



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.º: 951973
Natureza: Denúncia
Órgão: Prefeitura Municipal de Guimarães
Exercício: 2015
Responsáveis: Maria da Glória dos Reis – Ex-Prefeita Municipal de Guimarães
Eder Leidson de Souza Rodrigues – ex-Pregoeiro da Prefeitura Municipal de Guimarães

I – Relatório

Trata-se de denúncia apresentada pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. em face do Procedimento Licitatório nº 062/2014, Pregão Presencial nº 175/2014, promovido pelo Município de Guimarães com o objetivo de registrar preços dos serviços de apoio operacional, gerenciamento, abastecimento e manutenção dos veículos integrantes da frota municipal, mediante sistema informatizado e fornecimento de cartões magnéticos.

Em suma, as irregularidades denunciadas restringiram-se às exigências contidas nos Itens 9.4.2 e 9.4.3 do Edital, relativas, respectivamente, à comprovação, pelos licitantes interessados, de quantitativos mínimos de postos e oficinais credenciados, o que, no entender da denunciante, frustraria o caráter competitivo do certame, por constituir exigência demasiado exacerbada em face da real demanda da Prefeitura de Guimarães.

O recebimento da denúncia se deu em 09 de junho de 2015 (fl. 49), operando-se, na sequência, sua autuação e distribuição, em 11 de junho de 2015 (fl. 50).

No despacho inicial, o Cons. Mauri Torres indeferiu a medida liminar pleiteada, visando à suspensão do Procedimento Licitatório nº 062/2015, Pregão Presencial nº 175/2015, em virtude da exiguidade do prazo para análise das questões denunciadas (fls. 52/53). Ainda na oportunidade, determinou a intimação da ex-Prefeita Municipal de Guimarães, Sra. Maria da Glória dos Reis, e do então Pregoeiro, Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, encaminhassem cópia integral das fases interna e externa do Pregão Presencial nº 175/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Devidamente intimados (fls. 54/62), os responsáveis acostaram aos autos os documentos de fls. 63/197, esclarecendo, no mesmo ensejo, que a impugnação apresentada pela empresa denunciante fora parcialmente acolhida pela Administração Municipal, a qual optou por reduzir o número exigido de postos e oficinas credenciados, de modo a se evitar eventual restrição à competitividade (fl. 63).

Nesse ínterim, a empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. aportou aos autos manifestação complementar (fls. 201/211), na qual reforçou os fatos anteriormente denunciados, argumentando, agora, que as correções efetuadas no Edital do Pregão Presencial nº 175/2015, em virtude do acolhimento, pelo Município, de sua impugnação administrativa, não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

Recebida a documentação (fls. 199/200), o Relator determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, para análise inicial.

Em sua manifestação, a CFEL opinou pela improcedência dos fatos denunciados, por entender que a retificação do Edital, promovida em decorrência do acolhimento da impugnação apresentada pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda., afastou a irregularidade relativa aos Itens 9.4.2 e 9.4.3 do instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 175/2015.

Contrariamente ao entendimento externado pela Unidade Técnica, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas considerou mantida a irregularidade, mesmo após a retificação superveniente do Edital, uma vez que não fora apresentada justificativa técnica que amparasse, de maneira concreta, a exigência feita em relação ao quantitativo e a distribuição geográfica dos postos e oficinas credenciados, o que denotaria ausência de planejamento por parte do Município. Nesse sentido, pugnou pela citação dos responsáveis, para que apresentassem as devidas justificativas, com o detalhamento dos deslocamentos dos veículos oficiais da frota municipal para outros municípios, sob pena de os Itens 9.4.2 e 9.4.3 serem havidos por restritivos ao caráter competitivo do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

O *Parquet* ainda procedeu ao exame dos autos do Procedimento Licitatório nº 062/2015, Pregão Presencial nº 175/2015, promovendo, por esse motivo, o acréscimo dos seguintes apontamentos, relativos às irregularidades apuradas: a) burla ao dever de licitar e ofensa aos princípios da isonomia, economicidade e moralidade; b) ausência de justificativa para a contratação; c) deficiente pesquisa de preços; d) ausência de informações nos autos sobre o quantitativo e a demanda estimada; e) ausência de parcelamento do objeto; f) vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero; g) exigência de certidões negativas de débito; h) deficiência do termo de referência; i) divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato.

Acolhendo o pronunciamento ministerial, o Relator, além da citação, determinou à Sra. Maria da Gloria dos Reis e ao Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues o encaminhamento, no prazo de 15 (quinze) dias, de cópia integral do Procedimento Licitatório nº 062/2015, a partir da abertura da sessão pública, a fim de possibilitar a verificação do número de participantes no certame, bem como a empresa vencedora (fl. 265).

A defesa foi apresentada, de maneira conjunta, às fls. 272/280, vindo acompanhada da certidão de fl. 281 e dos documentos que faltavam em relação ao Pregão Presencial nº 175/2015, acostados às fls. 281/494.

Ato contínuo, os autos foram endereçados, uma vez mais, à CFEL, que, em virtude de já se ter contrato assinado, nos termos do art. 43 da Resolução Delegada nº 01/2019, os endereçou a esta Unidade Técnica, para reexame das questões de fato e de direito concernentes ao Pregão Presencial nº 175/2015.

II – Análise de Defesa

II. 1 Da burla ao dever de licitar e da ofensa aos princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade

Segundo apontamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procedimento Licitatório nº 062/2015, Pregão Presencial nº 175/2015, implicaria burla ao dever constitucional de licitar, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, porquanto travestiria, em verdade, o atendimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

direto a outras duas demandas, no caso, de fornecimento de combustíveis e de manutenção da frota municipal de veículos.

Nesse sentido, como a disputa comercial se concentraria ao redor do percentual pago a título de taxa de administração, não haveria concorrência envolvendo esses dois objetos específicos, de modo que, ao final do certame, o Município não saberia ao certo quanto estaria desembolsando por cada litro de combustível adquirido ou por cada peça e hora de mão de obra empregada na manutenção de seus veículos.

Ainda segundo o *Parquet*, o formato de licitação escolhido acarretaria também violação aos princípios da isonomia, economicidade e moralidade. A isonomia e a moralidade restariam lesadas, porquanto a contratante deteria o poder de escolher qualquer um dos postos e oficinas credenciados, direcionando, assim, a contratação. Forçaria, ademais, os postos e oficinas interessados em fornecer produtos e serviços para a Administração a contratar com a empresa responsável pelo gerenciamento da frota, sujeitando-se à cobrança de percentuais abusivos.

Por sua vez, a economicidade seria prejudicada, considerando que os preços a serem pagos pelo Município em razão do fornecimento de combustível ou da manutenção de seus veículos permaneceria em aberto: não tendo havido disputa sobre eles, os valores sobre os quais incidiria a taxa de administração seriam determinados pelos estabelecimentos credenciados pela empresa contratada.

Em face das alegações ministeriais, os defendentes argumentaram, em suma, que o modelo proposto para a gestão da frota municipal de veículos, no que toca ao abastecimento e manutenção, tem sido adotado em diversos níveis da Administração Pública, inclusive no âmbito do Poder Judiciário. Nesse sentido, colacionam alguns extratos e avisos de licitações, dentre outros, do Supremo Tribunal Federal – STF e do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG, de modo a demonstrar a inexistência de irregularidade na contratação de empresa para prestação de serviços de administração e gerenciamento informatizado do abastecimento e da manutenção de veículos oficiais.

Sobre o assunto, algumas considerações se impõem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Uma análise detida do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015 revela que a intenção do Município de Guimarães, ao deflagrar o referido certame, fora contratar pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de gerenciamento de frota, compreendendo, basicamente, a gestão do abastecimento e da manutenção mecânica dos veículos oficiais, mediante a utilização de sistema informatizado e cartões magnéticos (Item 1.1, fl. 77).

Pelo modelo de contratação proposto, o Município selecionaria a empresa que lhe ofertasse a menor taxa percentual de administração, incidente sobre o valor despendido com o abastecimento ou a manutenção de seus veículos nos estabelecimentos da rede credenciada (Item 5, fls. 80/81), substituindo-se, assim, a realização de certames específicos para cada um desses serviços.

Ou seja, enquanto a tarefa de gestão seria executada pela contratada, o abastecimento, o fornecimento das peças e a execução dos reparos veiculares ficariam a cargo dos postos e oficinas cadastrados pela contratada e selecionados, caso a caso, pela contratante.

Nesse caso, no entanto, o fato de a Administração se beneficiar de serviços de abastecimento e manutenção veicular desempenhados por terceiros com os quais não manteria qualquer tipo de vínculo contratual direto pode suscitar certos questionamentos quanto à adequação legal desse formato de contratação, sobretudo à luz de seu dever constitucional de licitar (art. 37, XXI, da Constituição da República).

Isso porque a natureza dúplice das relações propiciadas por esse tipo de ajuste – entre o Município e a empresa gerenciadora da frota e entre esta e as oficinas e os postos de combustíveis credenciados – supostamente instituiria burla à obrigatoriedade de licitar, haja vista que a concorrência instaurada ficaria adstrita unicamente à atividade gerencial, sem que houvesse lances específicos sobre os insumos, peças, mão de obra e demais componentes dos serviços obtidos pela Administração Pública junto à rede credenciada.

Haveria, ainda, a violação aos princípios da moralidade, isonomia e economicidade, dada i) a ausência de concorrência em torno dos preços dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

combustíveis e serviços de manutenção e ii) a margem de que disporia a Administração para escolher, sem critérios, dentre os estabelecimentos da rede credenciada.

Não obstante, ainda que se alegue a transgressão ao art. 37, XXI, da Constituição da República, entende-se, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, que o modelo de contratação proposto pelo Município de Guimarães, no caso vertente, encontra amparo constitucional, propiciando, em verdade, uma integração entre a obrigatoriedade de licitar e o princípio da eficiência.

Com efeito, o sistema de quarterização, tal como tem sido usualmente designado, encerra a proposta de maiores ganhos administrativos, arregimentando os esforços do gerenciador da prestação e dos executores dos serviços em prol da solução de demandas incidentais ao desempenho dos serviços públicos, afetas, portanto, à área-meio do Município de Guimarães.

Representa, assim, uma maneira de licitar que garante densidade concreta ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição da República), ajustada ao atendimento de certas demandas que, por sua natureza e complexidade, exigem do gestor a adoção de arranjos contratuais diferenciados, alinhados, muitas vezes, aos avanços tecnológicos e às práticas mercadológicas mais modernas, cujas vicissitudes a lei nem sempre consegue contemplar.

Afinal, o paradigma de administração gerencial preconizado pela Constituição da República impele o poder público a buscar – dentro dos estreitos parâmetros constitucionais e legais - alternativas criativas à resolução dos problemas que se lhe apresentam, de modo a evitar que o apego às formas tradicionais de licitar se sobreponha aos resultados de que depende a plena satisfação do interesse público.

É nesse contexto que a jurisprudência dos tribunais de contas pátrios tem reconhecido como legítimo o recurso ao expediente da quarterização, por se entendê-lo compatível com a necessidade de modernização das formas de atuação do poder público, como consectário lógico da aplicação do princípio da eficiência:

É lícita a adoção do modelo de gerenciamento de frota, desde que a escolha por tal sistema seja devidamente motivada pelo administrador público, mediante a inclusão, na fase interna do certame, de justificativa capaz de demonstrar os benefícios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

trazidos pelo modelo de gerenciamento em comparação com o sistema tradicional, lastreada em documentação e estudos pertinentes. (TCEMG, Denúncia n. 951250, Rel. Cons. Wanderley Ávila, Segunda Câmara, 15/09/2016)

Registro, ainda, que o modelo em discussão assemelha-se à chamada quarteirização, procedimento em que a gestão de um serviço já terceirizado – no caso concreto, a manutenção de veículos – é entregue a uma quarta entidade incumbida de gerenciar a atuação dos terceirizados – na situação em foco, o administrador da manutenção. 27. Trata-se de uma prática bastante disseminada no mercado privado, cuja adoção no âmbito da administração é salutar, pois demonstra empenho em modernizar métodos arcaicos, ineficientes e burocráticos de gestão e, com isso, melhorar o desempenho dos órgãos e entidades públicos. 28. Assim, por se tratar de inovação, que, em tese, está em consonância com normas e princípios que regem as licitações e a atuação dos agentes públicos, creio que esta Corte, no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública que tem pautado a atuação dos órgãos de controle no mundo moderno, deve abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise. (TCU, Acórdão n. 2731/09, Rel. Marcos Bemquerer, Plenário, 18/11/2009)

De todo modo, é certo que nenhum dos precedentes supracitados afastou a possibilidade de os órgãos da Administração Pública aplicarem o modelo de quarteirização do serviço de manutenção da frota. Isso porque tal escolha insere-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotar determinado modelo, desde que, obviamente, reste demonstrado o respeito aos princípios norteadores. Não cabe ao TCU, no desempenho de sua missão constitucional de controle externo, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades das unidades jurisdicionadas. (TCU, Acórdão n. 120/2018, Rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, 24/01/2018)

Por óbvio, o fato de o modelo de contratação ora avaliado encontrar aval específico na jurisprudência deste Tribunal não significa que sua utilização possa ser feita de maneira indiscriminada, submetendo-se, pelo contrário, à observância de cuidados específicos que garantam o rigor formal e a lisura dos procedimentos adotados. Em especial, tem sido recomendada a exposição, mediante estudos e justificativa técnica, das vantagens operacionais que a opção pela quarteirização, em detrimento do recurso aos modelos tradicionais de licitação, proporciona:

A adoção do denominado serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como adequação, eficiência e economicidade, comprovando a vantajosidade do sistema em detrimento da forma tradicional. (TCEMG, Denúncia n. 1012067, Rel. Cons. Sebastião Helvécio, Tribunal Pleno, 13/12/2017)

A ideia é instruir o procedimento licitatório com documentação comprobatória da vantajosidade concreta assegurada pelo recurso à quarteirização, de maneira a evidenciar que o aprimoramento das práticas de gestão pública, mediante a adoção de um modelo licitatório inovador, trará benesses ao poder



públicos, em termos de relação custo-benefício, sem sobrepujar o atendimento à lei e aos princípios basilares da Administração Pública.

À luz do exposto, não se vislumbram óbices legais ou constitucionais à utilização, pelo Município de Guimarães, do sistema de quarterização para gerenciamento da manutenção e abastecimento de sua frota de veículos, tal como descrito no Edital do Pregão Presencial nº 175/2015, sobretudo se se considerar a natureza múltipla da demanda que se pretende suprir, que, pelo modelo tradicional, exigiria a deflagração de múltiplas licitações para a contratação dos serviços de fornecimentos de combustível e manutenção de veículos em cada uma das cidades para as quais se deslocam, com maior frequência, os veículos de sua frota.

II. 2 Exigência excessiva de comprovação de vasta rede de postos e oficinas credenciados

Em que pese a mitigação das exigências contidas nos Itens 9.4.2 e 9.4.3, pela redução do número de postos de combustíveis e oficinas credenciados, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entende não ter sido afastada a irregularidade apontada pela denunciante, em virtude da inexistência, nos autos, de razão técnica capaz de justificar, com base em dados concretos, semelhante estipulação.

Segundo o *Parquet*, teria havido, por parte do Município de Guimarães, falta de planejamento na deflagração no Pregão Presencial nº 175/2015, evidenciada pela identificação precária da necessidade pública a ser satisfeita, com riscos de se comprometer a eficiência do referido certame, em termos de vantajosidade das propostas comerciais e qualidade da execução contratual. Pleiteou, assim, a citação dos responsáveis pela licitação, a fim de demandar-lhes a apresentação de justificativa técnica para lastrear a exigência dos Itens 9.4.2 e 9.4.3 do Edital, sob pena de se considerá-la restritiva à competitividade.

Em sua defesa, a ex-Prefeita e o ex-Pregoeiro juntaram certidão expedida pelo Sr. João Manoel do Carmo, Chefe da Divisão de Transporte da Prefeitura de Guimarães, na qual se fez constar o número de viagens realizadas para outros municípios a serviço da Secretaria Municipal de Saúde, no intuito de evidenciar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

elevada demanda que justificaria exigir dos potenciais licitantes a comprovação de possuírem vasta rede credenciada de postos de combustíveis e oficinas mecânicas.

Não obstante, entende esta Unidade Técnica que a justificativa apresentada pelos defendentes não basta, por si só, à motivação dos quantitativos exigidos pelos Itens 9.4.2 e 9.4.3 do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015.

De início, vale registrar que as determinações que se fazem em relação à necessidade de bem justificar os aludidos quantitativos não constituem ingerência na esfera de discricionariedade que se garante ao gestor. Trata-se tão somente de exigir que o administrador, no exercício de suas atribuições, cuide de externar as circunstâncias concretas que motivaram sua decisão, justamente em virtude da proximidade que possui em relação às complexidades e peculiaridades que qualificam, de maneira especial, as demandas a serem atendidas (art. 20, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657/42).

Ora, é dever do gestor fundamentar, de maneira circunstanciada, suas decisões, notadamente quando envolverem a aplicação de recursos públicos, em razão dos quais se sujeita, por mandamento constitucional (art. 70 da Constituição da República), ao dever de prestar contas. De modo que, inexistente justificativa técnica que se preste a amparar suas escolhas e direcionamentos, nada impede que suas decisões venham a ser posteriormente contestadas sob diferentes perspectivas, inclusive pela ótica da legalidade e da legitimidade, sobretudo quando delas derivarem exigências que possam parecer excessivas.

Não se desconhece, igualmente, que as condições impostas pelo instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 175/2015 (fl. 85), no que toca à rede credenciada, não obstavam, formalmente, a participação no certame, porquanto se tratava de exigência a ser comprovada, pelos interessados, no momento da assinatura do contrato (TCU, Acórdão n. 307/2011, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, 09/02/2011).

Todavia, em termos efetivos, é inegável que a exigência em questão, da forma como foi feita, isto é, com a imposição de comprovação de número exacerbado de oficinas e postos credenciados, acabaria por desestimular a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

participação das empresas do ramo interessadas no objeto da licitação, por simples antecipação de circunstâncias que dificilmente poderiam ser adimplidas e/ou mantidas ao longo de toda a vigência do contrato. Nesse particular, chama a atenção, inclusive, o fato de uma única empresa ter comparecido à sessão pública do Pregão Presencial nº 175/2015, tal como demonstrado pela Ata de fl.362.

De todo modo, ainda que não haja restrição legal quanto ao número de estabelecimentos cujo credenciamento o poder público possa exigir no âmbito das licitações para gerenciamento do abastecimento e manutenção de sua frota, no caso, caberia ao Município de Guimarães acautelar-se de todas as maneiras possíveis, a fim de evidenciar que as condições impostas pelo Edital do certame seriam, de fato, razoáveis e proporcionais frente à sua demanda.

É dizer, ao Município de Guimarães competia demonstrar que o número de estabelecimentos credenciados, a ser comprovado no âmbito do Pregão Presencial nº 175/2015, ainda que, à primeira vista, pudesse se afigurar excessivo, não o seria faticamente, ou seja, à luz dos dados concretos relativos à demanda das diversas secretarias que compunham, à época, sua estrutura administrativa.

Por esses motivos, entende-se que a Certidão apresentada pelos defendentes (fl. 281) não supre o dever de motivação técnica da demanda contemplada pelo Pregão Presencial nº 175/2015, nos termos da requisição feita pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em sua manifestação preliminar.

Afinal, um nível de detalhamento minimamente adequado para embasar, tecnicamente, os quantitativos almejados no âmbito do Pregão Presencial nº 175/2015 vai além da vaga indicação do número de viagens feitas a outros municípios, perpassando, ao menos, pela indicação, dentre outros, dos seguintes elementos: i) levantamento dos veículos da frota municipal; ii) especificação de demandas estimativas por secretaria; iii) descrição das rotas usuais; iv) estudos quanto à localização estratégica dos postos e oficinas em conformidade com o traçado das rotas usuais.

Não bastasse, o próprio documento acostado à fl. 281 evidencia uma desproporção entre o dimensionamento da demanda constante do Edital e as viagens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

declaradamente feitas ao longo do exercício de 2015. Basta verificar, por exemplo, que, a despeito de terem sido efetuadas tão somente 03 (três) viagens para São Paulo e 14 (quatorze) para Brasília, o instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 175/2015 exigiu a existência de 50 (cinquenta) postos em cada um desses municípios (Item 9.4.2). Em sentido contrário, em Barretos, para onde foram realizadas 120 (cento e vinte) viagens, exigiu-se tão somente a comprovação de credenciamento de 03 (três) postos de gasolina.

Diante do exposto, não há como se aceitar as razões e documento invocados pelos defendentes como justificativa técnica bastante para amparar as exigências feitas pelos Itens 9.4.2 e 9.4.3 do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015, as quais, por esse motivo, devem ser julgadas irregulares, pela restrição à concorrência que ensejaram.

II. 3 Da ausência de justificativa para contratação

De maneira eventual, argui o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que, na hipótese de se considerar regular o modelo de aquisição de combustíveis e de contratação dos serviços de manutenção de veículos eleito pelo Município de Guimarães, deveria a Administração Pública ter evidenciado os benefícios concretos dele advindos em justificativa especificada para a contratação, nos termos do art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02.

No entendimento do *Parquet*, incumbiria ao Município demonstrar, em justificativa: i) a vantajosidade da substituição do modelo de licitações apartadas para aquisição de combustíveis e serviços de manutenção veiculares pelo sistema de contratação de uma empresa especializada no gerenciamento da frota oficial; ii) a inviabilidade de se licitar diretamente com fornecedores e prestadores dos serviços de fornecimento de combustível e manutenção de veículos, em virtude da natureza especial de sua demanda.

Em contraposição, a Sra. Maria da Glória dos Reis e o Sr. Eder Leidson de Souza aduziram que, em se tratando de aquisição de combustíveis, não haveria que se falar em justificativa para a licitação, dado que o consumo seria óbvio.

Quanto a esse ponto, não merecem acolhida as razões de defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Nos termos do art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02, à autoridade responsável ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa, ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração, compete juntar, aos autos, justificativa da contratação, com indicação dos elementos técnicos que a lastreiam:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

(...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

No caso específico das licitações voltadas para a contratação dos serviços de gerenciamento do abastecimento e manutenção da frota de veículos oficiais, essa justificativa possuiria caráter dúplice, como bem apontado pela representante do *Parquet*: de um lado, deveria demonstrar a vantajosidade de se adotar a quarteirização em detrimento da utilização dos modelos tradicionais de contratação; de outro, deveria evidenciar, de maneira concreta, a inépcia dos demais arranjos contratuais no fiel atendimento à demanda licitada.

Para tanto, far-se-ia necessário acostar aos autos estudos técnicos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas que expressassem, em suma, i) a redução de custos que a quarteirização ofereceria no caso, ii) o aprimoramento proporcionado por um modelo informatizado de gestão da frota e iii) a inviabilidade de atendimento à demanda por via distinta àquela proporcionada pelo sistema de gerenciamento, sob pena de o certame se tornar irregular:

A opção pela “quarteirização” deve ser motivada e observar os princípios constitucionais, de modo que a sua adoção é irregular quando não houver prova da vantagem da sua utilização. (TCEMG, Denúncia n. 958374, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Primeira Câmara, 29/11/2016)

Dentro de um contexto maior de planejamento e acompanhamento da execução das políticas públicas, a justificativa em questão constituiria uma oportunidade ímpar para que a Administração do Município de Guimarães pudesse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

examinar, dentre outros aspectos, os contratos anteriormente firmados para o mesmo objeto, o volume das despesas contraídas, os procedimentos que poderiam ter sido adotados para otimizar a execução dos serviços, as eventuais adequações no sistema de fiscalização que poderiam ter contribuído para a racionalização da execução contratual. (TCU, Acórdão n. 120/2018, Rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, 24/01/2018)

Tudo isso com vistas a sopesar a efetiva vantagem trazida pelo modelo da quarterização, justificando, assim, sua utilização em detrimento dos demais arranjos licitatórios, além de servir, ainda, ao propósito de concretizar o dever de planejamento das contratações públicas, tal como imposto pelo art. 12 da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- VII - impacto ambiental.

Analisando-se os autos, no entanto, constata-se que o Pregão Presencial nº 175/2015 não atendeu aos ditames da Lei Federal nº 10.520/02 e da Lei Federal nº 8.666/93, uma vez que não foram acostadas aos autos justificativas técnicas ou outros documentos que pudessem motivar, de maneira concreta, a contratação em questão, seja quanto ao aspecto da vantajosidade, seja em relação à inadequação à demanda da licitação direta para obtenção dos serviços de abastecimento e manutenção veicular.

Por essa razão, esta Unidade Técnica ratifica o entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em face da violação ao art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02.



II. 4 Da deficiente pesquisa de preços

Em síntese, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas afirma que o Procedimento Licitatório nº 062/2015, Pregão Presencial nº 175/2015, não estaria devidamente instruído com ampla pesquisa de preços, tendo em vista que a juntada de três orçamentos de fornecedores não seria suficiente para a satisfação dessa exigência, impondo-se a consulta a outras fontes de informação, tais como Portal de Compras Governamentais, pesquisas publicadas em mídias especializadas e sítios eletrônicos de domínio amplo, contratações similares de outros entes públicos etc.

Em oposição à manifestação ministerial, os defendentes apontam, de maneira sucinta, a existência, nos autos, de pesquisa de preços, o que supriria, portanto, as exigências estabelecidas em lei.

Quanto a esse aspecto, entende-se digno de acolhida o apontamento ministerial.

Como sabido, a realização de pesquisa de preços tem como objetivo precípuo auxiliar as contratações públicas, a partir do estabelecimento de um orçamento referencial que balizará a admissibilidade e o julgamento das propostas comerciais aviadas pelos interessados em contratar com a administração pública.

Em paralelo, a apuração de uma média de preços, com base na análise dos custos de mercado, permite ainda definir a modalidade de licitação, em conformidade com os critérios da Lei Federal nº 8.666/93, bem como avaliar a economicidade da contratação pretendida.

A relevância de tal prática é respaldada pela legislação brasileira de licitações e contratos e pela legislação do pregão, que, a todo tempo, exigem do administrador que diligencie no sentido de instruir as contratações públicas, em suas diversas modalidades procedimentais, com orçamento detalhado de custos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Art. 3º - A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

Como se vê, a pesquisa de preços possui inegável relevância para a garantia da lisura dos procedimentos licitatórios, não podendo ser negligenciada, sobretudo diante da pluralidade de meios à disposição do administrador para auxiliá-lo na tarefa de elaboração de seus orçamentos estimativos: cotação junto a fornecedores, consulta a contratações similares de outros entes públicos, banco de preços, dentre outros. (TCEMG, Recursos Ordinários n. 1040714 e 1040780, Rel. Cons. Wanderley Ávila, Tribunal Pleno, Sessão 24/10/2018)

Ocorre que inexiste, na Lei Federal nº 8.666/93 ou na Lei Federal nº 10.520/02, um critério normativo de índole objetiva capaz de nortear a atuação dos gestores públicos na formulação de suas pesquisas de preço. Sabe-se, tão somente, que a prática administrativa amplamente aceita é a de se exigir ao menos três orçamentos referenciais junto a fornecedores dos produtos ou serviços que se pretende adquirir, tal como tem assinalado o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

condições idênticas ou semelhantes. (TCU, Acórdão n. 2637/2015, Rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, 21/10/2015)

A estipulação de preço máximo deve estar baseada em ampla pesquisa de preço. A jurisprudência do TCU é no sentido de que a realização da pesquisa de preço, previamente à fase externa da licitação, seja uma exigência para todos os procedimentos licitatórios, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos (TCU, Acórdão nº 3026/2010, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Plenário, 10/11/2010)

A realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, visando garantir um mínimo de segurança ao interesse público, diante da natureza excepcional de inexigibilidade. Ela é constituída de pesquisa de no mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos, sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações. (TCEMG, Recurso Ordinário n. 1015620, Rel. Cons. José Alves Viana, Tribunal Pleno, 29ª Sessão Ordinária, 03/10/2018).

A pesquisa realizada pela Administração Pública tem por finalidade obter estimativa dos preços praticados no mercado, de forma a cumprir exigência da Lei nº 8.666, de 1993, sendo que, quanto maior for o número de propostas oriundo da pesquisa, mais fiel ao mercado será o preço médio a ser considerado como referência no processo licitatório. (...) Nesse contexto, diante da juntada, no procedimento licitatório, da planilha com os valores orçados, da constatação de que o valor estimado foi aferido com base no preço médio das cotações obtidas pela Administração e do fato de que não há, nos autos, comprovação de que as despesas realizadas estavam acima do valor de mercado, afasto a irregularidade relacionada à deficiência de pesquisa de mercado. (TCEMG, Denúncia n. 896443, Rel. Cons. Gilberto Diniz, Segunda Câmara, 10/05/2018)

A coleta de três orçamentos estimativos seria o mínimo necessário para atender ao disposto no art. 3º, inciso III, da Lei Federal nº 10.520/02, bem como nos arts. 15, V, e 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, mormente se se considerar que, de fato, tal como apontado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o aprimoramento das práticas de gestão pública vem exigindo dos gestores uma atuação mais rigorosa na confecção dos orçamentos referenciais, mediante a realização de pesquisa extensiva, para além da mera cotação de preços junto a fornecedores.

Afinal, quanto melhor e mais robusto for o levantamento de preços, mais proveitosa se mostrará a licitação, na medida em que se afastam os riscos de contratação com sobrepreço e se evita a seleção de propostas inexequíveis, que possam comprometer a regular prestação dos serviços públicos.

É necessária a demonstração de fontes alternativas de pesquisa de preços nas contratações públicas. (TCEMG, Denúncia n. 944814, Rel. Cons. Wanderley Ávila, Segunda Câmara, 14/12/2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Não obstante, no caso vertente, verifica-se que, além de não ter sido realizada ampla pesquisa, por intermédio da consulta a outras fontes, a exemplo dos portais de preços e das contratações similares realizadas por outros órgãos públicos, os autos do Pregão Presencial nº 175/2015 não foram sequer instruídos com o mínimo de três orçamentos referenciais.

Com efeito, uma análise dos documentos que integram a fase interna do Procedimento Licitatório nº 062/2015, Pregão Presencial nº 175/2015, revela que, dos orçamentos acostados (fls. 66/69), apenas dois contemplam, de fato, propostas de valores (fls. 66 e 69), ao passo que o terceiro contém, em verdade, manifestação de desinteresse por parte da empresa Nutricash em fornecer a cotação de preços solicitada (fls. 67/68).

Além disso, a primeira cotação juntada aos autos (fl. 66) traz em si uma estimativa de valores que não permite alcançar, com precisão, o valor percentual da taxa de administração efetivamente ofertada pelo sistema Ticket Car. Tal imprecisão é ainda sobrelevada pela divergência, ao longo da fase interna do certame, dos valores que integram a base de cálculo da referida taxa de administração, como denota o confronto dos valores indicados às fls. 65 e 75/76 e aqueles mencionados às fls. 169/170 e 178.

Como se vê, a defasagem da estimativa de preços que acompanha o Pregão Presencial nº 175/2015 impede a obtenção de uma média minimamente confiável, que sirva ao balizamento do valor final da contratação, de 3,8% (três inteiros e oito décimos percentuais) (fls. 362 e 484/488), de modo a avaliar sua compatibilidade à realidade de mercado.

A falta em questão, além de contrariar as boas práticas administrativas, afronta claramente as disposições do art. 3º, inciso III, da Lei Federal nº 10.520/02, bem como dos arts. 15, V, e 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, constituindo erro grosseiro (art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657/1942) suficiente para justificar a responsabilização pessoal dos gestores do Município de Guimarães, nos termos propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas



II. 5 Da ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e a demanda estimados

Indica o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que, a despeito de os valores estimados para o Pregão Presencial nº 175/2015 serem consideravelmente representativos em face do orçamento anual do Município de Guimarães, as autoridades responsáveis não teriam tido o cuidado de instruir o certame com dados e informações acerca dos quantitativos e da demanda concreta a ser satisfeita, o que impediria que os licitantes pudessem dimensionar, de maneira correta, suas propostas comerciais. Além disso, o *Parquet* apontou divergências nas estimativas de valor apresentadas ao longo de todo o procedimento, com discrepâncias entre os registros da fase interna e externa da licitação.

