uso em departamentos do Município de Cajamar, englobando diversos tipos de mesas, cadeiras, longarinas, poltronas, estantes, armários, gaveteiros, entre outros.

Neste contexto, escolheu o dirigente, na esfera de sua competência discricionária e com fundamentação de ordem técnica (padronização, resultados econômicos mais vantajosos e facilidades no gerenciamento de menor número de contratos), pela divisão do objeto em lotes.

Contudo, conforme observou o Ministério Público, deve ser reformulada a composição dos grupos, de modo a reunirem *"a menor quantidade de produtos possível, para que a disputa não se restrinja aos grandes fornecedores"*. Em particular, deve-se evitar a junção de itens *"que, embora possuam algumas características comuns, apresentam diferenças significativas, por exemplo, quanto ao material utilizado na fabricação. É o que ocorre em relação aos lotes 02 e 03"* (exemplificativamente).

Revisão deve ser efetuada, ainda, na própria caracterização de diversos mobiliários que, segundo aponta SDG, está excessivamente pormenorizada, sem justificativas que demonstrem imprescindibilidade⁷.

⁷ Como, entre outros, os itens do Lote I (mesas, gaveteiros, armários) e Lote 2 (cadeiras, longarinas, poltronas) que, entre outros, contém especificações exageradamente precisas (por exemplo nos itens 1 a 4 do Lote 1, *"confeccionados em chapa de MDP 25/18mm de espessura"*, *"Bordas retas com acabamento em fita de PVC 3mm de espessura para tampo e 2mm paralaterais"*, *"raio de 300mm"*, *"confeccionado em aço*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Por outro lado, decidiu esta Corte em sessão do E. Plenário de 28/08/12⁸ que "a Administração deva sempre divulgar no edital, o valor total estimado da contratação, ficando dispensável de divulgação apenas o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários"⁹.

estampado com 025mm, parafuso de montagem rápida M6, em zamak, tampas plásticas de acabamento confeccionadas em polietileno 029mm, laterais/painéis frontais através de parafusos CPI- 01/4"x2.1/2" com porca cilíndrica e tampas plásticas para acabamento", "Guias de cabos confeccionados em poliestireno injetado com 060 mm", "Perfil "U" para fixação das sapatas em chapa de aço 1,5mm", "barra roscada de 05/16"x25mm".

⁸ No TC-000876/989/12-0, Representação formulada por Construplanos Engenharia e Construções Ltda. - ME contra edital de pregão eletrônico da CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (decisão do E. Plenário, pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Cláudio Ferraz de Alvarenga, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes e do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, vencido o Conselheiro Robson Marinho). Aprovado voto do relator, nos seguintes termos:

"Analisando a questão, não encontro motivos para uma mudança no entendimento de que a Administração deva sempre divulgar no edital, o valor total estimado da contratação, ficando dispensável de divulgação apenas o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Respeito a posição em sentido contrário do TCU, de alguns doutrinadores, e agora do eminente Conselheiro Robson Marinho, porém, entendo que deva prevalecer o princípio constitucional da publicidade e o disposto no artigo 3º, § 3º da Lei 8666/93, no qual estabelece que, exceto o conteúdo das propostas 'A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura'". (g.n.)

⁹ Decisões recentes também em Representações formuladas também contra editais de pregões, exemplificativamente nos TC-000922/989/12-4, TC-000550/989/12-3, TC-000124/989/13-8 em conjunto com TC-000131/989/13-9, TC-000119/989/12-7, TC-001070/989/12-9 em conjunto com TC-001282/989/12-8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

No caso específico, por conta da divisão do objeto em lotes, é *"mais acertado divulgar os preços estimados para cada um deles, ainda mais diante da previsão de desclassificação de propostas que apresentarem preços manifestamente inexequíveis ou simbólicos (alínea 'b', subitem 8.3), que, aliás, encontra amparo no § 3º, do artigo 44 e inciso II, do artigo 48, da Lei das Licitações, que se aplica, subsidiariamente, ao pregão"* (cf. SDG).

Quanto ao laudo ergonômico, nada de impróprio na requisição enquanto dirigida ao vencedor do certame, com o intuito de assegurar o atendimento à Norma Regulamentadora nº. 17 (NR-17 - de 08/06/78, que estabelece *"parâmetros que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar um máximo de conforto, segurança e desempenho eficiente"*).

Entretanto, em que pese a louvável preocupação do dirigente com a qualidade, não se justifica a desnecessária e excessiva imposição de que o documento seja lavrado por no mínimo dois técnicos habilitados.

Cabe lembrar, ainda, que a exemplo do decido no TC-000178/989/13-3¹⁰, este Tribunal tem

¹⁰ Decisão do E. Plenário de 13/03/13-3, em voto da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, nos seguintes termos:

"Com relação ao ponto de impropriedade verificado acerca da subscrição do edital pelo Pregoeiro, a ocorrência constatada não observa a jurisprudência desta Corte em relação à matéria.

Em que pese argumentação aduzida pela defesa, penso que esse assunto foi abordado de forma clara no voto proferido nos processos TCs-1077/007/10 e 1595/010/10, pelo E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, em Sessão de 08/12/2010, acerca do qual transcrevo o seguinte trecho de interesse:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

considerado obrigatório que o edital seja assinado pela autoridade responsável, não só pelo pregoeiro como aqui.

Demais aspectos levantados pelo Ministério Público são improcedentes. A Lei nº. 8.666/93 não obriga a estipulação de parcelas de maior relevância para capacitação técnica, e a prova de regularidade fiscal (item 6.1.4), como disposta no texto, somente *"reproduz a literalidade do artigo 29, inciso III, da Lei das Licitações e Contratos"* e *"nada impede que possíveis exorbitâncias por parte da Comissão de Licitações sejam analisadas no caso concreto, a exemplo da exigência de certidões concernentes a*

"Acolho, no mais, o parecer da digna SDG, no que toca à limitação das responsabilidades conferidas ao pregoeiro, à luz da Lei n. 10.520/02.

A ele é reservada a tarefa de bem conduzir a sessão pública, submetendo-se, para tanto, aos princípios e normas legais, bem como aos termos e condições estipuladas no ato convocatório – expressão máxima da vontade da Administração, consoante o interesse público visado.

Por isso que a subscrição do edital compete à autoridade superior e não ao pregoeiro; é a ela, por força do comando do artigo 3º, I, da Lei n. 10.520/02, que cabe justificar a necessidade da contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato.

Pelo mesmo motivo compete-lhe responder a eventuais pedidos de esclarecimento e impugnações, já que toda e qualquer resposta ou decisão vincula as partes envolvidas no certame. Ao pregoeiro – servidor indicado pela própria autoridade superior – cabe a condução da sessão pública, cuja atuação inclui, "dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor", caso não haja manifestação quanto à interposição de recurso.

Isto não impede, a toda evidência, que o pregoeiro venha a promover necessárias diligências após o término da sessão pública, por conta da ocorrência de fato superveniente, ou que se manifeste nos autos por conta de eventual interposição de recursos, previamente à análise da autoridade competente".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

tributos não pertinentes ao objeto da licitação”
(cf. SDG).

Pelo exposto, voto pela **procedência parcial** da Representação formulada por Fausto Romera, contra o edital do pregão presencial n°. 21/13 do Município de Cajamar.

Assim, havendo interesse em dar prosseguimento do certame, deve a Prefeitura: rever as especificações dos itens licitados, bem como a formação dos lotes, divulgando os preços estimados para cada grupo de produtos; na solicitação de laudos técnicos, ter como suficiente a assinatura por um profissional habilitado; providenciar, por ocasião do relançamento do edital, a subscrição do instrumento pela autoridade responsável; observar ao disposto no artigo 21, § 4º, da Lei Federal n° 8.666/93.

Demais aspectos suscitados pelo Representante ou Ministério Público não procedem.

GCECR
LCA