

Processo: 1177565

Natureza: RECURSO ORDINÁRIO

Recorrente: Filipe Cardoso Carielo

Órgão: Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande

Processo referente: Denúncia n. 1127042

Procuradores: Caio César Melo Souza, OAB/MG 189.386; Adriana Maria Balduino da Silva Rosas Biondi; OAB/BA 10.351; Elis Ribeiro Lemos de Pádua, OAB/MG 179.701; Letícia Sousa Aguiar, OAB/BA 70.266; Maria Eduarda Borges Mesquita Spínola, OAB/BA 19.175; Laura Gonçalves Santos, OAB/MG 219.151; Camila Rey Rezende, OAB/MG 78.936

MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 21/5/2025

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AUMENTO DE QUANTITATIVOS ESTIMADOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO E DA COMPETITIVIDADE. RESPONSABILIDADE. AGENTE QUE AUTORIZOU A ALTERAÇÃO. RECURSO CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. MANTIDA A DECISÃO RECORRIDA.

1. A ausência de estudo técnico preliminar que embase o aumento dos quantitativos estimados viola o princípio do planejamento, basilar do processo licitatório, além de prejudicar a competitividade do certame.
2. A responsabilidade pela alteração dos quantitativos recai sobre o presidente da entidade que, agindo dentro da sua competência, autoriza a referida alteração.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do recurso, na preliminar, considerando que a parte é legítima e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo, restando preenchidos todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes;
- II) negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo-se a decisão proferida nos autos de origem;

III) arquivar os autos, após a adoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de maio de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

TRIBUNAL PLENO – 21/5/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Filipe Cardoso Carielo, Prefeito do Município de Carmo do Rio Claro, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na sessão de 10/09/2024, nos autos da Denúncia 1127042, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila.

De acordo com a decisão recorrida (peça 65 do Processo 1127042), a denúncia foi julgada parcialmente procedente, tendo a Segunda Câmara decidido nos seguintes termos:

- I) reconhecer, preliminarmente, a ilegitimidade passiva do Sr. Henrique Rodarte Fernandes Silva, Secretário Executivo, bem como reconhecer, de ofício, a ilegitimidade passiva da Sra. Laila Cristina Pereira, Pregoeira, para responderem pelo apontamento complementar realizado pela Unidade Técnica, referente à ausência de estudo da demanda;
- II) julgar, no mérito, parcialmente procedente a Denúncia, em virtude da constatação das seguintes irregularidades:
 - a) limitação à participação no certame de fabricantes e concessionárias autorizadas em relação aos veículos que possuem a exigência de adaptações;
 - b) ausência de estudo técnico da demanda, não sendo estimado o quantitativo adequado dos veículos necessários à real necessidade da Administração Pública;
- III) aplicar multa individual ao Sr. Filipe Cardoso Carielo, Presidente da Ameg à época dos fatos, no valor de 1.000,00 (mil reais), tendo em vista a ausência de estudo da demanda;
- IV) recomendar à Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande, (Consórcio Ameg), na pessoa de seu atual Presidente, que, nos próximos certames com objeto similar ao presente, seja explicitada a possibilidade de as empresas revendedoras de veículos cumprirem juridicamente a exigência de primeiro emplacamento, nos casos específicos em que os veículos objeto da licitação forem adaptados/transformados;
- V) determinar a intimação das partes e de seus procuradores acerca da presente decisão, com fulcro no art. 245, II, § 2º, I, do Regimento Interno;
- VI) determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, inciso I, do RITCEMG.

O presente recurso ordinário foi protocolizado em 10/10/2024 (peça 5) e distribuído à relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão em 11/10/2024 (peça 4).

Em 21/10/2024, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (peça 7).

Em manifestação à peça 8, a 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM opinou pelo conhecimento e não provimento do presente recurso, tendo sido acompanhada pelo Ministério Público de Contas em parecer à peça 9.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Admissibilidade

Conforme certidão de peça 5, a decisão foi disponibilizada na edição do Diário Oficial de Contas (DOC) do dia 25/09/2024, e a petição recursal, por sua vez, deu entrada neste Tribunal em 10/10/2024.