Em resposta, os defendentes alegaram descabida a exigência de quantitativos específicos, diante da natureza do objeto licitado, qual seja, a seleção de empresa para prestação de serviços de apoio operacional à administração e gerenciamento do abastecimento e manutenção dos veículos da frota oficial, de modo que o gasto com combustíveis já estaria embutido no valor global estimado.

Nesse ponto, razão assiste ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Como sabido, é palpável a preocupação que o legislador pátrio teve com a necessidade de prévio planejamento das ações governamentais que movimentam recursos de natureza pública. Pode-se dizer, inclusive, à luz do panorama gerencial de administração pública atualmente em voga, que a falta ou precariedade no planejamento administrativo constitui postura que antagoniza de maneira direta o princípio da eficiência, de envergadura constitucional, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Nesse contexto, tanto a Lei Federal nº 8.666/93 quanto a Lei Federal nº 10.520/02 estatuem uma série de formalidades cuja observância constitui etapa fundamental para o bom planejamento das aquisições públicas, com destaque para a necessidade de especificação do objeto, a definição de unidades e quantitativos a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

serem licitados e a confecção de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos bens ou serviços.

Com efeito, o art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 10.520/02, estabelece que a definição do objeto da licitação deverá ser precisa, suficiente e clara, ressaltando-se, no entanto, as minúcias cuja inclusão possam afigurar-se excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, a ponto de restringir a competição.

No mesmo sentido, os arts. 14, 15, §7º, incisos I e II, 38, *caput*, 40, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, ordenam que o objeto licitado seja devidamente caracterizado e que as compras realizadas pela Administração Pública obedeçam à necessidade de especificação do bem e definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do provável consumo.

Paralelamente, há ainda a previsão do art. 7º, *caput*, e §2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, que impõe a necessidade de instrução dos procedimentos licitatórios com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários.

O fundamento para semelhantes exigências, como visto, deita raízes nos princípios da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição da República), mas também no princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93), os quais traduzem a necessidade de a Administração bem planejar suas contratações, não somente com vistas a selecionar a proposta que lhe garanta o maior retorno em termos de custo-benefício, mas, igualmente, na tentativa de acautelar-se no sentido de que a proposta efetivamente eleita atenderá, de maneira plena, às expectativas que possui em relação ao bem ou serviço pretendido e que são concretamente esmiuçadas através da indicação estimativa dos custos unitários do objeto licitado.

Almeja-se, ainda, afiançar aos licitantes interessados o conhecimento prévio e a compreensão fidedigna da demanda pública posta em oferta, auxiliando-os no dimensionamento de sua proposta comercial, como já apontado por este Tribunal:

A ausência de um quantitativo estimado da contratação impossibilita que os interessados avaliem, com a precisão necessária, os custos envolvidos na execução do contrato, fato que poderá impedir a oferta de uma proposta economicamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

viável. (TCEMG, Denúncia n. 951250, Rel. Cons. Wanderley Ávila, Segunda Câmara, 15/09/2016)

Todavia, a despeito das exigências decorrentes do Estatuto Nacional das Licitações e Contratos Administrativos e da Lei do Pregão, verifica-se, no caso em apreço, que nem o Edital (fls. 164/177) e o Termo de Referência (fls. 177/179) nem a fase interna do Pregão Presencial nº 175/2015 (fls. 65/76) contemplaram previsões detalhadas acerca dos quantitativos e da demanda estimada.

Em verdade, observa-se que o objeto foi descrito de maneira genérica, sem que se esboçasse ao menos uma estimativa aproximada dos quantitativos a serem contratados durante o prazo de vigência da ata de registro de preços (Item 1.1, fl. 164 e 177/179).

Nesse sentido, os Itens 1.2.1 e 1.2.2 (fls. 164/165) do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015 trazem, respectivamente, estimativas de consumo global de combustíveis e serviços de manutenção, sem que, ao menos, essa demanda tenha sido desdobrada em quantitativos prognosticados de combustível, peças de veículos e serviços de manutenção mecânica, ou, ainda, sem que se tenha feito constar nos autos estudos técnicos que justificassem o cálculo da demanda fixada no instrumento convocatório.

Do mesmo modo, o Item 9.4.2 (fl. 172) do Edital promoveu a distribuição geográfica dos postos e oficinas mecânicas de maneira igualmente imotivada, sem qualquer amparo em razões de ordem técnica que justificassem não apenas as localidades nas quais deveriam se situar os postos e as oficinas credenciadas, mas, também, as exigências relativas aos quantitativos de estabelecimentos credenciados que os licitantes deveriam comprovar possuir.

Note-se que o Município de Guimarães dispôs de oportunidade para retificar essas falhas no planejamento, quando do julgamento da impugnação oposta ao Edital do Pregão Presencial nº 175/2015 pela própria denunciante, empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. (fls. 142/149). Não obstante, malgrado tenha acolhido a impugnação apresentada, mitigando as exigências relativas à quantidade de postos e oficinas credenciados, o Município limitou-se a argumentar a necessidade de se manter um número elevado de estabelecimentos cadastrados, como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

forma de evitar eventuais ajustes que pudessem levar ao enriquecimento sem causa da contratada (fl. 163).

Como se vê, os representantes do Município de Guimarães falharam ao não instruir o Pregão Presencial nº 175/2015 com documentos hábeis a demonstrar um planejamento minimamente eficaz, apto a subsidiar a aquisição pretendida, porquanto, no caso, a deflagração da licitação para contratação dos serviços de gerenciamento do abastecimento e manutenção da frota oficial de veículos pressuporia, ao menos, a juntada de registros técnicos que evidenciassem, dentre outros aspectos: i) o desdobramento da demanda em estimativas individualizadas de consumo; ii) o levantamento dos destinos mais frequentes e das rotas de viagens usuais; iii) o levantamento da frota municipal, com a devida especificação dos veículos; iv) a média estimativa dos gastos com serviços de manutenção e abastecimento, feita com base em contratações anteriores.

Todavia, considerando que os autos não se encontram instruídos nesse tocante e que os defendentes não apresentaram, de maneira satisfatória, os estudos técnicos cujo envio fora solicitado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos de sua manifestação preliminar, entende-se pela manutenção da irregularidade relativa à ausência de quantitativos e demanda estimada no âmbito do Pregão Presencial nº 175/2015.

Ainda que se alegue a inviabilidade de mensuração exata do serviço que compunha o objeto do certame, em virtude das dificuldades inerentes à própria natureza gerencial e de apoio administrativo, tem-se por inescusável o fato de os gestores do Município de Guimarães não terem instruído os autos com cálculos ainda que estimativos, e, no mínimo, atinentes aos serviços quarterizados (manutenção mecânica e abastecimento), mediante planilhamento e decomposição de seus custos, quantidades e demandas, o que seria viável à luz dos referenciais fornecidos por contratações anteriores.

Sendo certo que a ausência de quantitativos e demanda estimada verificada no caso, além de dificultar aos interessados a avaliação dos custos afetos à execução contratual, afronta diversos dispositivos da Lei Federal nº 8.666/93 (arts. 7º, *caput*, e §2º, inciso II, 14, 15, §7º, incisos I e II, 38, *caput*, 40, inciso I) e da Lei



Federal nº 10.520/02 (art. 3º, incisos I, II e III), entende esta Unidade Técnica pelo acolhimento do apontamento ministerial.

II. 6 Da ausência de parcelamento do objeto licitado

Em sua manifestação, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas aponta não ter sido providenciada justificativa para a decisão do Município de Guimarães de licitar, de maneira conjunta, os serviços de gerenciamento de abastecimento e manutenção dos veículos oficiais, o que afrontaria o disposto no art. 23, §1º, c.c. art. 3º, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Em sentido contrário, a Sra. Maria da Glória dos Reis e o Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues limitaram-se a sustentar que o certame em questão não comportaria parcelamento, haja vista que o pagamento ajustado seria efetuado de acordo com o consumo verificado.

Não obstante, razão assiste ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Na dicção da Lei de Licitações e Contratos, quando recomendável sob o ponto de vista técnico e econômico, as contratações levadas a cabo pela Administração Pública deverão ser parceladas, dividindo-se em contratações menores e independentes, desde que não haja, por óbvio, perda da economia de escala.

O objetivo do parcelamento preconizado no art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 é assegurar à Administração maior vantagem nas contratações públicas, ampliando a competitividade em torno do objeto da licitação pelo incentivo à participação de pequenas e médias empresas. Desse modo, após avaliação técnica, uma vez averiguada a possibilidade de divisão do objeto em parcelas menores, o gestor deverá, via de regra, providenciar a realização de licitações distintas para cada tipo de contratação.

Nesse sentido, tem-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, sedimentado na Súmula nº 247, segundo o qual é obrigatória a adjudicação por item



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

e não por preço global, sempre que o edital de licitação versar sobre contratação de bens, obras e serviços divisíveis:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Na mesma direção, destaca-se o teor da Súmula nº 114 desta Corte de Contas:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

Como se vê, a opção pela aquisição conjunta da integralidade do objeto em detrimento do parcelamento deverá ser expressamente justificada pelo gestor, mediante a indicação dos fatores técnicos ou econômicos que lastrearam sua decisão, sob pena de se considerarem violados os arts. 23, §1º, e 3º, §1º, inciso I, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

Não obstante, no caso em espécie, o Item 1.1 do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015 promoveu a aglutinação, em um mesmo objeto, dos serviços de gerenciamento da manutenção mecânica, com valor estimado de R\$728.000,00 (setecentos e vinte e oito mil reais) (Item 1.2.2), com os serviços de gerenciamento do abastecimento da frota municipal de veículos, orçado em R\$1.144.000,00 (um milhão, cento e quarenta e quatro mil reais) (Item 1.21) (fls. 164/165).

Apesar disso, o tipo de licitação escolhido para o caso, nos termos do art. 45, §1º, da Lei Federal nº 8.666, com base no qual as propostas comerciais seriam julgadas, foi a “menor taxa de administração”, em conformidade com o Item 5.1 do Edital (fl. 167), tendo como base de cálculo os serviços de manutenção mecânica e abastecimento reunidos em lote único.

Houve, assim, uma clara ofensa ao disposto no art. 23, §1º, c.c art. 3º, §1º, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, a despeito do que foi alegado pelos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

defendentes, tendo em vista que justaposição, em um mesmo lote, de serviços com qualidades distintas (gerenciamento do abastecimento e gerenciamento da manutenção mecânica dos veículos oficiais), tem efeitos adversos sobre a competitividade, obstando que a Administração selecione a melhor proposta.

Logo, a tese aventada pelos defendentes de que o pagamento se ajustaria ao consumo não justifica, por si só, a inexistência de divisão dos serviços de abastecimento e manutenção em lotes diferentes, porquanto não fica evidenciado que as benesses decorrentes da licitação desses serviços em um mesmo objeto extrapolariam aqueles advindos de um eventual parcelamento.

Ademais, deve-se registrar que não há, nos autos do Pregão Presencial nº 175/2015, justificativa ou estudo que ateste a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto do certame em itens distintos, de modo que a contratação de um sistema único de gerenciamento, abarcando tanto os serviços de abastecimento, quanto os serviços de manutenção, fosse, de fato, a opção mais vantajosa ou mesmo viável à luz das circunstâncias para o Município de Guimarães, o que contradiz a jurisprudência deste Tribunal:

Se os serviços de gerenciamento de abastecimento de veículos é bem menos complexo do que o de gerenciamento de manutenção de frota, a licitação em lotes diversos poderia proporcionar a obtenção de menores taxas de administração em relação a cada um deles. Impõe-se à Administração que, em futuros procedimentos licitatórios, apresente justificativa do não parcelamento da licitação nos próprios autos do certame, objetivando demonstrar de forma inequívoca que a opção pelo não parcelamento é mais vantajosa para o Município. (TCEMG, Denúncia n. 843471, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Primeira Câmara, 05/04/2016)

Diante do exposto, ratifica-se o apontamento feito pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por entender que a ausência de parcelamento do objeto licitado configura infração ao art. 23, §1º, c.c. art. 3º, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93.

II. 7 Da vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero

A representante do *Parquet* aduz a irregularidade dos Itens 6.2.6 e 7.5 do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015, por inexistir, nos autos do certame,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

justificativa técnica capaz de amparar a vedação à oferta de taxa de administração menor ou igual a zero, em violação ao art. 3º da Lei Federal nº 10.520/02.

Apontam, ademais, para o fato de que as informações constantes do site da Prefeitura, em consulta feita à época, revelariam que a taxa efetivamente contratada teria sido zero, tendo em vista a coincidência dos valores contratados com aqueles descritos no Item 6.2.4 do Edital (fls. 169/170) e em seu Anexo II (fl. 178).

Em sua defesa, a Sra. Maria da Glória dos Reis e o Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues afirmaram que a proibição, no Edital, de taxa de administração com valor igual ou inferior a zero teria o objetivo de impedir a apresentação, pelos licitantes, de propostas comerciais inexecutáveis, estando, assim, os Itens 6.2.6 e 7.5 do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015 em consonância com o art. 48, II, da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesse particular, entende esta Unidade Técnica pela manutenção da irregularidade apontada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

É que, a par da questão atinente à eleição da taxa de administração como único critério para julgamento das propostas, que tem sido vista como irregular por este Tribunal (TCEMG, Recurso Ordinário n. 1012067, Rel. Cons. Sebastião Helvécio, Tribunal Pleno, 13/12/2017) (TCEMG, Denúncia n. 951250, Rel. Cons. Wanderley Ávila, Segunda Câmara, 15/09/2016), o estabelecimento de cláusula editalícia vedando, de antemão e imotivadamente, o oferecimento de taxa de administração inferior ou igual a zero também não tem sido aceito.

A ideia é que a proibição apriorística e injustificada de um patamar mínimo, abaixo do qual não se admitira a estipulação da taxa de administração que remuneraria os serviços de gerenciamento a serem contratados pelo Município de Guimarães, redundaria em infração ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/93 c.c. art. 3º da Lei Federal nº 10.520/02:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

Art. 3º - A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

Acrescente-se a isso o entendimento deste Tribunal de Contas que, ao enfrentar tema semelhante, relativo às licitações voltadas para a contratação de vale refeição, externou sua orientação no sentido de que seriam admissíveis taxas de administração igual ou inferior a zero, em face da multiplicidade de fontes que concorreriam para remunerar os serviços prestados pela empresa de gerenciamento contratada, sobretudo em virtude dos recursos por ela angariados junto à rede de estabelecimentos credenciados:

Nas licitações voltadas à contratação de fornecimento de vale refeição ou alimentação, a taxa de administração pode corresponder a um valor zero ou ser negativa, uma vez que as empresas contratadas, além da taxa de administração recebida do Poder Público, são remuneradas por outras fontes, como, por exemplo: (14.1) o resultado das aplicações financeiras do montante recebido da Administração Pública (correspondente aos benefícios a serem repassados aos servidores públicos na forma de vale refeição ou alimentação) no período compreendido entre a sua disponibilização pela Administração Pública e o seu repasse ao estabelecimento comercial credenciado; e (14.2) “comissões” recebidas dos estabelecimentos comerciais credenciados. (TCEMG, Denúncia n. 884769, Rel. Cons. Adriene Andrade, Primeira Câmara, 13/12/2016)

Por outro lado, não merece prosperar a alegação dos defendentes de que a vedação a uma taxa de administração mínima teve por escopo evitar propostas inexequíveis. Primeiro, porque tal assertiva desconsidera, como visto, a existência de mecanismos de remuneração adicional da contratada, distintos da contrapartida financeira a cargo da Administração. Segundo, porque, conforme se depreende do art. 48, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, e do teor da Súmula nº 262 do TCU, a inexequibilidade decorrente da lei tem caráter meramente relativo, sendo, assim, passível de prova em contrário conforme as circunstâncias.

