



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 414677/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ DO SUL
INTERESSADO: ECLAIR RAUEN, MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ DO SUL, VENEZA EQUIPAMENTOS SUL COMERCIO LTDA, YAMADIESEL COMERCIO DE MAQUINAS - EIRELI
ADVOGADO / PROCURADOR: ADAUHEBER MACEDO DA SILVA, BARBARA JESSICA MEDINA DE OLIVEIRA, BRUNO RICARDO FRANCISCO GOMES BARBOZA, FABIANO ALEXANDRO DE SOUZA, JOSE ROBERTO TIOSSI JUNIOR
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3248/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão Eletrônico nº 15/2023. Aquisição de Motoniveladora. Alegação de exigência restritiva à competitividade. Justificativas apresentadas em sede de impugnação do procedimento licitatório e complementadas em contraditório oportunizado no curso da presente representação. Voto pela revogação da cautelar e pela procedência parcial da representação, com expedição de recomendação.

1. Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/1993, com pedido de medida cautelar suspensiva, proposta por Yamadiesel Comercio de Máquinas Ltda, em face do Município de Jundiaí do Sul, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 15/2023 (Processo Administrativo n. 17/2023), tipo menor preço, para a aquisição de uma motoniveladora nova, pelo valor máximo de R\$ 1.480.000,00 (um milhão, quatrocentos e oitenta mil reais), cuja abertura do pregão estava designada para o dia 12/06/2023.

Segundo a representante, ao exigir que a motoniveladora possuísse **8 marchas à frente e 4 à ré**, o instrumento convocatório teria restringido o certame, contrariando a lei e a jurisprudência e comprometendo a obtenção da proposta mais vantajosa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Afirma inexistir no processo administrativo qualquer justificativa técnica para a inserção da especificação questionada. Nas palavras da representante (peça 3, p. 6):

“...não há qualquer estudo técnico preliminar apontando a necessidade desses requisitos ou pelo menos não foi disponibilizada a informação, tendo em vista que ao acessar o Portal de Transparência do Município não é encontrado nenhum documento nesse sentido, nem mesmo na fase interna da licitação.”

Defende que, em razão disso, a exigência teria por objeto direcionar a licitação, notadamente porque impediria a participação de empresas como a CASE, a LIUGONG, a NEM HOLLAND, a SEM e a XCMG.

Menciona que, embora tenha impugnado o edital, sua insurgência foi rejeitada, sendo mantida a exigência questionada. Segundo a Comissão de Licitação (peça 35, p. 161):

equipamento proposto. Isto posto, a especificação é tecnicamente justificável, tendo em vista que:

- A referida exigência além de contemplar três cotações feitas por esta municipalidade traz como benefício o aspecto da economicidade, vez que trata de forma muito precisa a equalização de custos de compra e entrega de produção;
- O Princípio da Competitividade tem como escopo abrir espaço para participação no certame, com a finalidade de se alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que de fato se observa por meio dos orçamentos anexos ao procedimento licitatório;
- Reserva-se à Administração Pública o acesso a melhor proposta por meio do certame licitatório, bem como o direito de se pautar pelo Princípio da conveniência, com intuito de buscar a melhor contratação;
- No que tange às referidas exigências, o fato do equipamento possuir maior número de marchas reflete, em demasia, sua produtividade e agilidade de trabalho, sem mensurar a economia de combustível, já que, diante de uma equalização melhorada nas passadas de marchas, entregam maior eficiência no consumo de torque do motor, que ocorre de maneira gradativa, conforme a necessidade de cada tipo de solo, por conseguinte, um consumo menor de combustível;
- Ademais, o motor tende a atingir sua curva de torque de forma mais equalizada, o que durante sua vida útil garante maior tempo de operação, visto que faz uso apenas do torque necessário para cada situação, dispensando o uso de “força total” desnecessária;
- Finalmente, no tocante à motoniveladora, quando se tem uma troca mais equalizada e suave de marchas, resulta em sua entrega de trabalho, em superfícies mais planas, isto é, não promove desníveis em degraus na pista reparada, fator este, extremamente importante, visto que se trata de equipamento de entrega de resultados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A esse respeito, a representante reitera inexistir qualquer estudo técnico preliminar que ampare a inclusão da exigência ou que *“pelo menos não foi disponibilizada a informação, tendo em vista que ao acessar o Portal de Transparência do Município não é encontrado nenhum documento nesse sentido, nem mesmo na fase interna da licitação”*.

