



Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n.º: 1.114.565/2022

Natureza: Denúncia

Denunciante: Daniel de Freitas Mesquita

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte

RELATÓRIO

- 1. Denúncia com pedido liminar formulada por **Daniel de Freitas Mesquita** em face do Pregão Presencial nº 127/2021, promovido pela **Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte**, cujo objeto era o prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota do Município e conveniados, com fornecimento de peças e acessórios, novos, genuínos ou originais da marca do veículo, do tipo maior desconto percentual por lote sobre o sistema CILIA, AUDATEX ou outro software similar de orçamentação eletrônica destinada à reparação automotiva.
- 2. Em síntese, o denunciante alegou ilegalidade das cláusulas editalícias que permitiam a participação no certame apenas de empresas estabelecidas em um raio de 23km da sede do Município, distância alterada para 58km. Afirmou que a empresa Minas Fiat Distribuidora de Peças Automotivas Eireli ME foi contratada pelo município no ano de 2021 e está situada a 65km de distância, o que demonstraria a ausência de razoabilidade na exigência editalícia.
 - 3. A denúncia foi autuada em recebida em 10/2/2022 (peça 7).
- 4. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, peça 10, propôs a citação do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, para apresentar defesa.
- 5. O Ministério Público de Contas requereu o deferimento da medida cautelar de suspensão do Pregão Presencial na 127/2021 e a intimação dos srs. Leonardo Lacerda Camilo,





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Prefeito Municipal, e Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete para juntada de documentos e esclarecimentos (peça 13):

- 6. O Conselheiro Relator determinou 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 cópia integral do processo licitatório e apresentassem esclarecimentos (peça 14).
- 7. Os responsáveis encaminharam os documentos solicitados e apresentaram esclarecimentos (peça 19).
- 8. A unidade técnica concluiu pela irregularidade do edital em razão da delimitação de raio máximo de 58km de distância entre a oficina da licitante e a sede da Prefeitura, e sugeriu a citação do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital (peça 22).
- 9. O Ministério Público de Contas realizou os seguintes aditamentos à denúncia: 1) deficiência na pesquisa de preços, com a utilização de parâmetros diversos entre a pesquisa de preços e o critério de julgamento; e 2) ausência de parâmetro objetivo para julgamento das propostas, com a definição da base de cálculo dos descontos ofertados somente em momento posterior ao julgamento.
- 10. O MPC-MG indicou como possíveis responsáveis pelos apontamentos aditados os Srs. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, Helder Junio Ferreira, pregoeiro, e Gabriel Silva Tiradentes, servidor do Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte e responsável pela cotação de preços (peça 25).
- 11. No entanto, o Conselheiro Relator determinou a citação apenas do Sr. Leonardo Lacerda Camilo, Prefeito Municipal, e do Sr. Luís Antônio Resende, Chefe de





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Gabinete e subscritor do edital (peça 26).

- 12. Os agentes citados apresentaram defesa (peça 34).
- 13. A unidade técnica, peça 37, concluiu pela procedência dos seguintes apontamentos: 1) irregularidade da cláusula editalícia limitadora da distância da sede do licitante em relação à sede da Prefeitura Municipal; 2) 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.
- 14. O MPC-MG requereu novamente 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 (peça 40).
 - 15. À peça 41, o Conselheiro Relator determinou a citação dos responsáveis.
- 16. A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu pelo não acolhimento das razões de defesa e pela procedência integral dos seguintes pontos: (i) deficiência na pesquisa de preços com a utilização de parâmetros diversos entre a pesquisa de preços e o critério de julgamento; (ii) ausência de parâmetro objetivo para julgamento das propostas com a definição da base de cálculo dos descontos ofertados somente em momento posterior ao julgamento (peça 55).

