



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1.092.441/2020
Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho
Natureza: Denúncia
Denunciante: Roberta da Silveira Martins
Denunciados: Cláudio José Santos Rocha, Prefeito Municipal de São José do Jacuri/MG, e Meirilane Moreira Flores, Pregoeira Municipal de São José do Jacuri/MG

RELATÓRIO

1. Denúncia oferecida por Roberta da Silveira Martins em face do Pregão Presencial n. 022/2020, promovido pelo município de São José do Jacuri, cujo objeto é a *“prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças ou acessórios genuínos ou originais de fábrica e pneus novos (primeira vida) e mão de obra”*, diante de suposta restrição contida no edital relativa à subdivisão do objeto em lotes, englobando-se a aquisição de peças automotivas e a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos veículos.

2. Autuada e recebida em 21/7/2020, a denúncia foi distribuída por dependência ao relator do processo n. 1.040.758, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, em razão da conexão da matéria examinada nos referidos autos com a tratada nesta denúncia.

3. Em 27/7/2020, o relator decidiu pelo indeferimento da cautelar de suspensão do procedimento licitatório, considerando que a Administração Municipal apresentou justificativas suficientes que fundamentam a opção pelo não parcelamento do objeto.

4. Instada a se manifestar, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu pela legalidade do critério de julgamento de menor preço global por lote, adotado no Pregão Presencial n. 022/2020, e, conseqüentemente, pela improcedência da denúncia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. Em sede de manifestação preliminar, este Ministério Público de Contas apresentou aditamento nos autos, considerando a verificação da seguinte ocorrência irregular: ausência de planejamento no Pregão Presencial n. 022/2020. Em razão disso, requereu a citação dos responsáveis, Srs. Cláudio José Santos Rocha e Meirilane Moreira Flores, Prefeito e Pregoeira Municipal, para que apresentassem defesa a respeito do vício identificado (peça 19 do SGAP).

6. Foi apresentada manifestação pelos denunciados, conforme peças 23 a 30 do SGAP.

7. No reexame da matéria, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu que as justificativas apresentadas não foram suficientes para sanar o apontamento realizado pelo Ministério Público de Contas. Portanto, concluiu pela procedência da denúncia, em razão da falta de planejamento na fase interna do Pregão Presencial n. 022/2020, e aplicação de multa aos responsáveis (peça 34 do SGAP).

8. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

1) **Da irregularidade denunciada: Adoção do critério de julgamento de menor preço global por lote, em inobservância aos artigos 15, IV, e 23, §1º, da Lei n. 8.666/1993**

9. Na peça inicial, a denunciante suscita irregularidade no critério de julgamento de menor preço global por lote, adotado no Pregão Presencial n. 022/2020, em contrariedade ao comando dos artigos 15, IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, os quais impõem a adoção do critério de julgamento de menor preço por item como regra geral.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

10. Ocorre que, assim como o relator, na decisão de indeferimento da cautelar de suspensão do procedimento licitatório, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, no exame inicial da matéria, concluiu pela legalidade do critério de julgamento de menor preço global por lote adotado na licitação.

11. E, de fato, não há vícios a serem apontados neste ponto.

12. Tal como determina a jurisprudência para este assunto, foi apresentada justificativa nos autos do Pregão Presencial n. 022/2020 para a opção de não parcelamento do objeto, constantes no subitem 2.11 do edital e 2.1 do Termo de Referência anexo ao edital.

EDITAL DA LICITAÇÃO

2.11. O objeto desta licitação está dividido em lotes da seguinte forma para atendimento da Lei Complementar nº.123/2006:

2.11.1 - LOTE - 03 a 07, 09, 11 a 18, 20, 22, 23, 24, 26, 28, 30 a 35, 37 a 39 e 41 destinado à participação dos interessados que atendam aos requisitos deste edital. NOTA EXPLICATIVA: O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO JACURI/MG registra a impossibilidade de cumprir o comando do art. 48, 111, da Lei Complementar nº 123/2006, que imprime o dever da Administração Pública de reservar cota de até 25% para aqueles objetos que revelem uma natureza divisível, assegurada preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. De acordo com o disposto no artigo 87 do Código Civil Brasileiro, "bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam". **No caso em tela, a contratação envolve a prestação de serviço (manutenção preventiva e corretiva nos veículos da frota do Município), juntamente com o fornecimento de peças. Embora o objeto em tela se trata de "aquisição de bens de natureza divisível", porém a natureza dos serviços, se realizados separadamente, irá comprometer a prestação de serviços na sua integralidade. Portanto, não é possível dividir esse objeto em itens, não pode cumprir o comando do art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006. (grifo nosso)**

TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO I)

02 - JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO: Manutenção e eventuais recuperações dos veículos da frota Municipal, incluindo-se todos os serviços de mecânica em geral, funilaria, pintura, tapeçaria, eletricidade, sistema de ar condicionado, caixa de câmbio e outros de natureza afim, a ser efetuado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

em conformidade com as recomendações técnicas legais, com a implantação do contrato de manutenção corretiva e preventiva para veículos deste Município, espera-se agilizar o serviço de manutenção, prolongando a vida útil e dando maior segurança na trafegabilidade dos veículos que compõe a frota deste Município durante o exercício de 2020, visando ao bom estado de conservação e perfeito funcionamento da frota de veículos, para o transporte dos servidores municipais e em serviços e atendimento da população.

2. 1 - a exigência referente a contratação de prestação de serviços especializados em manutenção preventiva e corretiva, com reposição de Peças e pneus genuínos ou originais de fabrica conjuntamente com fornecimento de mão de obra (homem/hora), através do critério menor preço global por lote, se faz necessária pois tem objetivo à obtenção da proposta mais vantajosa para este Município, tendo em vista a otimização do serviço, para que o veículo fique menos tempo em reparo e ainda visa que garantia da prestação de serviço seja mais eficaz, uma vez que o serviço será prestado por uma única empresa, ao contrário poderá gerar divergências sobre quem deverá prestá-las, pois o município não terá como certificar se a garantia é do entregador da peça ou do prestador do serviço hora/homem. Caso os serviços sejam separados, desta forma o "menor preço" ficará prejudicado em razão do aumento do custo na quantidade de reparos e quanto ao aumento de tempo no reparo de cada veículo, o que inviabilizará a disponibilidade dos veículos da frota municipal, por maior tempo que o necessário. Diante do exposto, a contratação de prestação de serviços e aquisição de peças conjuntamente em todos os lotes do certame, isto se dá em razão da razoabilidade econômica da contratação, considerando assim também o possível ganho de eficiência na prestação dos serviços do Município, já que a contratada realizará toda a manutenção preventiva e corretiva da frota. (grifo nosso)

13. Além do mais, referidas justificativas são plausíveis.

14. Em razão do exposto, este Ministério Público de Contas, em consonância com o entendimento do relator, em sede de cautelar, e da unidade técnica, considera improcedente a denúncia neste ponto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

2) Do aditamento do Ministério Público de Contas: Ausência de planejamento no Pregão Presencial n. 022/2020 – Violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da motivação, e ao disposto no artigo 15, §7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993

15. Conforme já mencionado em sede de manifestação preliminar, não houve planejamento para a realização do Pregão Presencial n. 022/2020, promovido pelo município de São José do Jacuri, em razão dos seguintes vícios:

- a) tanto a cotação de preços quanto o termo de referência anexos ao edital da licitação, retirados do portal da transparência da Prefeitura Municipal de São José do Jacuri, tiveram por base todas as peças e serviços relativos a todos os veículos da frota municipal, resultando em um absurdo valor estimado de R\$ 6.139.613,72;
- b) em consulta ao termo de referência, não se localizaram informações dos anos anteriores que comprovassem qual foi a média de gastos com tais aquisições, ou qualquer estudo preliminar que justificasse as estimativas indicadas;
- c) as justificativas trazidas pelos gestores no termo de referência acerca da necessidade de realização da licitação são vagas e não agregam fundamento às estimativas de preços apontadas no procedimento licitatório;
- d) o resultado da estimativa realizada pela gestão do município de São José do Jacuri é incompatível com a realidade. Em um universo de 33 veículos, o valor de R\$ 6.139.613,72 corresponde a uma expectativa de dispêndio média de R\$186.048,90 por veículo no prazo de 12 meses.

16. De acordo com os defendentes (apresentaram manifestações idênticas):

No caso concreto, foi realizado certame com o objetivo de contratar prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças ou acessórios genuínas ou originais de fábrica e pneus novos (primeira vida) e mão de obra, para todos os veículos da frota do Município de São José do Jacuri/MG. Ou seja, para todos os veículos e máquinas já existentes na Prefeitura,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

novos ou não.

Verifica-se na parte interna do certame foi estimado o quantitativo de peças e mão de obra, a ser adquirido de cada veículo separado por lote, conforme consta no Termo de Referência, considerando que cada veículo possui um universo em média de mais de 15 (quinze) mil peças ou mais, dependendo do modelo, do tamanho e da forma de fabricação e cada uma tem uma função específica.

Em decorrência disso, foi estimado o número de peças e mão de obra para cada veículo, constante no Termo de Referência, visando abarcar a maior variedade de peças para cada veículo, preferencialmente as mais usadas. Isso não quer dizer que a administração irá adquirir todas, pois trata-se de registro de preços. É imprevisível estimar com antecedência qual peça específica cada veículo vai necessitar, devido a isso foi realizado o registro de preços para futura e eventual contratação. Não tendo como especificar o quantitativo exato e nem quais peças cada veículo iria necessitar durante o presente exercício financeiro.

(...)

O Município ao adotar registro de preços objetivando maior desconto global por lote, em detrimento do julgamento por maior desconto percentual por tabela, descreveu as peças, estimou o quantitativo e seus valores, mediante cotação de preço, junto a fornecedores com o objetivo de suprir a falta da tabela de preços do fabricante, para futura e eventual contratação, guardando similitude com o registro de preços acima mencionado do TCEMG.

Porém, de acaso, hipoteticamente estimasse o valor da contratação em R\$ 500.00,00 mil reais, no julgamento do certame, no caso concreto através do maior desconto global por lote, ficaria impossibilitado de destinar através de contrato, ata ou documento equivalente a cada fornecedor, apenas o valor estimado da contratação, pois seria adjudicado a estes o menor valor de cada lote, após a fase de lances. Diante disso, a indicação da média estimada da contratação somente é possível no modelo adotado pelo TCEMG, porém este modelo é falho já que não **descreve as peças, o quantitativo de peças e seus valores unitários, nem a fase interna e nem a fase externa do certame, do que se extrai do portal da transparência do TCEMG. E além do mais os fornecedores da região não possuem tal tabela.**

Não assiste razão, quando o ilustre *parquet* alega que os veículos novos não necessitam de troca de peças e nem de manutenção preventiva e corretiva de modo geral:

(...)

Verifica-se que os veículos novos, com certeza, realizam menos manutenção preventiva e corretiva e trocam peças, comparando a um carro com mais ano de uso. Mas não se pode afirmar de forma genérica, como apontou o *parquet*, que eles não realizam manutenção preventiva e corretiva e nem trocam de peças.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

É de conhecimento geral e público que os veículos usados no Município de São José do Jacuri/MG percorrem longas distâncias de vias não pavimentadas, que muitas vezes se encontram em situações precárias, principalmente na época de chuva, considerando a grande extensão da zona rural deste município, somado ao grande volume de viagens e distâncias percorridas para atendimento de diversos setores da administração, principalmente da área da saúde, o que contribui para excesso de quilometragem percorrida. Este Município somente é obrigado a fornecer a atenção básica de saúde, não dispondo de hospital, o que gera muitos encaminhamentos para vários hospitais da região e do Estado de Minas Gerais no geral, o que contribui também para surgimento de avarias mecânicas em curto espaço de tempo em toda a frota, sendo carros novos, seminovos ou não.

Não assistindo razão, o apontamento genérico de que carro novo ou seminovo não necessita de reparo e manutenção preventiva e corretiva, pois isso depende do volume de viagens de cada veículo e de cada realidade no caso concreto.

Seria um erro gravíssimo não descrever, quantificar e orçar as peças e mão de obra para veículos novos e seminovos da frota municipal. Acaso sofressem avarias mecânicas, necessitando de reparos como estes seriam consertados? Neste caso, tem-se que usar o bom senso, pois é crível que estes veículos, em algum momento, irão necessitar de trocar peças e realizar manutenção preventiva e corretiva, sendo impossível antever qual peça específica e seus quantitativos irão ser necessários e qual veículo não irá necessitar de trocar peças, nem o melhor mecânico não conseguiria realizar tal previsão.

(...)

Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há uma obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o quantitativo estimado, o que foi realizado para abarcar um maior universo de peças que por ventura poderia ser necessário, tendo em vista que o município não adotou o julgamento por maior desconto percentual por tabela, sendo esta justificativa que deve ser aceita.

(...)

O que se quer demonstrar, é que é impossível prever de antemão quais peças específicas e suas quantidades, cada veículo irá demandar toda vez que ele for para a oficina, considerando o número vultoso de peças de cada veículo, mais de 15 mil peças. Se acaso, este município estivesse optado pelo tipo de julgamento por maior desconto percentual da tabela, bastaria apenas indicar o valor estimado de contratação, pois todas as peças já estão contempladas na tabela do fabricante. O que não acontece no certame para que o objetivo do certame fosse almejado, conseguir realizar os reparos mecânicos em todos os veículos da frota municipal, pelo menor preço.

Verifica-se que o certame em comento, não causou prejuízo a administração, utilizou de boa-fé ao realizar o julgamento pelo maior desconto global por lote e ainda não vedou a competição de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

quaisquer interessados, observando que por se tratar de registro de preço a administração não é obrigada a adquirir a prestação de serviço dos fornecedores contratados.