Ao final, pede a suspensão cautelar do certame ou de eventual execução contratual e, no mérito, a anulação do certame e dos atos dele decorrentes, bem como a republicação do Edital, com a pertinente retificação do Instrumento Convocatório.

Pelo Despacho GCIZL n. 783/23 (peça 26), foi oportunizada a manifestação prévia do Município.

Em resposta, defendendo o ato, ele sustentou que as especificações não limitam a concorrência. Além disso, apresentou documentos (peças 32/35).

No intuito de justificar a inexistência de direcionamento, ponderou que as marcas CAT, KOMATSU, VOLVO, LIUGONG e JOHN DEERE possuiriam modelos compatíveis com as exigências.

Ao final, pediu o *“arquivamento”* deste processo.

Nos termos do Despacho n. 802/23 (peça 37) posteriormente ratificado pelo Acórdão n. 1715/23 (peça 44), a medida cautelar foi concedida.

Aberto o contraditório, sobreveio ao feito manifestação da empresa Veneza Equipamentos Sul LTDA. (peça 52) e do município (peça 58-59).

Encaminhados os autos para instrução, nos termos regimentais, a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 63), no que foi acompanhada pela 4ª Procuradoria de Contas (peça 64), manifestou-se pela procedência parcial da presente representação, unicamente para o fim de sugerir expedição de recomendação ao município para que em próximos certames que tenham por objeto a aquisição de máquinas pesadas, faça constar *“na fase interna estudos técnicos amparando as exigências inseridas no edital”*

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. A representação comporta acolhimento parcial.

O cenário fático probatório dos autos em tela evoluiu a ponto de amparar a revisão dos fundamentos que nortearam a concessão da cautelar pelo Despacho n. 802/23 (peça 37), posteriormente ratificado pelo Acórdão n. 1715/23 (peça 44).

Isto porque, revendo a manifestação preliminar do município (peça 33) devidamente complementada pelo contraditório (peça 58-59), em cotejo com os opinativos da unidade técnica (peça 63) e do Ministério Público de Contas (peça 64), entendo que as justificativas e documentos apresentados pelo representado, ainda que extemporaneamente, sejam suficientes para autorizar a retomada do Pregão Eletrônico n. 15/2023 (Processo Administrativo n. 17/2023).

Com efeito, no que diz respeito ao cerceamento da competitividade, além dos 3 orçamentos constantes da fase interna do certame (peça 35 – págs. 41-49), o município evidenciou que haveria, ao menos, 6 modelos de máquinas disponíveis no mercado, de maneira que, muito embora apenas 2 (duas) licitantes compareceram para a competição, revela-se possível inferir que o aparente baixo interesse no pregão não guarda relação com as exigências do edital.

Ademais, a despeito do reduzido número de licitantes, constata-se, conforme anotado pelo representado, um desconto superior a 15% do preço máximo orçado de R\$1.590.000,00 (um milhão quinhentos e noventa mil reais), vez que o lance vencedor foi de R\$1.350.000,00 (um milhão trezentos e cinquenta mil reais), resultando, por conseguinte, numa economia de R\$240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) ao erário (peça 33).

Por outro lado, em relação às justificativas para as exigências editalícias, merece destaque os seguintes excertos do contraditório apresentado pelo município (peças 33 e 58):

“o fato do equipamento possuir maior números de marchas reflete imensamente na produtividade e agilidade dos trabalhos do equipamento em questão, sem falar na economia de combustível, pois diante de uma equalização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

melhorada na passadas de marchas, entregam uma eficiência no consumo de torque do motor, conseqüentemente um consumo menor de combustível, assim o motor tende a atingir sua curva de torque de forma mais equalizada, o que ao longo de sua vida útil o motor atinge um tempo maior em operação.”

“quando se tem uma troca mais equalizada e suave nas marchas, resulta em sua entrega de trabalho com superfícies mais planas, ou seja, não resulta em degraus na pista que está sendo reparada”

“a quantidade de marchas é crucial, pois com um mínimo de 8 marchas à frente e 4 marchas à ré, essa motoniveladora oferece uma ampla gama de velocidades que podem atender a diferentes necessidades e condições de trabalho. Isso permite que o operador tenha maior controle sobre a máquina e possa trabalhar com mais eficiência, ajustando a velocidade de acordo com as condições do solo, inclinação e outras variáveis. Com mais marchas, a máquina também é capaz de se adaptar melhor a diferentes terrenos e trabalhar com mais precisão, aumentando a qualidade do trabalho realizado.”