Isso posto, tem-se que a aceitação de propostas comerciais contemplando taxas de administração negativas ou com valor igual a zero não constitui, necessariamente, infração ao art. 44, §3º, da Lei Federal nº 8.666/93, haja a vista que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

a efetiva caracterização de uma proposta como inexequível pressupõe, de maneira intransponível, o cotejo, caso a caso, do valor ofertado com as condições e critérios objetivamente fixados no instrumento convocatório:

Em licitações para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, não se deve proibir o oferecimento de proposta de preço com taxa de administração zero ou negativa. Entretanto, em cada caso, deve ser avaliado se a proposta com taxa de administração negativa ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital. (TCU, Acórdão n. 2004/2018, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Primeira Câmara, 13/03/2018)

Por todo o exposto, reputam-se irregulares os Itens 6.2.6 e 7.5 do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015, devendo, portanto, ser julgada procedente a manifestação do *Parquet* de Contas.

II. 8 Da exigência de Certidões Negativas de Débito

Outra irregularidade apurada pelo *Parquet* especial diz respeito à indevida especificação, pelo Item 8.3 do Edital (fl. 171), do tipo de certidão a ser apresentada pelos licitantes (certidão negativa), em oposição à simples exigência de prova da regularidade fiscal e trabalhista, conforme previsão dos arts. 27 e 29 da Lei Federal nº 8.666/93.

Os defendentes arguíram que a eficácia de um direito assegurado em lei não dependeria de repetição em Edital, de forma que, se o Código Tributário Nacional já assegura a prova da regularidade fiscal mediante a apresentação de certidão negativa ou de certidão positiva com efeitos de negativa, os licitantes já estariam devidamente resguardados, independentemente do que se previsse em edital.

Nesse ponto, merecem acolhida as razões ministeriais, com as ponderações feitas a seguir.

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, consolidado pelo enunciado da Súmula nº 283, deve o poder público abster-se de exigir, nos editais que fizer publicar, a apresentação de certidão negativa de débito como documento indispensável para a habilitação dos eventuais interessados em participar do certame:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Para fim de habilitação, a Administração Pública não deve exigir dos licitantes a apresentação de certidão de quitação de obrigações fiscais, e sim prova de sua regularidade.

O entendimento em questão – aplicado, por extensão, à prova da regularidade trabalhista - parte da compreensão de que o disposto no art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93 impede que se exija do licitante um tipo específico de certidão, de que modo que bastaria que lhe fosse demandada a prova de sua regularidade fiscal ou trabalhista, ainda que, para tanto, apresentasse certidão positiva com efeitos de negativa.

Cuidar-se-ia, assim, de preservar o princípio da isonomia, evitando-se o deferimento de tratamento desigual para os licitantes que estivessem em situação de regularidade perante o fisco ou com seus encargos trabalhistas, mas que, não obstante, não dispusessem de certidão negativa. Tutelam-se, ademais, os princípios da eficiência e da economicidade, à medida que se estimula a participação de um número maior de interessados no certame.

Observe-se, no entanto, que essa orientação tem sido mitigada pelo reconhecimento de que tanto o Código Tributário Nacional (arts. 205 e 206) quanto a Consolidação das Leis Trabalhistas (art. 642-A, §2º) garantem a equivalência entre a certidão negativa e a certidão positiva com efeito de negativa. De modo que, sendo a equiparação entre essas certidões decorrente da própria lei, seria indiferente a terminologia que viesse a ser adotada pelo instrumento convocatório, pois, ainda assim, o gestor estaria vinculado a aceitar a certidão positiva com efeito de negativa eventualmente apresentada, com o fim de comprovar a regularidade fiscal e trabalhista do licitante:

Art. 205. A lei poderá exigir que a prova da quitação de determinado tributo, quando exigível, seja feita por certidão negativa, expedida à vista de requerimento do interessado, que contenha todas as informações necessárias à identificação de sua pessoa, domicílio fiscal e ramo de negócio ou atividade e indique o período a que se refere o pedido.

Parágrafo único. A certidão negativa será sempre expedida nos termos em que tenha sido requerida e será fornecida dentro de 10 (dez) dias da data da entrada do requerimento na repartição.

Art. 206. Tem os mesmos efeitos previstos no artigo anterior a certidão de que conste a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Art. 642-A. É instituída a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida gratuita e eletronicamente, para comprovar a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

(...)

§ 2º - Verificada a existência de débitos garantidos por penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, será expedida Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas em nome do interessado com os mesmos efeitos da CNDT.

Relativamente ao fato denunciado, tive a oportunidade de examinar a matéria nos autos da Denúncia de nº 944.741, tendo assentado que, no tocante às certidões negativas tributárias, o Código Tributário Nacional – CTN equipara, expressamente, no art. 205, às certidões negativas de débito, as certidões que atestem “a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa” (certidão positiva com efeitos de negativa). No que se refere à certidão negativa de débitos trabalhistas, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, também equipara, no §2º do art. 642-A, a “Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com os mesmos efeitos da CNDT” à “Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT”. Ora, se a própria lei determina que a certidão positiva com efeito de negativa produz os mesmos efeitos das certidões negativas, não compete ao Administrador fazer distinção entre elas, de modo que, prevendo a aceitação de certidão negativa de débitos, deverá obrigatoriamente receber a certidão positiva com efeito de negativa como apta à comprovação da regularidade fiscal dos licitantes. (TCEMG, Denúncia n. 1031673, Rel. Cons. Gilberto Diniz, Segunda Câmara, 07/06/2018)

No caso vertente, muito embora o Item 8.3 tenha elencado, dentre os documentos necessários à habilitação jurídica dos licitantes, as certidões negativas de débito fiscal e trabalhista, a análise dos documentos que compõem a fase externa do Pregão Presencial nº 175/2015 (fls. 282/493) revela que o pregoeiro responsável pela condução do certame admitiu como válidas duas certidões positivas com efeitos de negativas (fls. 334 e 362), deferindo, assim, a habilitação da empresa licitante Trivale Administração Ltda. (fl. 362).

Fica evidente, portanto, que a impropriedade averiguada na redação do Item 8.3 do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015 constitui mera atecnia redacional, o que ilide, por conseguinte, a configuração de erro grosseiro para fins de responsabilização pessoal dos gestores do Município de Guimarães, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/42. Até mesmo porque a exigência expressa de certidão negativa de débito, por si só, não configura irregularidade grave, a ponto de justificar a apenação dos responsáveis pelo certame:

Embora não haja irregularidade na exigência de certidão negativa de débito para comprovação da regularidade fiscal, é recomendável que a Administração inclua nos editais a possibilidade de apresentação de certidão positiva com efeitos de negativa para deixar mais clara a opção aos licitantes interessados. (TCEMG, Denúncia n. 858505, Rel. Cons. Mauri Torres, Primeira Câmara, 05/12/2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

É razoável a exigência de Certidão Negativa de Débito, sem indicação expressa da possibilidade de apresentação da Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa, uma vez que o Código Tributário Nacional – CTN equipara as duas Certidões. (TCEMG, Denúncia n. 886460, Rel. Cons. Sebastião Helvécio, Primeira Câmara, 10/10/2017)

Não obstante, com vistas a se evitar possíveis violações à isonomia e restrições à competitividade, sugere-se a emissão de recomendação aos gestores do Município de Guimarães, para que, nos próximos certames, se abstenham de exigir, dentre os requisitos previstos em edital para a habilitação no certame, a apresentação de certidão negativa, exigindo-se, em substituição, a apresentação de certidões comprobatórias da regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes.

II. 9 Da deficiência do Termo de Referência

No entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Termo de Referência elaborado no âmbito do Pregão Presencial nº 175/2015 estaria incompleto, não contemplando, em sua inteireza, os elementos necessários para sua perfeita caracterização, conforme orientação do Tribunal de Contas da União.

Nas razões apresentadas, os defendentes alegam, em síntese, que: i) o Termo de Referência que ampara o Procedimento Licitatório nº 62/2015 atenderia as exigências para a licitação em questão; ii) as exigências estabelecidas pelo Decreto nº 3.555/00 somente se aplicariam à União.

Todavia, merecem prosperar as razões ministeriais.

Como sabido, é no Termo de Referência, ato essencial ao pregão, que o administrador público fará constar a descrição detalhada do objeto, bem como o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro de execução do contrato. Trata-se de instrumento técnico que tem por objetivo subsidiar a atuação da Administração Pública com informações úteis à avaliação dos custos e execução estratégica do contrato.

