

PROCESSO Nº: 1.007.540 (ELETRÔNICO)  
NATUREZA: DENÚNCIA  
ÓRGÃO: PREFEITURA DE OURO VERDE DE MINAS  
DENUNCIANTE: JANDERSON GABRIEL BORGES PEREIRA  
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO  
ANO REF.: 2017

### EXAME INICIAL

#### I. INTRODUÇÃO

Versam os presentes autos sobre denúncia oferecida pelo Sr. **Janderson Gabriel Borges Pereira**, diante de supostas irregularidades no **Pregão Presencial nº 006/2017 (Processo Licitatório nº 008/2017)**, instaurado pela **Prefeitura Municipal de Ouro Verde de Minas**, objetivando o “registro de preços para futura e eventual prestação de serviços de mão de obra mecânica contínuos de manutenção preventiva e corretiva nos veículos, motocicletas e equipamentos pesados da frota municipal, com fornecimento de peças e acessórios genuínos da marca do veículo/equipamento, original de fábrica” (fl. 15).

Em resumo, o **denunciante** aponta a ocorrência das seguintes irregularidades:

- a) ausência dos membros da equipe de apoio na sessão de julgamento do certame, em contrariedade ao art. 3º, IV da Lei nº 10.520/2002;
- b) incompetência do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves para atuar como pregoeiro;

Em exame inicial, como medida de instrução processual, esta **Unidade Técnica** requereu a **intimação** dos Srs. Josimar Teles da Costa, prefeito municipal à época, e Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro à época, para encaminharem a cópia integral do Pregão Presencial nº 006/2017, contendo as fases interna e externa e, ainda, para

apresentarem os esclarecimentos e/ou justificativas que julgarem cabíveis relativamente aos fatos denunciados, conforme relatório técnico de **fls. 75/77**.

O **Ministério Público de Contas** também verificou que os autos não se encontravam devidamente instruídos, opinando pela realização de diligência nos termos propostos por esta Unidade Técnica, conforme o parecer de fls. 79/79v.

O **Relator** determinou a **intimação** dos Srs. Josimar Teles da Costa, Prefeito Municipal de Ouro Verde de Minas à época, Djalma Pedreira Lomes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor do edital, e Kenedy Rodrigues Esteves, Pregoeiro à época, para que apresentassem as justificativas que entendessem pertinentes acerca dos fatos denunciados, bem como informassem em qual fase se encontrava o Processo Licitatório nº 008/2017, encaminhando a esta Corte, cópia integral do certame, contendo as fases interna e externa, nos termos do despacho de **fl. 80**.

Em atendimento à determinação, o Sr. Paulo Éster Gomes Neiva, advogado do Município de Ouro Verde de Minas, apresentou manifestação, às **fls. 87/88**, bem como a cópia do referido processo licitatório, anexado às **fls. 91/449**.

Após análise da documentação, esta **Unidade Técnica** elaborou o relatório de **fls. 451/455**, concluindo pela procedência da denúncia, em função das seguintes irregularidades, passíveis de aplicação de multa aos responsáveis legais:

- a) ausência dos membros da equipe de apoio na sessão do pregão;
- b) ausência de comprovação da condição de servidor do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, necessária para atuar como pregoeiro.

E, assim, requeremos a **citação** dos Srs. Josimar Teles da Costa e Kenedy Rodrigues Esteves, respectivamente, prefeito municipal e pregoeiro à época, para apresentarem defesa em relação as irregularidades assinaladas, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Após análise da denúncia e dos documentos carreados aos autos, o **Ministério Público de Contas** ratificou o exame técnico elaborado por esta Coordenadoria, com a **ressalva** do seu entendimento quanto ao significado da expressão **“condição de servidor”**

constante da conclusão técnica e, nesses termos, opinou pela citação dos referidos agentes públicos para oferecerem defesa, conforme parecer de **fls. 457/458v.**

O **Relator** determinou a **citação** dos Srs. Josimar Teles da Costa, Prefeito Municipal de Ouro Verde de Minas à época e Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro à época, para que apresentassem defesa e justificativas cabíveis sobre as irregularidades apontadas por esta Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, conforme despacho de **fl. 459.**

Devidamente citados, o Sr. Josimar Teles da Costa, prefeito municipal, e o Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro, apresentaram **defesas**, anexadas, respectivamente, às **fls. 464/474 e 475/489.**

Em sede de reexame, às **fls. 491/499**, esta **Unidade Técnica** concluiu pela procedência **parcial** da denúncia, em função da ausência de comprovação da condição de servidor do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, necessária para atuar como pregoeiro. Foi considerada **improcedente** a irregularidade apontada pelo denunciante relativa à ausência dos membros da equipe de apoio na sessão de julgamento do pregão.

E, **ainda**, apontou a existência de **outras** irregularidades, a saber:

a) descumprimento, pela Administração, das normas e condições previstas no edital, ao qual deveria estar estritamente vinculada;

b) os valores estimados, constantes do Anexo I (Termo de Referência), encontram-se fora da realidade orçamentária de um município de pequeno porte, conforme Ouro Verde de Minas;

c) existência de ilegalidades no preâmbulo do edital (**fl. 15**), por prever a participação exclusiva, na licitação, somente de microempresas e empresas de pequeno porte ou equiparadas;

d) irregularidades no contrato (**fls. 469/474**) celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ouro Verde de Minas e a empresa Licita Assessoria e Consultoria Ltda., representada pelo Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, que exerceu as funções de pregoeiro, ilegalmente, em decorrência dessa contratação.

Considerando que não foi dada oportunidade aos responsáveis para se manifestarem sobre as **novas** irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, o **Ministério Público de Contas** requereu a **citação** do Prefeito de Ouro Verde de Minas, Sr. Josimar Teles da Costa, do Presidente da Comissão de Licitação e subscritor do Edital, Sr. Djalma Pedreira Lomes, e do Pregoeiro Oficial, Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, conforme o parecer de **fls. 501/501v**.

O **Relator** determinou a **citação** dos Srs. Josimar Teles da Costa, Prefeito Municipal de Ouro Verde de Minas, Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro, e Djalma Pedreira Lomes, Presidente da Comissão de Licitação e subscritor do edital, para, querendo, apresentarem defesa e/ou documentos acerca dos apontamentos complementares noticiados pela Unidade Técnica, conforme despacho de **fls. 502/503**.

Devidamente citados, os Srs. Josimar Teles da Costa e Djalma Pedreira Lomes apresentaram defesa conjunta e documentação, às fls. **511/681**, e o Sr. Kenedy Rodrigues Esteves apresentou defesa, às fls. **682/701**.

Em seguida, a **Superintendência de Controle Externo** submeteu à consideração do Relator a realização de diligência para complementação da instrução processual, requerendo o envio pelo Sr. Josimar Teles da Costa, prefeito municipal, de todas as Notas de Empenho e Notas Fiscais referentes aos empenhos constantes nos demonstrativos de pagamentos, às fls. **598/600**, da Prefeitura Municipal de Ouro Verde de Minas no ano de 2017 e, ainda, informação e comprovação dos serviços prestados pelas empresas contratadas, referentes ao contrato firmado em decorrência do Pregão Presencial 006/2017, conforme relatório de fls. **704/704v**.

Acolhendo a manifestação da Unidade Técnica (**fls. 704/704v**), o **Relator** determinou a **intimação** do Sr. Josimar Teles da Costa, Prefeito de Ouro Verde de Minas, para que encaminhasse os documentos explicitados, bem como prestasse as informações referenciadas, conforme despacho de fls. **706/706v**.

Devidamente intimado, o **Sr. Josimar Teles da Costa** encaminhou a documentação relativa às notas de empenho e notas fiscais relativos aos pagamentos realizados em decorrência do Pregão Presencial nº 006/2017, anexada às fls. **709/1.120**,

informando, ainda, que os serviços prestados pelas empresas contratadas foram detalhados nas notas de empenho e nas notas fiscais anexadas.

Após análise da documentação anexada pelo ex-prefeito municipal (fls. 709/1.120), esta **Coordenadoria** concluiu pela existência de diferenças entre os valores empenhados e pagos no exercício de 2017, relativamente aos serviços prestados pelas empresas contratadas por meio do Pregão Presencial nº 006/2017, conforme o relatório técnico anexado na **peça nº 21 do SGAP**.

Compulsando os autos, o **Ministério Público de Contas** verificou que as defesas apresentadas pelos Srs. Josimar Teles da Costa e Djalma Pedreira Lomes (fls. 511/681) e pelo Sr. Kenedy Rodrigues Esteves (fls. 682/701), não foram examinadas pela Unidade Técnica, nos termos do relatório anexado às fls. 1.122/1.124 (**peça nº 21 do SGAP**), razão pela qual **requereu** o retorno dos autos a esta Coordenadoria para análise das referidas defesas, bem como da documentação oriunda da diligência (fls. 709/1.120), **em face das irregularidades e considerações apontadas no reexame técnico de fls. 491/499**, conforme parecer anexado na **peça nº 23 do SGAP**.

Nesses termos, o **Relator** determinou que esta **Unidade Técnica** procedesse à análise da documentação juntada às fls. 709/1.120, bem como das defesas apresentadas por Josimar Teles da Costa, Prefeito de Ouro Verde de Minas, e por Djalma Pedreira Lomes, Presidente da Comissão de Licitação e subscritor do edital, às fls. 511/681, e por Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro, às fls. 682/701, em atendimento ao requerimento do Ministério Público de Contas (**peça nº 23 do SGAP**), considerando que no estudo técnico de fls. 1.122/1.124, de fato, não houve o necessário exame técnico, conforme o despacho anexado na **peça nº 24 do SGAP**.

Por fim, registre-se que em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 2-A da Portaria nº 20/PRES./2020, **os presentes autos**, compostos de 04 volumes e 1.122 páginas, foram **digitalizados** e anexados ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, **nas peças nº 16 a 19**, devendo seguir sua regular tramitação em formato inteiramente eletrônico a partir de 13/07/2020, conforme termo de digitalização anexado na **peça nº 20 do SGAP**.

Nesses termos, os autos retornam a esta Unidade Técnica para o exame das defesas apresentadas (**fls. 511/681, 682/701**), bem como da documentação anexada às **fls. 709/1.120**, em cumprimento ao despacho anexado na **peça nº 24 do SGAP**.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Passamos a examinar as defesas apresentadas pelos Srs. Josimar Teles da Costa e Djalma Pedreira Lomes, às **fls. 511/681**, e pelo Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, às **fls. 682/701**, bem como a documentação de **fls. 709/1.120**, oriunda da diligência de **fls. 704/704v**, em face das irregularidades e considerações apontadas no reexame técnico de **fls. 491/499**.

### II.1 Das irregularidades apontadas

#### II.1.1 Da incompetência do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves para atuar como pregoeiro

Em síntese, a irregularidade apontada pelo denunciante diz respeito à ausência de comprovação da condição de servidor do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, imprescindível para que o mesmo atuasse como pregoeiro.

No exame inicial, às **fls. 451/455**, esta Unidade Técnica assinalou que apesar de constar dos autos a Portaria nº 006/2017 (**fl. 446**), nomeando o Sr. Kenedy para atuar como pregoeiro, não ficou provado que ele possui a **condição de servidor público**, necessária para atuar como pregoeiro, conforme a exigência contida no artigo 3º, IV, Lei nº 10.250/2002.

No reexame de **fls. 491/499**, esta Unidade Técnica concluiu pela manutenção da irregularidade da nomeação do Sr. Kennedy Rodrigues Esteves, para exercer as funções de pregoeiro, uma vez que o nomeado não se enquadra na condição de servidor, com previsão no Plano de Cargos e Salários da Administração municipal, seja como servidor efetivo (concursado), comissionado ou de recrutamento amplo, contrariando, assim, o art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, bem como o art. 3º, IV da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão).

**Da defesa de Josimar Teles da Costa, prefeito municipal, e Djalma Pedreira Lomes, Presidente da CPL e subscritor do edital (fls. 511/681):**

Em síntese, os defendentes alegam que a Unidade Técnica deixou de observar a abrangência da expressão “servidores” contida na redação do art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/2002 e, ainda, a definição de mesma expressão contida no art. 84, §1º, da Lei nº 8.666/93.

E, assim, a defesa conclui que Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro nomeado por meio da Portaria nº 006/2017, enquadra-se perfeitamente na conceituação de servidor, haja vista ser possuidor de vínculo funcional com o município, conforme contrato já anexado aos autos (**fls. 469/474**), além de possuir irrefutável experiência e capacidade técnica para o exercício de tal função.

A defesa ressalta que o parecer ministerial, **anexado às fls. 457/458v**, reforça tal entendimento, ao conferir a abrangência adequada à expressão “condição de servidor”, questionando apenas a ausência de comprovação do vínculo do pregoeiro, Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, com o Município de Ouro Verde de Minas, o que foi atendido com o contrato juntado aos autos, comprovando, assim, a existência do vínculo entre o pregoeiro e o Município, o que afasta a ilegalidade apontada.

Ademais, a defesa alega que o Município de Ouro Verde de Minas não dispõe, no seu quadro de servidores, de servidor efetivo com experiência adequada, nem tecnicamente adequado e apto ao exercício das funções de pregoeiro, o que justificou a decisão da administração de nomear terceira pessoa devidamente habilitada para a função, sob pena de sobrevier prejuízos inestimáveis ao erário, uma vez que estaria impedido de se valer do pregão, por conta da ausência de pessoal qualificado disponível no quadro de servidores permanentes.

Em consonância com esse entendimento, a defesa cita julgado do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo o qual “deve ser designado como pregoeiro pessoa pertencente ao quadro do órgão ou da entidade promotora do certame, a menos que não de disponha de servidor qualificado para atuar na função, situação que justifica a excepcional designação de terceiro estranho à Administração”.

Pelo exposto, a defesa conclui pela inexistência de irregularidade na contratação e designação por ato normativo do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves para exercer as funções de pregoeiro, uma vez que não existe o cargo de pregoeiro no plano de cargos e carreira do Município de Ouro Verde de Minas e, assim, em conformidade com o citado entendimento do TCU, cabe à administração nomear terceiro para o exercício da função.

**Da defesa de Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro (fls. 682/701):**

Em outras palavras, o Sr. Kenedy Rodrigues Esteves repetiu os argumentos de defesa apresentados pela defesa dos Srs. Josimar Teles da Costa, prefeito municipal, e Djalma Pedreira Lomes, Presidente da CPL e subscritor do edital, às fls. 511/681.

**Análise:**

O art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/2002, Lei do Pregão, impõe que “a autoridade competente designará, **dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro** e respectiva equipe de apoio (...)”, o que afasta a possibilidade de designação de indivíduos que não possuam a condição de servidor.

Por sua vez, o §1º do art. 84 da Lei nº 8.666/93 define o conceito de servidor público:

Art. 84. Considera-se **servidor público**, para os fins desta Lei, **aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.**

§ 1º Equipara-se a servidor público, para os fins desta Lei, quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público. (Grifo nosso)

No exame inicial (fls. 451/455) e no reexame (fls. 491/499), esta Unidade Técnica concluiu que não ficou comprovado nos autos que o Sr. Kenedy Rodrigues Esteves possui a **condição de servidor público**, necessária para atuar como pregoeiro, conforme a exigência contida no artigo 3º, IV, Lei nº 10.250/2002.

Cumpre anotar que no parecer de fls. 457/458v, o Ministério Público de Contas (MPC) anotou o seu entendimento sobre a expressão “condição de servidor”

constante da conclusão da Unidade Técnica, conferindo significado mais abrangente para a expressão, com fundamento em doutrina sobre a matéria:

É que, neste particular, **deve-se adotar significado mais abrangente para tal expressão, vez que o imposto pelas normas é que o pregoeiro tenha algum tipo de vínculo com a Administração Pública, cumprindo destacar a doutrina de Joel de Menezes Niebuhr<sup>1</sup>:**

Também se depreende da leitura do mesmo inciso IV do artigo 3º que o pregoeiro deve ser servidor do órgão ou da entidade promotora da licitação. De acordo com o artigo 84 da Lei nº 8.666/93, que se aplica subsidiariamente à modalidade pregão, “considera-se servidor público, para os fins desta lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público”. Ademais, o §1º do mesmo artigo 84 da Lei nº 8.666/93 equipara a servidor público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público.

**Isso significa que a expressão servidor— utilizada no inciso IV do artigo 3º da Lei nº 10.520/02 — é bastante abrangente, já que diz respeito a todos que mantêm vínculo com a Administração Pública, direta ou indireta, inclusive com entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público, também obrigadas a realizarem licitação pública. Esse vínculo pode ser tanto estatutário quanto regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, englobando os ocupantes de cargos efetivos, cargos em comissão, empregados, contratados por tempo determinado, todos, a rigor, para efeitos legais, “servidores”.**

O legislador, ao exigir que o pregoeiro seja servidor, quis proibir apenas que terceirizados, que não possuem um vínculo direto com o órgão ou entidade promotora da licitação, exerçam a função de pregoeiro. Afora os terceirizados, todos os demais servidores do órgão ou entidade promotora da licitação podem ser designados como pregoeiros, desde que o cargo que exerçam ou a função que ocupem sejam compatíveis à de pregoeiro. (g.n.)

Desse modo, constitui irregularidade a ausência de comprovação de vínculo do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves com a Administração Pública. (Grifo nosso)

Assim, em conformidade com o entendimento do Ministério Público de Contas, entendemos que a citada legislação impõe apenas que o pregoeiro tenha algum tipo de vínculo com a Administração Pública.

Nesse sentido, Antônio Simeão Ramos afirma que a função de pregoeiro pode ser ocupada por qualquer servidor – seja ele estatutário, celetista, efetivo, em comissão –, uma vez que a própria legislação não restringiu a categoria desse funcionário:

---

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 93

“O Decreto nº 5.450/05 reza que a qualificação profissional e o perfil do pregoeiro serão aferidos pela autoridade competente. Assim, a Lei não exige melhor qualificação dos empregados indicados para a função de pregoeiros. Aliás, a função de pregoeiro não é remunerada, como algumas da Administração Pública. Por sua vez, o Decreto nº 3.555/00 impôs que somente poderia atuar como pregoeiro o servidor que tivesse realizado capacitação específica”. Valendo-se dos ensinamentos de outros doutrinadores, afirma que a função de pregoeiro pode ser ocupada por qualquer servidor – seja ele estatutário, celetista, efetivo, em comissão –, uma vez que a própria Legislação não restringiu a categoria desse funcionário. Por fim, observa o autor que a função de pregoeiro agrega muita responsabilidade, visto que tradicionalmente tais atividades técnicas e decisórias, previstas em lei, eram de um colegiado – a Comissão de Licitações. Assim, sugere a criação do cargo e do emprego de pregoeiro dentro da estrutura administrativa - RAMOS, Antônio Simeão. *Procedimentos internos e externo da licitação na modalidade pregão. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 169, p. 291, mar. 2008, seção Pregão em Destaque. (Grifo nosso)

Por sua vez, a Equipe Técnica da Zênite aponta que a autoridade competente deve escolher o servidor mais apto para o exercício da função de pregoeiro:

**Pregoeiro – Designação – Discricionariedade da autoridade – Recomendações – Servidor qualificado:**

A Equipe Técnica da Zênite, ao tratar da competência da autoridade para escolha do pregoeiro, apontou que “o exercício dessa competência discricionária requer da autoridade a escolha do servidor mais apto para o exercício dessa função. Ou seja, diante das múltiplas possibilidades, exige-se da autoridade exercer juízo que conduza à designação do servidor que tenha melhores condições de assegurar o correto processamento das licitações. Inclusive, a designação de servidor incapaz ou inapto, bem como a negligência em prover os meios e recursos necessários para o adequado exercício da função, pode determinar a responsabilidade da autoridade por erro in eligendo ou erro in vigilando, conforme o caso”. (Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 233, p. 742, jul. 2013, seção Perguntas e Respostas.) (Grifo nosso)

Por outro lado, em conformidade com a tese defendida pela defesa, cabe assinalar que o Tribunal de Contas da União (TCU) já se posicionou no sentido de que a determinação impondo a utilização apenas de pregoeiro pertencente aos quadros das unidades jurisdicionadas pode ter como efeito a inviabilização de realização de pregão por parte dessas unidades, nos casos em que as mesmas não disponham em seus quadros de servidores qualificados para atuar como pregoeiro:

**Designação do pregoeiro – Considerações – TCU:**

Em sede de representação, foi apontada suposta irregularidade consistente na assinatura do instrumento convocatório pelo pregoeiro que, na visão da representante, configurou ofensa ao princípio da legalidade, já que o pregoeiro extrapolou sua função legal. Ao analisar o caso, a Unidade Técnica observou que não há vedação legal para assinatura do edital pelo pregoeiro, mas apontou como falha o fato de o pregoeiro ser terceirizado, tendo em vista que “o

art. 3º, inciso IV, da Lei 10.520/2002 assevera que a designação do pregoeiro pela autoridade competente deverá recair dentre servidores do órgão licitante”. Frente às considerações da Unidade Técnica, o Relator apontou que “determinação impondo a utilização apenas pregoeiro pertencente aos quadros das unidades jurisdicionadas pode ter como efeito a inviabilização de realização de pregão por parte dessas unidades, nos casos em que as mesmas não disponham em seus quadros servidores qualificados para atuar como pregoeiro”. Desse modo, considerou mais prudente “flexibilizar essa determinação no sentido de se excepcionalizar os casos em que as unidades não tenham capacidade de cumpri-la pela razão acima exposta”. Por fim, o TCU determinou à entidade licitante que “designar como pregoeiro, sempre que disponível, pessoa pertencente ao quadro de servidores”. (TCU, Acórdão nº 2.166/2014, Plenário, Rel. Min. Subs. Augusto Sherman Cavalcanti, j. em 20.08.2014.)

Nesses termos, no caso concreto, a defesa informou que o Município de Ouro Verde de Minas não dispõe do cargo de pregoeiro no Plano de Cargos e Carreira da Administração, anexando certidão comprobatória, à fl. 488, segundo a qual “no âmbito do Poder Executivo municipal de Ouro Verde de Minas, não existe servidor integrante do quadro permanente de pessoal habilitado como pregoeiro, estando as atividades de referida função delegadas a pessoa devidamente nomeada e habilitada”.

E, assim, diante da inexistência de servidor integrante do quadro permanente de pessoal habilitado como pregoeiro, a administração municipal contratou a empresa Licita Assessoria e Consultoria Ltda. - ME – objetivando a “prestação de serviços de preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo nas áreas de compras e licitações”, conforme o Termo de Contrato de Prestação de Serviços nº 003/2017, **anexado às fls. 469/474**.

Registre-se que o Sr. Kenedy Rodrigues Esteves, nomeado para exercer a função de pregoeiro, conforme a Portaria nº 006/2017 (fl. 446), assinou o citado termo de contrato como representante legal da empresa contratada, possuindo, portanto, vínculo contratual com a Administração Municipal.

Nesses termos, em conformidade com o parecer do Ministério Público de Contas (fls. 457/458v), bem como com a doutrina e jurisprudência colacionadas, esta Unidade Técnica conclui pela legalidade da nomeação do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves para atuar como pregoeiro, diante da comprovação de existência de vínculo do nomeado com a Administração Pública Municipal, a partir da contratação da empresa Licita Assessoria e Consultoria Ltda. – ME, considerando a inexistência do cargo de pregoeiro na estrutura administrativa do Município de Ouro Verde de Minas.

Pelo exposto, concluímos pela improcedência da denúncia.

## **II.1.2 Do descumprimento pela Administração das normas e condições previstas no edital**

No reexame técnico de **fls. 491/499**, esta Unidade Técnica constatou a permissão para a concessão, pelas empresas licitantes, de descontos verbais, na fase dos lances, que poderiam variar de no mínimo 10% e no máximo de 15%, de acordo com cada item licitado, conforme previsão do Termo de Referência, Anexo I do edital (**fls. 35 e 36**).

No entanto, analisando a ata da sessão do Pregão Presencial (**fls. 07 a 10**) verificou-se que, durante a realização da sessão do pregão, na fase de lances, as empresas vencedoras ofereceram descontos infinitamente superiores aos previstos no Anexo I do edital, que variaram de 13,5 a 51,50%, conforme demonstrado no quadro anexado na **fl. 495**.

Nesses Termos, esta Unidade Técnica concluiu pela violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, segundo o qual o edital é a lei da licitação, não podendo, nem a Administração alterar as condições nele previstas, nem o particular apresentar propostas ou documentação em desacordo com o exigido no edital, sob pena de desclassificação, inabilitação e até nulidade da licitação, conforme dispõe o art. 41, c/c, o art. 43, V, da Lei nº 8.666/93.

### **Da defesa de Josimar Teles da Costa, prefeito municipal, e Djalma Pedreira Lomes, Presidente da CPL e subscritor do edital (fls. 511/681):**

Em síntese, os defendentes alegam que “a extensão do vício dependerá da análise do caso concreto, sendo que, quando se tratar de descumprimento de mero formalismo ou mesmo de erro material, o princípio da vinculação do edital poderá ser relativizado, a fim de se resguardar o interesse maior que é a melhor contratação sob a ótica da Administração Pública, conforme o princípio da melhor proposta, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93”.

Assim, a defesa sustenta que no caso “o Município de Ouro Verde de Minas atentou-se para o que dispõe a lei, que exige da Administração que busque sempre a melhor proposta, como no caso concreto, em que foram permitidos descontos acima do percentual

previsto no edital, tudo para garantir a contratação de melhor proposta para o município, resguardando o interesse público”.

Pelo exposto, a defesa conclui que “ainda que o município tenha se desvinculado minimamente do previsto no edital, buscou observar o que estabelece o princípio da proposta mais vantajosa para a administração pública, evitando-se prejuízos ao erário municipal”, de modo que “não há que se falar em irregularidade quanto a este fato”.

**Da defesa de Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro (fls. 682/701):**

Em síntese, o defendente alega que “por mais que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório seja imprescindível para o desempenho da atividade administrativa, sua interpretação não deve ser levada a efeito de maneira isolada, atando-se os olhos em relação a outros princípios constitucionais de igual ou superior importância, a depender das circunstâncias do caso concreto”.

No caso concreto, com fundamento em doutrina sobre a técnica de ponderação de princípios, a defesa alega que sendo “o desconto superior ao previsto no edital, estar-se prestigiando outros princípios administrativos basilares, tais como o da economicidade, da competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa, dentre outros”.

Ademais, a defesa sustenta a adoção do formalismo moderado segundo o qual no conflito de princípios aplica-se o mais adequado ao caso concreto, sem desmerecimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cabendo ao intérprete adotar a solução mais adequada a partir de um conflito de princípios.

Nesses termos, o defendente conclui que no presente caso “apesar de terem sido aceitos os descontos superiores aos previstos no edital, fato é que, a medida tomada pelo pregoeiro consubstanciou-se em vultuosa economia ao erário, ao passo que se abriu a possibilidade de que licitante com proposta mais vantajosa apresentasse lance e firmasse contrato com o Município de Ouro Verde de Minas”.

Aduz que “os descontos ofertados são perfeitamente exequíveis pelos licitantes, tanto que os serviços contratados foram efetivamente realizados”, ressaltando que “os valores apresentados não são abusivos ou superfaturados”, conferindo a oportunidade de oferta de descontos ainda maiores.