“Ainda, a disponibilidade de múltiplas marchas também aumenta a segurança no local de trabalho, oferecendo ao operador ampla escolha, proporcionando a velocidade precisa e ideal para cada trabalho. Um equipamento com poucas marchas a disposição é menos versátil, e restringe a capacidade de trabalho em diversos tipos de terrenos acidentados.”

“No processo de homogeneização de estradas de terra, em longas extensões, podemos destacar que equipamentos com menos marchas sofrem com aquecimento da transmissão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quando expostas a solos “duros”, como os desta municipalidade, nesta toada, a intenção da aquisição do equipamento é no sentido de que seja um equipamento de ponta, de alta tecnologia, capaz de dimensionar sua potência em cada ocasião que seja exposto, para que seja mais ágil e versátil, favorecendo a economia de recursos e mão de obra, por vezes escassas no Município.”

Em complemento, o representado acostou ao feito diversas fotografias que retratam a precariedade das vias, estradas e locais onde a motoniveladora seria utilizada (peça 59).

Ainda, com intuito de demonstrar a maior eficiência e economia do objeto licitado, quando comparado a maquinários com menor número de marchas, o município, na ausência de estudo específico para veículos pesados, valeu-se de pesquisas e análises realizadas em automóveis de passeio¹, sob o argumento de que “o funcionamento deste tipo de transmissão se assemelha a dos equipamentos pesados”.

A esse respeito, a Coordenadoria de Gestão Municipal asseverou que “mesmo não existindo o estudo técnico na fase interna do processo, em razão do interesse público que se configura na necessidade constante de manutenção de estradas rurais por conta do deslocamento de veículos e de pessoas e na necessidade de transporte de produtos agrícolas, a anulação do certame por conta da irregularidade referente à ausência de justificativa técnica na fase interna do processo licitatório mostra-se mais prejudicial ao interesse público do que a sua continuidade” (peça 63).

No mesmo sentido foi o opinativo da 4ª Procuradoria de Contas (peça 64):

¹ <https://maua.br/files/monografias/estudo-das-melhorespraticas-sobre-a-vantagem-tecnologica-da-transmissaoautomatica-de-veiculos-de-passeio.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Muito embora o Município de Jundiá do Sul não tenha efetivamente apresentado justificativa técnica no processo licitatório para respaldar a necessidade de especificações exclusivas do objeto licitado, conforme prevê o §5 do art. 7º, da Lei 8.666/93, apresentou nos autos documentos, fotos e justificativas plausíveis para concluir que um equipamento superior é de maior relevância para o Município.

Além disso, considerando as imagens apresentadas pelo Município (peça 34 e 59), é perceptível que o nivelamento das estradas é uma necessidade de interesse público e refazer todo o processo licitatório ensejaria em uma demora ainda maior para reparo nas estradas, restando evidente que a anulação do certame causaria mais transtornos à população.

Nesse sentido, releva anotar que, em que pese, invariavelmente, o estabelecimento de condições objetivas ao certame (estipulação de valores e atributos mínimos de qualidade dos itens licitados, por exemplo) implique em algum grau de limitação da competitividade, tal procedimento é necessário, desde que, obviamente, justificado, na medida em que afasta critérios subjetivos para o julgamento das propostas.

No caso em tela, muito embora o município não tenha apresentado estudo específico no qual restasse demonstrado que um maquinário com menor número de marchas não serviria para atender a demanda municipal, entendo que logrou êxito em comprovar que as características e especificações técnicas do objetado licitado o tornaria mais eficiente em seu labor e mais econômico no que diz respeito ao consumo de combustível, com grande possibilidade de se colher reflexos positivos para erário municipal no médio e longo prazo.

Sob esse prisma, em linha com a manifestação da unidade técnica (peça 63) e do parecer ministerial (peça 64), tenho que, ainda que subsista a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

irregularidade consistente na ausência de apresentação prévia (fase interna do certame) de estudos técnicos que amparassem a exigência constante no edital de que o objeto licitado possuisse 8 marchas à frente e 4 à ré, o município representado logrou êxito, ainda que extemporaneamente, em remediar referida mácula, motivo pelo qual, em atenção ao art. 20, parágrafo único², da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a retomada do certame é medida mais razoável a ser adotada.