17. A unidade técnica do Tribunal, após o reexame da matéria, manteve o apontamento como irregular (peça 34 do SGAP):

Nesses termos, compulsando a documentação relativa ao procedimento licitatório ora analisado, Pregão Presencial nº 022/2020, anexado à peça nº 25 do SGAP, especialmente a documentação da fase interna, constata-se pelo Termo de Referência, anexo I do edital, anexado às fls. 608/624, que, de fato, não houve uma definição das quantidades de peças automotivas a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, considerando-se a média de consumo dos anos anteriores, a partir da adoção de adequadas técnicas quantitativas de estimação, em ofensa ao comando do mencionado art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93.

Assim, conforme assinalado pelo Ministério Público de Contas, a cotação de preços, anexo III do edital, às fls. 714/844, e o Termo de Referência, anexo I do edital, às fls. 608/624, tiveram por base todas as peças e serviços relativos a todos os veículos da frota municipal, com o valor estimado de R\$ 6.139.613,72, sem levar em consideração os dados relativos aos anos anteriores de utilização de peças e de serviços de manutenção, o que demonstra a realização de uma estimativa genérica e global. Cabe consignar que independentemente da adoção do SRP e do tipo de julgamento, impõe-se a adoção da regra disposta no citado artigo 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93, a respeito da definição do quantitativo de bens e serviços, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

Pelo exposto, mantém-se a irregularidade apontada pelo MPC no tocante à falta de planejamento da administração na fase interna da licitação para a adequada quantificação das peças e acessórios automotivos e dos serviços de manutenção veicular, objeto licitado, bem como para a estimativa de custo da contratação, em inobservância ao comando do art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93.

18. Pois bem. Assim como a 3ª CFM, o Ministério Público de Contas entende que os esclarecimentos trazidos pelos responsáveis não foram suficientes para sanear o vício apontado na licitação.

19. Por um lado, ratifica-se o fundamento apresentado pelos responsáveis acerca da necessidade de inclusão de veículos novos no objeto da licitação, considerando o fato de que tais veículos percorrem grandes quilometragens em pouco espaço de tempo, em muitos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

municípios, e de que muitas rodovias do interior do Estado de Minas Gerais, realmente, encontram-se em situação de precariedade, o que diminui a vida útil dos veículos utilizados.

20. Entretanto, por outro lado, este Ministério Público de Conta discorda dos defendentes quando defendem a ideia de que a adoção do critério de julgamento de maior desconto global por lote impediria a realização de uma estimativa de quantidade e preços de peças a serem utilizadas, com base em dados de anos anteriores.

21. Primeiro porque, diferente do que afirmam os defendentes, não se vê obstáculos para que as empresas de peças de veículos dentro do município ou próximas a ele obtenham as tabelas das montadoras para que fosse realizado o julgamento pelo maior desconto percentual na tabela, como é comumente realizado, inclusive pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais.

22. Ora, na atualidade, existem meios suficientes para que referidas empresas obtenham as respectivas tabelas, sem a necessidade de ser presencialmente.

23. Segundo porque, como bem ressaltado pela unidade técnica, *independentemente da adoção do SRP e do tipo de julgamento, impõe-se a adoção da regra disposta no citado artigo 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93, a respeito da definição do quantitativo de bens e serviços, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.*

24. Além do mais, conforme se pode verificar do Termo de Referência anexo ao edital da licitação, foram solicitadas quantidades de peças excessivas para alguns itens, sem respaldo técnico para tanto, o que pode dar margem a contratações fraudulentas.

25. Por exemplo, para o veículo do lote 1, Volkswagen Fox Conect 1.6, ano 2019/2020, foram solicitadas 10 pastilhas de freio, para uma contratação de 1 ano. Qual o fundamento disso? Por que a opção por 10 pastilhas de freio?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

26. Nitidamente, a estimativa feita na fase interna da licitação ocorreu de maneira genérica e global, sem qualquer critério técnico, conforme já bem fundamentado em sede de manifestação preliminar.

27. Em razão disso, este Ministério Público de Contas entende que o apontamento permanece irregular e as justificativas apresentadas pelos defendentes não foram suficientes para sanear o vício verificado.

CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela procedência parcial da denúncia e pela aplicação de multa aos responsáveis, Srs. Cláudio José Santos Rocha e Meirilane Moreira Flores, Prefeito e Pregoeira do Município de São José do Jacuri, em razão da seguinte irregularidade:

- ausência de planejamento no Pregão Presencial n. 022/2020 – Irregularidades na justificativa da contratação e na caracterização do objeto – Violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da motivação, e ao disposto no artigo 15, §7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993

Belo Horizonte, 17 de março de 2021.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)