Por fim, a defesa alega que “se de um lado a escolha do pregoeiro em aceitar descontos superiores garantiu clara economia aos cofres públicos, o acolhimento da recomendação exarada pela Unidade Técnica seguirá caminho inverso, causando grave e irreparável dano à marcha administrativa, especialmente porque os contratos já foram firmados e os serviços prestados”.

**Análise:**

De fato, compulsando os autos do Pregão Presencial nº 006/2017, Processo Licitatório nº 008/2017, ora analisado, **anexado às fls. 91/449**, constata-se que o Termo de Referência, Anexo I do edital, **às fls. 410/421**, estabeleceu valores máximos de preços dos serviços licitados e de percentual de desconto sob a tabela de preços, variando entre os percentuais de 10% a 15%, dependendo do item licitado, conforme tabela constante às **fls. 411/412**.

E, analisando a ata da sessão de julgamento, **às fls. 245/248**, constata-se que os descontos oferecidos pelas empresas vencedoras do certame, ultrapassaram os limites máximos fixados no Termo de Referência, Anexo I do edital, o que importa em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

No entanto, conforme ressaltado pelos defendentes, o oferecimento pelas empresas vencedoras do certame de descontos superiores aos constantes no Termo de Referência, proporcionou a obtenção de proposta mais vantajosa para a prestação dos serviços mecânicos licitados, um dos objetivos maiores da realização do procedimento licitatório, conforme reza o comando do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifo nosso)

Pelo exposto, em sede de reexame, considerando que no caso concreto a obtenção de menores percentuais de descontos sob a tabela de preços, relativamente aos percentuais máximos constantes no Termo de Referência, significou ganho de economia nos preços pagos pela Administração Pública na prestação dos serviços licitados e

contratados, em respeito ao princípio da economicidade, **concluimos pela improcedência do apontamento técnico.**

### **II.1.3 Dos valores contratuais estimados fora da realidade orçamentária de um município de pequeno porte como Ouro Verde de Minas**

No reexame técnico de **fls. 491/499**, esta Unidade Técnica considerou **exorbitante** o valor estimado de R\$918.000,01, constante do Termo de Referência, Anexo I do edital, **às fls. 410/421**, para as despesas com a manutenção preventiva e corretiva de veículos, motocicletas e equipamentos pesados da frota do Município de Ouro Verde de Minas, no exercício de 2017, por se tratar de um município de pequeno porte, com uma população estimada em 6.100 habitantes e com uma arrecadação anual, em torno de R\$16.870.162,50, conforme informações obtidas junto ao SICOM, exercício de 2016, ainda que tenham apenas sido estimados para Registro de Preços.

Ressalta que o disposto no **art. 7º, § 4º da Lei nº 8666/93** veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais, conforme ocorreu no presente caso.

Na oportunidade, esta Unidade Técnica sugeriu ainda que o Controlador Interno do município encaminhe a este Tribunal os seguintes documentos: relação completa de todos os veículos, motocicletas e equipamentos pesados da frota municipal, existente em 31/12/2017; justificativas sobre o valor excessivo de R\$918.000,01, que fora estimado no Pregão Presencial nº 006/2017, para a manutenção da frota de veículos municipais (veículos, motocicletas e equipamentos pesados); a relação dos valores totais gastos (mão de obra e reposição de peças e acessórios), com a manutenção preventiva e corretiva dos veículos, motocicletas e equipamentos pesados da frota municipal, nos últimos 05 (cinco) anos, de forma individualizada, ou seja, separado por exercício (valor global gasto com cada veículo, motocicleta e equipamentos pesados por ano), constando a placa, o modelo e o ano de fabricação.

**Da defesa de Josimar Teles da Costa, prefeito municipal, e Djalma Pedreira Lomes, Presidente da CPL e subscritor do edital (fls. 511/681):**

Em síntese, os defendentes alegam que “a licitação em análise foi realizada na modalidade de pregão presencial, para registro de preços, o que implica dizer que o município não está obrigado a comprar/gastar todo valor licitado, sendo que neste caso é feito registro de preços de peças e serviços que eventualmente o município possa vir a adquirir no decorrer do ano”.

Em seguida, a defesa discorreu sobre as vantagens da adoção do Sistema de Registro de Preços pelos órgãos públicos, à luz da legislação de regência.

A defesa contesta a alegação de que o valor global da licitação seria excessivo, sob o argumento de que “no ano de 2015 o valor global da licitação para aquisição de peças e serviços do Município de Ouro Verde de Minas foi na ordem de **R\$1.824.000,00**, sendo gastos um total de **R\$855.982,42**” (fls. 569/574), conforme documentação do Pregão Presencial nº 017/2015, Processo Licitatório nº 038/2015, às fls. 614/681.

Ademais, a defesa alega que “em janeiro de 2017 inaugurou-se uma nova gestão no município de Ouro Verde de Minas, que recebeu a frota totalmente sucateada, conforme se observa das fotografias ora anexadas (fls. 524/534), o que, por consequência, causou aumento de despesas em aquisição de peças e serviços para os veículos do município”.

No entanto, a defesa ressalta que “mesmo tendo recebido a frota totalmente destruída, o denunciado realizou uma licitação com valor global bem menor do que a realizada pelo município no ano de 2015, sendo que dos **R\$918.000,01** licitados, foram gastos apenas **R\$427.751,42**, conforme se observa do relatório contábil em anexo” (fls. 598/600).

Pelo exposto, a defesa conclui que diferentemente do entendimento da Unidade Técnica desta Corte, “não houve superfaturamento de valores ou desvio de finalidade no processo licitatório em comento”, ressaltando, ainda, que “o que deve importar não é o valor global do registro de preços, mas sim aquilo que efetivamente é adquirido pelo Município, não se vislumbrando irregularidade quanto a esse ponto”.

Por fim, a defesa informa que encaminhou a relação completa dos veículos pertencentes ao Município de Ouro Verde de Minas, **documentação anexada às fls. 522/524.**

**Da defesa de Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro (fls. 682/701):**

Em síntese, o defendente alega que os valores estimados se encontram coerentes com a legislação aplicada à matéria e, ainda, que “os quantitativos e preços constantes do termo de referência do certame tem como parâmetro os certames licitatórios realizados nos anos anteriores”.

Ressalta ainda que não obstante o valor estimado para o Pregão Presencial nº 006/2017, constata-se que o valor efetivamente contratado pelo Município de Ouro Verde Minas foi de R\$427.751,42.

A defesa repete a alegação apresentada pelo ex-prefeito de que à época da deflagração do certame a frota de veículos encontrava-se sucateada, demonstrando a necessidade da contratação de número elevado de peças e serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos, o que justifica o valor estimado da licitação.

Por fim, a defesa também destaca que “o registro de preços se consubstancia em mecanismo que permite que a Administração realize certame sem a obrigação efetiva de contratar, não havendo, por conta disso, qualquer prejuízo com a fixação de valores e quantitativos previstos”.