Nesse mesmo sentido, o Acórdão n° 1610/22, do Tribunal Pleno, unânime, de lavra do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, no qual, embora reconhecida a *“violação ao disposto no artigo 3º, inciso II, da Lei n.º 10.520/2002 e artigo 3º, §1º, da Lei n.º 8.666/1993, aplicável subsidiariamente ao pregão (artigo 9º da Lei n.º 10.520/2002), que veda aos agentes públicos admissão, previsão, inclusão ou tolerância, nos atos de convocação, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”*, foram feitas as seguintes ponderações:

Apesar disso, deve-se considerar que, no caso, foram realizadas cotações prévias do produto com 3 marcas distintas (CATERPILLAR, JOHN DEERE, KOMATSU), e que, conforme apontado na defesa, pelo menos 5 marcas atendiam as especificações do edital.

Além disso, tem-se que o montante da proposta vencedora é inferior ao valor máximo da licitação e que a empresa que restou desclassificada do certame em virtude dessa condição imposta no edital havia apresentado proposta com diferença de apenas R\$ 1.900,00 a menos que a contratada.

Sendo assim, embora a irregularidade tenha restado configurada no caso, por não vislumbrar prejuízos ao erário público nem evidente violação à

² Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

competitividade do certame em razão da referida especificação técnica, deixo de imputar sanção administrativa aos responsáveis, entendendo suficiente a emissão de recomendação ao Município para que em futuros procedimentos licitatórios realize estudos prévios necessários para determinação das necessidades a serem preenchidas, de modo que se possa delimitar tecnicamente as especificações do objeto a ser adquirido, e faça constar do processo licitatório as razões de fato e econômicas que fundamentam as definições dos objetos a serem licitados.

Da mesma forma, não verifico impedimento para a retomada da contratação decorrente do certame ora discutido, a qual já havia sido iniciada quando da concessão da medida cautelar.

Na parte dispositiva dessa decisão, além da revogação da liminar, constou a *“expedição de recomendação ao Município de Laranjeiras do Sul para que em futuros procedimentos licitatórios proceda à realização de estudos prévios necessários para determinação das necessidades a serem preenchidas, de modo que se possa delimitar tecnicamente as especificações do objeto a ser adquirido, e faça constar do processo licitatório as razões de fato e econômicas que fundamentam as definições dos objetos a serem licitados”*, sem aplicação de sanções.

Ainda nesse contexto, merece referência a frequente omissão dos Municípios em adotarem medidas administrativas para a efetiva documentação dos problemas técnicos enfrentados na utilização de máquinas e equipamentos, de uma forma geral, deixando de formalizar processos administrativos que lhes permitiriam dispor de um histórico dessas ocorrências, com vistas a um melhor embasamento das exigências a serem propostas em novas aquisições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal situação merece, no meu entender, uma ampliação da recomendação proposta no precedente mencionado, quanto à necessidade de estudos técnicos, para que eles tomem por base, também, o histórico de problemas técnicos enfrentados na utilização de máquinas e equipamentos similares, mediante a formalização de procedimentos administrativos próprios.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **revogue a cautelar concedida pelo Acórdão n. 1715/23 (peça 45)**, e **julgue parcialmente procedente** a presente Representação da Lei nº 8.666/93, com expedição de **recomendação** ao Município de Jundiaí do Sul para que em futuros procedimentos licitatórios proceda à realização de estudos prévios necessários para determinação das necessidades a serem preenchidas, de modo que se possa delimitar tecnicamente as especificações do objeto a ser adquirido, tomando por base, inclusive, o histórico de problemas técnicos enfrentados na utilização de máquinas e equipamentos similares, mediante a formalização de procedimentos administrativos próprios, e que faça constar do processo licitatório as razões de fato e econômicas que fundamentam as definições dos objetos a serem licitados.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **Revogar a cautelar concedida pelo Acórdão n. 1715/23 (peça 45)**, e **julgar parcialmente procedente** a presente Representação da Lei nº 8.666/93, com expedição de **recomendação** ao Município de Jundiaí do Sul para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que em futuros procedimentos licitatórios proceda à realização de estudos prévios necessários para determinação das necessidades a serem preenchidas, de modo que se possa delimitar tecnicamente as especificações do objeto a ser adquirido, tomando por base, inclusive, o histórico de problemas técnicos enfrentados na utilização de máquinas e equipamentos similares, mediante a formalização de procedimentos administrativos próprios, e que faça constar do processo licitatório as razões de fato e econômicas que fundamentam as definições dos objetos a serem licitados;

II - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 11 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente