

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Processo nº: 1012067

Natureza: Recurso Ordinário

Procedência: Prefeitura Municipal de Joaquim Felício

Ano Ref.: 2017

Recorrentes: CÉLIO CALDEIRA DA FONSECA FILHO, Prefeito

Municipal à época e LAIRA DANIELE SOARES DA COSTA,

pregoeira à época

Ref. aos autos: 951.250 – Denúncia (Processo apenso)

I – Do Relatório

Versam os presentes autos sobre Recurso Ordinário, tempestivo, interposto por **CÉLIO CALDEIRA DA FONSECA FILHO**, Prefeito Municipal à época e **LAIRA DANIELE SOARES DA COSTA**, Pregoeira à época, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, em Sessão realizada no dia 15/09/2016, com Acórdão Publicado no D.O.C – Diário Oficial de Contas na data de 31/03/2017, nos termos de fls.335 a 344, relativo ao processo atuado como Denúncia nº 951.250 do ano de 2015.

O processo nº 951.250, trata de denúncia oferecida por **TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA**, diante de supostas irregularidades no Processo Licitatório nº 015/2015, Pregão Presencial nº 012/2015, instaurado pela **Prefeitura Municipal de Joaquim Felício – MG**.

Este Recurso Ordinário, tem como pretensão reformular decisão proferida nos autos nº 951.250, tendo, na ocasião, este Tribunal decidido, por unanimidade, pelas seguintes irregularidades, conforme o Acórdão de fls.335/344:



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3^a Coordenadoria de Fiscalização Municipal

- 1. Restrição ao caráter competitivo do certame, uma vez que seu objeto engloba itens que poderiam ser facilmente divididos em 5 (Cinco) grupos, o que afronta o disposto no art. 23, § 1º, da Lei Federal 8.666/93;
- Ausência de demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento, contraindo o art. 3º da Lei Federal 8.666/93 e, em um plano geral, o art. 37, caput, da CR;
- Ausência da adequada especificação do objeto, especialmente no que tange à estimativa dos quantitativos a serem contratados, em desacordo com o disposto no art.3°, II da Lei nº 10.520/02;
- 4. Critério de julgamento adotado menor taxa de administração, sem o estabelecimento de parâmetros para os preços dos produtos e serviços licitados, em afronta à vantajosidade da contratação e a apuração do melhor preço, infringindo assim o disposto nos artigos 3°, *caput*, e 45, § 1°, inciso I, da Lei de Licitações.

Em decorrência das ilegalidades apuradas, foi aplicada multa pessoal aos responsáveis, com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 102/08, da forma a seguir discriminada, ressaltando que não consta nos autos o valor global da contratação, nem sua estimativa.

- R\$8.000,00 (oito mil reais) à Sr^a. LAIRA DANIELE SOARES DA COSTA,
 Pregoeira e subscritora do edital ao tempo dos fatos, pelas irregularidades
 discriminadas nos itens 1, 2, 3, 4, sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada uma
 delas;
- R\$8.000,00 (oito mil reais) ao Sr. CÉLIO CALDEIRA DA FONSECA FILHO,
 Prefeito Municipal á época, que autorizou a abertura da licitação nesses termos,
 pelas irregularidades discriminadas nos itens 1, 2, 3, 4, sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada uma delas.



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Inconformados com a citada decisão, o **Sr. CÉLIO CALDEIRA DA FONSECA FILHO**, Prefeito Municipal à época e a **Sr^a. LAIRA DANIELE SOARES DA CUNHA**, Pregoeira à época, interpuseram o presente recurso, fls. 01 a 30, o qual foi admitido pelo **Exmo. Sr. Conselheiro-Relator SEBASTIÃO HELVÉCIO**, que encaminhou os autos a esta Coordenadoria, para manifestação, nos termos do despacho de 15/05/2017, fl.35.

É o relatório

II – Da Fundamentação

II.1 - Das razões recursais

II.1.1 – RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME

Os recorrentes alegam, através do Recurso Ordinário, fls. 5/15, que o Prefeito Municipal teria agido no juízo de oportunidade e conveniência, ousando inovar, dando um passo à frente em direção à modernização da administração pública num dos menores e mais pobres municípios da Federação, ao adotar o sistema de gerenciamento de frotas.