FUNDAMENTAÇÃO

I) Da deficiência na pesquisa de preços com a utilização de parâmetros diversos entre a pesquisa de preços e o critério de julgamento – Violação do





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

art. 15, §1°, da Lei n° 8.666/1993 - Improcedência

Responsável:

Gabriel Silva Tiradentes, servidor do Departamento de Compras e Licitações

17. O MPC-MG, em aditamento, questionou a pesquisa de preços prévia ao Pregão Presencial nº 127/2021, que reuniu propostas de fornecedores com descontos sobre tabelas de montadoras, incompatível com o critério de julgamento previsto no edital de desconto, que seria sobre sistemas de orçamentação eletrônica como CILIA, AUDATEX ou outros, o que violaria o art. 15, §1°, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 15 [...]

§1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

- 18. O agente público responsável seria o Sr. Gabriel Silva Tiradentes, servidor do Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Monte que fez a cotação de preços no processo licitatório. Ele apenas apresentou argumentos genéricos em sua defesa.
 - 19. A unidade técnica entendeu procedente o apontamento de irregularidade
- 20. O MPC-MG revê o seu posicionamento inicial, porque a pesquisa de preços foi feita em data anterior à elaboração do edital e de forma adequada, coletando-se as propostas com descontos sobre as tabelas das montadoras. A incompatibilidade que gerou o apontamento foi causada pela adoção no edital de parâmetro de valor diverso daquele usado na pesquisa. Logo, a irregularidade não ocorreu na pesquisa, mas sim no edital que adotou parâmetro diverso de preços, como descrito nos demais itens.
- 21. Assim, o MPC-MG entende pela improcedência do apontamento de irregularidade.





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

II) Da restrição à participação no certame em razão de exigência de que as empresas licitantes tenham sede a no máximo 58 qui8lômetros de estrada asfaltada da cidade de Santo Antônio do Monte - Improcedência Responsável:

Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital

- 22. O denunciante considerou restritiva cláusula do edital da licitação relativa à exigência de participação apenas de empresas licitantes que tenham sede a no máximo 58 quilômetros da estrada asfaltada da cidade de Santo Antônio do Monte. Trouxe relatório de licitantes vencedoras dos lotes do Pregão Presencial nº 54/2020, do mesmo município, no qual duas das três empresas vencedoras eram sediadas a mais de 58 km de distância da sede (AMP Comércio e Distribuidora Ltda. e Minas Fiat Distribuidora de Peças Automotivas Eireli, situadas a 90 e 64km de distância.
 - 23. A unidade técnica considerou o apontamento procedente.
- 24. O MPC-MG entendeu irregular a cláusula editalícia por configurar restrição injustificada à competitividade e à isonomia do certame. Não constam no edital do processo licitatório nem na retificação realizada as justificativas que demonstrem a inviabilidade de contratação de empresa eventualmente sediada a mais de 58 km de distância da sede municipal. Além disso, no ano anterior foram contratadas empresas situadas em distâncias maiores do que a exigida.
- 25. Os Srs. Leonardo Lacerda Camilo, Prefeito Municipal, e Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital, destacaram a justificativa para a escolha do parâmetro de distância:

(...)

Item 3

3.2 Poderão participar desta licitação pessoas jurídicas do ramo pertinente ao objeto licitado. Considerando que o Município não possui em sua frota veículos reservas, sendo de sua importância





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

o estado de conservação e a funcionalidade dos mesmos, observando a agilidade, a eficiência e a redução dos custos, bem como a otimização dos serviços e o fornecimento de peças em estabelecimentos, faz-se necessário que as oficinas/empresas estejam estabelecidas num raio de 23 km da sede do Município, e que atendam as exigências mínimas de estrutura com área útil disponível para receber, com segurança, simultaneamente no mínimo de 03 veículos para manutenção, além de possuir os recursos essenciais para que os serviços prestados tenham a técnica, qualidade e presteza exigidos para os padrões do fabricante, conforme termo de referência.

(...)

Importante destacar que atualmente o Município não conta com muitos veículos, assim, a ausência em largo espaço de tempo para a respectiva manutenção pode prejudicar o andamento de atividades essenciais de interesse local.

