



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1007540/2017
Natureza: Denúncia
Denunciante: Janderson Gabriel Borges Pereira
Denunciada: Prefeitura Municipal de Ouro Verde de Minas
Ref.: Pregão Presencial nº 006/2017 – Processo Licitatório nº 008/2017

RELATÓRIO

1. Denúncia de Janderson Gabriel Borges Pereira em face do Pregão Presencial nº 006/2017 – Processo Licitatório nº 008/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ouro Verde de Minas, com o objetivo de:

Registro de Preços para futura e eventual prestação de serviços de mão de obra mecânica contínuos de manutenção preventiva e corretiva nos veículos/motocicletas/equipamentos pesados da frota municipal com fornecimento de peças e acessórios genuínos da marca do veículo/equipamento, original de fábrica.

2. Foi recebida no Tribunal em 23/02/2017, nos termos do despacho de fl. 72.

3. Em seguida, por meio do despacho de fl. 74, os autos foram encaminhados à unidade técnica para análise e ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

4. Em atendimento ao despacho, foi elaborado o exame técnico de fls. 75/77. O MPC manifestou-se no parecer de fls. 79/79v.

5. Por meio do despacho de fl. 80, foi determinada a **intimação** dos Srs. Josimar Teles da Costa (Prefeito), Djalma Pedreira Lomes (Presidente da CPL) e Kenedy Rodrigues Esteves (Pregoeiro), para apresentarem justificativas sobre os fatos denunciados, bem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

como informarem o estágio do processo licitatório e encaminharem ao Tribunal cópia integral do edital, fases interna e externa.

6. Em atendimento ao despacho, foi apresentada a documentação de fls. 87/449.

7. Após análise dos documentos, a unidade técnica elaborou o exame inicial de fls. 451/455, em que concluiu:

Pelo exposto, conclui-se que são irregulares os fatos denunciados, passíveis de aplicação de multa, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da lei Orgânica desta Corte:

- a) ausência de 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.

Assim, após a manifestação preliminar do Ministério Público de Contas (Art. 61, § 3º do Regimento Interno desta Casa), os responsáveis legais pelo certame, Srs. Josimar Teles da Costa e Kenedy Rodrigues Esteves, respectivamente, prefeito municipal e pregoeiro à época, devem ser citados para apresentarem defesa em relação as irregularidades assinaladas, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

8. Em seguida, às fls. 457/458v, o MPC manifestou-se pela citação dos responsáveis.

9. No despacho de fl. 459, foi determinada a **citação** do Prefeito Municipal Josimar Teles da Costa e do Pregoeiro Kenedy Rodrigues Esteves para apresentarem defesa sobre as irregularidades.

10. Em atendimento ao despacho, foram apresentadas as documentações de fls. 464/474 e 475/489.

11. No reexame efetuado às fls. 491/499, a unidade técnica concluiu pela procedência parcial da denúncia. No entanto, também apontou a ocorrência das seguintes irregularidades:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- 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, como 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.

12. No parecer MPC de fls. 501/501v, foi requerida a citação do Prefeito Josimar, do Presidente da CPL Djalma e do Pregoeiro Kenedy para se manifestarem sobre as novas irregularidades.

13. Por meio do despacho de fls. 502/503, foi determinada a **citação** do Prefeito, do Presidente da CPL e do Pregoeiro para apresentarem defesa sobre as novas irregularidades apontadas.

14. Em atendimento ao despacho, foram apresentadas as seguintes defesas:

- a) Josimar Teles da Costa e Djalma Pedreira Lomes – às fls. 511/681;
- b) Kenedy Rodrigues Esteves – fls. 682/701.

15. No relatório de fls. 704/704v, a Superintendência de Controle Externo submeteu à consideração do Relator a realização de diligência para complementação da instrução processual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

16. Por meio do despacho de fls. 706/706v, o Relator determinou a **intimação** do Prefeito Josimar Teles da Costa para a juntada dos documentos complementares à instrução do processo.

17. Em atendimento à diligência, foi apresentada a documentação de fls. 709/1.120. Após análise dos documentos, a unidade técnica, peça nº 21, assim concluiu:

Pelo exposto, conclui-se que as defesas referentes aos serviços prestados pelas empresas totalizaram um valor de R\$9.151,78 no exercício de 2017 perfazendo uma diferença de R\$49.913,30 entre o informado e o realizado e as compras de peças num montante de R\$418.599,64.

18. Na peça nº 23, o MPC requereu o retorno dos autos à unidade técnica para análise das defesas de fls. 511/681 e 682/701, bem como da documentação oriunda da diligência, fls. 709/1120, em face das irregularidades e considerações apontadas no reexame de fls. 491/499.

19. Em atendimento ao despacho anexado à peça nº 24, a unidade técnica, peça nº 25, concluiu:

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 nº008/2017 (**fl. 264**); **Kenedy Rodrigues Esteves**, pregoeiro à época, responsável pela condução do procedimento licitatório (**fls. 245/249**) e pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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).

20. Por fim, os autos retornaram ao MPC para emissão de parecer conclusivo, em cumprimento ao despacho anexado à peça nº 24.

FUNDAMENTAÇÃO

Da alegada ausência dos membros da equipe de apoio na sessão de julgamento do Pregão

21. No reexame acostado às fls. 491/499, a unidade técnica constatou a presença da equipe de apoio na sessão de julgamento do pregão e considerou **improcedente** o fato denunciado constante desse item.

22. Compulsando os autos, o MPC verifica que de fato a equipe de apoio estava presente na sessão de julgamento do pregão e que apenas se ausentou antes de seu término, conforme Ata de fls. 07/10.

23. Assim, em consonância com a unidade técnica, o MPC também considera improcedente a denúncia.

Da alegada ausência de comprovação da condição de servidor do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves para que o mesmo pudesse atuar como Pregoeiro

24. No parecer de fls. 457/458v, o MPC anotou o seu entendimento sobre a expressão “condição de servidor” e entendeu como irregularidade apenas a ausência de comprovação de vínculo do Sr. Kenedy Rodrigues Esteves com a Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

25. No reexame à peça nº 25, a unidade técnica concluiu pela **improcedência** da denúncia, haja vista a 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.

26. De fato, foi informado pela defesa 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”.

27. 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.

28. 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.

29. Assim, em consonância com a unidade técnica, o MPC também considera improcedente a denúncia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Do apontamento técnico acerca do descumprimento das normas e condições previstas no edital

30. No reexame à peça nº 25, a unidade técnica concluiu pela **improcedência** do seu apontamento inicial, haja vista que 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.

31. Recentemente o Tribunal de Contas da União – TCU vem aplicando o princípio do formalismo moderado e relativizado a rigidez da vinculação ao instrumento convocatório.

32. É que a administração pública não pode se apegar ao rigor do edital e realizar contratações mais onerosas, implicando inclusive, na inobservância ao princípio da economicidade.

33. Nesse sentido, orienta o TCU:

2. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados. (Acórdão 357/2015 - Plenário)

29. O entendimento adotado pela entidade de que diligência, ‘em qualquer tempo’, resulta necessariamente em ‘novas propostas’, com violação ao § 3º do art. 43 da Lei 8.666/93 e ao princípio da isonomia, encontra-se amplamente ultrapassado pela moderna jurisprudência deste Tribunal. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em que se fundamenta a posição do Sebrae/PA, deve ser utilizado em equilíbrio com princípios maiores, como o do interesse público e o da seleção da proposta mais vantajosa, este último consagrado no art. 3º da Lei de Licitações. O formalismo moderado nos certames licitatórios é fortemente incentivado pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Tribunal de Contas da União, que compreende ser a diligência ‘medida simples que privilegia a obtenção da proposta mais vantajosa e evita a desclassificação indevida de propostas’ (Acórdão 2239/2018 – Plenário)

A observância das normas e das disposições do edital, consoante o art. 41, caput, da Lei 8.666/93, deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles os da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. (Acórdão 119/2016 – Plenário)

34. Assim, em consonância com a unidade técnica e com a jurisprudência colacionada, o MPC também considera improcedente o apontamento técnico.

Do apontamento técnico de que os valores estimados, constantes do Anexo I (Termo de Referência), estariam fora da realidade orçamentária de um município de pequeno porte

35. No reexame à peça nº 25, a unidade técnica concluiu pela **procedência** do seu apontamento inicial, haja vista que não houve 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 as reais necessidades da administração, conforme a exigência do § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

36. Não há nos autos documentos aptos a justificar o 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 pequeno porte como Ouro Verde de Minas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

37. Assim, o MPC verifica a inobservância ao disposto no art. 7º, §4º da Lei nº 8.666/93, 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.

38. Para corroborar com o apontamento técnico, a defesa do Pregoeiro Kenedy Rodrigues Esteves afirmou que, não obstante o valor estimado de R\$918.000,01 para o Pregão Presencial nº 006/2017, o valor efetivamente contratado pelo Município de Ouro Verde de Minas foi de apenas R\$427.751,42.

39. Deste modo, em consonância com a unidade técnica, o MPC também considera procedente o apontamento e opina pela aplicação de multa aos responsáveis.

Do apontamento técnico acerca da 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

40. No reexame à peça nº 25, a unidade técnica concluiu pela **improcedência** do seu apontamento inicial, haja vista que verificou 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.

41. Além disso, verificou que 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 (...)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

42. Deste modo, em consonância com a unidade técnica, o MPC também conclui 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, conseqüentemente, pela improcedência do apontamento técnico.

Do apontamento técnico acerca das 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

43. No reexame à peça nº 25, a unidade técnica concluiu pela **improcedência** do seu apontamento inicial, por entender 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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 da unidade técnica)

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”. **Analisando 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 da unidade técnica)

44. Assim, em consonância com a unidade técnica e com a jurisprudência colacionada, o MPC também considera improcedente o apontamento técnico.

CONCLUSÃO

45. Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA:**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- a) pela **improcedência** dos apontamentos de irregularidade contidos na denúncia;
- b) pela **procedência parcial** dos apontamentos de irregularidade feitos pela unidade técnica, haja vista que ficou constatada a ocorrência da seguinte irregularidade no Pregão Presencial nº 006/2017 - Processo Licitatório nº 008/2017:
- falta de planejamento para a contratação relativa aos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota municipal, incluindo o fornecimento de peças, uma vez que não há comprovação de que a planilha de quantitativos e preços no montante de R\$918.000,01 retratou as reais necessidades da administração, conforme a exigência do §4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.
- c) pela aplicação de **multa** aos seguintes responsáveis pela irregularidade: Sr. **Josimar Teles da Costa**, Prefeito Municipal de Ouro Verde de Minas e responsável pela homologação do Pregão Presencial nº 006/2017 - Processo Licitatório nº 008/2017 (fl. 264); e Sr. **Djalma Pedreira Lomes**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor do edital (fls. 391/445).

Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2021.

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