Alegam também, que este Órgão Técnico e o Ministério Público de Contas, estariam cobrando formalismo exagerado com fulcro no art. 15, da Lei 8.666/93, onde a interpretação que se teria é pela obrigatoriedade do fracionamento das compras, em busca da economicidade, ao invés do que cita a lei, na expressão "sempre que possível".

Art. 15. As compras, **sempre que possível**, deverão: [...]

IV - <u>ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para</u> aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Ainda para exemplificar, os recorrentes citam os art. 22, § 6°, art. 39; art. 40, e art. 45, da Lei de Licitações, onde constam a palavra "obrigatoriamente", afim de mostrar que o legislador é categórico, sendo que a expressão "sempre que possível" não poderia ter o mesmo significado de "obrigatoriamente", qual seria a interpretação deste Tribunal.



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3^a Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Pede ainda, que está Corte reconheça que a opção da Administração Municipal de Joaquim Felício pela concentração do objeto numa única empresa gerenciadora de frotas foi razoável e amparada na excepcionalidade constante no art. 15 e no §1º do art. 23 da Lei 8.666/93, e, para que seja excluída a multa, limitando ao caráter e aspecto orientador, didático, em detrimento do caráter punitivo, onde teria o Prefeito agido sem qualquer interferência de má fé ou conduta dolosa.

Análise:

Observa-se que não foi trazido nenhuma alegação nova pelos recorrentes neste recurso, em que pese, continuam defendendo a contratação pelo Sistema de Gerenciamento de Frotas ao invés do Modelo Tradicional, onde há o fracionamento do objeto.

Vale ressaltar que este novo modelo de contratação encontra-se fundamentado tanto na legislação vigente, quanto na doutrina, mas que seu uso deve ser devidamente amparado em estudos prévios, dirigidos a identificar com precisão o contexto da necessidade vivenciada para, assim, avaliar se de fato ela requisita o estabelecimento de uma contratação de gerenciamento de frota, o que não foi, em momento nenhum, feito pela Prefeitura de Joaquim Felício, que se baseou apenas em hipóteses, sem ter realizado estudo especializado ou mesmo justificado devidamente a escolha em detrimento do Sistema Tradicional.

Também pontuando esse aspecto, é o trecho do Relatório do Ministro Relator do Acórdão nº 7401/2011 – 1ª Câmara, TCU:

A terceirização do serviço de gerenciamento de frota deve ser vista com reserva, pois o Estado está delegando uma atividade de sua própria responsabilidade, o gerenciamento e o controle de seus bens. Além disso, está fornecendo informações estratégicas do Estado para terceiros, como os dados dos veículos que integram a frota estadual e os dados pessoais de seus motoristas.

Um outro ponto que coloca em xeque a adoção dessa solução refere-se a não licitação dos fornecimentos e serviços disponibilizados pela gestora da frota. Vale dizer, os



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

serviços de manutenção ou o fornecimento do combustível, por exemplo, não são licitados, mas disponibilizados mediante a rede credenciada. Logo, a rigor, não há disputa para esses objetos que garanta, em condições isonômicas, a seleção da relação de melhor custobenefício para a Administração Pública.

Sobre esse ponto, mais uma vez é o trecho do Acórdão nº 7401/2011 - 1ª Câmara, TCU:

"Outro ponto que se destaca é o cadastramento de postos que poderão fornecer combustíveis ao Estado, que receberão via cartão eletrônico, com isso o Estado está abrindo mão de escolher a proposta mais vantajosa para prestação desse serviço.

A 'licitação casada' dos serviços **restringiu a competitividade da licitação ao ponto de somente a empresa vencedora**, Taurus Distribuidora de Petróleo Ltda., conseguir atender as exigências do edital.

[...]

Acórdão

9.5.3 ausência de licitação para compra de combustíveis com os recursos do convênio, em função da adesão ao Contrato nº 04/2006, por meio da celebração do Quadragésimo Primeiro Termo Aditivo, de 27/09/2007, cuja licitação original restringe o caráter competitivo pelo não parcelamento do objeto e vinculação ao serviço de sistema de gerenciamento de frotas (serviço diferente do objeto), via cartão eletrônico, com o agravante de se incluir o cadastramento de fornecedores de combustíveis, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei nº 8.666/1993;" GRIFO NOSSO

Verifica-se que não consta nos autos justificativa técnica plausível para a ausência de fragmentação do objeto, configurando-se afronta ao disposto nos arts. 15, IV, e 23, §§ 1° e 2° da Lei n.° 8.666/93.

Baseado nisso tudo sugere que, antes de adotar qualquer posição, a Prefeitura de Joaquim Felício deveria ter elaborado estudos dirigidos a identificar com precisão o contexto da necessidade vivenciada, para, assim, avaliar se de fato ela requisita o estabelecimento de uma contratação de gerenciamento de frota, principalmente levando em



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3^a Coordenadoria de Fiscalização Municipal

consideração a própria alegação dos Recorrentes de que o município é um dos menores e mais pobres da Federação.

 $\acute{\rm E}$ também o parecer N° 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, já citado nos autos apensos.

[...] II. DA NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PARA UTILIZAÇÃO DO MODELO

12. Sem adentrar especificamente às questões jurídicas suscitadas para obstar a utilização do sistema de gerenciamento de frotas, constata-se, desde logo, que será **IMPRESCINDÍVEL** que a Administração, quando optar por utilizá-lo, **JUSTIFIQUE** a opção em detrimento da utilização sistema tradicional. Explica-se. [...]

Isto posto, considerando que, em nenhum momento, se comprovou a motivação atinente à inviabilidade técnica ou econômica para o não fracionamento do objeto, ratificase a irregularidade apontada por inobservância do disposto no art. 15, IV, e no art. 23, §1º da Lei 8.666/93.

II.1.2 – DEMOSTRAÇÃO CONCRETA DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO NA FORMA DE GERENCIAMENTO

Os recorrentes alegam mais uma vez, fls. 16/22, que este Órgão Técnico, conjuntamente com o Ministério Público de Contas, estaria pregando um formalismo exagerado, onde não se poderia basear em um entendimento de cinco anos atrás, citando o parecer da AGU de 2013, citado na fl. 319 do processo apenso a este recurso.

Segundo os recorrentes, o Prefeito teria escolhido tal sistema, afim de modernizar e inovar o gerenciamento das frotas no Município, com base inclusive em outras contratações, que escolheram tal sistema, dentre elas, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, Departamento de Policia Federal da superintendência de Rondônia e ainda o Tribunal Regional do Trabalho da 14º Região.



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Ainda citam processo licitatório deste Tribunal, alegando que não teria a Corte Mineira justificado a real necessidade da escolha pelo Sistema de Gerenciamento de Frotas em detrimento do Sistema Tradicional.

Análise:

Vale lembrar que a realidade do Município de Joaquim Felício, não é a mesma da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, do Departamento de Policia Federal da Superintendência de Rondônia e do Tribunal Regional do Trabalho da 14º Região e nem mesmo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, que possui quantidades maiores de veículos em operações de grande porte, o que justificaria o uso do Sistema de Gerenciamento de frotas com base no princípio da eficiência, em detrimento do sistema tradicional. Sendo que a frota de Joaquim Felício comportaria, tranquilamente o Sistema Tradicional ao invés do escolhido na referida licitação em questionamento.

Ressalta-se que a demonstração da vantajosidade da contratação na forma de gerenciamento é requisito obrigatório para a escolha do tipo de licitação para todos os órgãos públicos, a ser realizado na fase interna do procedimento, em obediência ao disposto no at. 3°, da Lei n°8.666/93 e em um plano geral o *caput* do art. 37 da CR/88.

Cabe ressaltar que o parecer da AGU, tanto como o do TCU, ora citado no item II.1.1, não versam sobre a não utilização do Sistema de Gerenciamento de Frotas e sim sobre a necessidade de demonstração concreta na fase interna do certame licitatório, para que seja comprovado a vantajosidade, eficiência e economicidade da escolha do Sistema em detrimento ao modelo tradicional.