Assim, considerando que a parte é legítima e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo, restando, portanto, preenchidos todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes, conheço do recurso.

II.2 Mérito

Conforme relatado, trata-se de recurso ordinário interposto pelo Sr. Filipe Cardoso Carielo, Prefeito do Município de Carmo do Rio Claro e Presidente da Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande – AMEG à época dos fatos, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na sessão de 10/09/2024, nos autos da Denúncia 1127042, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila.

No âmbito da denúncia (Processo 1127042), foi analisado o Edital do Pregão Eletrônico 10/2022, Procedimento Licitatório 57/2022, deflagrado pela AMEG, para “aquisição de veículos simples, de passeios, pick-up simples, 4x4, motocicletas, ônibus, van, furgão ambulâncias já adaptadas e maquinários pesados”.

Embora as irregularidades apontadas pela denunciante tenham sido consideradas improcedentes, a unidade técnica apontou outras duas falhas no procedimento licitatório, a saber: (i) limitação à participação no certame de fabricantes e concessionárias autorizadas em relação aos veículos que possuem a exigência de adaptações; (ii) ausência de realização de estudo técnico da demanda, não sendo estimado o quantitativo adequado dos veículos essenciais para a real necessidade da Administração Pública.

A Segunda Câmara decidiu pela procedência parcial da denúncia, em virtude das duas irregularidades apontadas pela unidade técnica, tendo aplicado multa no valor de R\$ 1.000,00 ao ora recorrente em razão da falha referente à ausência de estudo técnico da demanda.

No tocante à limitação de participação no certame, não houve aplicação de sanção, tendo o colegiado emitido uma recomendação à AMEG para que “nos próximos certames com objeto similar ao presente, seja explicitada a possibilidade de as empresas revendedoras de veículos cumprirem juridicamente a exigência de primeiro emplacamento, nos casos específicos em que os veículos objeto da licitação forem adaptados/transformados”.

Desse modo, o recorrente apresentou razões recursais apenas no que se refere à irregularidade alusiva à ausência de realização de estudo técnico da demanda, com base na real necessidade dos municípios consorciados.

Em suas alegações (peça 2), o recorrente sustentou, em síntese, que a decisão a respeito das quantidades licitadas é de ordem técnica e que a sua atuação, como Presidente da AMEG, se limitou à autorização do aumento do quantitativo dos itens, com base no montante estimado

pela Comissão de Impulsioneamento e Apoio Para as Licitações – CIAL, constituída para tratar dos assuntos de ordem técnica e operacional.

Acrescenta que a competência para pesquisa junto aos municípios consorciados com vistas ao levantamento de demandas e à elaboração e revisão do edital e do termo de referência era da comissão constituída para esse fim, de forma que a chancela da decisão de aumento do quantitativo não configura erro grosseiro, visto que embasada pela atuação da comissão.

O recorrente mencionou, ainda, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o qual estabelece que a responsabilização pessoal do agente público apenas se dará nos casos de dolo ou erro grosseiro, ambos ausentes no caso em tela, segundo alegou.

Ao final, pugnou pelo provimento do recurso, com o consequente reconhecimento de ausência de atuação dolosa e de que os seus atos não configuram erro grosseiro, requerendo, ainda, a isenção da aplicação da multa a ele imposta.

Em análise à peça 8, a 1ª CAPLCM assinalou que, ao examinar a documentação da fase interna do certame, não encontrou documento apto a comprovar a realização de estudo real e coerente que indicasse a demanda de cada município consorciado, o que demonstra desconformidade com o disposto no art. 15, § 7º, I e II, da Lei 8.666/1993.

Salientou que, por se tratar de “registro de preços”, embora os municípios consorciados não estivessem obrigados a adquirir todos os itens licitados como previsto no termo de referência, a decisão em participar ou não do certame seria tomada pelos licitantes, com base nos quantitativos e prazos de entrega previstos no edital, o que poderia ocasionar a diminuição do número de participantes na licitação, prejudicando, dessa forma, a obtenção de melhores preços.

O órgão técnico apontou, outrossim, a importância de constar, na fase interna do processo licitatório, a manifestação dos municípios consorciados acerca das especificações técnicas e quantitativos do objeto, de acordo com as necessidades de cada um, de modo a subsidiar a elaboração, pelo Consórcio, do termo de referência, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações.

Por fim, verificou que o recorrente autorizou o aumento do quantitativo dos itens de cinco a seis vezes, sem que houvesse justificativa para tanto, acrescentando que as quantidades indicadas no termo de referência são utilizadas pelos licitantes para embasar a decisão de participar ou não do certame, de modo que a alteração pode ter ensejado a diminuição da competitividade do certame.

O Ministério Público de Contas, em parecer à peça 9, destacou a ausência de fatos novos aptos a afastar as irregularidades identificadas na decisão recorrida, opinando pelo não provimento do recurso.

De fato, da análise das razões apresentadas em âmbito recursal, verifico que o recorrente se limitou a apresentar argumentos no intuito de afastar sua responsabilidade pela ocorrência da irregularidade pela qual sofreu aplicação de multa, deixando de juntar aos autos elementos que trouxessem novas informações acerca dos fatos.

A Lei 8.666/1993, vigente à época dos fatos, continha a seguinte previsão:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

[...]

Por sua vez, o Decreto 7.892/2013, que regulamentava, à época, o Sistema de Registro de Preços, determinava:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

[...]

Da análise da fase interna do certame (p. 11/30, arquivo “parte 02”, peça 22, Denúncia 1127042), verifico que inicialmente foi prevista a aquisição de 25 a 30 unidades de cada modelo de veículo listado.

Todavia, após a autorização de aumento dos quantitativos concedida pelo recorrente (arquivo “parte 04”, peça 22, Denúncia 1127042), o termo de referência passou a prever a aquisição de 150 unidades de cada modelo, sem que tenha sido apresentada justificativa para tanto ou estudo da demanda (p. 50/83, arquivo “parte 03”, peça 22, Denúncia 1127042), demonstrando que a definição das quantidades arbitradas foi aleatória e sem embasamento.

Um ponto que desperta atenção e não me parece razoável é o fato de a demanda dos municípios consorciados por ambulâncias, por exemplo, ser idêntica à demanda por tratores ou por ônibus escolares.

Conforme o Estatuto da Associação Pública dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande⁽¹⁾, compete ao Presidente, dentre outras atribuições:

Art. 26.

[...]

¹<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/12430/arquivos/C649CEAA5D3F66FAA083461CE70679DD.pdf>. Acesso em 28/04/2025.

VII - autorizar a instauração de procedimentos licitatórios;

VIII - homologar e adjudicar objeto de licitações;

Verifico, ainda, que a Portaria AMEG 292/2022 (p. 06/09, arquivo “Defesa Henrique Secretário Executivo”, peça 41, Denúncia 1127042) atribuiu ao Presidente da Associação a definição dos objetos a serem licitados:

§ 4º. A lista de objetos a serem licitados será apresentada pelo Presidente da AMEG, após consulta aos demais membros do consórcio, iniciando o prazo a que se refere o parágrafo anterior após o recebimento dessa lista.

Nesse sentido, ainda que amparado pela atuação de sua assessoria, a responsabilidade pelo aumento dos quantitativos recai sobre o recorrente, considerando que, na qualidade de Presidente da AMEG, agiu dentro de sua competência autorizando a referida alteração.

Não foram juntados aos autos de origem ou ao presente recurso ordinário documentos ou informações que justificassem o aumento das quantidades estimadas durante a fase preparatória, em violação ao previsto no art. 9º do Decreto 7.892/2013, então vigente, o qual exigia a descrição, com nível de precisão adequada, do objeto a ser licitado, além das estimativas das quantidades a serem adquiridas.

Entendo que a ausência de estudo técnico preliminar que embase os quantitativos estimados viola o princípio do planejamento, basilar do processo licitatório. Além disso, a indicação de quantitativos irreais vicia o certame por ameaçar a competitividade, tendo em vista que os licitantes utilizam os valores indicados pelo termo de referência para avaliar sua capacidade de fornecimento de cada objeto.

O entendimento deste Tribunal é no sentido de julgar irregular a previsão de quantitativos estimados sem estudo técnico preliminar que os alicercem:

DENÚNCIAS. MEDIDA CAUTELAR. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA FORNECIMENTO DE KIT ESCOLAR PARA EDUCAÇÃO INFANTIL, ANOS INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E EJA. IRREGULARIDADES. AGLUTINAÇÃO E LICITAÇÃO EM LOTE ESPECÍFICO, NÃO TENDO SIDO JUSTIFICADA PELA ADMINISTRAÇÃO A UNIÃO DE TODOS OS ITENS EM FORMA DA AQUISIÇÃO GLOBAL DOS LOTES. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. INDICAÇÃO DE MARCA REFERÊNCIA, SEM PUBLICIZAR OS MOTIVOS TÉCNICOS DA ESCOLHA. ESPECIFICAÇÕES QUE FOGEM AO CONCEITO DE BEM COMUM, PASSÍVEIS DE DIRECIONAMENTO. SUPERDIMENSIONAMENTO DO QUANTITATIVO ESTIMADO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO POR LOTE. POTENCIAL DE LESIVIDADE À ECONOMIA E À ECONOMICIDADE DA CONTRATAÇÃO. PRESENTES OS REQUISITOS DO PERICULUM IN MORA E DO FUMUS BONI IURIS. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. 1. A ausência de parcelamento restringe de forma excessiva a participação de licitantes e, por conseguinte, a competitividade do certame. 2. Exigências que extrapolam a razoabilidade, que não são usuais no mercado e que não são necessárias para a utilização do produto, revelam limitação à competitividade e possível direcionamento. 3. O superdimensionamento do registro de preços pode ser utilizado para a prática de irregularidades e constitui violação aos princípios do planejamento, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório. [DENÚNCIA n.

1141620. Rel. CONS. AGOSTINHO PATRUS. Sessão do dia 04/05/23. Disponibilizada no DOC do dia 10/05/23. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA, COMUNICAÇÃO, SOFTWARES E SUPRIMENTOS PARA IMPRESSORAS. INABILITAÇÃO POR AUSÊNCIA DA CERTIDÃO DE REGULARIDADE PERANTE A FAZENDA MUNICIPAL. APRESENTAÇÃO TEMPESTIVA DE DOCUMENTO SUFICIENTE PARA ATESTAR A SITUAÇÃO FISCAL DA EMPRESA LICITANTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA FIDEDIGNA DOS QUANTITATIVOS. VÍCIO NA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS.1.É indevida a inabilitação de licitante por ausência de certidão exigida no edital, quando o requisito for suprido pela apresentação de documento equivalente e idôneo para atestar a regularidade fiscal da empresa.2.O quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar deve ser previsto no edital, com base em estudo prévio que indique a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços. [DENÚNCIA n. 1114374. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 29/11/22. Disponibilizada no DOC do dia 23/01/23. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA.]

Em vista dos argumentos expostos, e considerando que não foram apresentados elementos aptos a ensejar a reforma da deliberação proferida no âmbito da Denúncia 1127042, entendo pelo não provimento do recurso, para que seja mantida a decisão recorrida pelos seus próprios fundamentos.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto na fundamentação, considerando que a parte é legítima e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo, restando, portanto, preenchidos todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes, conheço do recurso.

Em juízo de mérito recursal, nego provimento ao recurso, mantendo-se a decisão proferida nos autos de origem.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos.

* * * * *