Além disso, a distância do local, pode onerar o produto ainda mais, cabendo a Administração local avaliar a conveniência e a oportunidade de cada situação em busca do alcance de todas as facetas da eficiência, entre elas a da economicidade.

(...)

26. A unidade técnica entendeu irregular o item 3.2 do edital que exigiu a localização a determinada distancia da sede do município:

Entretanto, tanto nos esclarecimentos prestados anteriormente, quanto neste momento em que é apresentada a defesa, não são apresentados os estudos técnicos, no sentido do que foi apontado anteriormente (ex: "Uma vez que o município possui empresas contratadas para o objeto fora do raio estipulado no edital, tem elementos suficientes para comprovar, por meio de um estudo técnico, os prejuízos ocorridos com as referidas contratações, que justificaria a diminuição do raio delimitado"), para comprovar ser esta a melhor opção administrativa.

O que se tem são afirmações genéricas quanto à economicidade e eficácia da prestação do serviço e quanto à discricionariedade da Administração, contrariando o dever de buscar, sempre, a solução mais adequada, sob a ótica da eficiência e da economicidade, para satisfazer plenamente a sua necessidade: isto demanda estudos e pesquisas prévias e a adoção daquela solução que resultar mais vantajosa.

27. A respeito do tema, a 2ª Câmara do Tribunal de Contas decidiu em 24/5/2018, no julgamento da Denúncia nº 980.583, que tal exigência editalícia não configura ofensa à isonomia e competitividade:





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. FORNECIMENTO DE PEÇAS, EQUIPAMENTOS E ACESSÓRIOS PARA VEÍCULOS DA FROTA MUNICIPAL. RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO NO CERTAME POR LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. ITENS IMPROCEDENTES. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO QUANTO À DATA DE FORNECIMENTO DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. LIMITAÇÃO IRRAZOÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

- 1. Como ela subscreveu o ato convocatório objeto da denúncia, desacolhe-se a arguição de ilegitimidade passiva feita pela pregoeira.
- 2. Exigência relativa à localização geográfica de licitante, desde que razoável e justificada, de modo a atender ao interesse público e aos princípios da eficiência e da economicidade, não caracteriza ofensa à isonomia e competitividade.
- 3. O objeto do certame não esbarra em questões de maior vulto e de maior complexidade técnica, a justificar a necessidade de formação de consórcio de empresas para participar da licitação, de forma a unir esforços para se conseguir somar qualificações econômico-financeiras e qualificações técnicas.
- 4. Revela-se irrazoável a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica fornecido por órgão da Administração Pública com data de emissão não superior a sessenta dias da abertura do certame.
- 5. Os agentes públicos responsáveis pela elaboração e subscrição do ato convocatório não foram sancionados, tendo em vista que, dos elementos instrutórios dos autos, não se vislumbrou ter havido ofensa ao caráter competitivo do certame.
- 28. Por sua vez, a 1ª Câmara do Tribunal de Contas entendeu, em 5/11/2019, no julgamento da Denúncia nº 1.066.685, ser possível tal exigência editalícia.

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. PARTICIPAÇÃO RESTRITA ÀS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS LOCAIS E REGIONAIS. LIMITAÇÃO AMPARADA EM NORMA MUNICIPAL E JUSTIFICADA NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PREVISÃO LEGAL. LICITUDE. PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO ÂMBITO MUNICIPAL E REGIONAL. PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. O art. 47 da Lei Complementar n. 123/06 determina a concessão de tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional; à ampliação da eficiência das políticas públicas, e ao incentivo à inovação tecnológica.





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- 2. Considera-se plausível a limitação imposta à localização geográfica das empresas participantes do certame, devidamente justificada no instrumento convocatório, deflagrando-se o procedimento licitatório com o intuito de fomentar o comércio local e regional, nos termos da lei.
- 29. No item 4 do termo de referência, Anexo VII do edital, consta a motivação para referida limitação geográfica, nos seguintes termos:

ANEXO VII

TERMO DE REFERÊNCIA

(...)

4 – CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DO OBJETO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, DAS INSTALAÇÕES E DOS EQUIPAMENTOS.

A Contratada deverá possuir oficina bem estruturada, situada em um raio máximo de 58 km da sede do Município. Tal exigência referente à localização se faz necessária tendo em vista a obtenção da proposta mais vantajosa para o Município, pois, se a distância entre a sede do Município e a Contratada for maior que a determinada, a vantagem do "menor preço" ficará prejudicada em razão do aumento do custo com o deslocamento da frota uma vez que a limitação milita a favor do princípio da economicidade e da eficiência.

O raio máximo se justifica pelo custo de transporte do veículo da sede do Município até a oficina e da oficina até o Município, pelo consumo de combustível no deslocamento, pela utilização de pessoal para efetuar os deslocamentos, pelo risco de acidentes de trânsito, etc, além da efetividade do acompanhamento da prestação dos serviços, facilitando a periodicidade de visitas do representante do Município que conseguirá gerenciar com mais eficiência e agilidade as etapas do processo.

- 30. Apesar de o município ter contratado anteriormente empresas sediadas a mais de 58 km de distância da sede do Município de Santo Antônio do Monte, apresentou justificativa plausível para fundamentar a exigência prevista no edital.
- 31. De fato, o custo do transporte do veículo entre o município e a oficina será elevado quanto maior for a distância da contratada da sede da Prefeitura do município. Além do mais, a proximidade da oficina também facilita a realização de visitas técnicas periódicas ao município, estabelecendo uma prestação de serviços mais efetiva e econômica.





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- 32. Assim, o MPC-MG revê seu posicionamento para considerar suficiente a justificativa no item 4 do termo de referência quanto à exigência de que as empresas licitantes tenham sede a no máximo 58km de estrada asfaltada da cidade de Santo Antônio do Monte e improcedente a denúncia nesse ponto.
 - III) Da ausência de parâmetro de julgamento para aquisição de peças automotivas e da insuficiência da previsão do edital sobre os sistemas de orçamentação – Procedência

Responsável:

Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital

- 33. O edital abriu a possibilidade de diferentes licitantes utilizarem diferentes sistemas como base de suas propostas, ao prever que o desconto ofertado pelas licitantes incidiria sobre o sistema CILIA, AUDATEX ou outro software similar de orçamentação eletrônica destinada à reparação automotiva. Ou seja, o parâmetro para aferição do maior desconto e do menor preço não era objetivo nem único.
- 34. A título exemplificativo, imagine-se que a licitante "A", utilizando como parâmetro o sistema de orçamentação "CILIA", ofereça um desconto de 10% sobre uma peça cujo preço original seja de R\$100,00, o que resultaria em um custo final de R\$90,00 para a Administração. De outro lado, imagine-se que a licitante "B", utilizando como parâmetro o sistema de orçamentação "AUDATEX", ofereça um desconto de 20% sobre a mesma peça cujo preço original seja de R\$120,00, o que resultaria em um custo final de R\$96,00 para a Administração.
- 35. Como se vê no exemplo acima, a licitante "B" ofereceu o maior desconto percentual (20%), o que a consagraria vencedora do certame. No entanto, apesar de apresentar o maior desconto percentual, sua proposta não foi a de menor preço e, consequentemente, não foi a mais vantajosa para a Administração, visto que o valor absoluto proposto pela licitante "A" foi inferior ao valor absoluto proposto pela licitante "B".





