



Processo n.: 1.114.565
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro Durval Ângelo
Órgão/ Entidade: Município de Santo Antônio do Monte
Juízo de admissibilidade: 11/2/2022
Autuação: 11/2/2022

Análise de Defesa

I – Relatório

Tratam os autos de Denúncia oferecida por Daniel de Freitas Mesquita, em face Processo Licitatório n. 163/2021, Edital do Pregão Presencial n. 127/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte/MG, cujo objeto consiste no “Registro de Preços para futura e eventual prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos veículos da frota do Município e conveniados, com fornecimento de peças e acessórios, novos, genuínos ou originais da marca do veículo, atendendo a solicitação da Secretaria Municipal de Transportes, de acordo com Termo de Referência, Edital e anexos, parte integrante deste, do tipo maior desconto percentual (%) por lote sobre o sistema CILIA, AUDATEX ou outro software similar de orçamentação eletrônica destinada à reparação automotiva, que permite a elaboração de orçamentos rápidos, com completo banco de dados com preços de peças das diversas marcas e modelos de veículos, incluindo também o tempo de reparo estimado para cada tipo de troca de peça e serviço a ser realizado”.

Em exame inicial (peça n. 10 do SGAP), a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL se manifestou pela procedência da denúncia no que se refere à restrição à participação no certame em razão da exigência de que as empresas licitantes tenham sede a no máximo 23 km de estrada asfaltada da cidade de Santo Antônio do Monte, sugerindo a citação do sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, para apresentar defesa, bem como os documentos das fases interna e externa do certame.

Conforme despacho de peça n. 12 do SGAP, o Conselheiro Relator, encaminhando os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPTC para elaboração de parecer preliminar.

O *Parquet* emitiu parecer à peça n. 13, constatando que o edital foi retificado em 12/11/2021 em relação à distância máxima exigida para participação no certame, passando de 23 para 58 km da sede do Município, sem justificativa para a alteração, razão pela qual opinou pelo deferimento da medida cautelar de suspensão do certame. Além disso, requereu a intimação do Sr. Leonardo Lacerda Camilo, Prefeito Municipal, e do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, para que encaminhassem a este Tribunal cópia integral do Processo Licitatório n. 263/2021 – Pregão Presencial n. 127/2021, fases interna e externa, bem como prestassem esclarecimentos acerca de:

- existirem ou não diferenças entre os valores registrados pelos sistemas eletrônicos utilizados como parâmetro de julgamento, ou seja, se o orçamento efetuado por um sistema pode ter valor diferente do orçamento efetuado por outro sistema;
- ser possível que diferentes licitantes apresentem propostas utilizando sistemas eletrônicos diferentes entre si, ou seja, se é possível, por exemplo, que uma licitante apresente proposta baseada no sistema Cília e outra licitante apresente proposta baseada no sistema Audatex; e
- a Prefeitura ter ou não acesso aos sistemas utilizados como parâmetros.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou, em fase de oitiva prévia, a intimação do Sr. Leonardo Lacerda Camilo, Prefeito Municipal, e do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, para enviarem toda documentação referente ao certame, inclusive instrumento de contrato, se for o caso), e se manifestando-se com relação ao relatório técnico e manifestação do MPTC, conforme despacho de peça n. 14.

Devidamente intimados, os gestores apresentaram esclarecimentos e encaminharam documentos, acostados à peça n. 19 do SGAP.

Em sede de análise técnica complementar (peça n. 22), a CFEL ratificou seu entendimento anterior, concluindo pela irregularidade do edital em razão da delimitação de raio máximo de 58 quilômetros de distância entre a oficina da licitante e a sede da Prefeitura.

Encaminhados os autos ao MPTC, conforme despacho de peça n. 24, o órgão ministerial apresentou os seguintes aditamentos, nos termos do parecer de peça n. 25:

- Deficiência na pesquisa de preços – Utilização de parâmetros diversos entre a pesquisa de preços e o critério de julgamento;
- Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das propostas – Definição da base de cálculo dos descontos ofertados somente em momento posterior ao julgamento – Ineficiência da utilização de sistemas de orçamentação eletrônica como parâmetro de julgamento.

Na oportunidade, o Parquet requereu a citação do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, do Sr. Helder Júnio Ferreira, pregoeiro, e do Sr. Gabriel Silva Tiradentes, servidor do Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte e responsável pela cotação de preços.

Nos termos do despacho de peça n. 26, o Conselheiro Relator determinou a citação Leonardo Lacerda Camilo, Prefeito Municipal, e do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, para apresentarem defesa.

Em cumprimento à intimação, os citados apresentaram defesa conjunta à peça n. 34, abordando tão somente a questão da alteração da distância de 23 para 58 km, alegando perda do objeto da demanda pela alteração do edital.

Em seguida, os autos foram encaminhados à CFEL, que elaborou relatório (peça n. 37) concluindo pela procedência dos seguintes apontamentos: (i) irregularidade da cláusula editalícia limitadora da distância da sede do licitante em relação à sede da Prefeitura Municipal;

e (ii) ausência de parâmetro objetivo para o julgamento das propostas. No entanto, considerando que os responsáveis indicados pelo Ministério Público de Contas não foram citados, a unidade técnica considerou prejudicada a análise dos demais apontamentos da denúncia e, diante disso, sugeriu o retorno dos autos ao Relator para a citação dos demais agentes.

Remetidos os autos ao MPTC, o *Parquet*, em manifestação acostada à peça n. 40, requereu a citação do Sr. Helder Junio Ferreira, pregoeiro, e do Sr. Gabriel Silva Tiradentes, servidor do Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte e responsável pela cotação de preços, para que, querendo, apresentem defesa.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator, no despacho de peça n.41, determinou a citação complementar, conforme requerido pelo MPC.

Após cumprimento da citação, o Sr. Gabriel Silva Tiradentes e o Sr. Helder Junio Ferreira apresentaram defesa de idêntico teor, respectivamente, às peças n. 47 e 50.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para elaboração de relatório técnico, em cumprimento à determinação constante do despacho de peça n. 53.

II – Fatos e Fundamentos

Prefacialmente, cabe esclarecer que o Sr. Gabriel Silva Tiradentes e o Sr. Helder Junio Ferreira apresentaram defesa somente em face dos aditamentos apresentados pelo MPC, de forma que esta Coordenadoria restringirá seu exame técnico ao conteúdo das referidas razões defensivas, tendo em vista que o apontamento relativo à “irregularidade da cláusula editalícia limitadora da distância da sede do licitante em relação à sede da Prefeitura Municipal” já foi objeto da análise de defesa de peça n. 37.

II.1 – Deficiência na pesquisa de preços – Utilização de parâmetros diversos entre a pesquisa de preços e o critério de julgamento

a) Alegações dos defendentes

Em síntese, os defendentes alegam que o certame foi devidamente homologado, sem que tenha havido ofensa aos princípios que regem as licitações e contratações públicas.

Outrossim, sustentam que os aditamentos apresentados pelo MPC foram consubstanciados em “formalismo exacerbado, não condizente com os princípios que norteiam a Administração Pública”.

Nesse contexto, invocam a aplicação das normas insculpidas nos arts. 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657 de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB), a fim de sustentar a impossibilidade de responsabilização dos defendentes em razão da ausência de intenção de praticar qualquer conduta contrária ao ordenamento jurídico ou com a finalidade de causar prejuízo ao erário.

b) Análise técnica

Na análise das razões de defesa apresentadas, verifica-se que os defendentes não apresentaram argumentos que conduzam à regularidade da pesquisa de preços realizada no processo licitatório *sub examine*, restringindo-se a invocar, de forma genérica, a aplicação de dispositivos da LINDB e a alegar que o órgão ministerial incorreu em formalismo exacerbado, sem, contudo, explicitar no que consistiu especificamente o excesso de formalismo.

Compulsando os autos, verifica-se que, de fato, a Administração, na fase interna do certame, realizou cotação de preços com base em percentual de desconto sobre a tabela de preços das montadoras, sendo que, ao definir o critério de julgamento das propostas, estabeleceu como parâmetro o maior desconto sobre os sistemas de orçamentação eletrônica fornecidos por uma terceira empresa (a exemplo dos sistemas Cília e Audatex).

A utilização de bases de cálculos diversas quando da pesquisa de preços e quando da definição do critério de julgamento das propostas possui o condão de gerar insegurança quanto à aferição da compatibilidade dos preços ofertados pelos participantes com aqueles praticados pelo mercado, o que não pode ser reputado como “formalismo exacerbado” diante de sua potencialidade lesiva à lisura do processo licitatório, razão pela qual esta Unidade Técnica se coaduna com o posicionamento do *Parquet*, no sentido de que a pesquisa de preços realizada pela Administração foi deficiente, violando o art. 15, §1º, da Lei n. 8.666/93.

Ante o exposto, esta Coordenadoria se manifesta pelo não acolhimento das razões de defesa e consequente procedência do apontamento em referência.

II.2 – Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das propostas – Definição da base de cálculo dos descontos ofertados somente em momento posterior ao julgamento – Ineficiência da utilização de sistemas de orçamentação eletrônica como parâmetro de julgamento

a) Alegações dos defendentes

Em síntese, os defendentes alegam que o certame foi devidamente homologado, sem que tenha havido ofensa aos princípios que regem as licitações e contratações públicas.

Outrossim, sustentam que os aditamentos apresentados pelo MPTC foram consubstanciados em “formalismo exacerbado, não condizente com os princípios que norteiam a Administração Pública”.

Nesse contexto, invocam a aplicação das normas insculpidas nos arts. 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657 de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB), a fim de sustentar a impossibilidade de responsabilização dos defendentes em razão da ausência de intenção de praticar qualquer conduta contrária ao ordenamento jurídico ou com a finalidade de causar prejuízo ao erário.

b) Análise técnica

Na análise das razões de defesa apresentadas, verifica-se que os defendentes não apresentaram argumentos que conduzam à regularidade dos parâmetros utilizados para julgamento das propostas, restringindo-se a invocar, de forma genérica, a aplicação de

dispositivos da LINDB e a alegar que o órgão ministerial incorreu em formalismo exacerbado, sem, contudo, explicitar no que consistiu especificamente o excesso de formalismo.

Com efeito, observa-se que o parâmetro utilizado para incidência do critério maior desconto percentual, qual seja, o sistema Cília, Audatex ou outro *software* similar, permite a utilização, pelos licitantes, de base de cálculos diferentes, de forma a impossibilitar o conhecimento, pela Administração, da proposta realmente mais vantajosa, o que dependeria da aferição do valor resultante da incidência do desconto sobre o sistema de orçamentação utilizado, não sendo suficiente somente o conhecimento do percentual do desconto ofertado pelas participantes.

A fragilidade do critério utilizado é corroborada pelo fato de que na sessão do pregão, anteriormente à apresentação das propostas e lances, não foi exigido dos participantes que informassem qual sistema de orçamentação eletrônica pretendiam utilizar como referência, de forma a vincular tanto o desconto percentual quanto a base de cálculo, o que somente veio a ser de conhecimento da Administração após serem lavradas as Atas de Registro de Preços.

Noutro giro, conforme jurisprudência do TCU colacionada pelo MPTC, a referida Corte de Contas federal identificou grande disparidade entre os valores constantes dos sistemas de orçamentação eletrônica e os valores efetivamente praticados no mercado, sendo estes últimos significativamente inferiores aos primeiros. Nesse sentido, entendeu aquele Tribunal que os sistemas de orçamentação não são suficientes para se atestar a vantajosidade econômica da contratação.

Nessa toada, cabe colacionar, por analogia, jurisprudência deste Tribunal que destaca a importância da utilização, como parâmetro para o julgamento das propostas de maior desconto, de tabelas que reflitam os preços efetivamente praticados pelo mercado. Veja-se:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATO. AGLUTINAÇÃO DE OBJETO. AQUISIÇÃO DE PEÇAS. FORNECIMENTO DE SERVIÇOS. OFICINA. INSTALAÇÕES. DISTÂNCIA DO MUNICÍPIO. SERVIÇOS MECÂNICOS. HORA/HOMEM TRABALHADA. MAIOR DESCONTO. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. TABELA DE PREÇOS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO. CARACTERIZAÇÃO DE ERRO GROSSEIRO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

(...)

6. O julgamento pelo maior desconto sobre tabela de preços deve ser baseado em tabela que reflita os preços praticados pelo mercado, não podendo adotar como parâmetro de critério de julgamento uma tabela sabidamente desatualizada e em desuso pela própria autarquia que a elaborou.

7. A complexidade para elaboração de tabela de preços adequada não pode autorizar o uso de parâmetro ficto de julgamento pela Administração Pública, sob pena de subversão da própria lógica inerente aos procedimentos licitatórios, devendo-se observar a

própria essência do critério de julgamento, qual seja, a de que ele valha como indicador de valores de mercado, com o propósito de garantir a escolha da melhor proposta.

(TCEMG. Denúncia nº 1046783. Rel. Cons. Wanderley Ávila – Segunda Câmara – Sessão em 07/07/2022)

Além disso, conforme apontado pelo órgão ministerial, considerando que os sistemas de orçamentação eletrônica são alimentados por fabricantes, oficinas e reguladoras, não se baseando em tabelas oficiais, há o risco de o sistema utilizado pela contratada não conter informações e detalhes acerca de todas as montadoras, veículos e peças, o que poderia, em última análise, inviabilizar as aquisições da Administração.

Nesse ínterim, entende-se que a conclusão pela fragilidade dos parâmetros utilizados para julgamento das propostas e dos riscos que lhe são inerentes não podem ser reputados como mero formalismo, razão pela qual este Órgão Técnico adere ao posicionamento adotado pelo MPTC.

Ante o exposto, esta Coordenadoria se manifesta pelo não acolhimento das razões de defesa e consequente procedência do apontamento em referência.

III – Conclusão

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pelo não acolhimento das razões de defesa e consequente procedência dos apontamentos relativos à:

- Deficiência na pesquisa de preços – Utilização de parâmetros diversos entre a pesquisa de preços e o critério de julgamento;
- Ausência de parâmetro objetivo para julgamento das propostas – Definição da base de cálculo dos descontos ofertados somente em momento posterior ao julgamento – Ineficiência da utilização de sistemas de orçamentação eletrônica como parâmetro de julgamento.

Por fim, remeto o processo em epígrafe ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em cumprimento à determinação constante do despacho de peça n. 53.

Belo Horizonte, 18 de outubro de 2023.

Marina Pimenta Fraga Maselli
Coordenadora
TC 3196-5