Nesse contexto, afastadas as filigranas que possam comprometer o acirramento da competitividade, faz-se necessário que a especificação do objeto licitado seja feita de maneira pormenorizada, em consonância com as reais necessidades do órgão solicitante. Busca-se, com isso, evitar que o poder público se veja obrigado a arcar com soluções e custos operacionais adicionais, não previstos no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

contrato, ou, ainda, que sofra o ônus de custear uma atividade executada de maneira diversa da pretendida, por simples falta de previsão no instrumento de planejamento (TCEMG, Denúncia n. 875344, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Segunda Câmara, 14/11/13).

Ademais, não se pode olvidar que, quando a licitação tiver como objeto o fornecimento de bens ou serviços, far-se-á necessária a correspondente indicação dos quantitativos pretendidos, ainda que estimados, em cumprimento ao comando do art. 7º, §4º, da Lei nº. 8.666/93.

Em específico, o art. 4º, inciso XX, do Decreto Estadual nº 44.786/08, bem como o art. 8º, inciso II, do Decreto Federal nº 3.555/00, preveem a necessidade de o termo de referência contemplar os elementos mínimos necessários à verificação dos seguintes aspectos: i) compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária; ii) julgamento e classificação das propostas, considerando os preços praticados no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda os constantes do sistema de registro de preços; iii) definição da estratégia de suprimento; iv) definição dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço; v) definição do prazo de execução do contrato.

No entanto, compulsando-se os autos, verifica-se que o Termo de Referência (fls. 232/234) que instrui o Pregão Presencial nº 175/2015 não cumpre, com rigor, os requisitos estabelecidos na legislação mineira, a despeito do que alegam os defendentes. Em especial, a insuficiência do Termo de Referência que acompanha o instrumento convocatório é caracterizada pela descrição precária do objeto e pela ausência de indicação dos métodos de execução dos serviços contratados, fatos que propiciam a formalização de contratos sem mecanismos de controle para a gestão contratual, potencializando-se, assim, os riscos de desperdícios de recursos públicos:

O termo de referência incompleto ou inconsistente não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, bem como conduz à formalização de contratos sem mecanismos adequados para a gestão contratual, com consequente desperdício de recursos públicos. (TCEMG, Representação n. 835929, Rel. Cons. Mauri Torres, Primeira Câmara, 05/09/2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Salienta-se, ademais, a inexistência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, tal como mencionado anteriormente, o que teria o condão de maximizar os riscos de lesão ao erário, pois, ainda que os serviços de manutenção mecânica, as peças, os acessórios e os combustíveis não constituam o objeto direto do certame, é certo que seus preços detêm influência sobre o valor final pago pelo Município de Guimarães, a título de taxa de administração, de modo que deveriam ter sido levados em consideração na fase de planejamento que antecedeu a deflagração do certame, externada por meio do Termo de Referência.

Finalmente, deve-se registrar que, ao contrário do que fora alegado pelos defendentes, nada obsta a que as disposições do Decreto Federal nº 3.555/00, ou, ainda, do Decreto Estadual nº 44.786/08, sejam tomadas como referenciais normativos para avaliação da regularidade do Pregão Presencial nº 175/2015. Primeiro, porque inexistente remissão a regulamento específico, haja vista que o preâmbulo do Edital faz menção somente à Lei Federal nº 8.666/93 e à Lei Federal nº 10.520/02. Segundo, porque o próprio Item 14.5 do Edital (fl. 231) prevê a aplicação subsidiária das disposições constantes do Decreto Federal nº 3.555/00 ao Pregão Presencial nº 175/2015, para solução dos casos omissos.

Por todo o exposto, considerando que o Termo de Referência anexo ao Pregão Presencial nº 175/2015 não atendeu, de maneira integral, aos requisitos impostos pela legislação (art. 8º, inciso II do Decreto Federal nº 3.555/00), considera-se mantida a irregularidade apontada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

II. 10 Da divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato

Segundo apurado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Item 13.1 do Edital do Pregão Presencial nº 175/2015 traria previsão em sentido contrário àquela condita na Cláusula Terceira da minuta contratual anexa ao instrumento convocatório (fl. 183), no que toca à possibilidade de prorrogação do contrato administrativo.

Considerando a prevalência das disposições do instrumento convocatório, o *Parquet* solicitou a intimação dos responsáveis para que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

promovessem a alteração da minuta contratual, ou, em caso de já ter sido assinado o respectivo contrato, absterem-se de prorrogar o prazo de vigência inicial.

Em resposta, os defendentes informaram que, a despeito da contradição entre o Edital e a minuta, o contrato decorrente do Pregão Presencial nº 175/2015 fora celebrado sem prorrogação.

Como bem pontuado pela representante do *Parquet* Especial, em havendo divergência entre as cláusulas do Edital e as da minuta contratual, aquelas deverão prevalecer sobre estas. Isso ocorre não somente por força do que dispõe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º, *caput*, Lei Federal nº 8.666/93), mas porque, em se tratando de licitação para registro de preços, a dilação temporal da vigência da ata assinada é vedada pela própria legislação, nos termos do art. 12 do Decreto Federal nº 7.892/13:

Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 2º A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.

Nesse sentido, analisando-se o caso vertente, percebe-se que, ainda que tenha havido divergência entre as disposições do Edital e da minuta contratual, no ajuste final com o autor da melhor proposta de preços, a Administração do Município de Guimarães tratou de proscrever, em cláusula expressa (Cláusula 13 – fl. 231), a prorrogação do prazo de vigência para além dos 12 (doze) meses inicialmente pactuados, atendendo-se, assim, ao disposto na legislação de regência (art. 12 do Decreto Federal nº 7.892/13).

Ademais, em consulta ao SICOM, verifica-se que, em meados de 2016, foi realizado novo certame para contratação do mesmo objeto (Procedimento Licitatório nº 054/2016), cuja data de abertura (14/06/2016) se aproxima do término



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

da vigência do ajuste anteriormente entabulado, assinado em 23 de junho de 2015, para valer por 12 (doze) meses, o que reforça o entendimento de que o contrato anterior não teve sua duração postergada.

Sendo assim, considerando que a determinação exarada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas foi, na prática, respeitada, entende esta Unidade Técnica pelo acolhimento do apontamento ministerial, sugerindo-se a expedição de recomendação aos gestores do Município de Guimarães para que observem a necessária adequação das cláusulas da minuta contratual aos termos do instrumento convocatório.

III. Conclusão

Encerrada a análise das defesas apresentadas pela Sra. Maria da Gloria dos Reis, ex-Prefeita do Município de Guimarães, e do então Pregoeiro, Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, esta Unidade Técnica opina pela:

a) pela improcedência do seguinte apontamento:

- burla ao dever de licitar e ofensa aos princípios da isonomia, economicidade e moralidade;

b) pela procedência dos seguintes apontamentos:

- exigência excessiva de comprovação de vasta rede de postos e oficinas credenciados;
- ausência de justificativa para contratação;
- deficiente pesquisa de preços;
- ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e demanda estimados;
- ausência de parcelamento do objeto licitado;
- vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- exigência de certidões negativas de débito;
- divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato;
- deficiência do termo de referência.

Entende-se como responsáveis pelas irregularidades apuradas no âmbito do Pregão Presencial nº 175/2015 a Sra. Maria da Gloria dos Reis, ex-Prefeita do Município de Guimarães, por ter subscrito o Edital (fl. 88) e homologado o certame (fl. 370), e o ex-Pregoeiro, Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, o qual também subscreveu o instrumento convocatório (fl. 88). Por conseguinte, sugere-se a aplicação de multa, nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar nº 102/08, e do art. 318, II, da Resolução TCEMG nº 12/08.

Finalmente, no que diz respeito aos apontamentos referentes à exigência de certidão negativa e à divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato, reitera-se a sugestão para que se expeça tão somente recomendação aos representantes do Município de Guimarães, para que, nos próximos certames: i) se abstenham de exigir, dentre os requisitos de habilitação, certidão negativa, exigindo-se, em substituição, a prova da regularidade fiscal e trabalhista; ii) assegurem a compatibilidade entre as cláusulas do instrumento convocatório do certame e as da minuta contratual anexa.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 12 de agosto de 2019.

Fernando Geraldo Leão Simões
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo
Matrícula 32422