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- 36. Isto decorre da ausência de um único parâmetro objetivo sobre o qual incidam os descontos propostos pelas licitantes. Se o parâmetro for o mesmo para todas as licitantes, o maior desconto percentual ofertado sempre corresponderá ao menor preço. Por outro lado, se existirem diversos parâmetros possíveis, o maior desconto percentual ofertado não necessariamente corresponderá ao menor preço e, dessa forma, será impossível determinar a proposta mais vantajosa com base exclusivamente no percentual de desconto ofertado.
 - 37. O responsável não apresentou esclarecimentos específicos.
- 38. A unidade técnica considerou os apontamentos procedentes, nos seguintes termos:

Esta Unidade Técnica concorda com o apontamento levantado pelo Ministério Público de Contas, no sentido da ausência de parâmetros objetivos como critério de julgamento de propostas. Ora, se o parâmetro era o desconto em tabela de orçamentação, existindo diversas delas no mercado, deveria ter sido escolhida uma tabela específica. Como medir a vantagem do desconto oferecido, se as bases de cálculo de cada tabela são diferentes?

Além disto, aponta o Parquet que a utilização de sistemas de orçamentação eletrônica como parâmetro de julgamento em licitações para peças automotivas é ineficiente, porque "os valores tabelados estão, via de regra, consideravelmente acima dos cotados pelas oficinas credenciadas" (entendimento do TCU); ao se adotar tabela referencial de terceira empresa, não oficial, corre-se o risco do sistema contratado não conter detalhes de todas as montadoras, veículos e peças, o que inviabiliza as aquisições da Administração.

Como o parâmetro adotado pela tabela CILIA só foi definido após a assinatura das Atas de Registro de Preço, supõe-se que até este momento a Administração não sabia o valor real dos produtos adquiridos.

Então, não se sabe como o preço foi disputado na fase de lances e como foi(foram) definido(s) o(s) vencedor(es).

39. O MPC-MG entende irregular o edital quanto ao critério de julgamento em virtude da ausência de parâmetro objetivo e único sobre o qual deveriam incidir as propostas de descontos, o que foi confirmado com a escolha da tabela CILIA apenas após a assinatura das atas de registro de preços. O responsável é o sr. Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

do edital.

 IV) Da irregularidade na escolha do sistema de orçamentação após a celebração das atas de registro de preços – Procedência

Responsável:

Helder Junio Ferreira, Pregoeiro

Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital

- 40. O MPC-MG entendeu irregular a escolha do sistema de orçamentação após a celebração das atas de registros de preços, ou seja, a fase de lances ocorreu sem a definição da base de valores sobre os quais incidiriam os descontos.
 - 41. O responsável impugnou genericamente o apontamento.
- 42. Em sede de reexame, a unidade técnica se manifestou pelo não acolhimento das razões de defesa e consequente procedência do apontamento, nos seguintes termos:

Com efeito, observa-se que o parâmetro utilizado para incidência do critério maior desconto percentual, qual seja, o sistema Cilia, 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.

(...)

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





Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

detalhes acerca de todas as montadoras, veículos e peças, o que poderia, em última análise, inviabilizar as aquisições da Administração.

43. O MPC-MG entende procedente o apontamento de irregularidade, pois não é possível realizar o processo de competição sem a definição prévia sobre qual sistema de orçamentação será usado pela administração pública para o estabelecimento dos preços. A administração não pode realizar um pregão com o critério de julgamento maior desconto sobre qualquer tabela de referência e sistema de orçamentação, para eleger qual apenas após a assinatura das atas, sob pena de inverter a lógica da licitação, que exige que a administração pública atue com transparência com os critérios elegidos para realizar a competição. A não ser que fosse inviável à administração pública a prévia definição dos valores de referência, o que deveria ser demonstrado na fase interna, a lei não permite o comportamento adotado de não revelar os valores e os preços de referência para o critério do maior desconto.

CONCLUSÃO

44. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas OPINA pela procedência parcial da denúncia em razão dos apontamentos abaixo mencionados, devendo ser aplicada multa aos responsáveis:

a) Luís Antônio Resende, Chefe de Gabinete e subscritor do edital

- ausência de parâmetro objetivo para o julgamento de propostas;
- irregularidade na escolha do sistema de orçamentação após a celebração das atas de registro de preços.

b) Helder Junio Ferreira, Pregoeiro

- irregularidade na escolha do sistema de orçamentação após a celebração das atas de registro de preços.

Belo Horizonte, 21 de outubro de 2023.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais