



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS



TERMO DE ABERTURA DE VOLUME

Em 12/08/2019 faço a abertura do volume nº 3 referente ao processo nº 951973 sendo que o volume nº 2, encerrou-se com o Termo de fl. 497.

Certifico que o primeiro documento deste volume, à fl. 499 é:

TERMO DE ABERTURA

4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
SÔNIA MARIA DE SÁ FERREIRA



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 oficiais 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.



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.

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 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.

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

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 trazidos pelo modelo de gerenciamento em comparação com o sistema tradicional, lastreada

503

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 quarteirização 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

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 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

505
Jo

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.

~~H~~ 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 Gloria 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.

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, competete 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

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.

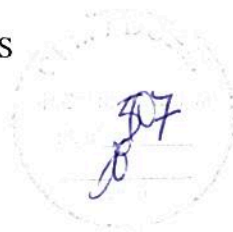
A relevância de tal prática é respaldada pela legislação brasileira de licitações e contratos e pela legislação do pregão, que, a todo tempo, exigem do administrador que diligencie no sentido de instruir as contratações públicas, em suas diversas modalidades procedimentais, com orçamento detalhado de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

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

(...)

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 inexistente, 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 cotação 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 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 referencias, 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 inexecutáveis, 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)

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

N 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 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,

509

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

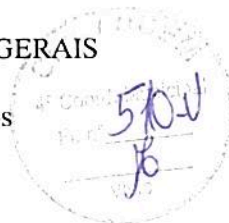
Como se vê, os representantes do Município de Guimarães falharam ao não instruir o Pregão Presencial nº 175/2015 com documentos hábeis a demonstrar um

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 usais; 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 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 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, 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).

512
8

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:

(...)

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 inexecutáveis. 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 inexecutabilidade 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 a efetiva caracterização de uma proposta como inexecutável 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 executável, 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:

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.

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)

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.



~~IX.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 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)

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 inexistem 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 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 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;
- 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



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

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



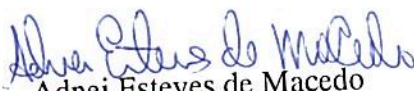
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo n.: 951.973
Natureza: Denúncia
Órgão: Prefeitura Municipal de Guimarania
Exercício: 2015

De acordo com a análise de recurso às fls. 500 a 517, encaminho os presentes autos ao Ministério Público de Contas, nos termos do despacho de fl. 495.

4ª CFM/DCM, 13 de agosto de 2019.


Adnei Esteves de Macedo

Coordenador da 4ª CFM/DCM

TC 2761-5



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.062/2019
Autos n.: 951.973
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Guimarães
Entrada no MPC: 14/08/2019

PARECER

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Trata-se de Denúncia formulada por Link Card Administração de Benefícios Ltda., na qual se questiona a legalidade do Processo n. 62/2015, Pregão Presencial n. 175/2015, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Guimarães, cujo objeto é a o registro de preços para a prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento de veículos através de postos credenciados e da manutenção da frota através do fornecimento de cartões magnéticos para serem utilizados em veículos oficiais ou locados pelos órgãos/entidades do município.
2. Aduziu a denunciante que seriam irregulares os itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital por exigirem *"comprovação de uma vasta rede credenciada incompatível com as reais necessidades"* da Prefeitura, restringindo indevidamente a competitividade no certame. (fls. 01/11)
3. A inicial foi instruída com os documentos de fls. 12/46.
4. Posteriormente à manifestação da Coordenadoria de Protocolo e Triagem (fls. 47/48), foi recebida a Denúncia (fls. 49).
5. O Conselheiro Relator, então, determinou a intimação dos responsáveis para encaminharem a esta Corte de Contas toda documentação relativa ao certame, inclusive o contrato eventualmente celebrado, sob pena de multa. (fls. 52/53)
6. Intimados, os responsáveis prestaram as informações de fls. 63 e enviaram a documentação de fls. 64/197.
7. Depois de juntada nova manifestação da denunciante (fls. 201/246), a Unidade Técnica realizou o exame de fls. 248/251, assim concluído:

Ante o exposto, após análise das supostas irregularidades apontadas na Denúncia, em análise inicial, nos termos da fundamentação acima, esta Unidade Técnica entende pela sua improcedência em face ao Edital Retificado, no que tange ao apontamento de ser excessivo o número de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

postos de combustíveis e nº oficinas (itens 9.4.2 e 9.4.3 do Edital Retificado).

Considerando regular o Edital Retificado no que se refere à apresentação de Declaração de credenciamento de 300 (trezentos) postos de combustíveis, conforme distribuição geográfica prevista no item 9.4.2; e, também, na exigência de Declaração de credenciamento das oficinas e autopeças indicadas pela Contratante, como disposto no item 9.4.3, entende-se que pode ser dado prosseguimento ao processo licitatório.

8. Após, o Ministério Público de Contas apresentou a manifestação preliminar de fls. 254/262, na qual assevera que a retificação do edital não afastou a irregularidade apontada pela denunciante (ausência de justificativa técnica para a exigência excessiva de vasta rede de postos e oficinas credenciados, restringindo indevidamente a competitividade no certame), além de aditar a Denúncia em relação às seguintes irregularidades:

- 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.

9. Citados, a Sra. Maria da Glória dos Reis, Prefeita Municipal e subscritora do edital, e o Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, Pregoeiro e subscritor do edital, apresentaram defesa conjunta às fls. 272/280, instruída com os documentos de fls. 281/493.

10. Seguiu-se o reexame da Unidade Técnica às fls. 500/517, assim concluído:

Encerrada a análise das defesas apresentadas pela Sra. Maria da Glória 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- 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;
- 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 Glória 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.

11. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

12. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

13. Inicialmente, este órgão ministerial registra que evolui quanto ao apontamento de "burla ao dever de licitar e ofensa aos princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade", exposto na manifestação preliminar, apresentada em outubro de 2015.

14. De modo semelhante ao exposto no reexame da Unidade Técnica, este órgão ministerial passou a entender ser admissível a adoção do modelo de contratação de gerenciamento de frota em substituição ao modelo tradicional de licitação de aquisição de bens (combustível) e contratação de serviços



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

(manutenção de veículos), desde que preenchidos determinados requisitos.

15. O Tribunal de Contas da União tem aceitado o modelo gerencial em questão em situações peculiares, em que tenha sido demonstrada de maneira detalhada a vantajosidade operacional e econômica obtida com a substituição do modelo. É o caso, por exemplo, da Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro, em que se assinalou um potencial de redução de gastos de mais de um milhão por ano, conforme se observa do seguinte trecho:

Diante do exposto, considero que os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa estariam sendo atendidos pela nova sistemática proposta, com o que estaria demonstrada, em tese, a inexistência de óbices jurídicos à adoção do modelo sugerido.

21. Cabe agora averiguar os aspectos operacionais envolvidos.

22. **Como visto há pouco, o tamanho, a dispersão e as condições de uso da frota de veículos do DPF são singulares.** Em consequência, como se vê nos autos, inúmeros problemas têm surgido para aquele órgão, tais como: indisponibilidade prolongada de viaturas, inexistência de oficinas adequadas em diversas localidades, atrasos em reparos, má qualidade de serviços, manutenção de estruturas dispendiosas de controle e outras. Com isso, termina por haver certo comprometimento da eficácia e da eficiência da atuação da força policial, que deixa de dispor de transporte adequado a qualquer tempo e lugar.

23. O novo modelo adotado é uma tentativa de solucionar tais dificuldades. Além das prováveis reduções de custos dos serviços – já obtidas em contratos de fornecimentos de outros tipos de produtos onde foi adotada a sistemática inovadora, conforme apontado nos autos – haverá redução de custos administrativos do DPF com controle da manutenção dos veículos, além de implementação de Avanços gerenciais que favorecerão uma melhor gestão da frota, com reflexos positivos sobre as ações policiais.

24. Além disso, estaria sendo resolvido o problema do freqüente e inadequado uso de suprimentos de fundos que tem caracterizado o atual modelo.

25. Com tais mudanças, estaria atendido, assim, também o princípio da eficiência.

26. 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.

(...)

[...] o documento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 304/315, v. 1), versando sobre o uso do sistema de gerenciamento de frota do DPF no abastecimento de combustíveis - embora de objeto diverso ao que ora se analisa (manutenção) -, **assinala um potencial de redução de gastos da ordem de R\$ 1,76 milhão por ano**, o que, ao sentir do [...], tornam



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

otimistas as expectativas quanto à diminuição de custos pela implementação de tal sistema de gerenciamento para manutenção de veículos (Acórdão nº 2731/2009, Plenário).

16. Verifica-se, no entanto, que o abastecimento e a manutenção de veículos da frota da Polícia Rodoviária Federal possui características absolutamente distintas do abastecimento e da manutenção dos veículos da frota do Município de Guimarães.

17. Não se observou no edital ora analisado a demonstração *in concreto* e detalhada na fase interna do procedimento licitatório da vantagem econômica e operacional do gerenciamento de frota em detrimento do sistema tradicional de contratação.

18. Não foram demonstrados dados como a finalidade de cada veículo que compõe a frota municipal, a distância média mensal percorrida pelos veículos e o número médio de deslocamentos para outros municípios, entre outros fatores relevantes. Nem mesmo dados sobre as despesas com as contratações fragmentadas pretéritas que possibilitassem a conclusão sobre a eficiência e economicidade do novo modelo de gestão adotado.

19. Em outro processo, o TCU determinou ao órgão fiscalizado: “1.6.2 – *demonstre eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos e pareceres prévios efetuados*” (Acórdão 1040/2012 – 2º Câmara).

20. A Corte de Contas Mineira¹ possui semelhante entendimento a respeito da questão:

[...] No caso concreto, **observa-se que não foi realizado estudo para análise da viabilidade e da vantajosidade da contratação conjunta das atividades constantes do objeto**, valendo ressaltar que a realidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, da Polícia Federal da Superintendência de Rondônia e do Tribunal Regional do Trabalho 14ª Região é bem diferente da encontrada no município de Joaquim Felício, pelo que não podem servir como parâmetro.

Da simples leitura do objeto do procedimento licitatório em análise verifica-se que ele engloba itens que poderiam ser facilmente divididos em 5 (cinco) grupos distintos, conforme enumerados anteriormente, o que deixa patente a amplitude do escopo da contratação pretendida.

Assim sendo, considerando que em nenhum momento se comprovou motivação atinente à inviabilidade técnica ou econômica para o não parcelamento do objeto licitado, **ratifico a irregularidade apontada** por inobservância do disposto no art. 15, IV, e no art. 23, §1º da Lei 8666/93, sujeitando à aplicação de multa a Sra. Laira Danielle Soares da Costa,

¹ TCE/MG, Denúncia n. 951.250, 2º Câmara, Rel. Cons. Wanderley Ávila, j.15/09/16.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Pregoeira e subscritora do edital; e o Sr. Célio Caldeira da Fonseca Filho, Prefeito Municipal, que autorizou a abertura da licitação nesses termos.

21. Observa-se que tem se multiplicado de forma rápida entre os municípios mineiros a opção pela contratação do serviço de gerenciamento de abastecimento e manutenção de frota de veículos, **merecendo o tema atenção do Tribunal de Contas de Minas Gerais para coibir a realização de licitações desprovidas de justificativa técnica adequada.**

22. Diante do acima exposto, o Ministério Público de Contas entende que no caso concreto ora examinado não restou provada a *concreta* vantagem, econômica e operacional, do procedimento de gerenciamento de frota em detrimento de eventual licitação a ser realizada diretamente entre os fornecedores de combustíveis e de serviços de manutenção de veículos.

23. Saliente-se que a ausência de justificativa para a contratação foi apontada no item II da manifestação preliminar do Ministério Público de Contas (fls. 257-v/258), irregularidade esta mantida pela Unidade Técnica no reexame de fls. 500/517.

24. Com relação às demais irregularidades apontadas nos autos, o Ministério Público de Contas adota a fundamentação exposta no estudo de fls. 500/517 elaborado pela Unidade Técnica para também concluir pela procedência da Denúncia em razão das seguintes irregularidades: (i) exigência excessiva de comprovação de vasta rede de postos e oficinas credenciados; (ii) ausência de justificativa para contratação; (iii) deficiente pesquisa de preços; (iv) ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e demanda estimados; (v) ausência de parcelamento do objeto licitado; (vi) vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero; (vii) exigência de certidões negativas de débito; (viii) divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato; (ix) deficiência do termo de referência.

25. Necessário ressaltar que, excluídas as irregularidades atinentes à exigência de certidão negativa de débito e à divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato, todas as demais irregularidades acima descritas são graves, ensejando a aplicação de multa aos responsáveis.

CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

a) pela procedência da Denúncia em razão das seguintes irregularidades:

a.1) exigência excessiva de comprovação de vasta rede de postos e oficinas credenciados;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- a.2) ausência de justificativa para contratação;
- a.3) deficiente pesquisa de preços;
- a.4) ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e demanda estimados;
- a.5) ausência de parcelamento do objeto licitado;
- a.6) vedação da apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero;
- a.7) exigência de certidões negativas de débito;
- a.8) divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato;
- a.9) deficiência do termo de referência.
- b) **pela aplicação de multa individual**, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, à Sra. Maria da Glória dos Reis, Prefeita Municipal e subscritora do edital, e ao Sr. Eder Leidson de Souza Rodrigues, Pregoeiro e subscritor do edital, em razão das irregularidades acima descritas na alíneas "a.1" até "a.6" e "a.9";
- c) **pela expedição da recomendação** proposta pela Unidade Técnica aos atuais gestores municipais **quanto às irregularidades acima descritas na alínea "a.7" e "a.8"**.

27. Por fim, o Ministério Público de Contas **requer, ainda, seja adotada a necessária celeridade na tramitação e no julgamento da presente Denúncia, recebida em 09/06/2015 (fls. 49)**, considerando o disposto nos artigos 110-E c/c 110-F e 110-C, inciso V, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, a fim de evitar que ocorra a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

28. É o parecer.

Belo Horizonte, 09 de setembro de 2019.

Cristina Andrade Melo
Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas

DENÚNCIA Nº 951.973

Procedência: Município de Guimarães
Exercício: 2015
Denunciante: Link Card Administração de Benefícios Ltda.
Responsáveis: Eder Leidson de Souza Rodrigues e Maria da Glória dos Reis
Procurador: -
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido liminar de suspensão do certame, formulada pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, deflagrado pelo Município de Guimarães, com vistas ao registro de preços dos serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento por postos credenciados, bem como da manutenção dos veículos integrantes da frota municipal, mediante sistema informatizado e fornecimento de cartões magnéticos (fls. 01/11).

Em 09/06/15, a presente denúncia foi recebida nesta Corte, por meio do despacho de fl. 49.

Após o processo ser distribuído ao conselheiro Mauri Torres (fl. 50), o pedido liminar de suspensão do certame foi por ele indeferido, em virtude da ausência de prazo para análise das irregularidades denunciadas, sendo determinada também a intimação do Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro e subscritor do edital, e da Senhora Maria da Glória dos Reis, chefe do Poder Executivo municipal à época, para que encaminhassem cópia integral das fases interna e externa do pregão (fls. 52/53).

Em resposta às intimações, foram juntados aos autos os documentos de fls. 63/197, mediante os quais os responsáveis esclareceram que a impugnação interposta pela denunciante fora parcialmente acolhida pela Administração, que optou por reduzir o número de oficinas e postos credenciados exigido, com o intuito de evitar uma possível restrição à competitividade.

Ato contínuo, a denunciante remeteu a esta Corte manifestação complementar de fls. 201/211, no bojo da qual reforçou os fatos denunciados, argumentando que as correções implementadas no edital do pregão, decorrentes do acolhimento de sua impugnação pelo município, não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada.

Remetido o processo à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, essa concluiu, no relatório de fls. 248/251, pela improcedência da suposta falha denunciada, considerando regular o edital retificado, no que tange aos itens 9.4.2 e 9.4.3.

O Ministério Público de Contas, em contraposição, posicionou-se pela manutenção do apontamento denunciado, na manifestação preliminar de fls. 254/262v, requerendo, ainda, o aditamento da denúncia, a citação dos responsáveis, bem como a intimação dos gestores municipais para que enviassem cópia integral do processo licitatório a partir da abertura da

sessão pública do pregão, informando quantos licitantes ofereceram propostas e qual delas foi declarada vencedora.

Acolhendo o pronunciamento ministerial, o então relator determinou, mediante o despacho fl. 265, além das respectivas citações, que o Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues e Senhora Maria da Glória dos Reis encaminhassem a documentação especificada à fl. 262v.

Regularmente citados (fls. 268/271), os responsáveis apresentaram a defesa conjunta de fls. 272/280 e os documentos de fls. 281/493.

Em 18/02/19, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno desta Corte (fl. 496).

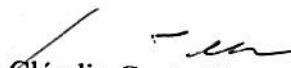
Devido à celebração do Contrato nº 59 (fls. 484/488), proveniente do Pregão Presencial nº 175/15, o processo foi remetido à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM (fl. 497), que, ao examinar as teses defensivas, concluiu, no relatório de fls. 500/517, pela procedência da maioria das irregularidades apontadas, propondo, à vista disso, a aplicação de multa aos responsáveis, bem como a expedição de recomendações à Administração municipal.

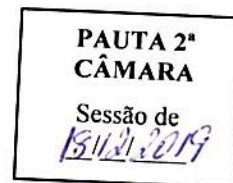
O *Parquet* de Contas acompanhou o entendimento técnico no parecer de fls. 519/522.

É o relatório, no essencial.

À **Secretaria da Segunda Câmara**, para inclusão em pauta.

Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2019.


Cláudio Couto Terrão
Conselheiro Relator



Atuado 1989.3

DENÚNCIA N. 951973

Denunciante: Link Card Administração de Benefícios Ltda., por meio do sócio administrador Marcelo de Oliveira Lima

Órgão: Prefeitura Municipal de Guimarães

Responsáveis: Eder Leidson de Souza Rodrigues e Maria da Glória dos Reis

MPTC: Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. EXIGÊNCIA DE VASTA REDE CREDENCIADA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA PESQUISA DE PREÇOS. DEFICIÊNCIA NA INDICAÇÃO DOS QUANTITATIVOS A SEREM FORNECIDOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. VEDAÇÃO À PROPOSTA DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS FISCAIS E TRABALHISTAS. DEFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE EDITAL E MINUTA CONTRATUAL. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTAS.

1. A Lei de Licitações e Contratos veda a inclusão, nos atos convocatórios, de exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. A exigência de que a empresa a ser contratada possua, no mínimo, 300 (trezentos) estabelecimentos credenciados em 09 (nove) municípios distintos, sem apresentar motivação legal ou justificativa técnica para tanto, restringe o caráter competitivo da licitação.

2. A Administração deve fundamentar adequadamente os seus atos, convertendo os estudos e opiniões técnicas em pareceres e documentos que possam ser utilizados tanto pelos controles interno e externo quanto pela própria Administração, como parâmetros para avaliar as decisões tomadas.

3. Conforme disposto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos valores orçados com aqueles praticados no mercado.

4. Os arts. 14, 38, *caput*, e 40, I, da Lei nº 8.666/93, bem como o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02 preveem que o objeto licitado deverá ser definido de modo preciso, claro e suficiente, no bojo do edital. A adequada caracterização do objeto do certame viabiliza a perfeita compreensão acerca do que a Administração pretende contratar e, consequentemente, uma melhor quantificação das propostas pelos licitantes.

5. O Tribunal de Contas da União vem se manifestando no sentido de que o parcelamento do objeto deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou à Administração.

6. O Tribunal de Contas da União considera que o oferecimento de propostas com taxa de administração zero ou negativa não as torna, de plano, inexequíveis, devendo ser avaliada sua exequibilidade no caso concreto.

7. Se a própria lei determina que a certidão positiva com efeito de negativa produz os mesmos efeitos das certidões negativas, não compete ao gestor 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 e trabalhista dos licitantes.

8. O Termo de Referência é o documento que substitui o Projeto Básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, constituindo elemento de suma importância que descreve minuciosamente todos os elementos imprescindíveis para a formalização da contratação.

9. Existindo divergências, as cláusulas do edital prevalecerão sobre as regras contratuais não apenas em virtude do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado pelo *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93, mas, porque, em se tratando de licitação para registro de preços, a dilação do prazo de vigência da ata assinada é vedada pelo art. 12 do Decreto Federal nº 7.892/13.

Segunda Câmara
38ª Sessão Ordinária – 18/12/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido liminar de suspensão do certame, formulada pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, deflagrado pelo Município de Guimarães, com vistas ao registro de preços dos serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento por postos credenciados, bem como da manutenção dos veículos integrantes da frota municipal, mediante sistema informatizado e fornecimento de cartões magnéticos (fls. 01/11).

Em 09/06/15, a presente denúncia foi recebida nesta Corte, por meio do despacho de fl. 49.

Após o processo ser distribuído ao conselheiro Mauri Torres (fl. 50), o pedido liminar de suspensão do certame foi por ele indeferido, em virtude da ausência de prazo para análise das irregularidades denunciadas, sendo determinada também a intimação do Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro e subscritor do edital, e da Senhora Maria da Glória dos Reis, chefe do Poder Executivo municipal à época, para que encaminhassem cópia integral das fases interna e externa do pregão (fls. 52/53).

Em resposta às intimações, foram juntados aos autos os documentos de fls. 63/197, mediante os quais os responsáveis esclareceram que a impugnação interposta pela denunciante fora parcialmente acolhida pela Administração, que optou por reduzir o número de oficinas e postos credenciados exigido, com o intuito de evitar uma possível restrição à competitividade.

Ato contínuo, a denunciante remeteu a esta Corte manifestação complementar de fls. 201/211, no bojo da qual reforçou os fatos denunciados, argumentando que as correções implementadas no edital do pregão, decorrentes do acolhimento de sua impugnação pelo município, não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada.

Remetido o processo à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, essa concluiu, no relatório de fls. 248/251, pela improcedência da suposta falha denunciada, considerando regular o edital retificado, no que tange aos itens 9.4.2 e 9.4.3.

O Ministério Público de Contas, em contraposição, posicionou-se pela manutenção do apontamento denunciado, na manifestação preliminar de fls. 254/262v, requerendo, ainda, o aditamento da denúncia, a citação dos responsáveis, bem como a intimação dos gestores municipais para que enviassem cópia integral do processo licitatório a partir da abertura da sessão pública do pregão, informando quantos licitantes ofereceram propostas e qual delas foi declarada vencedora.

Acolhendo o pronunciamento ministerial, o então relator determinou, mediante o despacho de fl. 265, além das respectivas citações, que o Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues e a Senhora Maria da Glória dos Reis encaminhassem a documentação especificada à fl. 262v.

Regularmente citados (fls. 268/271), os responsáveis apresentaram a defesa conjunta de fls. 272/280 e os documentos de fls. 281/493.

Em 18/02/19, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno desta Corte (fl. 496).

Devido à celebração do Contrato nº 59 (fls. 484/488), proveniente do Pregão Presencial nº 175/15, o processo foi remetido à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM (fl. 497), que, ao examinar as teses defensivas, concluiu, no relatório de fls. 500/517, pela procedência da maioria das irregularidades apontadas, propondo, à vista disso, a aplicação de multa aos responsáveis, bem como a expedição de recomendações à Administração municipal.

O *Parquet* de Contas acompanhou o entendimento técnico no parecer de fls. 519/522.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, versam os autos sobre denúncia apresentada pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, deflagrado pelo Município de Guimarães, com vistas ao registro de preços dos serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento por postos credenciados, bem como da manutenção dos veículos que compõem a frota municipal, mediante sistema informatizado e fornecimento de cartões magnéticos.

A) Da irregularidade apontada pela denunciante

A denunciante elencou, às fls. 01/11, a seguinte irregularidade no edital do certame, a qual passo a analisar à luz das manifestações técnicas e do Órgão Ministerial:

A.1 – Da exigência de vasta rede credenciada

Consoante alegado às fls. 06/11, os itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital do pregão contêm exigências excessivas, em violação ao disposto no art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02, c/c art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, na medida em que impõem à licitante vencedora do certame a obrigação de comprovar a posse de farto número de postos de combustíveis e oficinas credenciadas, o que ultrapassaria substancialmente as reais necessidades do município. Veja-se:

9.4.2 – Apresentar declaração na assinatura do contrato de que possui no mínimo 800 estabelecimentos credenciados, sendo que deverá conter no mínimo as seguintes quantidades e os demais espalhados pelos Estados:

- a) Guimarães: 01 posto
- b) Patrocínio: 15 postos
- c) Uberlândia: 10 postos
- d) Região Metropolitana de Belo Horizonte: 100 postos

- e) Brasília: 50 postos
- f) Cristalina: 1 posto
- g) Paracatu: 3 postos
- h) Bom Despacho: 3 postos
- i) Pará de Minas: 3 postos
- j) São Paulo: 100 postos
- k) Campinas: 10 postos
- l) Sorocaba: 5 postos
- m) Barretos: 3 postos
- n) Miguelopes: 1 posto
- o) Uberaba: 10 postos
- p) Rio de Janeiro (região metropolitana): 10 postos

9.4.3 – Apresentar na assinatura do contrato declaração de credenciamento das oficinas e autopeças indicadas pela contratante, sendo imprescindível nas seguintes cidades:

- q) Guimarães: 04 oficinas
- r) Patos de Minas: 15 oficinas
- s) Patrocínio: 15 oficinas
- t) Uberaba: 15 oficinas
- u) Uberlândia: 15 oficinas
- v) Região Metropolitana de Belo Horizonte: 15 oficinas
- w) São Paulo: 15 oficinas

Argumentou, ainda, que “certamente 99% (noventa e nove por cento) dos serviços serão realizados nos estabelecimentos credenciados no município de Guimarães/MG, ou seja, no único posto exigido e nas 04 (quatro) oficinas que devem ser credenciadas na cidade”.

Por derradeiro, sustentou que as imposições em comento frustrariam o caráter competitivo do certame e que ao exigir o cadastramento de quantitativo tão elevado de estabelecimentos a Administração estaria agindo com “excesso”, afinal, não foi apresentado nenhum estudo técnico que comprovasse a verdadeira demanda municipal.

Intimados para fins de instrução processual, o Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, então pregoeiro, e a Senhora Maria da Glória dos Reis, chefe do Poder Executivo de Guimarães à época, encaminharam a esta Corte a documentação de fls. 64/197 e informaram, à fl. 63, que a impugnação protocolizada pela denunciante, em 06/08/15, fora parcialmente acolhida pelo Município, o que acarretou a redução do total de postos e oficinas exigido. Senão vejamos:

9.4.2 – Apresentar declaração na assinatura do contrato de que possui no mínimo 300 estabelecimentos credenciados, sendo que deverá conter no mínimo as seguintes quantidades e os demais espalhados pelos Estados:

- a) Guimarães: 01 posto
- b) Patrocínio: 10 postos
- c) Uberlândia: 10 postos
- d) Região Metropolitana de Belo Horizonte: 50 postos

- e) Brasília: 50 postos
- f) São Paulo: 50 postos
- g) Campinas: 10 postos
- h) Barretos: 3 postos
- i) Uberaba: 10 postos

9.4.3 – Apresentar na assinatura do contrato declaração de credenciamento das oficinas e autopeças indicadas pela contratante, sendo imprescindível nas seguintes cidades:

- j) Guimarães: 04 oficinas
- k) Patos de Minas: 10 oficinas
- l) Patrocínio: 10 oficinas
- m) Uberaba: 10 oficinas
- n) Uberlândia: 10 oficinas
- o) Região Metropolitana de Belo Horizonte: 10 oficinas
- p) São Paulo: 10 oficinas

Em complementação à denúncia, a empresa Link Card remeteu ao Tribunal o documento de fls. 201/211, no qual reafirmou o apontamento originalmente apresentado, asseverando que a retificação do edital, decorrente do parcial acolhimento de sua impugnação, não fora capaz de sanar a irregularidade aventada.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, ao analisar os fatos em pauta, assim se pronunciou, às fls. 248/251:

(...) À fl. 163, encontra-se uma cópia da resposta da Administração Municipal, por meio do Sr. Éder Leidson de Souza Rodrigues, Pregoeiro, nos termos da qual fez a justificativa para o número de postos de combustíveis estabelecido e, ainda, informa ter acolhido, em parte, o pedido do impugnante, para reduzir apenas alguns postos credenciados.

Em razão desse acolhimento, a Administração Municipal fez retificação do Edital nº 175/2015, cópia às fls. 164 a 189, alterando o nº de postos credenciados para 300 (trezentos), conforme item 9.4.2 (fl. 172) e o nº de oficinas para 64 (sessenta e quatro), conforme item 9.4.3 (fl. 172).

Também, em razão dessas retificações, alterou-se a data da abertura dos envelopes para o dia 23/06/2015, cópia da publicação, no Diário Oficial da União, do Aviso da nova data, à fl. 191.

Entende esta Unidade Técnica ser razoável o número de postos de combustíveis estabelecido, conforme minuta do novo Edital, cujo Aviso de retificação da data de abertura foi publicado no DOU, fl. 191.

(...)

Por todo o exposto, entende-se pela improcedência da denúncia, após a retificação do Edital (...)

Em sede de manifestação preliminar (fls. 254/262v), o Ministério Público de Contas discordou do entendimento técnico, considerando não afastada a presente falha, devido à ausência de justificativa técnica para a exigência de ampla rede credenciada, notadamente quanto ao número de postos de combustíveis estipulado para capitais como Brasília e São Paulo.

Segundo o Órgão Ministerial, não há nos autos do processo licitatório sequer a informação sobre a quantidade de viagens oficiais efetuadas pelos veículos da frota municipal às cidades

mencionadas no edital, o que impossibilitaria a aferição da razoabilidade do número de estabelecimentos exigido e de sua distribuição geográfica.

Determinada a citação dos responsáveis, esses anexaram à defesa conjunta de fls. 272/280 a certidão expedida pelo Senhor João Manoel do Carmo, chefe da Divisão de Transporte da Prefeitura de Guimarães (fl. 281), na qual constou a quantidade de viagens realizadas com veículos da frota oficial para outros municípios a serviço da Secretaria Municipal de Saúde, com o objetivo de comprovar a alta demanda existente e, assim, justificar a exigência editalícia pela vasta rede de oficinas e postos credenciados.

A 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM, ao proceder ao reexame técnico, concluiu, no relatório de fls. 500/517, pela insuficiência da tese defensiva apresentada para motivar a imposição designada no instrumento convocatório, bem como que a necessidade de demonstração da justificativa técnica não configura ingerência na esfera de discricionariedade do gestor, haja vista que ele tem como dever fundamentar, de maneira circunstanciada, as suas decisões, em consonância com o disposto no art. 20, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657/42, c/c art. 70 da Constituição da República.

Ainda segundo a Unidade Técnica, embora as condições impostas no edital não tivessem obstado, formalmente, a participação de empresas no certame, por tratar-se de exigência a ser comprovada quando da celebração do contrato, em termos efetivos é incontestável que o número vultoso de estabelecimentos exigido acabaria por afastar potenciais interessados no objeto da licitação. O fato de uma única empresa ter comparecido à sessão do pregão, como certificado pela ata de fl. 362, foi utilizado para corroborar o entendimento em tela.

A 4ª CFM aduziu, ademais, que a certidão apresentada pelos defendentes (fl. 281) não supriu o dever de motivação técnica, porquanto não possuiu o nível de detalhamento mínimo necessário para embasar, tecnicamente, os quantitativos almejados no âmbito do pregão, não discriminando elementos como: (a) o levantamento dos veículos da frota municipal; (b) a especificação de demandas estimativas por secretaria; (c) a descrição das rotas usuais; (d) os estudos quanto à localização estratégica dos postos e oficinas em conformidade com o traçado das rotas habituais.

Por derradeiro, a equipe técnica desta Corte sustentou que o sobredito documento teria, ao revés, evidenciado a discrepância entre a demanda editalícia e as viagens efetivamente realizadas no decorrer do exercício de 2015. Senão vejamos:

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.

O *Parquet* de Contas ratificou o entendimento técnico, no parecer de fls. 519/522.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, não admite a previsão, nos processos licitatórios, de cláusulas restritivas à participação dos interessados, consoante se verifica abaixo:

Art. 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente**

permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso).

No mesmo sentido, a Lei de Licitações e Contratos veda a inclusão, nos atos convocatórios, de exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. Isso porque, notoriamente, a Administração deve sempre buscar o maior número de competidores interessados no objeto licitado, com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa.

Por essa razão, no que diz respeito à participação dos licitantes, a Administração Pública deve estar sempre adstrita àquelas condições indispensáveis ao cumprimento do contrato, sob pena de violação ao princípio da competitividade.

Nesse sentido, observe-se os seguintes excertos de deliberações provenientes do Tribunal de Contas da União – TCU:

Evite a inclusão de itens que restringem injustificadamente o caráter competitivo do certame e contrariam, dessa forma, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão nº 2477/09. Processo nº 007.490/2009-5, Representação. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Plenário, sessão de 21/10/09)

É vedado aos agentes públicos incluir nos atos de convocação condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções impertinentes em relação aos interessados. (Acórdão nº 2579/09. Processo nº 012.083/2009-0, Representação. Relator: Ministro Augusto Sherman. Plenário, sessão de 04/11/09)

Em relação às exigências editalícias em procedimentos licitatórios para “quarteirização”, inferem-se do artigo publicado na Revista do TCU, nº 116 de setembro de 2009, de autoria de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, as seguintes orientações, *in verbis*:

À Administração Pública, após concluir pela vantagem de licitar a contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos, **cumpra buscar alternativas que compatibilizem a escolha com o princípio constitucional da ampla competitividade entre os interessados.** Para isso é necessário que avalie a conveniência de exigir-se, no instrumento convocatório, que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de oficinas, cuja largueza definirá, em todo o território nacional, determinada região ou determinados estados.

As localidades habituais de deslocamento da frota é que guiarão a decisão. Se os deslocamentos são restritos a um único estado da federação, por exemplo, basta a exigência de que a empresa gerenciadora conte com uma rede de oficinas credenciadas localizadas apenas no território do estado do órgão que promove a licitação. **A ampliação da rede credenciada para uma região ou para todo o território nacional, sem que isso seja necessário, constitui-se em fator que pode restringir o acesso de empresas do ramo de gerenciamento na licitação e reduzir o universo competitivo sem motivo.**¹ (Grifo nosso)

No caso dos autos, conforme narrado, o Município de Guimarães exigiu, mesmo com a retificação do edital, que a empresa a ser contratada possuísse, no mínimo, 300 (trezentos) estabelecimentos credenciados, sendo 194 (cento e noventa e quatro) postos de combustíveis em 09 (nove) municípios distintos e 64 (sessenta e quatro) oficinas em 07 (sete) cidades diferentes, sem apresentar, contudo, motivação legal ou justificativa técnica para tanto, o que teria o condão de restringir o caráter competitivo da licitação.

¹ Revista do Tribunal de Contas da União. – Ano 41, n. 116 (2009) – Brasília: TCU, págs.: 86-87.

Afinal, as empresas que não contassem, previamente, com uma rede credenciada de tamanho porte, disseminada em localidades tão diversas, poderiam perder o interesse em participar do certame, dado o alto custo envolvido na organização do negócio e o diminuto prazo que lhes poderia ser concedido até a celebração do contrato, prazo esse que nem sequer chegou a ser fixado no edital.

Constata-se, ainda, segundo a Ata de Abertura dos Envelopes, acostada à fl. 362, que apenas a empresa Trivale Administração Ltda. participou do pregão em tela, evidenciando-se claramente quão restritivas eram as cláusulas editalícias.

Diante disso, julgo procedente o apontamento denunciado e reputo irregulares os itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital do Pregão Presencial nº 175/15, os quais feriram gravemente a competitividade do certame em apreço.

B) Das irregularidades objeto de aditamento pelo Ministério Público de Contas

Tendo o *Parquet* de Contas aditado a presente denúncia, passa-se agora ao exame das irregularidades elencadas na manifestação ministerial de fls. 254/262v:

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

B.2 – Da ausência de justificativa para a contratação

O Ministério Público de Contas – MPC afirmou, às fls. 256/257v, que, malgrado o item 1.1 do edital tenha descrito o objeto licitado como registro de preços para a prestação de serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento e da manutenção da frota de veículos oficiais, mediante o fornecimento de cartões magnéticos, o cerne do pregão, ou seja, a demanda a ser verdadeiramente suprida pelo município era a aquisição de combustíveis e a contratação de serviços de manutenção dos automóveis.

Dessa forma, para o Órgão Ministerial, mesmo com a conclusão do presente certame, as sobreditas contratações não seriam antecedidas de licitação, pois no procedimento em foco não houve disputa entre os licitantes em torno dos preços dos combustíveis ou das peças e da mão de obra empregadas na manutenção da frota veicular, o que constituiria burla ao dever de licitar. Afinal, o contrato decorrente do pregão seria pactuado exclusivamente com a empresa gerenciadora da rede de estabelecimentos, não havendo qualquer vínculo entre a Administração e os postos de combustível ou as oficinas credenciadas.

Além do mais, de acordo com o *Parquet*, o certame teria violado também os princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade, cuja observância na seara das licitações é imposta tanto pela Constituição da República quanto pelo art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

A ofensa aos princípios da isonomia e da moralidade teria decorrido da possibilidade de a Administração direcionar a contratação a quem melhor lhe aprouvesse, uma vez que ela poderia escolher qualquer dos postos ou oficinas mecânicas credenciadas junto à empresa vencedora do pregão para adquirir o combustível ou efetuar a manutenção dos automóveis.

A lesão ao princípio da economicidade, consoante o apontamento de fl. 257, foi observada, na medida em que a licitação propiciou ao Município de Guimarães somente o pagamento da menor taxa de administração sobre os valores do combustível adquirido e dos serviços de manutenção prestados, os quais, por sua vez, seriam determinados pelos estabelecimentos credenciados.

Logo, uma taxa de administração irrisória, segundo o entendimento ministerial, não asseguraria, necessariamente, à municipalidade a obtenção de proposta mais vantajosa, podendo acarretar, inclusive, sobrepreço nas aquisições e serviços, porquanto a empresa contratada para a gestão

da frota seria remunerada por meio da comissão cobrada dos postos e oficinas credenciadas, que embutiriam tal custo no preço cobrado da Administração.

O Ministério Público de Contas encerrou seu primeiro apontamento sustentando a irregularidade do presente certame, sob a alegação de que a contratação de empresa para o gerenciamento de frota não poderia substituir a licitação a ser realizada diretamente entre o ente federativo e os fornecedores de combustíveis ou os prestadores de serviços de manutenção veicular.

Todavia, pelo princípio da eventualidade, acaso esta Corte viesse a julgar regular a adoção do novo sistema de gestão, o *Parquet* identificou como irregular também a ausência, nos autos, de justificativa para a realização da contratação, nos moldes definidos no edital, o que iria de encontro à norma inscrita no art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02 (fls. 257v/258).

Regularmente citados, os responsáveis argumentaram, na defesa conjunta de fls. 272/280, que o modelo de gestão de frota proposto pelo município tem sido adotado em diversos níveis da Administração Pública e, até mesmo, no âmbito do Poder Judiciário. A fim de comprovar a ausência de irregularidade na contratação de empresa para a prestação de serviços de administração e gerenciamento informatizado do abastecimento e da manutenção dos veículos oficiais, colacionaram extratos e avisos de licitações do Supremo Tribunal Federal – STF, do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará – TRE/CE, do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG e da Fundação Nacional de Artes – FUNARTE.

No concernente à inexistência de justificativa para a contratação, alegaram que no âmbito das aquisições de combustíveis não há que se falar em motivação, posto ser o consumo algo óbvio.

Em análise de fls. 501/503v, a Unidade Técnica posicionou-se diversamente do Órgão Ministerial quanto à presumida violação ao dever de licitar, concluindo pela inexistência de ilegalidades ou inconstitucionalidades que obstassem a adoção do sistema de quarterização sugerido pela municipalidade, nos padrões delineados no edital do Pregão Presencial nº 175/15. Veja-se:

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.

(...) 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:

(...) 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 quarterização, em detrimento do recurso aos modelos tradicionais de licitação, proporciona:

(...) A ideia é instruir o procedimento licitatório com documentação comprobatória da vantagem 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 benefícios ao poder público, 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 quarteirização 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 fornecimento de combustível e manutenção de veículos em cada uma das cidades para as quais se deslocam, com maior frequência, os veículos de sua frota.

Os técnicos deste Tribunal ratificaram, contudo, às fls. 505/506, o entendimento ministerial relativo à ausência de justificativa para a contratação, por considerarem a apresentação dessa uma obrigação expressamente atribuída à autoridade administrativa, nos termos do art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02, a qual não restou cumprida no processo em exame.

Segundo a equipe técnica, no caso concreto, a motivação possuiria dupla função, servindo-se, de um lado, a demonstrar os benefícios da escolha da quarteirização em substituição aos métodos convencionais de licitação e, de outro, a comprovar, de maneira efetiva, a inépcia dos demais arranjos contratuais no fiel atendimento da demanda pública.

Para tanto, seria imprescindível a elaboração de estudos técnicos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas que expressassem, em síntese: (a) a redução de custos que a quarteirização ofereceria; (b) o aprimoramento propiciado por um modelo informatizado de gestão de frota; (c) a inviabilidade da satisfação do interesse público por via distinta daquela oportunizada pelo sistema de gerenciamento, sob pena de o certame se tornar irregular.

Remetidos os autos, novamente, ao *Parquet* de Contas, esse esclareceu, no parecer de fls. 519/522, que seu entendimento acerca da suposta 'burla ao dever de licitar' havia evoluído, passando o Órgão Ministerial a admitir a adoção do modelo de contratação de empresa para o gerenciamento de frota em substituição ao modelo tradicional de licitação para a aquisição de bens (combustível) e a contratação de serviços (manutenção veicular), desde que preenchidos determinados requisitos.

Consoante informado à fl. 257v, o TCU vem aceitando o novo modelo em situações peculiares, nas quais tenham sido demonstrados, pormenorizadamente, os benefícios operacional e econômico obtidos com a sua aplicação.

No entanto, o Ministério Público de Contas constatou não ter sido juntada à fase interna do procedimento licitatório nenhuma documentação apta a comprovar, *in concreto* e detalhadamente, as vantagens econômica e operacional da utilização do modelo de gerenciamento de frota em detrimento do sistema tradicional de contratação. À vista disso, não restaram demonstrados dados como: a finalidade de cada veículo integrante da frota municipal, a distância média mensal percorrida pelos automóveis, o número médio de deslocamentos para outros municípios, entre outros fatores.

Afiou, ademais, que tem se multiplicado entre os municípios mineiros a opção pela contratação do serviço de gerenciamento de abastecimento e manutenção de frota de veículos, merecendo esse tema a atenção desta Corte, a fim de coibir a realização de licitações desprovidas de justificativa técnica adequada.

Frisou, por fim, que a ausência de justificativa para a contratação em tela havia sido apontada no item II de sua manifestação preliminar (fls. 257v/258), irregularidade essa mantida pela Unidade Técnica no reexame de fls. 500/517.

Inicialmente, cumpre salientar que, em virtude das frequentes mudanças no cenário social, político e econômico, bem como do surgimento de novos desafios a serem enfrentados e de novas tecnologias à disposição da Administração Pública, os gestores não devem se prender aos modelos clássicos – e talvez ultrapassados – de gestão.

É salutar e até aconselhável que os administradores públicos procurem incorporar em suas rotinas de trabalho modelos inovadores, que, a princípio, demonstrem ser eficientes, eficazes e efetivos. Somente assim será possível romper com práticas já defasadas e adotar técnicas modernas de prestação de serviços, aprimorando, dessa forma, a Administração e contribuindo para a melhor utilização dos recursos públicos.

O já mencionado artigo publicado na Revista do TCU, nº 116 de setembro de 2009, corrobora, inclusive, esse entendimento, uma vez que ao abordar o novo modelo de gestão seus autores prelecionam o seguinte:

(...) O novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública – sem fugir à regra da licitação e da necessária fiscalização do contrato –, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis – o da gerência da prestação e o da execução da prestação. Ignorar esse processo, ou seja, não permitir a transcendência de um modelo para outro, presumidamente mais eficaz, pode desestimular esforços em prol da melhoria da qualidade do serviço público.

Não havendo, portanto, que se falar em transgressão do preceito licitatório no caso concreto, julgo improcedente o apontamento inicialmente realizado pelo *Parquet* de Contas, às fls. 256/257v, quanto à burla ao dever de licitar.

No entanto, deve-se ressaltar que a escolha de um novo modelo de gestão não pode pautar-se meramente pela constatação de falhas pontuais do sistema anteriormente adotado, especialmente quando se lida com recursos públicos.

Para se formar a convicção de que um novo sistema poderá proporcionar vantagens para a Administração em relação ao modelo anterior é necessário fazer uma análise completa dos custos a serem incorridos pela entidade. Para esse exame, deve-se tomar como base os custos explícitos do novo modelo e o custo de oportunidade referente à mudança da forma de gestão. Ou seja, deve-se investigar quais custos deixarão de existir e quais custos passarão a ser suportados pela Administração com a troca dos sistemas.

No caso do novo modelo de gerenciamento do abastecimento e da manutenção da frota de veículos do Município de Guimarães, seria fundamental que a Administração tivesse quantificado e demonstrado, antes da realização do processo licitatório, não apenas os valores do combustível adquirido, mas também todos os custos envolvidos – pessoal operacional, manutenção das instalações e da infraestrutura – e os demais custos que, supostamente, passariam a ser suportados, deixariam de existir ou que seriam reduzidos com a adoção do novo modelo, como, por exemplo, o consumo de combustível com o deslocamento do veículo para fazer abastecimento em posto próprio centralizado.

Sem esse estudo, ainda que se identifiquem os componentes do custo operacional do sistema próprio de abastecimento, não é possível assegurar que o novo modelo proporcionará, efetivamente, maior economicidade para a Administração. Mesmo que propicie mais facilidade e elimine custos e inconveniências, com o novo modelo há tendência de perda da economia de escala na aquisição de maior volume de combustível de um mesmo fornecedor, substituída pela aquisição ao preço do varejo, o que torna indispensável a quantificação dos respectivos custos.

É dizer: enquanto no modelo antigo, centralizado em um fornecedor, a Administração poderia negociar maiores descontos em decorrência do volume de combustível consumido, no novo sistema os preços praticados tenderão a ser os de varejo somados à possível taxa de administração.

No entanto, do exame dos autos, não se verifica que a Administração realizou essa análise de custo/benefício da troca dos sistemas. Ou seja, ao optar pela adoção de um novo sistema, deveria o gestor ter se precavido e realizado estimativas de custos e de economia com a adoção do novo modelo pretendido.

Logo, sem a base de comparação, a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade do novo sistema de gestão não passarão de especulação, até que se possa cotejar os gastos efetivos e constatar a obtenção da melhor relação custo/benefício por meio de balanços contábeis.

É exatamente para registrar os motivos que ensejaram as suas decisões que a Administração deve formalizar adequadamente os seus atos, convertendo os estudos e opiniões técnicas em pareceres e documentos que possam ser utilizados tanto pelos controles interno e externo quanto pela própria Administração, como parâmetros para avaliar as decisões tomadas.

Imperioso mencionar, por oportuno, que esta Corte já se debruçou sobre o tema em foco, como observado no excerto abaixo transcrito, extraído da decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos da Denúncia nº 951.250, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, na sessão do dia 15/09/16:

No já citado Parecer Nº 02/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, esclarece a Advocacia Geral da União:

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 do sistema tradicional.

(...)

O que não se admite, contudo, é dizer de forma genérica que o novo modelo é melhor do que o anterior e furtar-se de licitar da forma, por assim dizer, tradicional.

Assim, a assunção dos custos e das dificuldades inerentes à contratação dos serviços por meio do gerenciamento de frotas não deve se dar por comodismo ou conveniências outras da Administração, que não a estrita necessidade da prestação do serviço daquela forma, isto é, por meio de uma intermediação, de um gerenciamento.

É importante que nessa justificativa se afaste as opções originalmente vislumbradas, como a contratação de dois ou três postos em municípios distintos dentro de um mesmo Estado, por exemplo, opção que possivelmente supriria a necessidade de abastecimento no território necessário sem a necessidade da utilização do sistema de gerenciamento.

Nesse sentido dispõe o Acórdão TCU 1040/2012 - Segunda Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade (...)

1.6. Recomendar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano, para que nas próximas licitações:

1.6.1. não inclua no mesmo lote de uma licitação em que haja disputa apenas pelo item referente a prestação de serviços de gerenciamento de frota, o fornecimento de peças, acessórios e combustíveis, em função da

impossibilidade de aferição do menor preço e da exclusividade do comércio de combustíveis conferida pelo art 3º da Resolução ANP nº 8, de 6/3/2007.

1.6.2. demonstre eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos/pareceres prévios efetuados;

Verifica-se, portanto, que, para fins de fundamentar a decisão pela quarteirização do serviço, caberia ao gestor público, nos termos defendidos pelo *Parquet*,

providenciar estudo técnico sério, utilizando dados de contratações pretéritas, de contratações de outros entes ou de informações atuariais, bem como quaisquer outras que possam dimensionar os custos envolvidos, que possibilitasse a extração de conclusão sobre: 1) a opção pelo gerenciamento de frota efetivamente garante maior eficiência e economicidade aos serviços; (...)

Por essas razões, acolho as manifestações técnica e ministerial no sentido da insuficiência da motivação do ato administrativo, da ausência de justificativa técnica ou de demonstração da eficiência e economicidade do modelo adotado.

B.3 – Da deficiente pesquisa de preços

De acordo com a manifestação ministerial de fls. 258/259, configura-se irregular a ausência de ampla pesquisa de preços na fase interna do pregão, pois a cotação de valores praticados no mercado constitui procedimento obrigatório e prévio à realização das licitações, prestando-se como base para a verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para a quitação de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

Para o *Parquet* de Contas, portanto, a simples juntada de 03 (três) orçamentos ou de apenas 02 (dois), como no presente caso (fls. 66/69), nem sempre será suficiente à demonstração do preço médio de determinado item ou serviço no mercado, devendo os responsáveis, além de efetuarem consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, executarem vasta e representativa pesquisa, valendo-se das demais fontes de informação à sua disposição, tais como: (a) Portal de Compras Governamentais; (b) pesquisas publicadas em mídia e sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (c) contratações similares de outros entes governamentais.

Após formalmente chamados ao processo, os responsáveis defenderam-se, às fls. 272/280, indicando a existência de pesquisa de preços nos autos, o que supriria, em tese, as exigências estipuladas em lei.

Acompanhando o entendimento ministerial, a 4ª CFM aprofundou, às fls. 506v/508 de seu relatório, que, além de a Administração Municipal não ter realizado extensa pesquisa, mediante consulta a outras fontes, a exemplo dos portais de preços e das contratações semelhantes pactuadas por outros órgãos públicos, foi possível notar também que, dos orçamentos anexados às fls. 66/69, apenas dois contemplavam, de fato, propostas de valores, tratando-se o terceiro somente de uma manifestação de desinteresse por parte da empresa Nutricash em fornecer a cotação solicitada (fls. 67/68).

A Unidade Técnica encerrou seu reexame esclarecendo, ainda, que:

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.

Conforme disposto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos valores orçados com aqueles praticados no mercado.

Sobre o tema, oportuna é a lição de Joel de Menezes Niebuhr:

O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.²

Compulsando os autos, observa-se que a anexação de apenas dois orçamentos pela Administração, somada ao fato de a estimativa de valores registrada em um deles não permitir o alcance objetivo do valor percentual da taxa de administração efetivamente ofertada pela empresa consultada, denota o quão deficitária foi a pesquisa de preços realizada na fase interna do certame, insuficiente, portanto, para servir de parâmetro ao julgamento da proposta apresentada.

Assim, do cotejo da documentação carreada ao processo deduz-se claramente que não houve a realização de ampla pesquisa de preços no decorrer da fase interna do certame, em flagrante violação à norma inscrita no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

Por conseguinte, entendo configurada a irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas.

B.4 – Da ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e a demanda estimados

O Ministério Público de Contas apontou, à fl. 259, divergências entre os valores estimados para o gerenciamento do abastecimento e da manutenção da frota veicular municipal consignados no ofício de solicitação da contratação (fl. 65) e nos documentos de fls. 75/76, que corresponderiam, respectivamente, a R\$1.195.480,00 (um milhão cento e noventa e cinco mil quatrocentos e oitenta reais) e R\$760.760,00 (setecentos e sessenta mil setecentos e sessenta reais), perfazendo o total de R\$1.956.240,00 (um milhão novecentos e cinquenta e seis mil duzentos e quarenta reais), e aqueles inscritos no item 6.2.4 do edital (fls. 169/170) e em seu Anexo II (fl. 178), os quais equivaleriam a R\$1.144.000,00 (um milhão cento e quarenta e quatro mil reais) e R\$728.000,00 (setecentos e vinte e oito mil reais), nessa ordem, totalizando R\$1.872.000,00 (um milhão oitocentos e setenta e dois mil reais).

O *Parquet* indicou, outrossim, que, embora os valores estimados para o Pregão Presencial nº 175/05 fossem relevantes em face do orçamento anual do Município de Guimarães, as autoridades responsáveis não cuidaram de instruir o certame com dados ou informações

² NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. 3ed. Curitiba: Zênite, 2005. p. 130.

concretas acerca da real demanda a ser satisfeita, o que impediria o correto dimensionamento das propostas comerciais pelos licitantes.

Em resposta de fls. 272/280, os responsáveis argumentaram ser despropositado se falar em quantitativos, uma vez que o objeto licitado versava sobre a seleção de empresa para a prestação de serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento e da manutenção veicular, de modo que o gasto com combustíveis já estaria embutido no valor global estimado da contratação.

Ao analisar a documentação carreada aos autos, a Unidade Técnica acolheu o apontamento ministerial, haja vista que a ausência de quantitativos e de demanda estimada no presente caso, além de dificultar aos interessados a avaliação dos custos afetos à execução contratual, teria afrontado diversos dispositivos da Lei nº 8.666/93 (art. 7º, *caput* e §2º, II, art. 14, art. 15, §7º, I e II, art. 38, *caput*, e art. 40, I) e da Lei nº 10.520/02 (art. 3º, I, II e III).

Segundo a 4º CFM, os sobreditos diplomas legais estatuem uma série de formalidades cuja observância constitui etapa fundamental para o bom planejamento das aquisições públicas, tais como, necessidade de especificação do objeto, definição de unidades e quantitativos a serem licitados e confecção de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos bens ou serviços que se pretende adquirir.

Todavia, em seu exame, os técnicos desta Corte notaram que: (a) no item 1.1 do edital (fls. 164 e 177/179) o objeto licitado fora descrito de forma genérica, sem esboçar, ao menos, uma estimativa aproximada dos quantitativos a serem contratados durante o prazo de vigência da ata de registro de preços; (b) os itens 1.2.1 e 1.2.2 (fls. 164/165) apresentaram estimativas de consumo global de combustíveis e serviços de manutenção, sem que essa demanda tivesse sido desdobrada em quantitativos prognosticados de combustíveis, peças de veículos e serviços de manutenção mecânica, ou, ainda, sem a elaboração de estudos técnicos que justificassem o cálculo da demanda fixada no instrumento convocatório; (c) no item 9.4.2 (fl. 172) constou a distribuição geográfica dos postos e oficinas mecânicas de maneira igualmente imotivada, sem qualquer amparo em razões de ordem técnica.

Concluíram seu relatório afirmando que os representantes municipais falharam ao não instruir o procedimento licitatório com documentos hábeis a demonstrar um planejamento minimamente eficaz, apto a subsidiar a aquisição pretendida. Assim, conquanto a Administração alegasse a inviabilidade da mensuração exata dos serviços almejados, em virtude da dificuldade inerente à própria natureza gerencial e de apoio administrativo, para a equipe técnica seria inescusável o fato de os gestores públicos não terem anexado ao processo os cálculos, mesmo que estimativos, e, no mínimo, atinentes aos serviços quarterizados (manutenção mecânica e abastecimento), mediante planilhas e decomposição de custos, quantidades e demandas, o que seria possível à luz dos referenciais fornecidos por contratações anteriores.

Em um primeiro momento, necessário enfatizar que, de fato, os arts. 14, 38, *caput*, e 40, I, da Lei nº 8.666/93, bem como o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02, preveem que o objeto licitado deverá ser definido de modo preciso, claro e suficiente, no bojo do edital.

Nesse sentido também são as lições de Marçal Justen Filho³. Senão vejamos:

A indicação do objeto deverá ser sucinta. (...) Essa descrição deverá permitir imediata apreensão do âmbito da licitação. Nesse campo, a atenção dos eventuais interessados

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.

poderia ser prejudicada tanto pela excessiva prolixidade quanto pela omissão dos tópicos essenciais. Por isso, “sucinta” não significa “omissa”. (...)

A adequada caracterização, portanto, do objeto do certame promoverá a perfeita compreensão acerca do que a Administração pretende contratar, o que viabilizará uma melhor quantificação das propostas pelos licitantes.

O art. 7º, §4º, da Lei de Licitações, inclusive, corrobora a necessidade de especificação das quantidades a serem contratadas, ao dispor que:

Art. 7º. § 4º. É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Na já mencionada decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos da Denúncia nº 951.250, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, na sessão do dia 15/09/16, este Tribunal assim se manifestou sobre a importância do estabelecimento de quantitativos:

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 viável.

Nesse sentido é o magistério de Justen Filho⁴, conforme excerto abaixo reproduzido:

O projeto deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas [...] Haverá casos em que inexisterão condições técnico-científicas para definir quantidades. Ainda nessas hipóteses será proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular. Se, no curso do contrato, verificar-se a inadequação dos cálculos, serão adotadas as providências adequadas. Se, nos quantitativos forem insuficientes, realiza-se uma alteração no contrato ou nova licitação; se excessivos, a Administração arcará com o seu custo. (Grifou-se.)

(...)

Desse modo, **ratifico a irregularidade apontada (...)**

Logo, inexistindo no processo em pauta sequer uma estimativa dos quantitativos a serem adquiridos ou mesmo estudos técnicos que motivem a demanda municipal, considero procedente o apontamento ministerial.

B.5) Da ausência de justificativa sobre a inviabilidade de parcelamento do objeto licitado

O *Parquet* de Contas apontou como irregular o fato de o Município de Guimarães ter licitado, de forma conjunta, os serviços de gerenciamento de abastecimento de frota e de manutenção veicular sem a necessária justificativa técnica e econômica, em afronta às disposições do art. 23, §1º, c/c art. 3º, §1º, da Lei nº 8.666/93 (fls. 259v/260).

Após as citações de fls. 270/271, os responsáveis defenderam-se alegando que o certame em pauta não comportaria parcelamento, uma vez que o pagamento seria efetuado de acordo com o consumo verificado (fls. 272/280).

Encaminhado o processo à 4ª CFM, essa esclareceu, às fls. 510v/511v, que o item 1.1 do edital do pregão (fl. 164) promoveu a aglutinação, em um mesmo objeto, de serviços de qualidades distintas, quais sejam, o gerenciamento do abastecimento e o gerenciamento da manutenção mecânica dos automóveis oficiais, tendo, ainda, o item 5.1 do instrumento convocatório (fl.

⁴ JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed. São Paulo: Dialética. 2010.

167) adotado a "menor taxa administrativa" como critério de julgamento das propostas comerciais, a ser aplicada sobre o montante global do contrato.

Desse modo, para a Unidade Técnica também teria ocorrido clara ofensa à norma do art. 23, §1º, c/c art. 3º, §1º, ambos, do Diploma Licitatório, dado que a justaposição, em um único lote, de serviços com características diversas acarretaria efeitos negativos sobre a competitividade, obstando a seleção da melhor proposta pela Administração.

Por esse motivo, a tese defensiva, segundo a qual o pagamento dos serviços se ajustaria ao consumo, não foi considerada suficiente para motivar a não divisão do objeto licitado. Afinal, para os técnicos deste Tribunal não restou evidenciado que os benefícios decorrentes da licitação dos serviços de gestão em um mesmo lote extrapolariam aqueles advindos de um eventual parcelamento.

Concluíram sua análise indicando a ausência, nos autos do pregão, de justificativa ou estudo que atestasse a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento de seu objeto em itens distintos, de forma que a contratação de um sistema único de gerenciamento, abarcando tanto os serviços de abastecimento quanto os de manutenção, fôsse, verdadeiramente, a opção mais vantajosa para a municipalidade.

Sobre a matéria, o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 prevê o parcelamento do objeto da licitação como regra geral e, via de consequência, a formação de lote único como exceção nos certames.

É correto afirmar que, usualmente, o parcelamento amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço, ao possibilitar também a participação de pequenas e médias empresas nas licitações.

Nessa perspectiva, a Súmula nº 114 desta Corte estabelece:

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.

O Tribunal de Contas da União vem se manifestando no sentido de que o parcelamento do objeto deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou à Administração⁵:

3. As principais irregularidades/impropriedades apuradas neste processo disseram respeito, em suma, a: a) presença de cláusulas restritivas de competitividade no edital; b) falta de demonstração da inviabilidade de parcelamento do objeto;

(...) 9.4.1.3 inclusão em um único grupo, para adjudicação em conjunto, dos serviços de outsourcing de impressão e dos serviços de plotagem, sem a demonstração da vantagem dessa opção diante da perda de competição que ela acarreta, infringindo o art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993, e a Súmula TCU 247;

(...) 15. No que se refere à falta de parcelamento do objeto, também considero que os responsáveis não conseguiram refutá-las. A principal justificativa para tanto foi a de que não haveria garantia mínima de contratação em relação ao serviço de plotagem, assim sua junção com o serviço de outsourcing de impressão visava a evitar que a licitação fosse deserta. Os defendentes aduziram, ainda, que a competitividade do certame não ficou

⁵ Acórdão AC-3009-48/15-P, Processo nº 003.377/2015-6, Representação. Relator: Ministro Bruno Dantas. Plenário, sessão de 25/11/15.

prejudicada, pois, na fase de planejamento, havia sido verificada a existência de empresas que poderiam fornecer os dois serviços conjuntamente.

16. Ora, conforme pontuou a Selog, há uma flagrante contradição entre a afirmação de que não haveria garantia mínima de contratação do serviço e a previsão de quantidades expressivas de contratação de plotagem no termo de referência. Vale frisar que o serviço de plotagem correspondia a 45% do valor da contratação, equivalente a mais de R\$7 milhões em doze meses. Portanto, o argumento não é razoável. Ademais, a simples existência de empresas que pudessem oferecer o serviço não é suficiente para justificar a ausência de parcelamento do objeto quando viável, pois o parcelamento deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou à Administração, o que não é o caso. Nesse sentido, são os Acórdãos 491/2012 - e 3.155/2011 - ambos do Plenário, entre outros. (grifo nosso)

Conforme relatado, no caso dos autos, o item 1.1 do edital (fl. 164) definiu o objeto do certame como "registro de preços para a prestação de serviços de apoio operacional à administração e gerenciamento do abastecimento através de postos credenciados e da manutenção da frota através do fornecimento de cartões magnéticos para serem utilizados em veículos oficiais (...)".

De acordo com o modelo de proposta de preços constante do Anexo II do instrumento convocatório (fls. 177/179), o valor estimado dos serviços de gestão da manutenção dos automóveis era equivalente a R\$728.000,00 (setecentos e vinte e oito mil reais), enquanto o de abastecimento correspondia a R\$1.144.000,00 (um milhão cento e quarenta e quatro mil reais).

Entretanto, o critério de julgamento das propostas, estipulado nos Itens 5.1 e 6.2.4 do pregão (fls. 167 e 169), foi o de "menor taxa administrativa" a ser aplicada "sobre o montante global do contrato".

Destarte, como bem colocado pelo Órgão Ministerial, a ausência de parcelamento do objeto licitado representou ofensa ao prescrito no art. 23, § 1º, c/c art. 3º, § 1º, ambos, da Lei nº 8.666/93, uma vez que a reunião, em lote único, de serviços com atributos díspares, restringe a competitividade do certame e frustra a obtenção da proposta ideal para a Administração Pública, como demonstrado.

Frise-se, ainda, que a escassa argumentação dos responsáveis não foi capaz de comprovar a inviabilidade técnica e econômica do fracionamento do objeto em dois lotes, não tendo sido apresentada, ademais, justificativa para a opção pelo não parcelamento dos serviços na fase interna do certame.

Por todo o exposto, julgo procedente o apontamento ministerial.

B.6) Da vedação de apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero

O Órgão Ministerial afirmou, às fls. 260/260v, que os itens 6.2.6 e 7.5 do instrumento convocatório (fl. 170) teriam contrariado o preceito do art. 3º da Lei nº 10.520/02, na medida em que o presente processo não foi instruído com justificativa técnica capaz de amparar a vedação à oferta de proposta com taxa de administração igual ou menor que zero.

Destacou, ainda, que, apesar da sobredita proibição, ao se realizar consulta ao sítio eletrônico do município, à época, foi possível verificar que a taxa efetivamente contratada correspondeu a zero, haja vista a coincidência entre os valores pactuados (fls. 368/371) e aqueles inscritos no item 6.2.4 do edital (fls. 169/170) e em seu Anexo II (fls. 177/179).

Em sua defesa, os responsáveis limitaram-se a arguir que a vedação em foco teve o intuito de impedir o oferecimento de propostas inexequíveis pelos licitantes, estando as regras editalícias em consonância com o art. 48, II, da Lei nº 8.666/93 (fl. 278).

Posteriormente, a 4ª CFM, concluiu, às fls. 511v/513 de seu relatório, pela manutenção da irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas, posto que a proibição apriorística e injustificada de um patamar mínimo, abaixo do qual não se admitiria a fixação de taxa de administração para a remuneração dos serviços de gestão a serem contratados pela municipalidade, redundaria em infração ao disposto no art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 3º da Lei nº 10.520/02.

Ademais, para a Unidade Técnica, o argumento da defesa, segundo o qual a vedação à taxa de administração igual ou menor que zero teve o escopo de afastar propostas inexequíveis, não mereceu prosperar, pois, além dessa tese desconsiderar a existência de mecanismos de remuneração adicionais da contratada – distintos da contrapartida financeira a cargo da Administração Pública –, a inexequibilidade decorrente da lei tem caráter meramente relativo, sendo passível de prova em contrário, de acordo com as circunstâncias, como se depreende do art. 48, II, da Lei de Licitações e do teor da Súmula nº 262 do TCU.

Assim, os técnicos desta Corte consideraram que a aceitação de propostas comerciais contemplando taxas administrativas negativas ou com valor equivalente a zero não constitui, necessariamente, violação ao art. 44, §3º, da Lei nº 8.666/93, haja vista que a efetiva caracterização de uma oferta como inexequível pressupõe, de maneira intransponível, o cotejo, caso a caso, do preço sugerido com as condições e critérios objetivamente estipulados no instrumento convocatório.

Com efeito, assiste razão ao Órgão Técnico, pois este Tribunal de Contas reconheceu, no âmbito da decisão proferida pela Primeira Câmara, nos autos da Denúncia nº 1.054.094, de relatoria do conselheiro substituto Adonias Monteiro, na sessão do dia 04/06/19, a possibilidade de aplicação de taxas de administração inferiores ou iguais a zero, tendo nela adotado, ainda, o posicionamento do TCU no tocante à necessidade de demonstração da exequibilidade das propostas, a qual deverá ser avaliada em cada situação fática. Veja-se:

Mediante análise dos autos, verifiquei que os itens 7.1 e 7.2 do instrumento convocatório, à fl. 177, dispõem o seguinte:

CAPÍTULO SÉTIMO – DA CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS COMERCIAIS (PREÇOS)

7.1 As propostas comerciais serão analisadas verificando-se o atendimento a todas as especificações e condições estabelecidas neste Edital, sendo imediatamente desclassificadas aqueles que estiverem em desacordo.

7.2 O(a) Pregoeiro(a) classificará as propostas apresentadas, em ordem decrescente, a partir daquela de **maior taxa de administração negativa**. (grifo no original)

O critério de julgamento das propostas foi estipulado nos itens 2.1 e 2.2 do Anexo A (fls. 188/189):

2 DO JULGAMENTO

2.1 O Critério de julgamento das propostas será o de **MENOR PREÇO** ofertado, para o período de 12 (doze) meses, com **TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA**, que incidirá sobre o valor dos créditos solicitados. Os Licitantes deverão apresentar a **TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA**, com no máximo, 02 (duas) casas decimais.

2.1.1 O percentual a ser apresentado pelas Licitantes deverá equivaler, na prática, à concessão de no mínimo 4,00% de desconto no valor de cada compra a ser efetuada pela Copasa/MG. (grifo no original)

Desse modo, conforme consta na decisão de fls. 316/318, verifico que esse modelo de contratação vem sendo admitido por esta Casa, a exemplo do que foi decidido pela Primeira Câmara na Denúncia n. 884769, de relatoria da Conselheira Adriene Andrade, Sessão de 13/12/2016, assim ementada:

DENÚNCIA. PREGÃO. FORNECIMENTO DE TÍQUETE REFEIÇÃO E ALIMENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA FASE INTERNA E NO EDITAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. VANTAGEM ECONÔMICA PARA A ADMINISTRAÇÃO NA CONTRATAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.(...)14. 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.

Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) considera que o oferecimento de propostas com taxa de administração zero ou negativa não as torna, de plano, inexequíveis, devendo ser avaliada sua exequibilidade no caso concreto. Sobre o tema, o referido órgão de controle já proferiu a seguinte deliberação:

9.2. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul de que proibição do oferecimento de proposta com taxa de administração zero ou negativa contida nos itens 8.3.1 do Pregão Eletrônico 2/2018 e 2.3 do respectivo termo de referência contraria o entendimento desta Corte de Contas de que, em processos licitatórios custeados com recursos federais para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, deve ser avaliado, no caso concreto, se a admissão de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital (Decisão 38/1996 - Plenário e Acórdão n. 1556/2014 - Segunda Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues, Processo 004.759/2018-4, Tipo de processo REPRESENTAÇÃO (REPR), Data da sessão 13/03/2018).

Desse modo, diante da ausência de apresentação de justificativa para a vedação editalícia às taxas administrativas negativas ou equivalentes a zero, reputo procedente o apontamento ministerial em apreço.

B.7) Da exigência de Certidões Negativas de Débitos

A representante do Ministério Público de Contas apontou, às fls. 260v/261, que o item 8.3 do edital (fl. 171) teria afrontado a norma dos arts. 27, IV, e 29, III e IV, ambos, da Lei nº 8.666/93, ao especificar a Certidão Negativa de Débitos como único documento apto a comprovar a situação de regularidade dos licitantes perante a Justiça do Trabalho e as Fazendas Federal, Estadual e Municipal.

Regularmente citados, os responsáveis argumentaram, à fl. 279, que, em virtude de os arts. 205 e 206 do Código Tributário Nacional – CTN terem admitido tanto a Certidão Negativa de Débitos quanto a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa como meios legítimos de se demonstrar a regularidade fiscal dos licitantes, esses já estariam resguardados pela lei, independentemente da existência de previsões editalícias, ou seja, de se fazer constar expressamente no instrumento convocatório tais disposições.

Ao examinar os presentes autos, a 4ª CFM esclareceu, às fls. 513/514, que, consoante o enunciado da Súmula nº 283 do TCU, a Administração deve se abster de exigir, nos editais de licitação, a apresentação de Certidão Negativa de Débitos como documento indispensável à habilitação dos eventuais interessados em participar dos certames.

Ressaltou, ainda, que o entendimento acima, o qual deve ser aplicado, por extensão, à prova da regularidade trabalhista, parte do pressuposto de que a regra do art. 29 da Lei nº 8.666/93 obsta que se exija do licitante um tipo exclusivo de certidão, bastando que lhe seja demandada a prova de sua regularidade fiscal ou trabalhista, ainda que, para tanto, ele apresente Certidão Positiva com Efeitos de Negativa.

No entanto, segundo a equipe técnica, essa orientação vem sendo mitigada devido ao reconhecimento de que os arts. 205 e 206 do Código Tributário Nacional e o §2º do art. 642-A da Consolidação das Leis do Trabalho garantem a equivalência entre as Certidões Negativa e Positiva com Efeitos de Negativa. Afinal, com a equiparação legal das aludidas certidões, seria irrelevante qual a documentação especificada no bojo do instrumento convocatório, pois, o gestor público estaria compelido por lei a aceitar ambos os documentos para fins de demonstração da regularidade fiscal e trabalhista do licitante.

Da análise das fls. 282/493 do processo, que correspondem à fase externa do pregão, os técnicos desta Corte observaram, outrossim, que, malgrado o item 8.3 do edital tenha mencionado unicamente a Certidão Negativa como título necessário à habilitação dos interessados, o pregoeiro responsável pela condução do certame, Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, admitiu como válidas duas Certidões Positivas com Efeitos de Negativas (fls. 334 e 336), deferindo, assim, a habilitação da empresa Trivale Administração Ltda. (fl. 362).

Concluíram, ao final de seu exame, que a impropriedade averiguada no instrumento convocatório constituiu mera "atecnia redacional", o que elide a configuração de irregularidade grave capaz de justificar a responsabilização pessoal dos agentes públicos.

De fato, no que diz respeito às certidões negativas tributárias, conforme dito alhures, o CTN equipara, expressamente, no art. 205, às Certidões Negativas de Débitos, 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).

Diante disso, se a própria lei determina que a Certidão Positiva com Efeito de Negativa produz os mesmos efeitos das certidões negativas, não compete ao gestor 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. O mesmo raciocínio é aplicável às certidões de débitos trabalhistas.

Diante disso e considerando que as Certidões Positivas com Efeitos de Negativas foram aceitas pelo pregoeiro municipal, acolho o entendimento técnico e desconsidero o apontamento ministerial.

B.8) Da deficiência do Termo de Referência

O *Parquet* de Contas indicou, às fls. 261v/262, que o Termo de Referência, que compõe o Anexo I do edital do Pregão Presencial nº 175/15 (fls. 175/177), estaria incompleto, por não conter, em sua integralidade, os elementos necessários à sua perfeita caracterização, consoante orientação do Tribunal de Contas da União e previsão do art. 8º, II, do Decreto Federal nº 3.555/00.

Os responsáveis, por seu turno, alegaram, às fls. 279/280, que o Termo de Referência em foco havia atendido às exigências para a presente licitação, sendo as imposições e os requisitos fixados pelo sobredito decreto aplicáveis apenas no âmbito da União.

Em análise de fls. 514v/515v, a 4ª CFM acompanhou o entendimento ministerial, devido à insuficiência do Termo de Referência, no que tange à descrição precária do objeto licitado e à ausência de descrição dos métodos de execução dos serviços contratados, o que propiciaria a celebração de contratos sem mecanismos de controle adequados, potencializando-se, assim, o risco de desperdício de recursos públicos.

Mencionou, ademais, que o art. 4º, XX, do Decreto Estadual nº 44.786/08, c/c art. 8º, II, do Decreto Federal nº 3.555/00 estipulam que o Termo de Referência deve apresentar os elementos mínimos necessários à verificação dos seguintes aspectos: (a) compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária; (b) julgamento e classificação das propostas, considerando os preços praticados no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços; (c) definição da estratégia de suprimento; (d) estabelecimento dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço; (e) delimitação do prazo de execução do contrato.

Por fim, registrou que, ao contrário do que os defendentes sustentaram, nada impede que as premissas do Decreto Federal nº 3.555/00, ou mesmo do Decreto Estadual nº 44.786/08, sejam adotadas como referenciais normativos para a avaliação da regularidade do Pregão Presencial nº 175/15. Afinal, o preâmbulo do edital somente fez menção às Leis nºs 8.666/93 e 10.520/02, inexistindo remissão a regulamento específico, tendo, ainda, o item 14.5 do instrumento convocatório (fl. 174) previsto, explicitamente, a aplicação subsidiária do Decreto Federal nº 3.555/00 ao presente certame, para a solução dos casos omissos.

Sobre essa questão, cumpre salientar que o Termo de Referência é o documento que substitui o Projeto Básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, constituindo elemento de suma importância, o qual descreve minuciosamente todos os elementos imprescindíveis para a formalização da contratação.

A esse respeito, ensina Marçal Justen Filho:

O dito “termo de referência” consiste na formalização documental das avaliações da Administração acerca disso tudo. Nele se evidenciarão as projeções administrativas acerca da futura contratação, de molde a assegurar que a Administração disponha de todas as informações necessárias a determinar a necessidade, a viabilidade e a conveniência da contratação.⁶

Ainda que não haja previsão expressa quanto à obrigatoriedade de o Termo de Referência constar como anexo do edital, deve-se aplicar subsidiariamente ao pregão a regra do art. 40, §2º, I, da Lei nº 8.666/93, que impõe a necessidade de anexação do Projeto Básico ao instrumento convocatório, contendo os seguintes elementos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

X - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico*, 3ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 70.

empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

É indispensável, portanto, que o Termo de Referência contenha todos os elementos necessários à elaboração das propostas, especialmente para “evitar que o Poder Público se veja obrigado a arcar com soluções e custos operacionais adicionais, não previstos no 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”⁷.

Compulsando os autos, nota-se, nos termos da manifestação técnica, que o documento de fls. 175/177, designado como Termo de Referência, é, de fato, bastante precário quanto à caracterização detalhada da pretensa contratação, na medida em que não define, por exemplo, os métodos de execução dos serviços contratados, o que representa clara violação ao teor do art. 4º, XX, do Decreto Estadual nº 44.786/08, c/c art. 8º, II, do Decreto Federal nº 3.555/00.

Assim sendo, considero procedente o apontamento ministerial.

B.9) Da divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato

O Órgão Ministerial informou, à fl. 262, que o item 13.1 do edital (fl. 174) traria previsão em sentido contrário àquela contida na Cláusula Terceira da minuta contratual (fl. 183), que integra o Anexo VI do instrumento convocatório, no que concerne à possibilidade de prorrogação do ajuste decorrente do pregão.

Diante da prevalência das determinações editalícias, o Ministério Público de Contas solicitou a intimação dos responsáveis para que realizassem a alteração da minuta de contrato ou, em caso de já ter sido firmado o respectivo instrumento, deixarem de prorrogar o prazo de vigência inicial.

Em sede de defesa, os responsáveis aduziram, à fl. 280, que a despeito da contradição apurada, o Contrato nº 59, resultante do Pregão Presencial nº 175/15, fora pactuado sem prorrogação.

Remetidos os autos à 4ª CFM, essa asseverou, às fls. 515v/516, que, existindo divergências, as cláusulas do edital prevalecerão sobre as regras contratuais não apenas em virtude do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado pelo *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93,

⁷ TCEMG. Denúncia nº 875.344. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão. Segunda Câmara. sessão de 14/11/13.

mas, porque, em se tratando de licitação para registro de preços, a dilação do prazo de vigência da ata assinada é vedada pelo art. 12 do Decreto Federal nº 7.892/13.

Em consulta ao SICOM, efetuada em meados de 2016, os técnicos desta Corte observaram, outrossim, que foi realizado novo certame para contratação do mesmo objeto (Procedimento Licitatório nº 54/16), cuja data de abertura (14/06/16) se aproximou do término da vigência do ajuste anteriormente entabulado, o qual fora assinado em 23/06/15, com duração de 12 (doze) meses, o que reforça o entendimento de que o contrato precedente não teve seu prazo postergado.

Ante o narrado, havendo predominado a imposição editalícia e considerando que a contradição apontada pelo *Parquet* de Contas não gerou prejuízos no caso concreto, entendo que a falha em tela constituiu mera irregularidade formal, não ensejando a responsabilização dos agentes políticos.

Determino, todavia, a expedição de recomendação para que, em futuras licitações, a Administração Pública do Município de Guimarães observe a necessária adequação das cláusulas da minuta contratual aos termos do instrumento convocatório.

Da responsabilidade pelas falhas apuradas no ato convocatório

A análise das falhas apuradas nos presentes autos permite distinguir entre aquelas imputáveis aos responsáveis pelo conteúdo do edital (tópicos A.1, B.6 e B.8) e aquelas de responsabilidade dos agentes que instruíram a fase interna do procedimento (tópicos B.2, B.3, B.4 e B.5).

Quanto às primeiras, que dizem respeito à exigência excessiva de comprovação de rede credenciada pelo licitante, à vedação à apresentação de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero e à deficiência do termo de referência, entendo que devem ser atribuídas aos responsáveis pelo conteúdo do edital, ou seja seus subscritores.

Compulsando os autos, verifico, às fls. 175 e 177, que a Senhora Maria da Glória dos Reis, então prefeita, e o Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro à época, são os signatários do edital e do termo de referência. É possível concluir, assim, que tendo atuado de maneira livre, consciente e voluntária, suas condutas foram decisivas para a concretização das irregularidades, de modo que devem ser responsabilizados pelas falhas atinentes às cláusulas restritivas à competitividade constantes no ato convocatório.

Destarte, como caracterizaram grave infração às normas legais, entendo pela aplicação de multa aos responsáveis, no valor total de R\$3.000,00 (três mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte, sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada irregularidade.

No que se refere às irregularidades atinentes à fase interna do certame, quais sejam a insuficiência da motivação para escolha do modelo de contratação adotado, a deficiência na pesquisa de preços realizada, a ausência de estimativa do quantitativo a ser adquirido e a ausência de justificativa para a inviabilidade de parcelamento do objeto, cumpre verificar, a partir da documentação existente no processo, se há elementos que indiquem a possibilidade de atribuir responsabilidade à prefeita ou ao pregoeiro, únicos agentes citados no processo.

Isso porque, em regra, as justificativas técnicas que antecedem a abertura do certame, quanto ao modelo de contratação, aos preços aceitáveis, aos quantitativos a serem adquiridos e à divisão do objeto em lotes não são atribuições típicas nem do chefe do Poder Executivo nem do pregoeiro, mas dos responsáveis pelo setor solicitante, no caso a secretaria responsável pelo controle da frota ou o setor de transportes.

Sobre esse aspecto, cumpre enfatizar que a fase interna do procedimento, como um todo, não está suficientemente instruída, dela constando, basicamente, a pesquisa de preços realizada (fls.

66/69), a autuação do processo efetuada pela pregoeira e pela equipe de apoio (fl. 70), a autorização para abertura do processo licitatório assinada pela prefeita (fl. 71), a portaria que designou comissão permanente de licitação (fls. 72/73), a indicação e reserva de recursos orçamentários e financeiros de responsabilidade do contador e do tesoureiro (fls. 74/76), a minuta do edital e de seus anexos (fls. 77/102), o parecer jurídico sobre a contratação firmado por procuradora municipal (fl. 104) e as publicações do aviso de licitação (fls. 105/108).

A insuficiência de instrução dessa etapa do procedimento denota a precariedade da estrutura administrativa e dos processos de trabalho adotados no âmbito do Município de Guimarães à época, o que pode ser confirmado pelo significativo número de irregularidades relacionadas à ausência de suficiente motivação dos atos administrativos praticados ao longo do procedimento.

No presente caso, a prefeita participou da fase interna tão somente autorizando a abertura do procedimento licitatório e o pregoeiro atuando o processo e promovendo a publicação do aviso de licitação. Em razão disso, considero não ser possível concluir pela responsabilidade desses agentes públicos, fazendo-se necessário recomendar que o Município de Guimarães aprimore seus processos de trabalho, observando o princípio da segregação de funções e garantindo a adequada motivação dos atos praticados ao longo dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à demonstração das análises de custo/benefício que fundamentam as decisões administrativas atinentes aos modelos de contratação adotados, aos quantitativos dos objetos licitados e ao parcelamento ou não dos objetos em lotes, imprimindo, assim, maior transparência aos procedimentos.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, julgo procedente a denúncia oferecida pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda., em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, desagrado pelo Município de Guimarães, e considero irregulares:

- a) a exigência contida nos itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital atinente à necessidade de comprovação de vasta rede credenciada pelo licitante;
- b) a insuficiência da motivação do ato administrativo, a ausência de justificativa técnica e a demonstração da eficiência e economicidade do modelo de contratação adotado para o gerenciamento da frota pelo município;
- c) a deficiência na pesquisa de preços realizada antes da abertura do certame;
- d) a ausência de estimativa do quantitativo a ser adquirido e de estudos técnicos que motivassem a demanda municipal;
- e) a ausência de justificativa para a inviabilidade de parcelamento do objeto;
- f) a vedação injustificada à apresentação, pelos licitantes, de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero;
- g) a deficiência do termo de referência, por não definir os métodos de execução dos serviços contratados.

Diante disso, aplico multa à Senhora Maria da Glória dos Reis, então prefeita, e ao Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro do Município de Guimarães à época, ambos subscritores do ato convocatório, no valor de R\$1.000,00 (mil reais) pelas irregularidades descritas nos itens *a, f e g*, totalizando R\$3.000,00 (três mil reais) para cada um.

Deixo de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades descritas nos itens *b, c, d e e*, nos termos da fundamentação.

Recomendo que o Município de Guimarães aprimore seus processos de trabalho, observando o princípio da segregação de funções e garantindo a adequada motivação dos atos praticados ao longo dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à demonstração das análises de custo/benefício que fundamentam as decisões administrativas atinentes aos modelos de contratação adotados, aos quantitativos dos objetos licitados e ao parcelamento ou não dos objetos em lotes, imprimindo, assim, maior transparência aos procedimentos.

Recomendo, por fim, que, em futuras licitações, a Administração Pública do Município de Guimarães observe a necessária adequação das cláusulas da minuta contratual aos termos do instrumento convocatório.

Intimem-se as partes acerca do teor desta decisão.

Após o trânsito em julgado da decisão e a promoção das medidas cabíveis à espécie, archive-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar procedente a denúncia oferecida pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda., em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, deflagrado pelo Município de Guimarães; e considerar irregulares: **a)** a exigência contida nos itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital, atinente à necessidade de comprovação de vasta rede credenciada pelo licitante, sem a competente justificativa técnica para tanto; **b)** a insuficiência da motivação do ato administrativo, a ausência de justificativa técnica e a demonstração da eficiência e economicidade do modelo de contratação adotado para o gerenciamento da frota pelo município; **c)** a deficiência na pesquisa de preços realizada antes da abertura do certame; **d)** a ausência de estimativa do quantitativo a ser adquirido e de estudos técnicos que motivassem a demanda municipal; **e)** a ausência de justificativa para a inviabilidade de parcelamento do objeto; **f)** a vedação injustificada à apresentação, pelos licitantes, de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero; **g)** a deficiência do termo de referência, por não definir os métodos de execução dos serviços contratados; **II)** aplicar multa à Senhora Maria da Glória dos Reis, então prefeita, e ao Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro do Município de Guimarães à época, ambos subscritores do ato convocatório, no valor de R\$1.000,00 (mil reais) pelas irregularidades descritas nos itens *a, f e g*, totalizando R\$3.000,00 (três mil reais) para cada um; **III)** deixar de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades descritas nos itens *b, c, d e e*, nos termos da fundamentação; **IV)** recomendar que o Município de Guimarães aprimore seus processos de trabalho, observando o princípio da segregação de funções e garantindo a adequada motivação dos atos praticados ao longo dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à demonstração das análises de custo/benefício que fundamentam as decisões administrativas atinentes aos modelos de contratação adotados, aos quantitativos dos objetos licitados e ao parcelamento ou não dos objetos em lotes, imprimindo, assim, maior transparência aos procedimentos; **V)** recomendar, por fim, que, em futuras licitações, a Administração Pública do Município de Guimarães observe a necessária adequação das cláusulas da minuta contratual aos termos do instrumento convocatório; **VI)** determinar a intimação das partes acerca do teor desta decisão;

VII) determinar, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

mp/tp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de 21/01/20, para ciência das partes.

Tribunal de Contas. 21/01/20.

Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
COORDENADORIA DE PÓS-DELIBERAÇÃO - CADEL



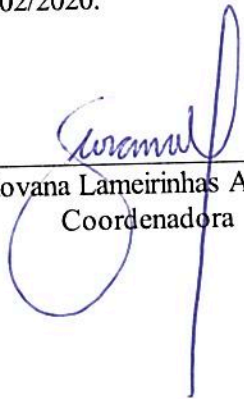
Processo n. : 951973

Data: 09/03/2020

CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO

(art. 154, da Resolução n. 12/2008)

Certifico que a deliberação de 18/12/2019, disponibilizada no Diário Oficial de Contas do dia 21/01/2020, transitou em julgado em 27/02/2020.



Giovana Lameirinhas Arcanjo
Coordenadora



Executor: G.P.M.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Pós-Deliberação

Av. Raja Gabaglia, nº 1315 – Bairro Luxemburgo
Belo Horizonte/MG – CEP 30.380-435
Tel.: (31)3348-2184/2185



Ofício n.: 4670/2020

Processo n.: 951973

Belo Horizonte, 09 de março de 2020.

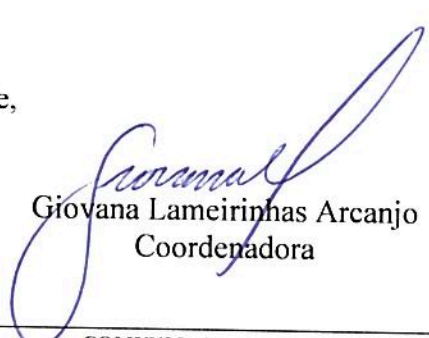
Ao Excelentíssimo Senhor
Adílio Alex dos Reis
Prefeito do Município de Guimarães

Senhor Prefeito,

Em cumprimento à decisão disponibilizada no Diário Oficial de Contas do dia 21/01/2020, comunico que há recomendação a V. Ex.^a, para que aprimore seus processos de trabalho, observando o princípio da segregação de funções e garantindo a adequada motivação dos atos praticados ao longo dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à demonstração das análises de custo/benefício que fundamentam as decisões administrativas atinentes aos modelos de contratação adotados, aos quantitativos dos objetos licitados e ao parcelamento ou não dos objetos em lotes, imprimindo, assim, maior transparência aos procedimentos e que, em futuras licitações, a Administração Pública do Município de Guimarães observe a necessária adequação das cláusulas da minuta contratual aos termos do instrumento convocatório.

Informo-lhe que os documentos produzidos no Tribunal (relatórios, pareceres, despachos, Ementa, Acórdãos) estão disponíveis no Portal TCEMG, no endereço www.tce.mg.gov.br/Processo.

Respeitosamente,


Giovana Lameirinhas Arcanjo
Coordenadora

COMUNICADO IMPORTANTE

As intimações referentes a este processo serão realizadas por meio de publicação no Diário Oficial de Contas, salvo disposição expressa do Relator, nos termos do disposto no art. 166, §3º da Res. 12/2008 e art. 26, §2º da Res. 10/2010. Acesse: doc.tce.mg.gov.br. Cadastre-se no sistema PUSH e acompanhe seu processo – www.tce.mg.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Pós-Deliberação



Processo nº: 951973

Data: 01 / 06 / 20

TERMO DE JUNTADA DE "AR"

Procedi, nesta data, à juntada do presente Aviso de Recebimento de correspondência dos Correios.

Nathália Trindade Rebello – 98986

TCEMG - COORDENADORIA DE POS-DELIBERACAO - CADEL

Num.Ofício:4670/2020

Proc./Doc.: 951973

Destinatário:

ADILIO ALEX DOS REIS
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIMARANIA

Endereço:

RUA GUIMARAES - 280

CENTRO

38730000 - GUIMARANIA - MG

Mat: 98890

PREENCHER COM LETRA DE FORMA

TAIRE

AIRE

22 ABR 2020

PAIS / PAYS

SEGURO / VALEUR DÉCLARÉ

ASSINATURA DO RECEBEDOR / SIGNATURE DU RÉCEPTEUR

NOME LEGÍVEL DO RECEBEDOR / NOM LISIBLE DU RECEPTEUR

Nº DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DO
RECEBEDOR / ÓRGÃO EXPEDIDOR

RUBRICA E MAT. DO EMPREGADO /
SIGNATURE DE L'AGENTE des Correios

Articula: 8.421.183-0
OD PATROCÍNIO

CARIMBO DE ENTREGA
UNIDADE DE DESTINO
BUREAU DE DESTINATION

17 MAR 2020

DRMG

ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO NO VERSO / ADRESSE DE RETOUR DANS LE VERSO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Pós-Deliberação



Processo n.: 951973

Data: 03/06/2020

TERMO DE ENCAMINHAMENTO

Cumpridas as determinações no âmbito desta Coordenadoria, encaminho os presentes autos à Coordenadoria de Débito e Multa.


Giovana Lameirinhas Arcanjo
Coordenadora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Débito e Multa



Ofício nº 7.920/2020/CDM

Ref.: Processo nº 951.973

Belo Horizonte, 23 de junho de 2020.

Prezado(a) Senhor(a),

Em cumprimento ao disposto no inciso II do artigo 7º da Resolução Delegada nº 01/2019 - TCEMG, encaminho a V. Sª. a memória de cálculo relativa à multa ou restituição imposta na sessão da SEGUNDA CÂMARA do dia 18/12/2019, nos termos do acórdão às fls. 524/537, publicado no "DOC" de 21/01/2020. Encaminhamos, ainda, o boleto bancário, para o pagamento do valor devido.

Fica V. Sª. intimado(a) a efetuar e comprovar o pagamento da multa aplicada, até a data do vencimento constante do boleto bancário ora encaminhado. Ressalta-se, que a multa e restituição determinadas por este Tribunal têm caráter pessoal e não podem ser quitadas com recursos públicos.

Esclareço que, em caso de extravio do boleto ora encaminhado, uma segunda via poderá ser gerada, sendo necessário, para tanto, acessar o endereço eletrônico www.tce.mg.gov.br, clicar na aba "INFORMAÇÕES E SERVIÇOS", no grupo "SECRETARIA VIRTUAL" selecionar a opção "SECMULTAS" e informar o seu CPF, bem como o número do processo, o que poderá ser feito somente até a data do vencimento.

Caso o vencimento ocorra em dia não útil (sábado, domingo, feriados nacionais e do Estado de Minas Gerais), Vossa Senhoria poderá efetuar o pagamento no primeiro dia útil subsequente, desde que o boleto tenha sido emitido até a data do vencimento.

Não havendo comprovação de pagamento dentro do prazo, serão encaminhadas as Certidões de Débito ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para fins de execução judicial, nos termos do disposto no §2º do art. 75 da Lei Complementar n.º 102 de 18/1/2008. O responsável será inscrito no Cadastro de Inadimplentes mantido pelo Tribunal, nos termos do artigo 368 da Resolução n.º 12/2008 - RITCEMG.

As petições, documentos referentes à comprovação de pagamento e demais documentos referentes a processos físicos e eletrônicos, bem como os respectivos recursos, serão protocolizados exclusivamente via e-TCE, mantendo-se o recebimento de Pedido de Rescisão, por meio do endereço eletrônico protocolo@tce.mg.gov.br, nos termos do art.9º da Portaria nº41/PRES./2020.

Em caso de dúvidas, entrar em contato pelo "Fale conosco" em "Sistemas disponibilizados aos jurisdicionados", acessível no Portal do TCEMG.

Atenciosamente,

CAROLINA VIANA FARNEZI
Coordenador(a) de Débito e Multa

ILMO(A). SR(A).
MARIA DA GLORIA DOS REIS
PREFEITA MUNICIPAL DE GUIMARÂNIA, NA ÉPOCA
RUA CONSELHEIRO RUFINO, N. 468, CENTRO
GUIMARÂNIA/MG
CEP: 38.730-000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Débito e Multa

OFÍCIO Nº: 7.920/2020/CDM
PROCESSO: 951.973
EXERCÍCIO: 2015
NATUREZA: DENÚNCIA
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIMARÂNIA
DECISÃO: SEGUNDA CÂMARA de 18/12/2019
PUBLICAÇÃO: DOC de 21/01/2020
TRÂNSITO EM JULGADO: 27/02/2020
RESPONSÁVEL: MARIA DA GLORIA DOS REIS
CPF: 239.199.306-49

Multa

Multa aplicada em razão da deficiência do termo de referência, por não definir os métodos de execução dos serviços contratados

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Multa

Multa aplicada em razão da vedação injustificada à apresentação, pelos licitantes, de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Multa

Multa aplicada em razão da exigência contida nos itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital do Pregão Presencial n.º 175/14, Procedimento Licitatório n.º 62/14, atinente à necessidade de comprovação de vasta rede credenciada pelo licitante, sem a competente justificativa técnica para tanto

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Valor histórico total devido: R\$ 3.000,00

Valor histórico total devido, corrigido: R\$ 2.996,07

Os valores foram corrigidos pela tabela da Corregedoria Geral de Justiça, disponibilizada no Diário do Judiciário Eletrônico de 10/06/2020, conforme Resolução 13/95 deste Tribunal.

Técnico Responsável: MARIA DE FÁTIMA DIAS, TC 00804-1.



BENEFICIÁRIO: FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FUNCONTAS
Av. Raja Gabaglia 1315, Luxemburgo 30380-435 - Belo Horizonte - MG

Nome do Beneficiário	FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS	CNPJ/CPF	28.799.908/0001-26	Data de Vencimento	07/08/2020	Valor Cobrado	2996,07
Agência / Código do Beneficiário	1615-2/00603185-4	Nosso Número	00000080669	Autenticação Mecânica			

BANCO DO BRASIL | 001-9 | 00190.00009 03206.004008 00080.669179 5 83400000299607

Local de Pagamento						Vencimento	
Pagável em qualquer banco e Casas Lotéricas - Até o vencimento						07/08/2020	
Beneficiário				CNPJ/CPF		Agência / Código do Beneficiário	
FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS -				28.799.908/0001-26		1615-2/00603185-4	
Data do Documento		Nº do Documento		Espécie Doc.		Data de Processamento	
23/06/2020		0000080669		DV		23/06/2020	
Lote do Banco		Carteira		Espécie Moeda		Nosso Número / Cód. do Documento	
		17		R\$		00000080669	
Instruções						Valor do Documento	
o n. 7920/2020 DENÚNCIA n. 951973						2996,07	
Parcela 1 de 1 Decisão de 18/12/2019						(-) Desconto / Abatimento	
Para maior esclarecimento acesse www.tce.mg.gov.br						0,00	
NÃO RECEBER APÓS O VENCIMENTO.						(-) Outras Deduções	
						0,00	
						(+/-) Nota / Multa	
						0,00	
						(+/-) Outros Acréscimos	
						0,00	
Beneficiário						(-) Valor Cobrado	
FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FUNCONTAS						2996,07	
Av. Raja Gabaglia 1315, Luxemburgo 30380-435 - Belo Horizonte - MG							
Pagador							
MARIA DA GLORIA DOS REIS - CPF: 239.199.306-49							
RUA CONSELHEIRO RUFINO, 468, CENTRO, GUIMARÃNIA/MG							
CEP: 38.730-000							
Código de Barra							
Autenticação Mecânica							

FICHA DE COMPENSAÇÃO





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Débito e Multa



Ofício nº 7.927/2020/CDM

Ref.: Processo nº 951.973

Belo Horizonte, 23 de junho de 2020.

Prezado(a) Senhor(a),

Em cumprimento ao disposto no inciso II do artigo 7º da Resolução Delegada nº 01/2019 - TCEMG, encaminho a V. Sª. a memória de cálculo relativa à multa ou restituição imposta na sessão da SEGUNDA CÂMARA do dia 18/12/2019, nos termos do acórdão às fls. 524/537, publicado no "DOC" de 21/01/2020. Encaminhamos, ainda, o boleto bancário, para o pagamento do valor devido.

Fica V. Sª. intimado(a) a efetuar e comprovar o pagamento da multa aplicada, até a data do vencimento constante do boleto bancário ora encaminhado. Ressalta-se, que a multa e restituição determinadas por este Tribunal têm caráter pessoal e não podem ser quitadas com recursos públicos.

Esclareço que, em caso de extravio do boleto ora encaminhado, uma segunda via poderá ser gerada, sendo necessário, para tanto, acessar o endereço eletrônico www.tce.mg.gov.br, clicar na aba "INFORMAÇÕES E SERVIÇOS", no grupo "SECRETARIA VIRTUAL" selecionar a opção "SECMULTAS" e informar o seu CPF, bem como o número do processo, o que poderá ser feito somente até a data do vencimento.