Cumpre informar ainda, que o entendimento desta Corte ainda é o mesmo daquele constante no Parecer da AGU de 2013, fl. 319 do processo apenso a este recurso, de cinco anos atrás, conforme Decisão deste Tribunal, em 29/11/2016, no processo n. 958374, acerca da matéria:



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Conforme elucidado, ainda que o novo modelo de contratação apresente avanços no campo da celeridade e eficiência, restou pendente a comprovação de que seria vantajoso para a Administração. No caso em concreto verifica-se que o Município de Augusto de Lima eximiu-se da obrigação de estipular os valores dos serviços de manutenção e fornecimento de peças ou mecanismos de controle dos valores pagos nos referidos serviços, o que prejudica a aferição da economicidade. (GRIFO NOSSO)

[...]

Nesse contexto, considero irregular a ausência de comprovação da vantagem em contratar empresa gerenciadora para manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos e aplico multa em seu patamar mais elevado no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), ao Senhor José Roberto Luiz, pregoeiro do Município de Augusto de Lima.

Assim, verifica-se a necessidade de realização de estudo que demonstre a vantajosidade da contratação, na fase interna do procedimento licitatório, para a escolha da melhor forma de contratação, o que não foi realizado pelo município.

Conclui-se, então, que a Administração Municipal de Joaquim Felício, a época dos fatos, não demonstrou a efetiva necessidade e vantajosidade do Sistema de Gerenciamento de Frotas, com precisão do contexto da necessidade vivenciada pelo Município, contrariando o disposto no at. 3º, da Lei nº8.666/93 e em um plano geral o *caput* do art. 37 da CR/88.

II.1.3 AUSÊNCIA DA ADEQUADA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO, ESPECIALMENTE NO QUE TANGE À ESTIMATIVA DOS QUANTITATIVOS A SEREM CONTRATADOS

Os recorrentes alegam, fls. 22/29, que a adequada especificação do objeto e adoção do critério de menor taxa de administração são decorrência lógica da modelagem que a Administração Municipal fez para o procedimento de contratação baseado na opção pelo gerenciamento de frota centralizado em empresa terceirizada.

Em relação a ausência da adequada especificação do objeto, informa que o Ministério Público de Contas apontou como irregular a ausência da descrição amiúde dos produtos e dos serviços que se pretende contratar no prazo de vigência da ata de registro de



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3^a Coordenadoria de Fiscalização Municipal

preços, com estimativa dos quantitativos, em desacordo com o disposto no art. 3° , II da Lei $n^{\circ}10.520/02$, à f1.270/272 do processo apenso a este recurso.

Os recorrentes defendem novamente que, com exceção do combustível e outros itens óbvios, logo, para a manutenção preventiva e corretiva de veículos pertencentes à sua frota, é impossível o prévio conhecimento ou planejamento de quais peças irão necessitar ao longo do ano, nem tampouco a quantidade.

Análise:

Verifica-se, no art. 3°, II da Lei n° 10.520/2002, que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição, permitindo a elaboração de propostas que atendam às necessidades da Administração em qualidade e em quantidade.

Diante da impossibilidade de definir previamente os serviços e materiais necessários, entende este Órgão Técnico, que o Município de Joaquim Felício, deveria utilizar tabelas de preços de serviços e de materiais do fabricante, e estimar os quantitativos com base nos consumos realizados em anos anteriores.

O supracitado parecer Nº 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, alerta ainda que, para execução de um serviço ou aquisição de produto inicialmente não vislumbrado, isto é, não previsto na tabela ou parâmetro utilizado na licitação, deve a Administração Pública prever cláusula em edital evitando que essa pesquisa de mercado fique ao completo alvedrio da contratada, evitando assim algum direcionamento da pesquisa e possível sobre preço.

Assim, conclui-se pela permanência da irregularidade, pelo descumprimento do disposto no art.3°, II, da Lei nº 10.520/02.



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

II.1.4 CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO – MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO, SEM O ESTABELECIMENTO DE PARÂMETROS PARA OS PREÇOS DOS PRODUTOS E SERVIÇOS LICITADOS

Em relação a taxa de administração, os recorrentes não apresentaram alegações especificas sobre essa irregularidade, tendo argumentado somente que a tomada de preços, do tipo, "menor preço", seria feito a posteriori, pela Administração Municipal e não a cargo da empresa particular ganhadora do certame.

Alegam que o percentual de desconto sobre tabelas se revela meramente um critério de seleção de proposta.

Análise

Observa-se que o já citado Parecer da AGU dispõe que não é possível licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, pois, dessa forma estaria sendo escolhido apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato.

