TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____

PROCESSO Nº 1.040.648

NATUREZA: Denúncia

ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Papagaios

AUTUAÇÃO: 06/04/2018

I – Introdução

Trata-se de Denúncia apresentada pelo Sr. Leôncio Ribeiro de Abreu, em face de possíveis irregularidades praticadas pela Administração Pública do Município de Papagaios na condução do edital do Pregão Presencial para Tomada de Preços nº 3/2017, Processo Licitatório nº 38/2017, bem como do edital do Pregão Presencial para Tomada de Preços nº 10/2017, Processo Licitatório nº 111/2017, ambos deflagrados pela Prefeitura Municipal de Papagaios, cujos objetos consistem na aquisição de ônibus.

Após análise inicial elaborada por esta Coordenadoria, o Ministério Público de Contas, em manifestação preliminar (peça 9), opinou também pela citação dos referidos responsáveis.

O Conselheiro Relator determinou a citação do Sr. Mário Reis Filgueiras, Prefeito do Município de Papagaios, do Sr. José Gabriel de Campos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, da Sra. Edna Alves de Lima Maciel e da Sra. Claudia Juliana Vieira, membros efetivos da Comissão Permanente de Licitação, da Sra. Elimar Patricia da Silva, Chefe do Setor de Compras da Prefeitura de Papagaios, e do Sr. Fabiano Buratto de Freitas, avaliador de ônibus, para apresentarem suas razões de defesa (peça 10).

Devidamente citados, os responsáveis se manifestaram no prazo estipulado, conforme documentos acostados nas peças 29 (Elimar Patricia da Silva), 31 (Mário Reis Filgueiras), 33 (José Gabriel de Campos, Edna Alves de Lima Maciel e Cláudia Juliana Vieira) e 35 (Fabiano Buratto de Freitas).

Na sequência, os autos foram encaminhados à 2ª CFM para reexame (peça 36) em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator, peça 10.

II – Documentos/Informações dos fatos denunciados

- Portaria nº 40/2017 do Município de Papagaios/MG – peça 11 (fl. 10);

- Processo licitatório nº 38/2017, modalidade Tomada de preços nº 3/2017 (fls. 61 a 242) – peças 11 e 12 (fls. 61 a 242);

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____

- Empenhos, autorizações de fornecimento, notas fiscais e comprovantes de pagamento decorrentes do Processo licitatório nº 38/2017 – peça 12 (fls. 244 a 267);

- Processo licitatório nº 111/2017, modalidade Tomada de preços nº 10/2017 – peça 12 (fls. 269 a 382);

- Empenhos, autorizações de fornecimento, notas fiscais e comprovantes de pagamento decorrentes do Processo licitatório nº 111/2017 – peça 12 (fls. 384 a 400);

- Cláusula sétima da minuta do contrato relativa ao Processo Licitatório nº 38/2017 – peça 11 (fls. 104);

- Cláusula sétima da minuta do contrato relativa ao Processo Licitatório nº 111/2017 – peça 12 (fl. 302 e 303);

- Cotações de preços – peça 11 e 12 (fls. 41, 42 e 275);

- Pesquisa de preços – peças 29, 31, 33 e 35 (arquivo "01092101038" e arquivo "01092111700-_compressed");

III – Análise de Defesa

1. Irregularidade da utilização do tipo "técnica e preço" nos certames examinados, em desacordo com o disposto no art. 46 da Lei Federal n. 8.666/93

A. Alegações de defesa dos Srs. Mário Reis Filgueiras (peça 31) e José Gabriel Campos, Edna Alves e Cláudia Juliana (peça 33)

Inicialmente, os defendentes ressaltaram que a Administração Pública deve utilizar-se dos mecanismos adequados para aferição do preço e da qualidade da contratação, especialmente quando o objeto se refere a aquisição de veículos usados, como é o caso vislumbrado no certame.

Assim, entende que o administrator deve zelar pela compatibilidade do preço com o estado de conservação do veículo. In casu, suscita que o ente público não considere apenas o menor preço para realizar a contratação, tendo em vista que a qualidade técnica do veículo é fator primordial para atender as necessidades da municipalidade.

Neste sentido, os defendentes consideram que restou satisfatoriamente justificada a escolha pela tomada de preços do tipo técnica e preço, pautada nos preceitos legais e nos princípios administrativos, estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.

Ademais, sustentam que o § 3º do art. 46 da Lei nº 8.666/93 autoriza a utilização do tipo técnica e preço para fornecimento de bens. Além disso, colacionou a jurisprudência dos Tribunais.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____

Aduz, ainda, que o Município observou o princípio da pessoalidade administrativa ao constituir uma Comissão Especial para aferir a qualidade técnica dos veículos, conferindo tratamento isonômico aos licitantes.

Além disso, aponta que o edital foi devidamente aprovado pela assessoria jurídica do Município, conforme determina o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93.

Por fim, os defendentes afirmam que houve respaldo técnico para publicação da Licitação nos moldes estabelecidos, além da inexistência de qualquer prejuízo comprovado ao certame.

B. Análise técnica

Após o reexame dos fatos representados à luz da alegação explanada pelo defendente, este Órgão Técnico considera insuficiente a argumentação relativa a escolha do tipo "técnica e preço" nos procedimentos licitatórios nº 111/2017 e 38/2017 que visavam a aquisição de ônibus para a municipalidade.

Nesse sentido, ressalta-se que para este tipo de objeto, as licitações são, em geral, do tipo menor preço, bastando que as empresas participantes apresentem em suas propostas as características e condições físicas do veículo exigidas no edital.

Assim, qualquer análise referente a qualidade e especificações técnicas do objeto ofertado pela licitante vencedora, deverá ser realizada por setor competente do Município no momento da entrega do produto ou serviço.

Desse modo, é importante colacionar a minuta do contrato relativo ao Processo Licitatório nº 38/2017 (p. 108, peça 11) e do Processo Licitatório nº 111/2017 (pp. 103 e 104, peça 12), na qual é prevista fiscalização das condições do veículo a ser fornecido. A saber:

> Cláusula sétima – Da fiscalização
> 7.1. Os produtos serão entregues na sede no município na Avenida (...), no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis a contar do recebimento da ordem de fornecimento expedida pelo Setor de Compras.
> 7.2. Não obstante o fato de o Contratado ser o único e exclusivo responsável pelo fornecimento do objeto deste, **a Administração, através de sua própria equipe** ou da CAV (Comissão de Avaliação de Veículos), sem restringir a plenitude dessa responsabilidade, **exercerá a mais ampla e completa fiscalização no recebimento do veículo, em condições especificadas no presente.** (grifos nossos)

Ademais, salienta-se que o art. 46, caput, da Lei nº 8.666/93, prevê que as licitações do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço" são utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773

TRIBUNAL DE CONTAS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____
MINAS GERAIS

para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º (serviços de informática), do art. 45 da referida Lei.

Embora os defendentes tenham citado o §3º do art. 46 como justificativa para a escolha do tipo "técnica e preço", entende-se que o disposto na referida norma não se adequa ao presente caso. Isto porque o §3º normatiza que "excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, **por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório**, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços **de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório**. Assim, verifica-se que o caso concreto, relacionado a aquisição de veículo usado, não se subsome à norma.

Além disso, é importante destacar que o a jurisprudência do TCU tem o entendimento no sentido da utilização dos tipos mencionados apenas em licitações cujo objeto seja predominantemente intelectual, conforme se observa nas ementas de acórdãos transcritas a seguir:

> É vedada a licitação do tipo "técnica e preço" quando não estiver caracterizado a natureza predominantemente intelectual da maior parte do objeto que se pretende contratar, à vista do disposto no art. 46, caput, da Lei nº 8.666/93. (Acórdão 2391/2007 – Plenário);
>
> Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral. (Acórdão 2118/2008 – Plenário).

Portanto, esta Unidade Técnica entende, não ser possível a adoção do tipo "técnica e preço" para licitação cujo objeto é a aquisição de veículos, conforme ocorreu nos processos licitatórios realizados pelo Município de Papagaios, tendo em vista que restringiu o caráter competitivo e isonômico dos certames.

Dessa forma, diante das fundamentações levantadas, este Órgão Técnico opina **pela procedência da denúncia neste quesito**.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____

2. Do exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos certames nº 38/2017 e 111/2017

A. Alegações de defesa dos Srs. Mário Reis Filgueiras (peça 31) e José Gabriel Campos, Edna Alves e Cláudia Juliana (peça33)

Em síntese, os defendentes sustentam que a Comissão Especial constituída pela Portaria nº 40/2017, teve suas atribuições objetivamente vinculadas aos critérios do Edital, em proporção com a dimensão e complexidade do objeto.

Apontam que ambos os processos licitatórios apresentam modelo de ficha de inspeção (Anexo II), que definiu de forma objetiva os critérios de avaliação dos veículos.

Portanto, entendem que a avaliação realizada pelos membros da Comissão Especial de Avaliação está vinculada aos parâmetros objetivos, sendo proibido a inclusão de novos critérios.

Nesse sentido, entendem que não houve subjetividade na avaliação, tendo em vista que os critérios foram pré-definidos, além de objetivos e pertinentes às condições físicas dos veículos, a fim de garantir e atender as necessidades do Munícipio na contratação.

Afirmam que os membros da Comissão Especial de Avaliação não possuem vínculo com o Município de Papagaios, mas apresentam conhecimento técnico e expertise para avaliar os critérios contidos na Ficha Técnica.

Ressaltam, ainda, que a ficha técnica fez parte do edital, tendo todos os licitantes tomado conhecimento dos critérios que seriam utilizados para avaliação dos veículos.

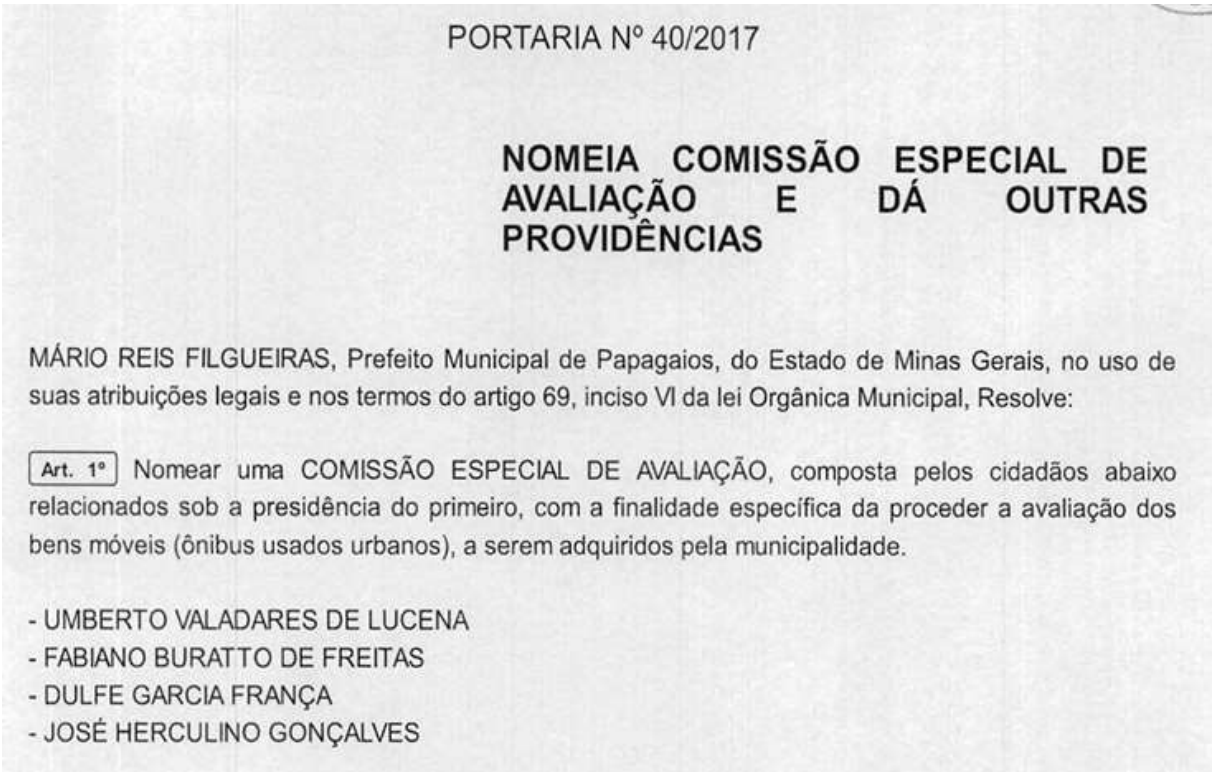
Por fim, entendem que não se deve atribuir ao Prefeito e ao Presidente da CPL, bem como aos membros da Comissão, a responsabilidade pela realização do exame técnico para a realização da contratação.

B. Análise técnica

No que tange a este apontamento, nota-se que a Comissão Especial de Avaliação foi instituída em função das licitações se apresentarem no tipo "técnica e preço", situação considerada irregular conforme se observou na análise do apontamento anterior, a seguir:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____



PORTARIA Nº 40/2017

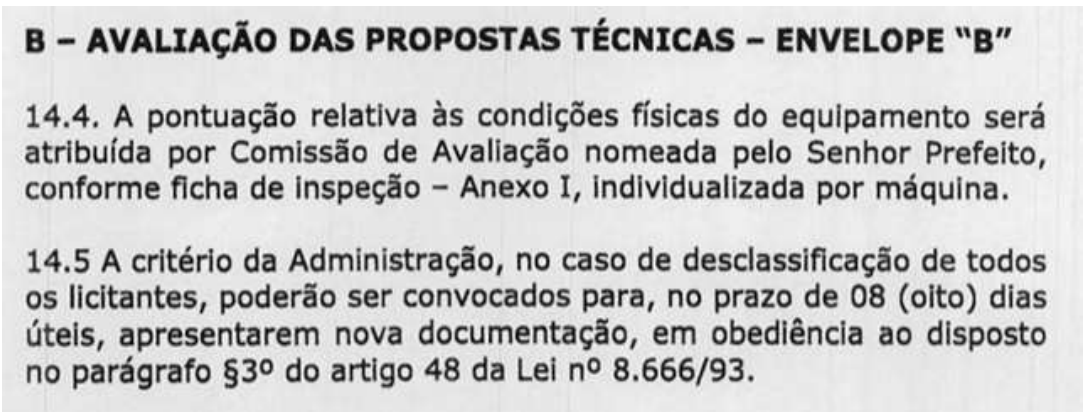
NOMEIA COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

MÁRIO REIS FILGUEIRAS, Prefeito Municipal de Papagaios, do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições legais e nos termos do artigo 69, inciso VI da lei Orgânica Municipal, Resolve:

Art. 1º Nomear uma COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO, composta pelos cidadãos abaixo relacionados sob a presidência do primeiro, com a finalidade específica da proceder a avaliação dos bens móveis (ônibus usados urbanos), a serem adquiridos pela municipalidade.

- UMBERTO VALADARES DE LUCENA
- FABIANO BURATTO DE FREITAS
- DULFE GARCIA FRANÇA
- JOSÉ HERCULINO GONÇALVES

(p. 11, peça 11)



B – AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS – ENVELOPE "B"

14.4. A pontuação relativa às condições físicas do equipamento será atribuída por Comissão de Avaliação nomeada pelo Senhor Prefeito, conforme ficha de inspeção – Anexo I, individualizada por máquina.

14.5 A critério da Administração, no caso de desclassificação de todos os licitantes, poderão ser convocados para, no prazo de 08 (oito) dias úteis, apresentarem nova documentação, em obediência ao disposto no parágrafo §3º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93.

(p. 91, peça 11 – Tomada de Preços 3/2017)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____

B – AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS – ENVELOPE "B"

14.4. A pontuação relativa às condições físicas do equipamento será atribuída por Comissão de Avaliação nomeada pelo Senhor Prefeito, conforme ficha de inspeção – Anexo I, individualizada por máquina.

14.5 A critério da Administração, no caso de desclassificação de todos os licitantes, poderão ser convocados para, no prazo de 08 (oito) dias úteis, apresentarem nova documentação, em obediência ao disposto no parágrafo §3º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93.

(p. 88, peça 12 – Tomada de Preços 10/2017)

Desse modo, esta Unidade Técnica entendeu que houve irregularidade na criação de comissão para análise das condições físicas dos veículos, dando margem para uma avaliação subjetiva.

No entanto, reexaminando os documentos dos autos, verifica-se que não há elementos comprobatórios robustos de eventual exame subjetivo ou direcionamento do certame realizado pela Comissão Especial de Avaliação.

Neste sentido, considera-se improcedente o presente apontamento, mantendo-se a irregularidade relativa ao item anterior, relacionada à indevida escolha do tipo "técnica e preço" para aquisição de veículos.

3. Ausência de pesquisa de preços dos objetos licitados

A. Alegações de defesa da Sra. Elimar Patrícia da Silva (peça 29)

Em suma, a defendente afirma que em ambos os processos licitatórios houve a disponibilização da estimativa de preços, conforme cotações apresentadas nos autos.

Aduz que a lei de licitações não exige que a pesquisa de mercado faça parte do processo licitatório, sendo exigido apenas a média de mercado, que segundo a gestora foi devidamente juntada ao processo.

Ressalta que foram realizados 3 (três) orçamentos para balizamento do preço médio em ambos os processos licitatórios, contendo as empresas consultadas e suas referências na estipulação dos valores, conforme cotações anexadas.

Informa, ainda, que as cotações são arquivadas no setor de compras, sendo encaminhada ao setor de licitações apenas a consolidação dos preços pesquisados, a fim de evitar qualquer tipo de prejuízo as empresas consultadas, tendo em vista que o conhecimento dos preços propostos por outra licitante poderia violar o princípio do sigilo das propostas.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____

Ademais, sustenta que a própria Unidade Técnica ao realizar diligências e pesquisas em outro Municípios, constatou que os preços estariam de acordo com o preço de mercado, confirmando a ausência de sobrepreço.

Portanto, tendo o Município comprovado a elaboração prévia de pesquisa de preços, pugna pela improcedência do apontamento.

B. Análise técnica

A partir do exame da nova documentação juntada aos autos pela Sra. Elimar Patrícia da Silva, Chefe do Setor de Compras da Prefeitura Municipal de Papagaios, em sede de defesa, verificou-se que as cotações realizadas para aquisição de veículos urbanos e rodoviários usados indicam prévia pesquisa de preços.

Registra-se que as tabelas juntadas aos autos anteriormente (fls. 41, 42 e 275) não apresentavam as empresas responsáveis pelos orçamentos, bem como as referências aos valores apresentados. Em observância ao princípio da transparência e da moralidade administrativa, entende-se que os autos dos processos licitatórios devem ser adequadamente instruídos com a pesquisa e justificativa de preços, permitindo que os órgãos de controle avaliem a economicidade da contratação.

Neste sentido, esta Unidade Técnica propõe a expedição de recomendação, a fim de que, em futuros certames, o setor de compras do município instrua adequadamente os processos licitatórios com a pesquisa de preços. Neste ponto, ressalta-se que este Tribunal vem consolidando o entendimento de que **a pesquisa de preços, com apresentação de três orçamentos, nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado bem ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta a quantidade significativa de fornecedores e se valer também de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado** (Representação 1012031, sessão de 08/07/2021).

IV – Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✓ Pela procedência da denúncia no que se refere ao seguinte apontamentos:

- Irregularidade da utilização do tipo "técnica e preço" nos certames examinados, em desacordo com o disposto no art. 46 da Lei Federal n. 8.666/93.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DCEM
2ª CFM
Fls. _____

- ✓ Pela improcedência da denúncia no que se refere aos seguintes apontamentos:

  - Do exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos certames nº 38/2017 e 111/2017.

  - Ausência de pesquisa de preços dos objetos licitados.

2ª CFM/DCEM, em 17 de fevereiro de 2022.

Rodrigo Tinoco França Cassimiro
Analista de Controle Externo
TC - 1472-6

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670773