Caso o vencimento ocorra em dia não útil (sábado, domingo, feriados nacionais e do Estado de Minas Gerais), Vossa Senhoria poderá efetuar o pagamento no primeiro dia útil subsequente, desde que o boleto tenha sido emitido até a data do vencimento.

Não havendo comprovação de pagamento dentro do prazo, serão encaminhadas as Certidões de Débito ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para fins de execução judicial, nos termos do disposto no §2º do art. 75 da Lei Complementar nº 102 de 18/1/2008. O responsável será inscrito no Cadastro de Inadimplentes mantido pelo Tribunal, nos termos do artigo 368 da Resolução nº 12/2008 - RITCEMG.

As petições, documentos referentes à comprovação de pagamento e demais documentos referentes a processos físicos e eletrônicos, bem como os respectivos recursos, serão protocolizados exclusivamente via e-TCE, mantendo-se o recebimento de Pedido de Rescisão, por meio do endereço eletrônico protocolo@tce.mg.gov.br, nos termos do art.9º da Portaria nº41/PRES./2020.

Em caso de dúvidas, entrar em contato pelo "Fale conosco" em "Sistemas disponibilizados aos jurisdicionados", acessível no Portal do TCEMG.

Atenciosamente,

CAROLINA VIANA FARNEZI

Coordenador(a) de Débito e Multa

ILMO(A). SR(A).

EDER LEIDSON DE SOUZA RODRIGUES

PREGOEIRO MUNICIPAL DE GUIMARÃNIA, NA ÉPOCA

RUA AMERICO CORREIA DE CASTRO, N. 20, MORADA DA SERRA

VAZANTE/MG

CEP: 38.780-000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Débito e Multa



OFÍCIO Nº: 7.927/2020/CDM
PROCESSO: 951.973
EXERCÍCIO: 2015
NATUREZA: DENÚNCIA
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIMARÃIA
DECISÃO: SEGUNDA CÂMARA de 18/12/2019
PUBLICAÇÃO: DOC de 21/01/2020
TRÂNSITO EM JULGADO: 27/02/2020
RESPONSÁVEL: EDER LEIDSON DE SOUZA RODRIGUES
CPF: 076.782.986-76

Multa

Multa aplicada em razão da exigência contida nos itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital do Pregão Presencial n.º 175/14, Procedimento Licitatório n.º 62/14, atinente à necessidade de comprovação de vasta rede credenciada pelo licitante, sem a competente justificativa técnica para tanto

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Multa

Multa aplicada em razão da vedação injustificada à apresentação, pelos licitantes, de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Multa

Multa aplicada em razão da deficiência do termo de referência, por não definir os métodos de execução dos serviços contratados

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Valor histórico total devido: R\$ 3.000,00

Valor histórico total devido, corrigido: R\$ 2.996,07

Os valores foram corrigidos pela tabela da Corregedoria Geral de Justiça, disponibilizada no Diário do Judiciário Eletrônico de 10/06/2020, conforme Resolução 13/95 deste Tribunal.

Técnico Responsável: MARIA DE FÁTIMA DIAS, TC 00804-1.



BENEFICIÁRIO : FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FUNCONTAS

Av. Raja Gabaglia 1315, Luxemburgo 30380-435 - Belo Horizonte - MG

Nome do Beneficiário	CNPJ/CPF	Data de Vencimento	Valor Cobrado
FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS	28.799.908/0001-26	07/08/2020	2996,07
Agência / Código do Beneficiário	Nosso Número	Autenticação Mecânica	
1615-2/00603185-4	00000080668		

BANCO DO BRASIL | 001-9 | 00190.00009 03206.004008 00080.668171 9 83400000299607

Local de Pagamento: Pagável em qualquer banco e Casas Lotéricas - Até o vencimento					Vencimento: 07/08/2020	
Beneficiário: FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS -			CNPJ/CPF: 28.799.908/0001-26		Agência / Código do Beneficiário: 1615-2/00603185-4	
Data de Documento: 23/06/2020	Nº do Documento: 0000080668	Especie Doc: DV	Acerto: N	Data de Processamento: 23/06/2020	Nosso Número / Código do Documento: 00000080668	
Cabe de Banco:	Conteúdo: 17	Especie Moeda: R\$	Quantidade Moeda:	Valor Moeda:	(*) Valor do Documento: 2996,07	
Instruções: -io n. 7927/2020 DENÚNCIA n. 951973 Parcela 1 de 1 Decisão de 18/12/2019 Para maior esclarecimento acesse www.tce.mg.gov.br NÃO RECEBER APÓS O VENCIMENTO.					(-) Desconto / Abatimento: 0,00	
					(-) Outras Deduções: 0,00	
					(+*) Moss / Multa: 0,00	
					(+*) Outros Acréscimos: 0,00	
Beneficiário: FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FUNCONTAS Av. Raja Gabaglia 1315, Luxemburgo 30380-435 - Belo Horizonte - MG					(*) Valor Cobrado: 2996,07	
Proprietário: EDER LEIDSON DE SOUZA RODRIGUES - CPF: 076.782.986-76 RUA AMERICO CORREIA DE CASTRO, 20, MORADA DA SERRA, VAZANTE/MG CEP: 38.780-000						

Código de Barra

Autenticação Mecânica

FICHA DE COMPENSAÇÃO





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CDM - COORDENADORIA DE DÉBITO E MULTA



Processo n. 951973

Data: 21/07/2020

TERMO DE JUNTADA DE A. R.

Juntei a estes autos o presente Aviso de Recebimento de correspondência dos correios, referente ao ofício 7920/2020.


Jonas Luciano Ferreira

 AVISO DE RECEBIMENTO	TCEMG - CDM - COORDENADORIA DE DEBITO E MULTA	LETRA DE FORMA
NOME OU RAZÃO SOCIAL	Num. Ofício: 7920/2020	 20207920
ENDEREÇO / ADRES:	Proc./Doc.: 951973	
CEP / CODE POSTAL	Destinatário: MARIA DA GLORIA DOS REIS	
NATUREZA DO ENVIO / NA	Endereço: RUA CONSELHEIRO RUFINO - 468 - CENTRO 38730000 - GUIMARANIA - MG	
☐ PRIORITÁRIA / PRIORITAIRE ☐ EMS ☐ SEGURADO / VALEUR DÉCLARÉ	Mat: 98242	
ASSINATURA DO RECEBEDOR / SIGNATURE DU RÉCEPTEUR 	DATA DE RECEBIMENTO / DATE DE LIVRATIO 02/07/2020	CARIMBO DE ENTREGA / UNIDADE DE DESTINO BURAQUE DE DESTINATION 
NOME LEGÍVEL DO RECEBEDOR / NOM LISIBLE DU RÉCEPTEUR MARIA DA GLORIA DOS REIS	RUBRICA E MAT. DO EMPREGADO / SIGNATURE DE L'AGENT  JOSÉ CARLOS DE ALMEIDA Agente de Correios Insc. Prof.: 2421-183-0	
Nº DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DO RECEBEDOR / ORGÃO EXPEDIDOR MG 1 267772	ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO NO VERSO / ADRESSE DE RETOURNÉ DANS LE VERSO CDM PATROCÍNIO	

75240203-0 FC0463 / 16 E9-6 114 x 186 mm



Executor: J.L.F.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Débito e Multa



Ofício nº 7.927/2020/CDM

Ref.: Processo nº 951.973

Belo Horizonte, 23 de junho de 2020.

Prezado(a) Senhor(a),

Em cumprimento ao disposto no inciso II do artigo 7º da Resolução Delegada nº 01/2019 - TCEMG, encaminho a V. Sª. a memória de cálculo relativa à multa ou restituição imposta na sessão da SEGUNDA CÂMARA do dia 18/12/2019, nos termos do acórdão às fls. 524/537, publicado no "DOC" de 21/01/2020. Encaminhamos, ainda, o boleto bancário, para o pagamento do valor devido.

Fica V. Sª. intimado(a) a efetuar e comprovar o pagamento da multa aplicada, até a data do vencimento constante do boleto bancário ora encaminhado. Ressalta-se, que a multa e restituição determinadas por este Tribunal têm caráter pessoal e não podem ser quitadas com recursos públicos.

Esclareço que, em caso de extravio do boleto ora encaminhado, uma segunda via poderá ser gerada, sendo necessário, para tanto, acessar o endereço eletrônico www.tce.mg.gov.br, clicar na aba "INFORMAÇÕES E SERVIÇOS", no grupo "SECRETARIA VIRTUAL" selecionar a opção "SECMULTAS" e informar o seu CPF, bem como o número do processo, o que poderá ser feito somente até a data do vencimento.

Caso o vencimento ocorra em dia não útil (sábado, domingo, feriados nacionais e do Estado de Minas Gerais), Vossa Senhoria poderá efetuar o pagamento no primeiro dia útil subsequente, desde que o boleto tenha sido emitido até a data do vencimento.

Não havendo comprovação de pagamento dentro do prazo, serão encaminhadas as Certidões de Débito ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para fins de execução judicial, nos termos do disposto no §2º do art. 75 da Lei Complementar nº 102 de 18/1/2008. O responsável será inscrito no Cadastro de Inadimplentes mantido pelo Tribunal, nos termos do artigo 368 da Resolução nº 12/2008 - RITCEMG.

As petições, documentos referentes à comprovação de pagamento e demais documentos referentes a processos físicos e eletrônicos, bem como os respectivos recursos, serão protocolizados exclusivamente via e-TCE, mantendo-se o recebimento de Pedido de Rescisão, por meio do endereço eletrônico protocolo@tce.mg.gov.br, nos termos do art.9º da Portaria nº41/PRES./2020.

Em caso de dúvidas, entrar em contato pelo "Fale conosco" em "Sistemas disponibilizados aos jurisdicionados", acessível no Portal do TCEMG.

Atenciosamente,

CAROLINA VIANA FARNEZI
Coordenador(a) de Débito e Multa

ILMO(A). SR(A).

EDER LEIDSON DE SOUZA RODRIGUES

PREGOEIRO MUNICIPAL DE GUIMARÃNIA, NA ÉPOCA

RUA AMERICO CORREIA DE CASTRO, N. 20, MORADA DA SERRA

VAZANTE/MG

CEP: 38.780-000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Débito e Multa



OFÍCIO Nº: 7.927/2020/CDM
PROCESSO: 951.973
EXERCÍCIO: 2015
NATUREZA: DENÚNCIA
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIMARÃIA
DECISÃO: SEGUNDA CÂMARA de 18/12/2019
PUBLICAÇÃO: DOC de 21/01/2020
TRÂNSITO EM JULGADO: 27/02/2020
RESPONSÁVEL: EDER LEIDSON DE SOUZA RODRIGUES
CPF: 076.782.986-76

Multa

Multa aplicada em razão da exigência contida nos itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital do Pregão Presencial n.º 175/14, Procedimento Licitatório n.º 62/14, atinente à necessidade de comprovação de vasta rede credenciada pelo licitante, sem a competente justificativa técnica para tanto

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Multa

Multa aplicada em razão da vedação injustificada à apresentação, pelos licitantes, de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Multa

Multa aplicada em razão da deficiência do termo de referência, por não definir os métodos de execução dos serviços contratados

Mês/Ano	Valor Histórico	Índice de Correção	Valor Corrigido
02/2020	R\$ 1.000,00	0,9986920	* R\$ 998,69

Valor devido: R\$ 998,69

* Valor a menor em razão da deflação registrada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (UGP-DI) no mês/ano supracitado, segundo dados divulgados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Valor histórico total devido: R\$ 3.000,00

Valor histórico total devido, corrigido: R\$ 2.996,07

Os valores foram corrigidos pela tabela da Corregedoria Geral de Justiça, disponibilizada no Diário do Judiciário Eletrônico de 10/06/2020, conforme Resolução 13/95 deste Tribunal.

Técnico Responsável: MARIA DE FÁTIMA DIAS, TC 00804-1.



BENEFICIÁRIO : FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FUNCONTAS
Av. Raja Gabaglia 1315, Luxemburgo 30380-435 - Belo Horizonte - MG

Nome do Beneficiário	CNPJ/CPF	Data de Vencimento	Valor Cobrado
FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS	28.799.908/0001-26	07/08/2020	2996,07
Agência / Código do Beneficiário	Nosso Número	Autenticação Mecânica	
1615-2/00603185-4	00000080668		

BANCO DO BRASIL | 001-9 | 00190.00009 03206.004008 00080.668171 9 83400000299607

Local de Pagamento					Vencimento	
Pagável em qualquer banco e Casas Lotéricas - Até o vencimento					07/08/2020	
Beneficiário			CNPJ/CPF		Agência / Código do Beneficiário	
FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS -			28.799.908/0001-26		1615-2/00603185-4	
Data do Documento	Nº do Documento	Espécie Doc	Aceite	Data de Processamento	Nosso Número / Cód. do Documento	
23/06/2020	0000080668	DV	N	23/06/2020	00000080668	
Usos do Banco	Código	Espécie Moeda	Quantidade Moeda	Valor Moeda	(v) Valor do Documento	
	17	R\$			2996,07	
Processo n. 7927/2020 DENÚNCIA n. 951973 Parcela 1 de 1 Decisão de 18/12/2019 Para maior esclarecimento acesse www.tce.mg.gov.br NÃO RECEBER APÓS O VENCIMENTO.					(i) Desconto / Abatimento	
					0,00	
					(j) Outras Deduções	
					0,00	
Beneficiário					(k) Mora / Multa	
					0,00	
FUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FUNCONTAS Av. Raja Gabaglia 1315, Luxemburgo 30380-435 - Belo Horizonte - MG					(l) Outros Acréscimos	
					0,00	
Emissor					(m) Valor Cobrado	
					2996,07	
Eder Leidson de Souza Rodrigues - CPF: 076.782.986-76 RUA AMERICO CORREIA DE CASTRO, 20, MORADA DA SERRA, VAZANTE/MG CEP: 38.780-000						

Código de Barra

Autenticação Mecânica

FICHA DE COMPENSAÇÃO





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
CDM - COORDENADORIA DE DÉBITO E MULTA

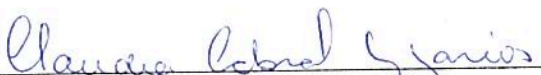


Processo n. 951973

Data: 12/08/2020

TERMO DE JUNTADA DE DEVOLUÇÃO DE A. R.

Juntei a estes autos o presente Aviso de Recebimento de correspondência referente ao ofício de n. 7927/2020, devolvido pelos correios com a anotação NAO PROCURADO.


Claudia Maria Cabral Giordano Cários



Executor: C.M.C.G.G.