Dessa forma, a obtenção da vantajosidade da proposta contratada, fica prejudicada, diante da ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços.

Considerando que foi utilizado como critério de julgamento somente a taxa de administração, sem definição de valor de produtos e serviços, permanece a irregularidade, pelo descumprimento dos art. 3°, *caput* e 45, §1°, I, da Lei n. 8.666/93.

II.1.5 Da multa

Os recorrentes requerem ainda, que sejam as multas excluídas, dando lugar, meramente a recomendações para futuras licitações desse jaez, para fins de gerenciamento de frotas.



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3^a Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Alternativamente, pugnam pela aplicação de uma única multa e em valor condizente com a proporcionalidade e razoabilidade, considerando que a situação apresentada é decorrente de conduta na formulação do modelo de contratação, afastando a culpa grave.

Rogam para emissão de nova decisão que, pelo princípio da eventualidade que se restrinja ai caráter pedagógico com recomendações para as licitações futuras, mormente procedimentos licitatórios desse jaz, afastando as multas imputadas, ou, em última análise, que sejam as multas minoradas para se adequar às condições econômicas dos requeridos.

Análise

Relativamente à aplicação de pena de multa, a Lei Orgânica do Tribunal, Lei Complementar Estadual nº102/08, prevê a atribuição do Tribunal para aplicar sanções e, em especial, multa, aos seus jurisdicionados:

- O inciso I do art. 83 dispõe que este Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar a pena de multa;
- O caput do art. 84 determina que a multa será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal dos infratores e o parágrafo único que a decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais;
- O caput do art. 85 estabelece o valor máximo da multa e sua graduação em até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

No presente caso, a multa imputada aos responsáveis, deve-se ao fato de ter sido constatada a ocorrência de irregularidades, e o valor estipulado para cada um é afeta ao Relator, que tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos, e a culpabilidade dos



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

agentes, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, entre outras circunstâncias, nos termos do art. 89 da Lei Complementar nº 102/2008, razão pela qual submete-se à consideração superior a possibilidade de alteração do valor da multa, e/ou o parcelamento da importância devida, nos termos estabelecidos no art. 87 da mesma lei e do art. 366 do RITMG.

Art. 366. O Tribunal ou o Relator poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida a título de multa, em até 12 (doze) vezes.

§ 1º O pedido de parcelamento deverá ser dirigido ao Relator, em petição escrita e fundamentada.

§ 2º As parcelas deverão ser devidamente atualizadas, observando-se o índice oficial adotado pelo Tribunal, que será fixado em ato normativo próprio.

§ 3º A falta de recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor e o responsável responderá pelo seu pagamento integral na data do vencimento imediatamente posterior à da inadimplência.

§ 4º Excepcionalmente, o Tribunal poderá autorizar o recolhimento do valor da multa em até 36 (trinta e seis) parcelas, se o responsável apresentar requerimento na forma do § 1º e comprovar que não possui capacidade financeira para quitá-la em 12 (doze) meses. (Incluído pelo art. 1º da Resolução nº 01/2014, de 26/02/2014)

III - Conclusão

Pelo exposto, esta Coordenadoria entende que o Recurso Ordinário ora impetrado, não apresentou nenhum fato novo capaz de modificar a decisão proferida por este Tribunal no processo autuado como Denúncia n.921.250.

À consideração superior.

3^a CFM/DCEM, 07 de Maio de 2017.



Diretoria de Controle Externo dos Municípios

3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

José Trindade Ruas

Analista de Controle Externo

TC 0975-7

Processo nº: 1012067

Natureza: Recurso Ordinário

Procedência: Prefeitura Municipal de Joaquim Felício

Ano Ref.: 2017

Recorrentes: CÉLIO CALDEIRA DA FONSECA FILHO, na qualidade de

Prefeito Municipal à época e LAIRA DANIELE SOARES DA

COSTA, na qualidade de pregoeira oficial à época

Ref. aos autos: 951.250 – Denúncia (Processo apenso)

Em / /2017, encaminho estes autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento à determinação de fl. 35.

3^a CFM/DCEM, em / /2017.

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Antônio da Costa Lima Filho

Coordenador de Área TC 779-21