**Análise:**

A irregularidade apontada por esta Unidade Técnica diz respeito ao valor estimado do objeto licitado, no montante de R\$918.000,01, para o exercício de 2017, constante do Termo de Referência, Anexo I do edital, às fls. 410/421, considerado excessivo e fora da realidade orçamentária de um Município de um município de pequeno porte, como Ouro Verde de Minas, **com inobservância ao art. 7º, § 4º da Lei nº 8666/93**, o qual veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais.

De fato, o referido dispositivo legal veda a inclusão no objeto da licitação de fornecimento de materiais e serviços, cujos quantitativos não correspondam às previsões reais da administração:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

...

§ 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.

Assim, para o deslinde do apontamento técnico torna-se indispensável a análise da documentação da fase interna ou preparatória do Processo Licitatório nº 008/2017, Pregão Presencial nº 006/2017, **anexada às fls. 307/449**.

Analisando a referida documentação, constata-se que a partir da solicitação do prefeito municipal à época, para realização de licitação para a contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota municipal (**fl. 307**), foi realizada pesquisa de preços com três fornecedores/prestadores de serviços (**fls. 309/316**), culminando com a elaboração da planilha de preços (**fls. 317/318**) e do Termo de Referência (**fls. 319/331**).

Ocorre que na documentação da fase interna da licitação (**fls. 307/449**) não constam os dados e elementos nos quais a administração se baseou para a quantificação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota municipal, com o fornecimento de peças automotivas, objeto licitado, com a indicação dos quantitativos licitados nos anos anteriores, de modo a comprovar que a planilha de quantitativos e preços apresentada às **fls. 317/318**, retrata às reais necessidades da municipalidade, conforme a exigência do citado dispositivo legal.

Ademais, registre-se que **tão pouco** a documentação anexada na defesa dos Srs. Josimar Teles da Costa e Djalma Pedreira Lomes, **às fls. 522/681**, na qual constam: a relação dos veículos que compõem a frota municipal em 2017 (**fls. 522/524**); fotos registrando a situação dos veículos em 2017 no início da gestão do ex-prefeito Josimar Teles da Costa (**fls. 525/534**); Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos - CRLV - dos veículos da frota municipal (**fls. 535/568**); demonstrativo de pagamentos realizados na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da

frota municipal no exercício de 2016, através do Processo Licitatório nº 038/2015 (fls. 569/574); demonstrativo de pagamentos realizados na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos no exercício de 2017, através do Processo Licitatório nº 008/2017 (fls. 598/600); os autos do Processo Licitatório nº 038/2015, realizado em 2015 (fls. 614/681), **é capaz de demonstrar o adequado planejamento na fase interna da licitação**, quanto ao valor estimado da contratação no montante de R\$918.000,01 para o exercício de 2017, por meio do Processo Licitatório nº 008/2017, Pregão Presencial nº 006/2017, ora analisado.

A respeito da matéria, cabe assinalar o ensinamento de Renato Geraldo Mendes acerca da importância do adequado planejamento da licitação de modo a contemplar necessariamente os aspectos qualitativo e quantitativo do objeto licitado pela administração:

Planejamento – Encargo – Objeto – Aspectos qualitativo e quantitativo – Conteúdo – Condição necessária:

O objeto que representa o núcleo do encargo tem um aspecto qualitativo e uma dimensão quantitativa. O aspecto qualitativo do objeto expressa as suas características e especificações técnicas e informa a sua própria natureza, funcionalidade e aptidão. O aspecto quantitativo revela uma ideia de número, tamanho, dimensão ou uma grandeza. Assim, todo objeto reúne os dois aspectos, que, mesmo inerentes ao objeto, têm seu fundamento de validade na própria necessidade da Administração. Quando se descreve o objeto, é indispensável fixar tanto o aspecto qualitativo quanto o quantitativo, pois eles irão condicionar o processo de seleção do terceiro e estabelecer a relação benefício-custo. A propósito, a importância dos referidos aspectos é facilmente percebida quando estudamos os diferentes regimes de execução, dado que a diferença entre a empreitada por preço global e por preço unitário explica-se justamente em razão do aspecto quantitativo.<sup>2</sup>

Comentando o §4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, o citado autor ressalta que a finalidade da vedação contida na referida norma é de impedir que se dimensione o objeto licitado sem a devida precisão, proibindo que a quantidade do objeto não retrate a efetiva necessidade da Administração:

Planejamento – Objeto – Definição da quantidade – Falta de indicação precisa – Vedação legal:

A finalidade da vedação prevista no § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 é impedir que se dimensione o objeto do encargo sem a devida precisão, ou seja, proibir que a quantidade do objeto não retrate a efetiva necessidade da Administração. A propósito, essa é a regra prevista na Lei nº 8.666/93 mais violada desde que foi sancionada. Assim, o dimensionamento do

<sup>2</sup> Doutrina obtida no site: zenitefacil.com.br

objeto não pode ser fruto do acaso ou de uma condição aleatória e meramente arbitrária do agente público. A quantidade do objeto tem seu fundamento de validade na própria necessidade identificada, pois o objeto é a medida exata da necessidade. Com efeito, não basta indicar um insumo a ser fornecido ou um serviço a ser prestado em decorrência do encargo, é indispensável que a Administração defina a quantidade do insumo (material) ou do serviço a ser cumprido. São quatro as principais razões que podem ser apontadas. Primeira, dimensionar o objeto precisando a sua quantidade é obrigação própria de quem tem o dever de planejar. Sem a adequada quantificação do objeto, não é possível dizer que houve planejamento da contratação. Em segundo lugar, a apuração da quantidade é indispensável para saber qual é o valor estimado do encargo, visto que a quantidade, juntamente às características do insumo ou do serviço, é imprescindível para apurar o valor estimado total da despesa a ser realizada. Em terceiro lugar, sem a quantidade do objeto, o interessado não poderá fixar um valor certo e total para a sua remuneração. Por fim, como a Administração tem um limite máximo definido no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 para promover o acréscimo quantitativo do objeto, se a estimativa da quantidade do objeto não for feita ou se for feita sem que atenda às reais necessidades da Administração, teremos um sério problema para administrar na fase contratual. Aliás, essa tem sido uma das principais razões que contribuem para a existência das chamadas obras inacabadas. A não indicação da quantidade dos materiais ou serviços a serem executados somente será admitida quando justificadamente não puder ser realizada, tal como ocorre nos casos em que se deve adotar a empreitada por preço unitário. No entanto, é preciso ter a clareza de que a indicação é a regra, e a não indicação da quantidade, a sua exceção.<sup>3</sup> (Grifo nosso)

Pelo exposto, a partir do exame da documentação da fase interna da licitação (fls. 307/449), depreende-se que os defendentes não se incumbiram de demonstrar que houve o **planejamento da contratação**, com a adequada quantificação do objeto, de modo a se chegar ao valor estimado total da despesa a ser realizada no montante de R\$918.000,01, constante da planilha de preços (fls. 317/318).

Cabe registrar que a alegação da defesa de que a licitação foi realizada para registro de preços, não dispensa a administração de realizar o adequado planejamento da contratação almejada, de modo que a planilha orçamentária, contendo os quantitativos e os preços, retrate a real necessidade do órgão licitante.

Por fim, registre-se que a documentação anexada às fls. 709/1.120 pelo ex-prefeito municipal, Sr. Josimar Teles da Costa, oriunda do cumprimento da diligência de fls. 704/704v, não tem relação com o apontamento técnico ora analisado, pois diz respeito unicamente à comprovação das despesas realizadas na

---

<sup>3</sup> Doutrina obtida no site: zenitefacil.com.br

prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota municipal no ano de 2017, pelas empresas contratadas (Automotivo Matos Pimenta Ltda., Ideal Auto Mecânica Ltda. e Suetork Peças Para Tratores e Representações Ltda.) decorrentes do Pregão Presencial nº 006/2017, Processo Licitatório nº 006/2017, contendo Notas de Empenho e Notas Fiscais.

Por todo o exposto, concluímos pela **manutenção da irregularidade apontada** relativa à falta de planejamento da contratação a partir da constatação da ausência na documentação da fase interna da licitação (**fls. 307/449**), dos dados e elementos nos quais a administração municipal se baseou para a quantificação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota municipal, incluindo o fornecimento de peças, com a indicação dos quantitativos licitados nos anos anteriores, de modo a comprovar que a planilha de quantitativos e preços no montante de R\$918.000,01, **anexada às fls. 317/318**, retrata às reais necessidades da administração, conforme a exigência do §4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

#### **II.1.4 Da previsão editalícia da participação exclusiva na licitação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte ou equiparadas (EPP)**

No reexame de **fls. 491/499**, esta Unidade Técnica Tendo concluiu que considerando que o valor estimado da licitação era de R\$918.000,01, encontrando-se bem acima do limite de R\$80.000,00, previsto no artigo 48, I da Lei Complementar nº 147/2014, não poderia ter sido dada a exclusividade de participação no Pregão Presencial nº 006/2017, somente às microempresas e empresas de pequeno porte, tendo havido, assim, infração ao disposto no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que veda a concessão de “preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”.

#### **Da defesa de Josimar Teles da Costa, prefeito municipal, e Djalma Pedreira Lomes, Presidente da CPL e subscritor do edital (fls. 511/681):**

Em síntese, os defendentes alegam que o edital de licitação não foi exclusivo para a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, destacando que o preâmbulo é claro ao estabelecer “itens exclusivamente para Microempresas – ME, Empresas de Pequeno Porte – EPP ou equiparados/ itens PARA AMPLA

PARTICIPAÇÃO e cotas de 25% destinadas exclusivamente às Microempresas – ME, Empresas de Pequeno Porte – EPP ou equiparadas”.

A defesa ressalta ainda que “no corpo do edital, especificamente no item 4.1 que trata das condições de participação do certame, está previsto que a licitação **não é restrita** às Microempresas – ME, Empresas de Pequeno Porte – EPP e equiparadas, o que demonstra o equívoco por parte da equipe técnica deste Tribunal pela emissão do relatório em evidência, não havendo que se falar em ilegalidade no presente edital”.

**Da defesa de Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro (fls. 682/701):**

Em síntese, o defendente também alega que em momento algum o certame limitou a participação no certame de microempresas ou empresas de pequeno porte, conforme se extrai da simples leitura do preâmbulo do edital.

Esclarece que o certame possuía itens com características distintas, “agrupados em: a) itens exclusivos para Microempresas e de Empresas de Pequeno Porte; b) ITENS PARA AMPLA PARTICIPAÇÃO; e c) itens com cotas destinadas, também, para ME’s e EPP’s”, em conformidade com o que determina o art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, ao conferir tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e equiparadas”.

Pelo exposto, a defesa conclui que não houve qualquer limitação à participação de qualquer licitante, seja no preâmbulo ou no instrumento convocatório como um todo, razão o apontamento técnico não merece acolhida.

**Análise:**

De fato, compulsando a documentação relativa ao Processo Licitatório nº 008/2017, Pregão Presencial nº 006/2017, **anexada às fls. 91/449**, constata-se que no preâmbulo do edital, **às fls. 391/446**, consta expressamente que o objeto da licitação contém “itens exclusivamente para Microempresas – ME, Empresas de Pequeno Porte – EPP ou Equiparadas; itens para ampla participação e; cotas de 25% destinadas exclusivamente às Microempresas – ME – e Empresas de Pequeno Porte – EPP ou equiparadas”, em conformidade com os artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, Estatuto das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), os quais conferem

tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas:

Art. 47 Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. *(Redação alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)*

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. *(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)*

Art. 48 Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: *(Redação alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)*

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); *(Redação alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)*

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; *(Redação alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)*

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. *(Redação alterada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)* (Grifo nosso)

Ademais, o subitem 4.1 do edital (**fl. 393**) esclarece que “a participação nesta licitação não é restrita às Microempresas – ME – e Empresas de Pequeno Porte e equiparadas (...)” (grifo no original).

Pelo exposto, concluímos pela regularidade do tratamento diferenciado na contratação de microempresas e empresas de pequeno porte concedido pelo edital do Pregão Presencial nº 006/2017, em observância à citada legislação e, consequentemente, pela **improcedência** do apontamento técnico.

#### **II.1.4 Irregularidade no contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ouro Verde de Minas e a empresa Licita Assessoria e Consultoria Ltda.**

No reexame de **fls. 491/499**, ao analisar o contrato de **fls. 469 a 474**, esta Unidade Técnica verificou que o Município de Ouro Verde de Minas aderiu à Ata de Registro de Preços nº 001/2016, Pregão Presencial nº 001/2016, realizado pela Prefeitura

Municipal de Poté, objetivando, conforme consta na cláusula primeira, a prestação de serviços de preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo nas áreas de compras e licitações do Município de Ouro Verde de Minas, dentre outros serviços mencionados.

Nesse ponto, a Unidade Técnica assinalou ser inadmissível a realização de Registro de Preços para a contratação de serviços de natureza contínua, a exemplo dos serviços previstos no contrato ora analisado (prestação de serviços de assessoria em processos licitatórios), em razão de ser permitido o Registro de Preços, única e exclusivamente, em contratações futuras e impregnadas de incerteza, o que não ocorre com os serviços contratados, de assessoria em processos licitatórios, uma vez que são realizados frequentemente pela Administração Pública.

A respeito da matéria, foi consignado que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia manifestou-se, por ocasião do julgamento do Processo nº 92/2012 - Decisão nº 154/2012 – 1ª Câmara, no sentido de que “[...] se abstenha de utilizar o Sistema de Registro de Preços quando o objeto da contratação se referir à prestação de serviços continuados, sob pena de aplicação da multa (...)”

**Da defesa de Kenedy Rodrigues Esteves, pregoeiro (fls. 682/701):**

Em síntese, o defendente discorda do apontamento técnico sob o argumento de que “o fato de o serviço se configurar como de natureza contínua, *per si*, não tem o condão de afastar de maneira absoluta a utilização do registro de preços no certame”.

A defesa entende que “em determinadas situações, frente às peculiaridades do caso concreto e o atendimento dos requisitos legais e jurisprudenciais, é perfeitamente plausível a efetivação de contratação dos chamados serviços contínuos tendo como ferramenta o sistema de registro de preços”, citando julgados desta Corte e do TCU, segundo os quais é admissível a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas na legislação de regência.

Nesses termos, o defendente conclui ser evidente a possibilidade de utilização do registro de preços, ainda que a contratação a ser efetivada seja de serviços de natureza

continua, ressaltando que o próprio Decreto nº 7.892/13, em seu art. 3º, admite expressamente a efetivação do pertinente registro de preços nessa modalidade de serviços.

Ressalta que “não há qualquer prejuízo ao erário municipal em decorrência da mencionada contratação, a qual se encontra com valores adequados, além de seguir o rito indispensável para as adesões”.

Registre-se que na defesa apresentada, **às fls. 511/681**, os Srs. Josimar Teles da Costa e Djalma Pedreira Lomes não se manifestaram sobre o apontamento ora analisado.

**Análise:**

De fato, a contratação da empresa Licita Assessoria e Consultoria Ltda. – ME para a prestação de serviços de preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo nas áreas de compras e licitações do Município de Ouro Verde de Minas se deu por meio de adesão (carona) à Ata de Registro de Preços nº 001/2016, Pregão Presencial nº 001/2016 do Município de Poté, **conforme o Termo de Contrato de Prestação de Serviços nº 003/2017, anexado às fls. 469/474.**

Em sede de reexame, a partir dos argumentos apresentados pela defesa, entendemos ser possível a utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços de natureza contínua, a exemplo dos serviços contratados pela Prefeitura de Ouro Verde de Minas, com fundamento na jurisprudência dos Tribunais de Contas a seguir explicitada.

Conforme assinalado pela defesa, o Tribunal de Contas da União (TCU) considerou regular a utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços contínuos, desde que atendida **uma** das hipóteses delineadas no Decreto nº 3.931/01, substituído pelo Decreto nº 7.892/2013, e não apenas em situações de contratações impregnadas de incerteza:

**Contratação pública – Planejamento – Sistema de Registro de Preços – Cabimento – Serviços contínuos – Possibilidade – TCU:**

**O TCU considerou lícita a utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas nos incs. I a IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/01.** A Relatora, ao tratar da questão, cita o previsto no art. 2º do Decreto nº 3.931/01 e afirma que “é fato que os serviços de natureza continuada devem ser objeto de

programação tal que permita a definição prévia dos quantitativos a serem contratados e, portanto, em regra não se enquadram na exigência disposta no inciso IV transcrito acima. Entretanto, não vejo óbices para que eventuais contratações atendam a um dos demais incisos do referido dispositivo, pois a subsunção da situação de fato a apenas uma dessas condições pode tornar regular a utilização do sistema de registro de preços. A proibição apenas em razão de não haver incerteza nos quantitativos a serem contratados resultaria em interpretação tal que condicionaria a adoção do registro de preços aos casos de preenchimento cumulativo de todas as hipóteses elencadas no artigo 2º do Decreto, o que considero limitar o SRP excessivamente e extrapolar os limites legalmente estabelecidos”. O Tribunal endossou a proposta de encaminhamento da Relatora e determinou à autarquia que: “1.5.1.1 quando da utilização do SRP, inclusive para contratação de serviços contínuos, fixe, no instrumento convocatório, os quantitativos máximos a serem contratados e controle, enquanto órgão gerenciador da ata a ser formada, as adesões posteriores, para que esses limites não sejam superados”. (TCU, Acórdão nº 1.737/2012, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, j. em 04.07.2012, Informativo nº 113, período de 09 a 13.07.2012.) (Grifo nosso)

No mesmo sentido, se pronunciou o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, citando o Decreto nº 7.892/2013 que revogou o Decreto nº 3.931/2011:

Contratação pública – Registro de preços – Serviços contínuos – Possibilidade – TCE/MT:

O TCE/MT concluiu pela possibilidade de utilização do registro de preços para a contratação de serviços contínuos. O relator esclareceu que “a contratação de um serviço de natureza contínua por meio do Sistema de Registro de Preços, ao que tudo indica, não está a configurar irregularidade. A propósito, o Sistema de Registro de Preços é destinado ao atendimento das necessidades frequentes: aquelas que a Administração sabe que, em condições normais, vão ocorrer, mas não sabe exatamente quando e, muitas vezes, em que quantidade”. Analizando o mérito, o relator anuiu ao entendimento do Ministério Público de Contas, segundo o qual, “ainda que um serviço de natureza contínua demande prestação ininterrupta, parece que a imprevisibilidade do quantitativo dessa demanda pode legitimar a opção pelo Registro de Preços”. Acrescentou o relator que, “o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 1737/2012 – Plenário, ainda na vigência do Decreto nº 3.931/2011, assentou que é possível o registro de preços de serviços contínuos, desde que atendidas as hipóteses do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93”. Nesse passo, concluiu que “não há falar-se em irregularidade com a adoção do Sistema de Registro de Preços, mesmo porque não causou qualquer prejuízo à concorrência ou à competitividade”. (Grifamos.) (TCE/MT, Acórdão nº 142/2017, Rel. Cons. José Carlos Novelli, j. em 04.04.2017.) (Grifo nosso)

Pelo exposto, com fundamento na jurisprudência colacionada, concluímos pela regularidade da contratação da empresa da empresa Licita Assessoria e Consultoria Ltda. – ME – e, consequentemente pela **improcedência** do apontamento técnico.

### III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, concluímos pela **procedência parcial da denúncia** em função da seguinte irregularidade:

a) falta de planejamento da contratação a partir da constatação da ausência na documentação da fase interna da licitação (**fls. 307/449**), dos dados e elementos nos quais a administração municipal se baseou para a quantificação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota municipal, incluindo o fornecimento de peças, objeto licitado, com a indicação dos quantitativos licitados nos anos anteriores, de modo a comprovar que a planilha de quantitativos e preços no montante de R\$918.000,01 (**fls. 317/318**), retrata às reais necessidades da administração, conforme a exigência do §4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, **nos termos do subitem II.1.3 deste relatório.**

Esclareça-se que a irregularidade apontada é passível de aplicação de **multa** aos Srs. **Josimar Teles da Costa**, Prefeito Municipal de Ouro Verde de Minas à época, responsável pela homologação do Processo Licitatório nº 008/2017 (**fl. 264**); **Kenedy Rodrigues Esteves**, pregoeiro à época, responsável pela condução do procedimento licitatório (**fls. 245/249**) e pela adjudicação do objeto licitado (**fl. 252**) e **Djalma Pedreira Lomes**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, à época, e subscritor do edital (**fls. 391/445**), por terem praticado atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 102, de 2008).

À consideração superior.

3ª CFM, 19 de novembro de 2021.

**Leonardo Barreto Machado**  
**Analista de Controle Externo**  
**TC 2466-7**