

## DENÚNCIA N. 886599

**Denunciante:** Mizael Heleno Gusmão

**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Governador Valadares

**Responsáveis:** Ranger Belisário Duarte Viana (Secretário Municipal de Administração), Elisa Maria Costa (Prefeita Municipal) e Elcione Andrade Magalhães (Pregoeira do Município)

**Interessado:** André Luiz Coelho Merlo

**Procurador:** Schinyder Exupery Cardozo, OAB/MG 91.452

**MPTC:** Cristina Andrade Melo

**RELATOR:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

### EMENTA

DENÚNCIA. PREFEITURA. IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. PESQUISA DE PREÇOS INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO. O TIPO DE LICITAÇÃO “POR PREÇO GLOBAL” RESTRINGE INDEVIDAMENTE O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE QUE A COOPERATIVA TENHA REGISTRO EM SINDICATO DA CATEGORIA. INCOERÊNCIA ENTRE OS OBJETOS DESCRITOS NO CORPO DO EDITAL E EM SEU ANEXO I. EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL REGISTRADA EM ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR RESPONSÁVEL PELA EMPRESA. “CARONA” NO REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA EXCESSIVA DO VALOR DO CAPITAL SOCIAL. DOS QUANTITATIVOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A verificação de situações graves, envolvendo a realização de licitação, inclusive com verificação de diversas contratações por adesão de outra Prefeitura mediante autorização, devem ser sopesadas, impondo-se aplicação de multa pelo Tribunal.
2. A inobservância de instrução procedimental mínima para deflagrar certame licitatório implica negligência ou imprudência do responsável pelo pregoeiro.
3. A ausência da devida especificação do objeto a ser licitado impossibilita a realização de uma ampla pesquisa de mercado que reflita os preços reais praticados, nos termos do art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/93.
4. O tipo de licitação “por preço global”, acarretando a exigência de capital social mínimo elevado, restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, contrariando o princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI, da CR/88).

5. O *caput* do art. 27 da Lei Federal n. 8.666/93 prevê que para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, a documentação elencada nos artigos 28 a 31 da referida lei e, portanto, a exigência editalícia de que a Cooperativa seja registrada no sindicato da categoria contraria essa lei.
6. Ao definir o objeto a ser licitado, a Administração, consoante determina o inciso II do art. 3º da Lei n. 10.520, de 2002, deve atentar-se para a observância dos aspectos de precisão, suficiência e clareza, vedada a previsão de especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam a competição, e em sintonia com essa exigência, extrai-se da conjugação do art. 14, art. 38, *caput*, e art. 40, I, todos da Lei n. 8.666, de 1993, que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara.
7. A existência de cláusula restritiva que exige licença ambiental para a empresa licitante, contraria o art. 3º, § 1º, e o art. 27, *caput*, ambos da Lei de Licitações.
8. A licitação sendo do tipo “menor preço global”, e a exigência de atestado de capacidade técnica-operacional, cuja comprovação deverá ser registrada no órgão competente restringe o certame, em desacordo com o art. 3, § 1º, I da Lei n. 8.666/93.
9. A exigência editalícia de comprovação do licitante possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior responsável pela empresa, perante entidade profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execuções de serviços de características semelhantes ao objeto licitado, restringe indevidamente o certame, em afronta ao disposto no §1º, inciso I, do artigo 3º, da Lei 8.666/93, Lei de Licitações, e não encontra amparo no artigo 30, §1º, inciso I, do referido diploma legal.
10. Em observância ao art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002 e art. 15, § 7º, I e II e art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93, a adequada especificação do objeto deve conter a descrição amíúde dos produtos e serviços que se pretende contratar no prazo de vigência da ata de registro de preços, com estimativa fidedigna dos quantitativos.
11. Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o quantitativo estimado deve ser devidamente previsto com base em estudos que definam a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços. Ademais, a realização de um certame licitatório gera custos para a Administração e uma expectativa de contratação para a empresa vencedora, e se não há intenção de contratar nem uma estimativa da demanda, a licitação se torna um ônus para os dois lados.
12. A ausência de justificativa por parte da Administração para a vedação à participação de empresas em consórcio não encontra respaldo nos entendimentos consolidados da doutrina e da jurisprudência, inclusive desta Corte, uma vez que restrições desta ordem exigem justificativa e adequada motivação pela Administração.
13. O administrador deve atender ao comando insculpido no art. 23, §1º, da Lei de Licitações Públicas: “§1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

14. A limitação do número de atestados para comprovação da qualificação técnica operacional incide na vedação prevista no art. 3º, §1º, da Lei n. 8.666/93, restringindo injustificadamente a competitividade no certame.

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

8ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara - 05/04/2018

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia oferecida por Mizael Heleno Gusmão em face de supostas irregularidades ocorridas no Edital do Pregão nº 001/2013 – Processo Licitatório nº 006/2013 – Registro de Preços nº 001/2013 – tendo por objeto a “locação de veículos automotores para transporte de pessoas, incluindo manutenção, seguro total do veículo incluso danos não patrimoniais, rastreador veicular com gerenciamento 24 horas”, no valor estimado de R\$74.673.286,60 (setenta e quatro milhões, seiscentos e setenta e três mil, duzentos e oitenta e seis reais e sessenta centavos).

Em 12/04/2013, a relatoria à época determinou a intimação da Sra. Elisa Maria Costa, Prefeita de Governador Valadares naquele período, e do Sr. Ranger Belisário Duarte Viana, Secretário Municipal de Administração à época e subscritor do edital relativo ao Pregão nº 001/2013, para que encaminhassem a este Tribunal, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, cópia atualizada do procedimento administrativo relativo ao certame em tela, fases interna e externa, ata e contratos relacionados ao fornecimento, se houvesse, e, ainda, as justificativas que entendessem pertinentes acerca dos apontamentos de irregularidades lançados na denúncia.

**Por meio do ofício de fl. 80, o Procurador-Geral do Município de Governador Valadares e o Secretário Municipal de Administração informaram que o certame havia sido suspenso, não originando nenhuma contratação.** Na oportunidade, foram prestados os esclarecimentos juntados a fls. 81/690, que foram submetidos ao exame do Órgão Técnico, em caráter de urgência, a fls. 693/707.

Ato contínuo, o Ministério Público junto a este Tribunal de Contas manifestou-se, preliminarmente, a fls. 710/718, fazendo aditamentos aos fatos denunciados.

Em 16/12/2015, foram citados para apresentarem defesa a Prefeita Municipal, Sra. Elisa Maria Costa, a Pregoeira responsável pelo pregão, Sra. Elcione Andrade Magalhães, e o Secretário Municipal de Administração, Sr. Ranger Belisário Duarte Viana, que se manifestaram a fls. 740/787.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios procedeu ao reexame dos autos a fls. 789/796v., e o *Parquet* de Contas emitiu parecer de fls. 798/802, opinando pela procedência da denúncia.

Em 18/07/2016, foram os autos redistribuídos a esta relatoria, que determinou a intimação do Prefeito, àquela data, do Município de Governador Valadares, conforme requerimento do

Órgão Ministerial, para que informasse se **outros entes além do Município de Ouro Preto foram autorizados a aderirem à Ata de Registro de Preços** decorrente do Pregão em exame.

O Sr. André Luiz Coelho Merlo, Prefeito Municipal, pronunciou-se às fls. 895/897, informando que “**não há qualquer registro de autorização de adesão à Ata de Registro de Preços 001/2013**”. (grifo nosso).

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 – Informações sobre o Pregão Presencial nº 01/2013

**Objeto:** Locação de veículos automotores para transporte de pessoas, equipamentos e implementos, incluindo manutenção, seguro total do veículo incluso danos não patrimoniais, rastreador veicular com gerenciamento 24 horas, item 1, fl. 506, e Anexo I, fls. 513 a 518 do edital;

**Data do Edital:** 17/01/2013 – Ranger Belisário Duarte Viana (Secretário Municipal de Administração), fls. 506 a 533;

**Modalidade:** Pregão Presencial para Registro de Preços;

**Tipo de Licitação:** Menor Preço Global;

**Data do Parecer Jurídico:** 16/01/2013 – Schinyder Exupery Cardozo (Procurador-Geral do Município) e Pedro Zacarias de Magalhães Ferreira (Procurador-Geral Adjunto), fls. 499 a 505;

**Publicação do Edital:** Diários Oficiais do Município, do Estado e da União em 18/01/2013 e no sítio da Prefeitura em 17/01/2013, fls. 534 a 538;

**Data do Pregão:** 01/02/2013, ata às fls. 628 e 629;

**Participante:** Minas Brasil Cooperativa de Transportes Ltda.

**Vencedor:** Minas Brasil Cooperativa de Transportes Ltda., no valor de R\$70.550.823,00;

**Adjudicação:** 04/02/2013, Elcione Andrade Magalhães (Pregoeira) e Ranger Belisário Duarte Viana (Secretário Municipal de Administração), fl. 630;

**Homologação:** 04/02/2013, Ranger Belisário Duarte Viana (Secretário Municipal de Administração), fl. 631;

**Publicações do resultado:** Diários oficiais do Município, do Estado e da União em 22/02/2013, fls. 632 a 636;

**Ata de Registro de Preços nº 01/13:** 19/02/2013, fls. 637 a 665.

### II.2 – Irregularidades

Em síntese, o denunciante e o Ministério Público de Contas, *mutatis mutandis*, apontam a ocorrência das seguintes irregularidades no Pregão Presencial nº 01/2013, as quais esta relatoria passa a analisar frente às manifestações dos responsáveis, aos relatórios técnicos e as manifestações do órgão ministerial como *custos legis*:

- a) Na pesquisa de preços, às fls. 402 a 459, não constam os preços dos itens 80 a 85 da empresa Minas Brasil Cooperativa de Transporte Ltda., o que impossibilitaria a determinação do preço médio ou de referência para o Pregoeiro.

Na diligência inicial, o Secretário Municipal de Administração à época, Sr. Ranger Belisário Duarte Viana, informou que a pesquisa de preços, anexa às fls. 401/445, foi realizada junto a três empresas para os 85 itens licitados, tendo faltado apenas os itens 80 a 85 em uma das cotações. Na oportunidade, salientou que a ausência dos referidos itens em uma cotação não teria causado prejuízo para estimativa dos preços a serem contratados, conforme planilha, às fls. 446 a 459, mencionando Acórdão 828/2004 Segunda Câmara do TCU, transcrito às fls. 83.

Alega a Prefeita Municipal, Sra. Elisa Maria Costa, que, na formação dos preços, conforme se infere da planilha estimativa de fls. 446 a 459, foram realizadas três cotações para os itens 01 a 79 e duas para os itens 80 a 85, acatando as exigências legais, conforme entendimento do TCU.

De acordo com o Órgão Técnico, fls. 700/701, o artigo 15, §1º da Lei Federal nº 8.666/93 exige que o registro de preços seja precedido de ampla pesquisa de mercado e que, em que pese não haver um número mínimo exigível de empresas pesquisadas, a pesquisa deverá alcançar “todos os que podem fornecer para a Administração”, conforme Jacoby Fernandes<sup>1</sup>. Acrescenta que, dado que o tipo de licitação foi o de “menor preço global”, o certame restringiu a participação a pouquíssimas empresas que teriam condições de ofertar todos os serviços de locação previstos. Além disso, na descrição dos objetos não está previsto, em 64 itens, qual seria o ano de fabricação máximo do veículo/equipamento/implemento que seria aceito para a proposta.

Embora nas diligências preliminares, os responsáveis tenham tangenciado os apontamentos, quando da apresentação da defesa eles não se manifestaram quanto a essas irregularidades que lhes foram imputadas.

As três cotações de preços realizadas pelo Município foram juntadas a fls. 401/445. De fato, uma das empresas pesquisadas não apresentou cotação de preços para os itens 80 a 85, conforme tabela abaixo. Ademais, não consta da especificação da maior parte dos itens cotados (64 itens) o ano de fabricação máximo exigido para os veículos objeto da licitação.

Item	Lote	Código	Especificação	Unidade	Quantidade
00080		00000156	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO locação trator esteira, 140hp, 200 horas/mês, com manutenção, seguro total, rastreador veicular e com motorista.	FRAN	80,0
00081		00000156	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO locação rolo compactador, c250 ou similar, pata e liso, 200 horas/mês, com manutenção, seguro total, rastreador veicular e com motorista.	FRAN	75,0
00082		00000156	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO locação de trator de pneus para arrasto de grade aradora, 16 discos, com	FRAN	80,0

<sup>1</sup> Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial Eletrônico. Editora Fórum, 4ª edição, 2011, pág. 212.

			implementos, 200 horas/mês, com manutenção, seguro total, rastreador veicular e com motorista.		
00083		00000156	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO locação de trator agrícola de pneus com sistema hidráulico para grade e arado, 16 discos, com implementos, 200 horas/mês com manutenção, seguro total, rastreador veicular e com motorista.	FRAN	40,0
00084		00000156	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO locação sapo compactador – motor potência mínima de 5.0 hp 4 tempos – sapata mínima de 65 mm (uso livre mensal), com manutenção sem operador.	FRAN	35,0
00085		00000156	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO locação de placa vibratória – motor potência mínima de 5.0 hp 4 tempos – dimensões mínimas de placa 600x4000mm (uso livre mensal)	FRAN	35,0

**A ausência da devida especificação do objeto a ser licitado impossibilita a realização de uma ampla pesquisa de mercado que reflita os preços reais praticados, razão pela qual entende esta relatoria que a Administração municipal obstou à realização de cotações confiáveis, em razão de má descrição do objeto cotado, que não convergia com o teor do objeto descrito no edital, inobservando, por conseguinte, o art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/93, senão vejamos.**

Compulsando os autos verifica-se que nas pesquisas de preço, cotações, o item “unidade de aquisição” foi estabelecido como “ano”, tendo no edital sido alterado para “franquia” e “unidade”.

O edital estabelece como objeto a ser executado o seguinte:

**PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS PARA POSSÍVEL LOCAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES PARA TRANSPORTE DE PESSOAS, INCLUINDO MANUTENÇÃO, SEGURO TOTAL DO VEÍCULO INCLUSO DANOS NÃO PATRIMONIAIS, RASTREADOR VEICULAR COM GERENCIAMENTO 24 HORAS, conforme descrição constante no Anexo I deste Edital. (grifo nosso).**

Já na justificativa para a contratação de empresa especializada para locação de veículos, equipamentos e implementos, fl. 385 consta que:

Justificamos a contratação de empresa especializada em locação de veículos, equipamentos e implementos devido à necessidade da PMGV [Prefeitura Municipal de Governador Valadares] no atendimento à demanda de todo o município.

[...] Sendo assim se faz necessário a locação de veículos, **equipamentos e implementos** para atender na manutenção das vias distritais, operações de tapa-buraco, bem como toda a demanda da área de saúde, esporte e cultura, assistência social, administração, fiscalização, obras, postura e etc. (grifo nosso)

Assim, realmente verifica-se que a pesquisa de preços não foi realizada objetivando subsidiar o pregoeiro, uma vez que diversas incongruências foram observadas, sendo, para o próprio pregoeiro, difícil identificar até mesmo o objeto a que visava registrar preços.

Nesse ponto, Nivaldo Ferreira, Reginaldo Aparecido Loss e Sérgio Renato Dalla Costa<sup>2</sup> destacam:

[...] **é na fase interna do processo licitatório que se define o objeto que a Administração Pública pretende contratar**, seja aquisição de bens ou serviços. Neste contínuo a doutrina, a exemplo de Delgado (2007), em nos privilegiado com definições didáticas a demonstrar presteza desta conceituação:

‘**A definição do objeto é condição de legitimidade da licitação** sem a qual não pode prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade de licitação. É assim, porque sem ela torna-se inviável a formulação das ofertas, bem como o seu julgamento, e irrealizável o contrato subsequente.’

Objeto da licitação, segundo MEIRELLES (1999, p. 250), ‘é a obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão e a locação que, afinal, será contratada com o particular’.

Definir o objeto a ser licitado não é tarefa fácil ao Administrador. Para TOLOSA FILHO (2010), ‘a Lei nº 8.666/93, em seus artigos 14, 38, caput e 40, inciso I, dispõe que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara’, e continua:

‘O objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.’

**Assim posto, é simples raciocinar que a imprecisão do objeto a ser licitado poderá levar todo o esforço de um procedimento à nulidade**, sobejando em discussões entre licitantes e Poder Público, as quais poderão redundar em processos judiciais intermináveis, fazendo com que o desejo quanto ao bem ou serviço pretendido pela Administração Pública fique postergado no tempo, de forma difusa e abraçada ao cepticismo.

Esse raciocínio é muito bem contextualizado por JUSTEN FILHO (2009, p. 133), quando afirma:

Grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de autuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna.

Não está distante SILVA (1998, p. 42) quando destaca:

‘Tem sido comum a prática do empirismo, do acaso e da pressa na iniciação dos procedimentos licitatórios, e por essa razão, não há novidade alguma na constatação de obras que jamais foram concluídas; estoques de materiais em excesso ou sem possibilidade de uso sem saber quem foi o responsável pela aquisição; desperdícios de tempo e de dinheiro público pelo fato de não se caracterizar adequadamente o bem ou serviço necessário.’

---

<sup>2</sup> FERREIRA, Nivaldo; LOSS, Reginaldo Aparecido et al. A precisa definição do objeto em licitações como requisito para aquisição de bens e serviços pela administração pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3680, 29 jul. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24985>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

Ao contrário, a **precisa definição deste objeto, necessariamente realizada na fase interna do processo, trará a todos que atuam em cada etapa seguinte a facilidade em contextualizá-lo ao panorama do processo licitatório até o momento em que efetivamente for recebido ou concretizado pelo Ente Público.**

Ao definir de forma correta um objeto a ser licitado, não somente a Administração beneficia-se dos resultados ao final, quando de sua entrega, porém, principalmente o licitante, pois lhe possibilitará sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada. (grifo nosso).

No presente caso, **a pesquisa de preços foi insatisfatória, em decorrência da má definição do objeto**, razão pela qual procede a irregularidade imputada aos responsáveis.

*b) Estimativa do valor global vultoso para uma possível contratação de R\$72.000.000,00, com o intuito de exigir um capital social mínimo de R\$2.100.000,00 e favorecer a empresa Minas Brasil Cooperativa de Transporte Ltda., que venceu o processo, item 7.1 do edital, fl. 509.*

Inicialmente, em esclarecimentos preliminares, o Sr. Ranger Belisário Duarte alegou que eventual favorecimento da Minas Brasil Cooperativa de Transporte Ltda. é “informação que somente o Denunciante possui, pois num universo imensurável de empresas como saber quantas e quais detêm o percentual exigido”.

O Órgão Técnico, fl. 701, entendeu que essa restrição, que atinge inúmeras empresas, decorre do tipo de licitação “menor preço global”. E afirmou que diversas empresas poderiam prestar o serviço de locação de veículos / equipamentos / implementos se tivesse sido adotado o tipo de licitação “menor preço por item”, pois o parcelamento visa à otimização da competitividade no aproveitamento dos recursos de mercado, reunindo o que for técnica e economicamente viável.

Portanto, o tipo de licitação “por preço global”, que acarretou a exigência de capital social mínimo elevado, no presente caso, teria restringido indevidamente o caráter competitivo do certame, contrariando o princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI, da CR/88).

Os responsáveis não se manifestaram sobre o apontamento na defesa apresentada, razão pela qual **esta relatoria ratifica o posicionamento da Unidade Técnica**, destacando as palavras de Marçal Justen Filho<sup>3</sup> acerca do tema:

3.2) A vedação genérica de cláusulas discriminatórias (inc. I)

O inc. I reprova a adoção de cláusulas discriminatórias fundadas em critérios não pertinentes ou não relevantes para o objeto da contratação.

[...]

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. pp. 79/80

### 3.2.2) A extensão da vedação

A alusão a ‘cláusulas ou condições’ compreende qualquer espécie de exigência constante do ato convocatório. Estão incluídos aqueles itens que disciplinam, de modo direto, condições de participação, exigências quanto às propostas, regras sobre julgamento etc. Mas também se aplica a itens que, de modo indireto, produzam efeito sobre a seleção da proposta. Por exemplo, será inválida regra que imponha exigências acerca da forma de transporte de mercadorias, quando tais exigências sejam desnecessárias ou excessivas e produzam, de modo reflexo, a impossibilidade de participação na licitação ou gerem efeitos aptos a acarretar a derrota de um licitante.

Sobre a mesma questão, cumpre evocar a Súmula 247 do Tribunal de Contas União – a qual corresponde a Súmula TCEMG 114 – segundo a qual, acaso o objeto licitado seja divisível, impõe-se a possibilidade de adjudicação por item para as contratações públicas, ressalvados os casos em que houver perda de economia de escala ou prejuízo para o conjunto licitado.

*Litteris:*

#### SÚMULA TCU 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Cumpra ainda registrar que para a configuração de lesão ao princípio da ampla competitividade não interessa elemento subjetivo da conduta do agente. Quer dizer, a restrição indevida da competitividade se evidencia mediante exame dos elementos probatórios apresentados nos autos, independentemente da configuração do dolo ou culpa do agente. Também perfilha esse entendimento a teoria jurídica de Marçal Justen Filho<sup>4</sup>, *in litteris*:

### 3.2.3) Prejuízo ao caráter competitivo

No inc. I, arrolam-se os casos em que as condições impostas pelo ato convocatório distorcem o procedimento licitatório. O ato convocatório, ao estabelecer tais requisitos, já predetermina o(s) provável(eis) vencedor(es).

[...]

Assegura-se tratamento igualitário aos interessados que apresentem condições necessárias para contratar com a Administração. A vitória de um deles dependerá de seus próprios méritos. **A regra não exige que o benefício indevido seja derivado de uma intenção reprovável. Ou seja, não é necessário sequer a intenção de beneficiar um ou mais competidores.** (grifo nosso).

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 80.

Diante do exposto, **fica configurada, nos autos, a irregularidade denunciada.**

- c) Exigência restritiva para que a Cooperativa seja registrada no sindicato da categoria (item 7.1 do edital, fl. 509).*

Os responsáveis não se manifestaram a respeito.

O *caput* do art. 27 da Lei Federal nº 8.666/93 prevê que para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, **exclusivamente**, a documentação elencada nos artigos 28 a 31 da referida lei. Portanto, a exigência editalícia de que a Cooperativa seja registrada no sindicato da categoria não está prevista nos artigos retromencionados e contraria o art. 27, *caput*, da referida lei.

Logo, **cabe razão à denunciante quanto à irregularidade** da exigência de que a Cooperativa tenha registro em sindicato da categoria, contrariando o art. 27, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93, e o princípio da ampla competitividade (art. 37, XXI, da CR/88).

- d) As folhas do edital não foram numeradas pela Comissão de Licitação;*

Alega o Secretário Municipal de Administração, em resposta à diligência inicial, que o processo se encontra devidamente numerado, conforme cópias juntadas aos autos.

Compulsando o processo licitatório encaminhado em resposta à diligência pelo Sr. Ranger Belisário Duarte Viana, Secretário Municipal, e pela Sra. Elisa Maria Costa, então Prefeita Municipal, verifica-se que ele foi devidamente numerado, conforme fls. 90/373 e 382/690.

Considera-se, assim, **afastada a irregularidade.**

- e) Incompatibilidade entre o objeto licitado descrito no item 1 do edital, fl. 506, onde se lê apenas “veículos automotores para transporte de pessoas” e o anexo I, às fls. 513 a 519, que incluem inúmeras “máquinas e equipamentos”, tais como: trator agrícola, caminhões, caminhão equipado com compactador de lixo, caminhões tanque, motoniveladora cabinada, pá carregadeira, retroescavadeira, escavadeira hidráulica, trator de esteira, rolo compactador, trator de pneus para arrasto de grade aradora, etc.*

De acordo com o Sr. Ranger Belisário Duarte Viana, no Anexo I, que é parte integrante do Edital, constam quais e quantos são os veículos, implementos e equipamentos licitados.

Alega a Sra. Elisa Maria Costa que o objeto do certame está devidamente delimitado, tratando-se de locação de veículos automotores para transporte de pessoas, equipamentos e implementos.

O Órgão Técnico salientou que a irregularidade foi apontada pelos Procuradores do município no item 4.3 do parecer jurídico sobre a minuta do edital, às fls. 499 a 505, datado de 16/01/2013, nos seguintes termos:

4.3 – Entretanto, vejo que o “objeto” da licitação **está a exigir reparos** estando ali inserido que “constitui objeto desta licitação a contratação de empresa para possível locação de veículos automotores para transporte de pessoas, incluindo manutenção, seguro total do veículo incluindo danos não patrimoniais, rastreador veicular com gerenciamento 24h.”

4.3.1 – Compulsando os autos, se percebe sem muito esforço que é muito mais ampliado o leque dos bens que se pretende adquirir com este procedimento constando, *verbi gratia*, a “*contratação de serviço para locação de caminhão carroceria aberta, de madeira, toco, com capacidade de carga 7,0 toneladas (mínimo), franquia mensal de 2500km/200h com manutenção, seguro total, rastreador veicular sem motorista*”, **que, efetivamente, não se presta ao transporte de passageiros. No mesmo diapásão, a contratação de “pá carregadeira” ou “retroescavadeira”**. (grifo nosso).

A contradição também foi admitida pela Pregoeira e equipe de apoio quando elaboraram uma errata da **ata de julgamento**, em 19/02/2013, para acrescentar ao objeto os termos “equipamentos” e “implementos diversos”, conforme consta a fl. 629. Ademais, é imperioso destacar que o julgamento se deu em 01/02/2013; a adjudicação, em 04/02/2013. Portanto a errata só foi elaborada 18 (dezoito) dias após o julgamento.

Diante disso, à ótica desta relatoria, a errata da ata de julgamento não tem o condão de sanar o apontamento, uma vez que deveria ter sido elaborada para remediar a falha no **edital** e não quando já havia decisão acerca do objeto a ser adjudicado.

Ao definir o objeto a ser licitado, a Administração, consoante determina o inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, deve atentar-se para a observância dos aspectos de precisão, suficiência e clareza, vedada a previsão de especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

Em sintonia com essa exigência, extrai-se da conjugação do art. 14, art. 38, *caput*, e art. 40, I, todos da Lei nº 8.666, de 1993, que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara.

Sobre o tema, vale transcrever trecho do voto proferido pela Conselheira Adriene Andrade, nos autos da Consulta nº 849.726:

[...] O que a Lei de Licitações determina é que o objeto seja descrito de forma a revelar a exata necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se aquelas irrelevantes e desnecessárias, que apenas restringem a competição.

A descrição precisa do objeto da licitação visa alcançar plenamente o princípio da isonomia entre os licitantes (em especial, a isotopia para propor valores e a isomenia para interpretar o objeto do certame). Somente de posse de todas as informações sobre o produto a ser licitado é que os interessados poderão disputar o certame em igualdade de condições.

A falta de definição correta e clara do objeto da licitação ofende, sobremaneira, o princípio fundamental da licitação, que é o da ampla competitividade. Nesse sentido, é conveniente registrar que o Tribunal de Contas da União sumulou esse entendimento (Súmula 177, TCU):

SÚMULA 177

**A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição**, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (grifo nosso).

No entanto, ao exigir que o edital estabeleça de modo preciso e satisfatório o objeto licitado, o que se busca é evitar possíveis danos que o objeto mal formulado venha a causar, não só à Administração, mas também aos potenciais interessados.

No presente caso, consta do objeto do Pregão nº 01/2013, fl. 07, “registro de preços para possível **locação de veículos automotores para transporte de pessoas**, incluindo manutenção, seguro total do veículo incluso danos não patrimoniais, rastreador veicular com gerenciamento 24 horas, conforme descrição constante no Anexo I desse Edital”. (grifo nosso)

Contudo, no Anexo I, fls. 14/19, são elencados veículos para transporte de carga, diversos tipos de caminhão (caminhão equipado com compactador de lixo, caminhão pipa, caminhão truck, caminhão basculante, caminhão com carroceria aberta, caminhão ¾, caminhão para transporte de combustível, caminhão tanque, caminhão carroceria de madeira), motocicleta, veículo equipado com kit ambulância, ambulância, pá carregadeira, trator de esteira, pneus para arrasto de grade aradora, trator agrícola, trator de esteira, ônibus com capacidade mínima para 45 pessoas, micro-ônibus com capacidade mínima para 27 pessoas, rolocompactador, escavadeira hidráulica, retroescavadeira, pá carregadeira W20, motoniveladora cabinada, micro-ônibus com capacidade mínima de 25 lugares, veículos utilitários com capacidade mínima para 9, 12 e 16 lugares, automóveis para transporte de carga, veículos pick-up cabines simples e dupla, ambulância equipada com kit UTI móvel, sapo compactador e placa vibratória.

Assim, **entende esta relatoria que tal incoerência entre os objetos descritos no corpo do edital e em seu Anexo I compromete a competitividade do certame, atenta contra o princípio da isonomia entre os interessados e viola o disposto no art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002 bem como o disposto no art. 14, art. 38, caput, e art. 40, I, todos da Lei nº 8.666, de 1993.**

- f) O item 14.1 do edital, fl. 511, prevê apenas a dotação orçamentária da Secretaria Municipal de Administração, enquanto nas especificações do objeto do Anexo I estão previstas locações de veículos automotores, máquinas e equipamentos que seriam utilizados por diversas Secretarias.*

Segundo o ex-secretário, foi indicada a dotação orçamentária de forma genérica, pois por se tratar de registro de preços, não seria necessária nenhuma indicação, conforme a Orientação Normativa nº 20/2009 da AGU, transcrita a fls. 83/84, para a qual a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato.

A Prefeita Municipal à época cita Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que afirma: “Não há necessidade de que o órgão tenha prévia dotação orçamentária porque o Sistema de Registro de Preços, ao contrário da licitação convencional, não obriga a Administração Pública face à expressa disposição legal nesse sentido” (fl. 378).

De fato, no Sistema de Registro de Preços não há necessidade de se especificar a dotação orçamentária, uma vez que a Administração não está obrigada a firmar as contratações advindas do processo licitatório, conforme previsto no art. 15, § 4º, da Lei de Licitações, como argumentado pela defesa.

Assim, esta relatoria **afasta o apontamento** em tela, haja vista a não obrigatoriedade de se prever, no sistema de registro de preços, a respectiva dotação orçamentária.

- g) A exigência de licença ambiental registrada em órgão competente, item 7.1 do edital, fl. 509, para habilitação, restringe o caráter competitivo do processo, dado que não poderia ser exigida para a locação de veículos automotores, sendo cabível apenas para o transporte de combustível;*

Assevera o Secretário Municipal de Administração, fls. 84/85, que a licença ambiental se deu exclusivamente para garantir que o transporte de cargas perigosas/combustível/lubrificantes fosse feito por veículo autorizado e através de empresa enquadrada dentro das normas ambientais previstas na legislação brasileira. Acrescenta que o Anexo I da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA nº 237/1997 estabeleceu os principais tipos de empreendimento, entre eles “transporte de cargas perigosas”, que estão sujeitos ao licenciamento ambiental.

Com relação ao licenciamento ambiental, informa a Chefe do Executivo Municipal, fl. 379, que tal documento somente é exigido para os veículos utilizados no transporte de combustível, não sendo para os demais veículos.

Analisando os 85 itens previstos no Anexo I do Edital, fls. 513/519, que compõem o objeto licitado, essa relatoria verifica que constam apenas 04 caminhões para transporte de combustível que exigiriam a licença ambiental.

Nesta esteira, entendo que a licitação, como já manifestado acima, deveria ter como critério de julgamento o “menor preço por item” ou “menor preço por lote”, já que foram licitados itens diversos, como vários tipos de caminhões, micro-ônibus, ônibus, ambulâncias diversas, veículos de passeio, caminhonetes diversas, tratores, pá carregadeira, retroescavadeira, etc. No caso de ser “menor preço por lote”, os itens deveriam ter sido agrupados de acordo com sua similaridade, o que, inclusive, garantiria maior competitividade ao certame.

Assim, somente para o lote destinado à locação de caminhões para transporte de combustível seria feita a exigência de licença ambiental. Entretanto, a referida licença foi exigida genericamente, propiciando claramente a interpretação de que era exigida para todos os itens, frise-se, licitados globalmente.

Nota-se ainda a inobservância da Súmula 247, do TCU. *Litteris*:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja

divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, **devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.** (grifo nosso)

**Ratifica-se, assim, a irregularidade,** pela existência da cláusula restritiva que exige licença ambiental para a empresa licitante, contrariando o art. 3º, § 1º, e o art. 27, *caput*, ambos da Lei de Licitações.

*h) Sugestão de diligência para verificar o excesso de gastos com “locação de veículos”, que deveriam ser comparados com os gastos da gestão anterior.*

O Denunciante aponta que

1.4 – O Edital no seu item 15, subitem 15.1 **autoriza a diligência em qualquer fase do processo.** Pois bem. Seria prudente que tal diligência fosse feita em caráter de urgência para que se apure os valores gastos com “LOCAÇÃO DE VEÍCULOS” na gestão anterior, sanando-se assim definitivamente a possibilidade de erros de cálculos. (grifo nosso).

Informa o Secretário que não há necessidade desta diligência, uma vez que não houve locação de veículos na gestão anterior, fl. 86.

O Sr. Ranger aduz, fl. 88, que o intuito da contratação foi possibilitar ao município de Governador Valadares conhecer preços de locação de veículos e máquinas pesadas, para caso no futuro tiver uma necessidade premente, já haveria uma ata com preços registrados.

Informa, ainda, que o valor previsto para a contratação é realmente elevado, até porque somente será utilizado caso o município contrate a totalidade dos veículos contidos no edital. Porém como se trata de um registro de preços, não obriga a contratação de nenhum veículo e garante ao município a contratação de um, dois ou mais. O município de Governador Valadares só irá fazer a contratação dentro da sua necessidade e principalmente dentro das condições orçamentárias e financeiras.

Ressalta que até aquela data não havia sido efetivada nenhuma contratação referente à ata de registro de preços do pregão 01/2013, e que o presente certame se encontrava suspenso.

Argumenta a Sra. Elisa Maria Costa, Prefeita Municipal, citando Marçal Justen Filho, que no registro de preços a licitação definirá a qualidade do bem ou serviço e os respectivos preços unitários. Entretanto, as quantidades a serem adquiridas, observadas as estimativas fixadas no edital e limites de acréscimos, dependerão da conveniência da administração que não é obrigada a firmar as contratações com a empresa vencedora do certame, fl. 378.

Informa que o sistema de Registro de Preços foi regulamentado no município de Governador Valadares por meio do Decreto Municipal nº 9.056 de 03/08/09.

Portanto, entende que não procede a denúncia quanto ao valor vultoso registrado no edital (R\$75.000.000,00), pois se trata do teto que o município poderá contratar, de acordo com as necessidades e condições financeiras da Administração.

Por fim, informa também que a presente licitação foi suspensa.

Contudo, vale ressaltar ser preocupante a alegação do Sr. Ranger Belisário, Secretário Municipal de Administração, de que “trata-se de um registro de preços e que **não obriga a contratação de nenhum veículo e que garante ao município a contratação de um, dois, três, etc.**”(grifo nosso)

Os responsáveis também se manifestam, à fl. 757, no sentido de que “o intuito da contratação foi possibilitar ao município de Governador Valadares **conhecer preços de locação de veículos e máquinas pesadas, para caso no futuro tiver uma necessidade premente**, já haveria uma ata com preços registrados.” (grifo nosso)

Ora, se a intenção da Administração era somente conhecer o mercado, bastaria que fizesse uma cotação de preços, não se justificando a realização de um certame licitatório sem que houvesse uma previsão, mesmo que inexata, de uma necessidade iminente dos serviços licitados.

Informam, ainda, a fls. 758/761, que “não houve contratações nos exercícios de 2013 e 2014 com base no licitado no Pregão 01/2013”.

Acrescentam que:

“A quantificação dos veículos foi atribuída à quantidade e aos tipos de veículos já contidos no patrimônio do município, só que muitos dos mesmos encontram-se com idade avançada e com custo substancial de manutenção. Além disso, foram previstos alguns veículos e máquinas que o município não possui e, que se tornam necessários para uma melhor execução dos serviços públicos.

(...)

O Município de Governador Valadares nas faculdades do seu “poder” de autotutela, pleiteou com amparo no princípio de Eficiência Pública o Programa de Modernização Administrativo e Tributário – PMAT junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, após amplo estudo que culminou em Projeto aprovado por aquele Banco, foi verificada a possibilidade de renovação da frota do Município, com aquisição de novos e mais eficientes veículos, o que verifica a justificativa da não utilização de nenhum item do objeto licitado pelo Pregão nº 01/2013”.

O Sistema de Registro de Preços deve ser adotado para atender demandas imprevisíveis, quando, pela natureza do objeto, não é possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração.

Ademais, toda aquisição, seja de produto ou serviço, deve ser planejada de acordo com o histórico das contratações realizadas anteriormente, que balizariam as estimativas das contratações futuras.

No presente caso, pelas informações prestadas, foram licitados para locação, todos os veículos, máquinas e equipamentos já existentes na Prefeitura e ainda aqueles que porventura fossem demandados no futuro, sem qualquer estudo prévio, planejamento ou critério para quantificar a real necessidade do Município.

Como de acordo com a informação prestada pelo Secretário o Município não contratava a prestação de serviços de locação de veículos, pois possuía frota própria e que também não

houve contratação decorrente do Pregão em comento, **entende esta Relatoria que se encontra prejudicada a análise deste item.**

- i) *Cláusula restritiva para habilitação/Qualificação Técnica – exigência de atestado de capacidade técnica-operacional, cuja comprovação deverá ser **registrada no órgão competente** (item 7.1 do edital, fl. 509);*

Questiona o denunciante qual seria o órgão competente para registrar atestados de capacidade técnica para locação de veículos. E ainda, qual o órgão público neste país teria adquirido a totalidade dos veículos ora licitados, já que a comprovação deveria ser compatível com o objeto licitado.

Alega o Secretário que a exigência se dá em função da obrigatoriedade da administração de empresas, de acordo com a Resolução Normativa CFA 304/2005, ser registrada no órgão competente da natureza do serviço.

O item 7.1 do edital em exame prevê o seguinte:

#### Qualificação Técnica

**Atestado(s) de capacidade técnico-operacional**, cuja comprovação se fará através de atestado(s) técnicos, **devidamente registrados no órgão competente**, que comprove já haver a licitante fornecido os produtos pertinentes ao objeto desta licitação, através de no máximo 04 (quatro) atestados, expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, demonstrando estar a empresa apta a prestar o serviço licitado, conforme art. 30, inciso II da Lei 8666/93.

A Resolução Normativa CFA nº 304 de 06/04/2005 cria o Acervo Técnico-Profissional de Pessoas Físicas e o Acervo Técnico-Cadastral de Pessoas Jurídicas, por meio do Registro de Comprovação de Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração - RCA e dá outras providências.

Assim prevê a referida Resolução:

Art. 1º Ficam criados no Sistema CFA/CRA os Acervos Técnico-Profissional de Pessoas Físicas e Técnico-Cadastral de Pessoas Jurídicas registradas nos CRAs.

Art. 2º Os Acervos Técnicos de que trata o art. 1º desta Resolução Normativa, serão constituídos por meio do Registro de Comprovação de Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração - RCA no Conselho Regional de Administração.

§ 1º Considera-se Acervo Técnico-Profissional de Pessoa Física toda a experiência adquirida pelo profissional em razão da sua atuação, relacionada com as atribuições e atividades próprias do Administrador, previstas na legislação em vigor, desde que registrados os Atestados ou Declarações de Capacidade Técnica no CRA em cuja jurisdição os serviços foram realizados.

§ 2º Considera-se Acervo Técnico-Cadastral de Pessoa Jurídica toda a experiência adquirida pela empresa ao longo da sua atuação, em razão da prestação de serviços de Administração para terceiros, relacionada com as atividades próprias do Administrador, **desde que registrados os Atestados ou Declarações de Capacidade Técnica no CRA em cuja jurisdição os serviços foram realizados.** (grifo nosso)

§ 3º Ao Acervo Técnico-Cadastral de Pessoas Jurídicas, poderá ser acrescido o Acervo Técnico-Profissional do Administrador contratado pela empresa como seu Responsável Técnico, seja como empregado ou como autônomo.

Dispõe ainda a referida resolução que:

Art. 3º Entende-se por Comprovação de Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração os Atestados ou Declarações de Capacidade Técnica, fornecidos aos registrados nos CRAs pelos §tomadores dos seus serviços (pessoas jurídicas de direito público ou privado), comprobatórios da prestação de serviços nos campos privativos do Administrador, de que trata a Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965.

A Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965 dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, definindo as atividades de administrador:

Art 2º A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, **VETADO**, mediante:

- a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior;
- b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da administração **VETADO**, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

Averiguando a legislação citada, esta relatoria tem a esclarecer que a Resolução não deve ser utilizada nesta questão, posto que **falta pertinência** entre o objeto da contratação, **locação de veículos**, e a exigência do atestado de capacidade técnica junto ao CFA, que diz respeito à comprovação de **Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração – RCA**.

A unidade técnica destacou em seu exame inicial

A restrição desse item decorre do tipo de licitação: Menor Preço Global. Se o objeto fosse parcelado, atendendo o princípio do parcelamento, essa exigência só seria aplicável para algumas locações como o rastreador veicular com gerenciamento 24 horas. Salienta-se que a maioria das locações é para veículos automotores para transporte de pessoas e cargas que poderiam ser prestadas por pequenas empresas ou mesmo por pessoas físicas se o processo licitatório fosse do tipo Menor Preço por Item.

Portanto, confirma-se a denúncia quanto à cláusula restritiva que exige atestado de capacidade técnica-operacional, para fins de habilitação, contrariando o art. 3º, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesta toada, **em consonância com o entendimento técnico, e considerando que a licitação foi do tipo “menor preço global”, entende-se que a exigência realmente restringiu o certame, em desacordo com o art. 3, § 1º, I da Lei nº 8.666/93.**

- j) *Cláusula restritiva para habilitação/Qualificação Técnica – “comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior responsável pela empresa, perante entidade profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execuções de serviços de características semelhantes ao objeto licitado. (item 7 do edital, fl. 509);*

O denunciante entendeu ser abusiva a exigência de comprovação de que a empresa deva possuir em seu quadro de empregados profissional de nível superior detentor de ART, ferindo os princípios da moralidade, impessoalidade, imparcialidade, legalidade e economicidade. Questionou se “a legislação brasileira exige que, para se abrir uma empresa de locação de veículos no país a empresa deva comprovar tal exigência absurda”.

Segundo o Secretário à época, a exigência em tela é uma “exigência lógica”. Questiona qual o sentido de apresentar um atestado de cidadão sem vínculo com a empresa.

Ocorre que o objeto da licitação é a “locação de veículos, máquinas e implementos”, o que não justifica a exigência de que a empresa licitante possua, em seu quadro permanente, profissional de nível superior responsável pela empresa. Tal exigência se mostra indevidamente restritiva à competitividade do certame, pois não tem vínculo com o objeto licitado. O serviço contratado, no caso, não exige que o profissional seja de nível superior.

O item editalício fala em “características semelhantes”, como previsto na Lei de Licitações, em seu artigo 30, §1º, inciso I. Contudo, deveriam ser estabelecidas as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto.

Assim, **entende esta relatoria que a exigência editalícia em tela restringe indevidamente o certame**, em afronta ao disposto no §1º, inciso I, do artigo 3º, da Lei de Licitações, e não encontra amparo no artigo 30, §1º, inciso I, do referido diploma legal.

- k) *A locação de veículos com motorista pode impactar fortemente na despesa com pessoal, podendo ser também uma manobra para encobrir os excessivos gastos com a folha de pagamento;*

O denunciante objetou que

Já que o Município deseja contratar R\$75.000.000,00 (setenta e cinco milhões) de serviços de locação de veículos sem e com motoristas, isso quer dizer que tais motoristas são da responsabilidade do Município de Governador Valadares. Sendo assim, será que o setor jurídico e contábil do Município se manifestaram acerca do “**impacto na folha de pagamento**” a que essa contratação exporia a Administração? Já que tais serviços irão compor os índices percentuais do impacto da folha de pagamento. Não seria essa uma manobra para encobrir os excessivos gastos com a folha de pagamento?

Alega o Sr. Ranger Belisário Duarte Viana, à fl. 86, o seguinte:

1.7.1 – A média de idade da frota é 2005. A malha viária é extensa (rural e vicinal), requerendo manutenção periódica, o que nem sempre é possível, uma vez que não

dispomos de equipamentos para tal manutenção. O processo foi dimensionado prevendo uma ampliação e modernização da frota e ainda algum caso de calamidade, possíveis ocorrências, enchentes, comuns aos municípios à margem do Rio Doce. Trata-se de pretensa contratação “com” e “sem” motorista. Na contratação sem motorista, óbvio, que serão utilizados os motoristas do quadro efetivo do Município, uma vez que se houver paralisação dos veículos, estes servidores estarão ociosos. Os veículos com motorista são de alto valor e/ou exigem uma qualificação para a operação, qualificação esta que o corpo de funcionários do Município não possui, ou possui em quantidade insuficiente. Cumpre ressaltar que o Município realizou, em 2009, concurso para vários cargos, inclusive operador de máquinas, cargo que não houve nenhuma aprovação. (sic)

O órgão técnico reputou que o apontamento não tem fundamento, não havendo nos autos comprovação das conjecturas feitas pelo denunciante, que se baseiam no valor máximo estimado pela Prefeitura para a realização do pregão.

Ademais, diante das defesas apresentadas, que ponderam que não houve contratação decorrente do certame, cumpre **desconsiderar esse apontamento**.

- l) O Edital, em seu Anexo I, Cláusula terceira, 3.1, estipula o valor mínimo de R\$7.100.000,00 (sete milhões e cem mil reais) de capital social como critério de habilitação, então o valor planejado para despesas seria de no mínimo R\$75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais), ou seja, o Município deverá contratar pelo menos 95% dos veículos registrados.*

Alega o Secretário, na diligência inicial, fl. 86, que o município não “deverá” contratar veículo algum. Trata-se de Registro de Preços, portanto, “poderá” contratar somente um ou mesmo nenhum.

O argumento do ex-secretário é impertinente, pois a realização de uma licitação deste porte é onerosa para a Administração e cria expectativas para a empresa vencedora da Ata de Registro de Preços.

**Não é razoável deflagrar um certame, mesmo que seja na modalidade “Registro de Preços”, se o Município não tem a intenção de contratar.** A Administração deve realizar estudos para estabelecer o quantitativo previsto que será registrado.

Entrementes, como não houve contratação, **esta relatoria desconsidera o apontamento**.

- m) O grande número de itens licitados para Registro de Preços promovido pela Prefeitura teria o objetivo de possibilitar aos demais órgãos públicos contratar com a empresa Minas Brasil Cooperativa de Transporte Ltda. pela forma de “carona”.*

Quanto ao “carona”, informa o ex-secretário, fl. 87, que somente o município de Ouro Preto/MG solicitou permissão e foi ao mesmo concedida a autorização.

O Órgão Técnico, em seu exame inicial, fl. 704, considerou tratar-se de conjectura sem fundamento real, baseado somente em notícia de jornal anexada a fl. 06, razão pela qual afastou a irregularidade.

Entretanto, o Ministério Público em sua manifestação preliminar aditou a denúncia e no item I) Dos Quantitativos e do Valor Estimado da Contratação, requerendo a intimação dos responsáveis para que informassem: a) o montante gasto com a locação de veículos pela Prefeitura de Governador Valadares nos exercícios de 2013 e 2014, e b) **se houve “carona” no registro de preços realizado para tal contratação, fl. 771-v.**

Nas defesas apresentadas, os responsáveis justificaram que

Em momento anterior já esclarecemos que trata-se de contratação pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, logo não há a obrigação de contratar. Entendemos ser o valor global da contratação expressivo, no entanto, ratificamos que não houve contratações anteriores com este objeto e ainda ressaltamos que o Município de Governador possui grande extensão territorial urbana e muitos distritos em seu território rural.

A exigência de apresentação de planilhas com justificativa sobre a necessidade da contratação dos quantitativos licitados mostra-se descabida uma vez que estamos desobrigados de contratar o que licitado foi sob Registro de Preços. Como antes informado não locamos veículos em exercícios anteriores, logo o quantitativo e a escolha dos veículos foi feita de forma a abarcar a maior gama possível de veículos, considerando que a demanda era imprevisível, tal decisão encontra respaldo no Princípio da Eficiência. Com o sistema de registro de preços, ao prever o consumo de determinado produto, a Administração pode, e deve, definir quantitativo superior a sua real estimativa (**Niebuhr, 2013**), já que a contratação, como visto, se dará de acordo com suas necessidades, durante o período de validade da ata de registro de preços.[...]

Quanto ao carona, fls. 745, 761 e 777, os responsáveis apenas esclareceram que “Informamos ainda que houve ‘caronas’ no processo”.

A unidade técnica em sede de novo exame trouxe à colação excerto da decisão proferida pelo TCU no AC-2155-31/12 - Plenário e esclareceu que em observância ao art. 3º, II da Lei n. 10.520/2002 e art. 15, § 7º, I e II e art. 6º, IX da Lei n. 8.666/93, a adequada especificação do objeto deve conter a descrição amíude dos produtos e serviços que se pretende contratar no prazo de vigência da ata de registro de preços, com estimativa fidedigna dos quantitativos.

O *Parquet* de Contas, fls. 800-v/801-v, compulsando a documentação juntada aos autos pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto, destacou sérias irregularidades.

Assim, considerando a escorreita manifestação do órgão ministerial, esta relatoria adota seu entendimento, “*ipsis litteris*”:

### **III) DA RELEVÂNCIA DO CERTAME ORA EXAMINADO EM VIRTUDE DAS ADESÕES AUTORIZADAS PELA PREFEITURA DE GOVERNADOR VALADARES QUE SOMARAM 88 (OITENTA E OITO) MILHÕES DE REAIS**

20. Os responsáveis afirmaram “que não houve contratações nos exercícios de 2013 e 2014 com base no licitado no Pregão 01/2013”. (fls. 80, 379 e 744)

21. Ocorre que, como admitido de forma “lacônica” pelos responsáveis, foram autorizadas “caronas” na ata de registro de preços decorrente do Pregão n. 01/2013, o qual, como já demonstrado, foi comprometido por graves irregularidades que frustraram a

competitividade no certame e impediram a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

22. Foram autorizadas “caronas” em quantitativos expressivos e montantes que alcançam dezenas de milhões de reais.

23. Conforme Ofício 18/SMA da Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura Municipal de Governador Valadares (cópia anexa), subscrito pelo Secretário Municipal de Administração, Ranger Belisário Duarte Viana, **em 25 de fevereiro de 2013 foi concedida autorização à Prefeitura Municipal de Ouro Preto para esta aderir à ata de registro de preços decorrente do Pregão n. 001/2013 em até 100% (cem por cento) dos quantitativos registrados.**

24. Ressalte-se que a homologação do Pregão n. 001/2013 pelo Secretário Municipal de Administração de Governador Valadares deu-se em 04 de fevereiro de 2013 (fls. 362) e foi publicada apenas em 22 de fevereiro de 2013 (fls. 364/367), uma sexta-feira.

25. Mas já na segunda-feira, dia 25 de fevereiro de 2013, foi respondida pelo mesmo Secretário Municipal de Administração de Governador Valadares solicitação da Prefeitura de Ouro Preto, autorizando-a a aderir, como órgão não participante, à ata de registro de preços decorrente do referido pregão.

26. Saliente-se que **também no dia 25 de fevereiro de 2013** o Presidente da Minas Brasil Transportes, Sr. Luiz Ubiratan Pires, por meio do Ofício MB/PMOP – Nº 017/2013 (cópia anexa), comunicou à Prefeitura Municipal de Ouro Preto aceitar a adesão solicitada para prestar os serviços registrados na ata de registro de preços decorrente do Pregão n. 001/2013.

27. Merece destaque, ainda, o fato de que o resultado do processo administrativo instaurado pela Prefeitura de Ouro Preto para adesão à ata de registro de preços foi homologado pelo Prefeito de Ouro Preto, Sr. José Leandro Filho, em **22 de fevereiro de 2013**, conforme cópia anexa. Ocorre que tal data é **anterior** àquela do ofício em que o Secretário de Administração de Governador Valadares autoriza a adesão ao registro de preços.

28. Verifica-se que a homologação do resultado do processo de adesão deu-se igualmente em data anterior àquela em que elaborada a requisição da contratação pelas diversas Secretarias Municipais de Ouro Preto, todas datadas de 26 de fevereiro de 2013.

29. Por fim, constata-se que o processo de adesão instaurado pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto teve início com as requisições de diversas Secretarias Municipais para contratação dos serviços em 26 de fevereiro de 2013 e teria percorrido todos os setores municipais responsáveis pela reserva orçamentária, análise da controladoria, elaboração de parecer jurídico, entre outras etapas, culminando com a assinatura dos contratos de adesão n. 03/2013 e 04/2013 com a Cooperativa Minas Brasil em 27 de fevereiro de 2015 (cópias dos contratos anexas).

30. Ou seja, a contratação do serviço foi solicitada em 26 de fevereiro e os contratos nos valores de R\$ 2.371.960,00 e R\$ 2.294.640,00, respectivamente, foram assinados no dia seguinte, após supostamente terem sido cumpridas todas as etapas necessárias para a contratação.

31. Ainda houve outras diversas contratações da Cooperativa Minas Brasil pela Prefeitura de Ouro Preto por meio de adesões à ata de registro de preços decorrente do Pregão n. 001/2013 da Prefeitura de Governador Valadares. Foram ao menos 36 (trinta e seis)

adesões, sendo o contrato referente à adesão n. 36/2013 celebrado em 1º de outubro de 2013.

32. Documentos enviados pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto<sup>5</sup> demonstram que as diversas adesões à ata de registro de preços decorrente do Pregão n. 001/2013 resultaram em contratações da Cooperativa Minas Brasil para a prestação de serviços que perfazem o montante de R\$ 15.686.722,00 somente no exercício de 2013<sup>6</sup>.

33. E os documentos ainda mostram que os diversos contratos celebrados com a Cooperativa Minas Brasil foram prorrogados pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto nos exercícios de 2014 e 2015, alcançando valores totais de R\$ 25.199.970,00 e R\$47.116.680,00, respectivamente<sup>7</sup>.

34. Verifica-se, portanto, que o Pregão n. 001/2013 realizado pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares, no qual foram identificadas graves irregularidades comprometedoras da competitividade, deu origem a contratos com a empresa Cooperativa Minas Brasil no montante total aproximado de R\$ 88.003.372,00 (oitenta e oito milhões, três mil, trezentos e setenta e dois reais).

35. As constatações acima demonstram não ser verídica a informação prestada pelo Secretário Municipal de Administração e pela Prefeita de Governador Valadares às fls. 80 e 379, respectivamente, em 03 de maio de 2013, de que a licitação teria sido suspensa e não teria originado nenhuma contratação. Como demonstrado, antes e depois da data acima citada foram realizadas diversas contratações por adesão da Prefeitura de Ouro Preto mediante autorização e sem nenhuma oposição da Prefeitura de Governador Valadares.

36. Diante das evidências expostas acima e de todas as graves irregularidades apontadas pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas no certame ora examinado – entre as quais se inserem quantitativos superestimados; ausência de parcelamento do objeto, que abarcou a locação de centenas de veículos leves, caminhões, ônibus, ambulâncias, tratores e retroescavadeiras em lote único; limitações e exigências indevidas quanto às qualificações técnica e financeira, entre outras – conclui-se que o Pregão n. 001/2013, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares, foi direcionado para a contratação da Cooperativa Minas Brasil e teve seus quantitativos superestimados intencionalmente para possibilitar a realização de contratações por meio de adesões de outros entes públicos à ata de registro de preços, as conhecidas “caronas”.

37. Impõe-se, portanto, sejam aplicadas severas multas aos responsáveis em consequência de cada uma das graves irregularidades verificadas no Pregão n. 001/2013, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares, que deu origem a contratações no montante aproximado de R\$ 88.003.372,00 (oitenta e oito milhões, três mil, trezentos e setenta e dois reais). (grifo nosso).

O Ministério Público junto a este Tribunal de Contas elaborou ainda alguns quadros onde foram discriminados os quantitativos e valores dos contratos firmados por cada órgão da Prefeitura Municipal de Ouro Preto com a Minas Brasil Cooperativa de Transportes Ltda.,

---

<sup>5</sup> Seguem anexos quadros demonstrativos das despesas e DVD contendo os documentos, enviados pela Prefeitura de Ouro Preto, dos quais foram extraídas as informações referentes aos contratos celebrados por adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão n. 001/2013. Seguem impressos apenas alguns documentos mais relevantes.

<sup>6</sup> Conforme Anexo I

<sup>7</sup> Conforme Anexos II e III

mediante adesões à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão nº 001/2013, deflagrado pelo Município de Governador Valadares. Foram elencados ainda empenhos referentes a despesas realizadas com as contratações do objeto em exame, fls. 802-v/811.

De acordo com o Quadro das Adesões de 2013 – Anexo I, fls. 802v/805, o valor total contratado em 2013 por adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão nº 001/2013 foi de R\$15.686.722,00 (quinze milhões, seiscentos e oitenta e seis mil, setecentos e vinte e dois reais), dentre Secretarias, Gabinete do Prefeito, Procuradoria-Geral do Município de Ouro Preto.

Já no Anexo II – Quadro das contratações em 2014, fls. 805v/807v, foram elencados os aditamentos aos contratos firmados por diversas Secretarias Municipais de Ouro Preto com a Minas Brasil Cooperativa de Transportes Ltda. por meio das adesões realizadas em 2013, no valor total de R\$25.199.970,00 (vinte e cinco milhões, cento e noventa e nove mil, novecentos e setenta reais), tendo sido empenhado o valor total de R\$21.180.190,00 (vinte e um milhões, cento e oitenta mil e cento e noventa reais).

Por fim, o Anexo III – Quadro das Contratações em 2015, fls. 808/811, traz as prorrogações aos contratos firmadas com a Minas Brasil Cooperativa de Transportes Ltda. no valor total de R\$47.116.680,00 (quarenta e sete milhões, cento e dezesseis mil e seiscentos reais), tendo sido empenhados R\$16.562.810,68 (dezesseis milhões, quinhentos e sessenta e dois mil oitocentos e dez reais e sessenta e oito reais).

Entende esta relatoria que, **considerando todas as informações constantes dos autos, em especial aquelas consignadas pelo Ministério Público de Contas, retrotranscritas, devidamente comprovadas por meio de documentos apontados pelo órgão ministerial, o Município de Governador Valadares já previa a adesão da Prefeitura Municipal de Ouro Preto**, e por isso os quantitativos estimados e registrados foram **superestimados** no Pregão nº 001/2013, em clara afronta ao disposto no art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/93.

- n) As descrições para a locação dos veículos de transporte escolar, itens 43 e 44 do anexo I, não estão de acordo com as exigências previstas no Código de Trânsito Brasileiro, notadamente quanto ao cumprimento do ano de fabricação dos ônibus e micro-ônibus.*

De acordo com o Secretário à época, não constava do Código de Trânsito Brasileiro tal exigência para contratação de veículo para transporte escolar, pois tal matéria estava em fase de regulamentação, fl. 87.

A unidade técnica entendeu pela confirmação da denúncia quanto a não exigência de requisitos previstos no Código de Trânsito Brasileiro para locação de veículos destinados ao transporte escolar, contrariando os artigos 136 e 138 da Lei nº 9.503/1997.

A Lei 9.503, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, data de 23/09/1997, e no tocante ao tema em apreço assim dispõe:

CAPÍTULO XIII  
DA CONDUÇÃO DE ESCOLARES

Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

- I - registro como veículo de passageiros;
- II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;
- IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;
- V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;
- VI - cintos de segurança em número igual à lotação;
- VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

Art. 137. A autorização a que se refere o artigo anterior deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Art. 138. O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:

- I - ter idade superior a vinte e um anos;
- II - ser habilitado na categoria D;
- III - (VETADO)
- IV - não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;
- V - ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

Ressalte-se que não consta do edital nenhuma das exigências impostas pela legislação para o transporte escolar.

Entretanto, esta relatoria **desconsidera o apontamento**, uma vez que o denunciante se ateuve apenas ao questionamento da idade da frota, que não consta entre os preceitos estabelecidos na Lei de Trânsito.

- o) Incoerência do edital, que autoriza a participação de microempresas e empresa de pequeno porte (itens 3.2.4 e 3.4.1), e exige um capital social no valor de R\$2.100.000,00 para habilitação jurídica (item 7.1 do edital).*

Assevera o ex-secretário que a Lei Complementar nº 123/06, que trata das EPP's e ME's, não fala em capital social, mas sim no faturamento da empresa, logo não há que se falar em contradição.

O órgão técnico avultou que ao definir o tipo de licitação como “menor preço global” pouquíssimas empresas teriam condições de ofertar as locações previstas no objeto discriminado no Anexo I, tornando praticamente inacessível para as microempresas e empresas de pequeno porte.

De fato, uma microempresa ou empresa de pequeno porte dificilmente possuiria um capital social nesse patamar, restando inviável sua participação no certame.

No tocante especificamente à restritividade oblíqua de microempresas e empresas de pequeno porte mediante exigência de capital social vultoso, não há nenhum elemento nos autos que demonstre, ainda que por meio de indícios, a intenção de limitar especificamente a participação dessas empresas. Mas pior, como já delineado ao longo da fundamentação, ao se considerar todo o conteúdo fático-probatório constante dos autos, verifica-se uma limitação generalizada da ampla competitividade, com contornos claros de direcionamento do certame.

Por fim, quanto à exigência excessiva do valor do capital social, tal irregularidade já fora examinada no item *b* desta fundamentação.

*p) Dos quantitativos e do valor estimado da contratação*

Assim se manifestou preliminarmente o *Parquet* de Contas:

9. A planilha de quantitativos e custos unitários elaborada na fase interna do processo licitatório (fls. 446/459) estimou o valor total dos serviços ora licitados pela Administração em **R\$ 74.981.829,35 (setenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e um mil, oitocentos e vinte e nove reais e trinta e cinco centavos)**.

10. Da cláusula primeira da minuta da ata de registro de preços, que constitui o anexo VI ao edital (fls. 524/533), verifica-se que os quantitativos estimados são referentes ao período de 12 (doze) meses.

11. Ocorre que o valor orçado no certame mostra-se muito elevado, mesmo tratando-se de uma estimativa de custos para o período de 12 meses.

12. Considerando que o certame ora examinado foi deflagrado em 2013, este Órgão Ministerial tomou como parâmetro para a conclusão acima a Lei Municipal n. 6.340 de 26 de dezembro de 2012, que estimou a receita e fixou a despesa do Município de Governador Valadares para o exercício financeiro de 2013 (cópia anexa).

13. A referida Lei Orçamentária Anual estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 841.607.278,00 (oitocentos e quarenta e um milhões, seiscentos e sete mil e duzentos e setenta e oito reais) para aquele exercício.

14. Outro dado utilizado para comparação é o gasto do Município de Governador Valadares com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2013, que foi de R\$ 58.014.942,90 (cinquenta e oito milhões, quatorze mil, novecentos e quarenta e dois reais e noventa centavos), segundo informação extraída do SIACE/PCA.

15. Veja-se que o valor orçado para a contratação do objeto licitado, a locação de veículos, **alcança quase 10% de todo o orçamento anual municipal** previsto para 2013 (incluindo Câmara Municipal, Prefeitura, Serviço Autônomo de Água e Esgoto e o Instituto de Previdência Municipal) e corresponde a aproximadamente 30% a mais da receita aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino pelo município naquele mesmo exercício.

16. Assim, faz-se necessário que os responsáveis sejam citados também para apresentarem os estudos técnicos e as justificativas que demonstrem a necessidade da contratação dos quantitativos descritos na já referida planilha estimativa de fls. 446/459 e nos anexos I e VI do edital (fls. 513/519 e 524/533).

17. Requer o Ministério Público, ainda, que os responsáveis sejam intimados para informar qual foi o montante gasto com a locação de veículos (conforme especificações contidas no anexo I do edital) pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares nos exercícios de 2013 e 2014, bem como se houve “carona” no registro de preços realizado para tal contratação. (grifo nosso).

Inicialmente esclarece esta relatoria que o requerimento ministerial foi deferido, fls. 892/892v, tendo sido encaminhado pela Prefeitura Municipal de Governador Valadares a documentação de fls. 895/897, onde consta a informação de que “NÃO HÁ QUALQUER REGISTRO DE AUTORIZAÇÃO DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 001/2013” (*sic*).

Em sua defesa, alegam os responsáveis, fls. 740/745, 758/761 e 774/777, em síntese, que:

- o intuito da contratação foi **conhecer preços de locação de veículos e máquinas pesadas**, para, se no futuro houver necessidade premente, já haveria uma ata com preços registrados;
- a quantidade e tipo de veículos se baseou naqueles já constantes do patrimônio do município, sendo que muitos deles são velhos e apresentam alto custo de manutenção, bem como foram previstos outros que seriam necessários para a melhor execução do serviço público;
- o registro de preços não obriga a contratação de nenhum veículo e garante ao município a contratação de um, dois, três, etc.;
- o Município possui grande extensão territorial urbana e muitos distritos em seu território rural;
- não houve contratações anteriores com mesmo objeto, logo os produtos foram estimados de modo a abarcar a maior gama possível de veículos, considerando que a demanda era imprevisível e com respaldo no princípio da eficiência;
- **no registro de preços a Administração pode definir quantitativo superior à sua real estimativa;**
- não houve contratações no exercício de 2013 e 2014 decorrentes do Pregão nº 01/2013;
- **que havia “caronas” no processo.**

A unidade técnica ao analisar as defesas elucidou que

Para a adequada especificação do objeto, em observância ao art. 3º, II, da Lei nº 10.520, de 2002 e aos art. 15, § 7º, I e II e art. 6º, inciso IX da Lei 8.666/1993, deve estar presente a descrição amíúde dos produtos e dos serviços que se pretende contratar no prazo de vigência da ata de registro de preços, com estimativa fidedigna dos quantitativos.

Nesse sentido, cabe destacar a decisão do TCU - AC -2155-31/12 – Plenário – Relator Raimundo Carreiro:

[...] 42. Em consonância com os princípios da licitação, os quantitativos devem ser estimados em bases reais e a cotação estimativa dos produtos deve ter como base pesquisa de mercado.

[...]

44. Criar falsas expectativas aos fornecedores com base em quantitativos superdimensionados, além de desvirtuar os fins a que se destina a licitação, não constitui fator decisivo para redução dos valores ofertados pelos licitantes, sobretudo em Atas de Registro de Preços, onde não se impõe a obrigação de efetiva compra pelos órgãos da Administração Pública.

[...]

66. Em outro giro, devem ser observados, em futuras licitações que envolvam Atas de Registro de Preços, os comandos exarados no item 9.16.2, e seus subitens, do Acórdão 1.233/2012 - Plenário:

“[...]

19.16. 2.2.1.o planejamento da contratação é obrigatório, sendo obrigatória a realização dos devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.4. dar ciência ao Comando da Base de Fuzileiros Navais da Ilha das Flores, que:

[...]

9.4.4. Observe a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da lei 8.666/93.

O Decreto Federal nº 7.892, de 23/01/2013, assim estabelece as hipóteses em que poderá ser adotado no âmbito federal:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (grifo nosso)

A Lei Federal nº 8.666/93 dispõe o seguinte:

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

(...)

§3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

(...)

§4º **A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles advir**, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações (...). (grifo nosso)

(...)

§7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I – a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; (grifo nosso)

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

Mesmo que este quantitativo seja apenas estimado, e não exato, tal estimativa deve ser realizada previamente definida e fundamentada.

No caso de prestação de serviços, o entendimento é similar.

Ora, se a intenção da Administração era apenas cotar os preços da locação dos veículos/equipamentos/implementos, bastaria que se fizesse uma pesquisa de mercado para que fossem verificados. Em verdade, o argumento mostra-se contraditório, uma vez que se verificou, no item *a* desta fundamentação, que a cotação de preços que subsidiou o certame foi extremamente precária e malfeita.

Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o quantitativo estimado deve ser devidamente previsto com base em estudos que definam a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços. O valor das propostas das licitantes, inclusive, deverá levar em consideração o quantitativo estimado. Ademais, a realização de um certame licitatório gera custos para a Administração e uma expectativa de contratação para a empresa vencedora. Se não havia intenção de contratar nem uma estimativa da demanda, a licitação se torna um ônus para os dois lados.

Pelo exposto e por não ter sido apresentado os estudos solicitados e as justificativas que demonstrassem a necessidade da contratação, que relevo, não ocorreu, **mantém-se a irregularidade**, a qual tangencia a já tratada no item *m* desta fundamentação.

*q) Da vedação à participação de consórcios*

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apontou que

18. O item 2.2.3 do edital em comento veda a participação de consórcio de empresas no procedimento licitatório (fls. 506).

19. Segundo lição de Marçal Justen Filho,<sup>8</sup> em que pese a decisão sobre a admissão ou não de consórcios ser discricionária, a Administração Pública deve fundamentá-la tendo em conta dois aspectos principais: a) se as empresas aptas a se reunirem em consórcio são capazes isoladamente de atender ao objeto do certame, tem-se diminuição da competitividade, pois elas poderiam competir entre si; b) no caso de objetos complexos, em que apenas poucas empresas isoladamente consigam prestá-lo, com o intuito de ampliar a concorrência, deve-se admitir a união de empresas em consórcio.

20. No mesmo sentido manifesta-se o Tribunal de Contas da União:

Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei no 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame.

(Acórdão 1636/2007 - Plenário)

21. Dessa feita, tendo em vista a dimensão do objeto do certame em tela e o valor estimado da contratação, é imprescindível a motivação da regra editalícia que veda a participação de consórcios.

---

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2008, p. 463-466.

22. Ressalte-se que apenas uma empresa compareceu ao certame ora examinado, conforme demonstra a ata do pregão acostada às fls. 628.

23. O Tribunal de Contas de Minas Gerais também tem afirmado ser irregular a vedação à participação de consórcios sem sólida justificativa técnica, a exemplo do julgado abaixo:

**EMENTA:** DENÚNCIA – PREFEITURA – CONCORRÊNCIA PÚBLICA – TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL – EXIGÊNCIA DE REGISTRO CADASTRAL NO DER/MG PARA HABILITAÇÃO – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO – IRREGULARIDADES – HOMOLOGADA A CONCORRÊNCIA PÚBLICA – APLICAÇÃO DE MULTA AO PROCURADOR DA FAZENDA MUNICIPAL, AO DIRETOR E AO PREFEITO – DETERMINAÇÃO DE NÃO PRORROGAÇÃO DO CONTRATO – DETERMINAÇÃO DE INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL COM PEDIDO DE AUDITORIA DAS CONTRATAÇÕES DE TRANSPORTE ESCOLAR DESDE 2009.

Aplicam-se multas ao Procurador da Fazenda Municipal, subscritor do edital e autoridade que homologou a Concorrência Pública; ao Diretor do Departamento de Administração do Município, subscritor do edital; e ao Prefeito Municipal, autoridade que homologou o certame; em razão da ausência de previsão legal para a exigência editalícia, para fins de habilitação, de comprovante de registro cadastral para transporte fretado eventual, bem como da ausência de justificativa para a vedação à participação de empresas em forma de consórcio, em inobservância à competitividade do certame, o que é vedado pelo artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei de Licitações. Determina-se ao atual gestor que não proceda à prorrogação do contrato, caso esteja em vigor. Determina-se, ainda, a instauração de Tomada de Contas Especial com pedido de auditoria das contratações de transporte escolar no Município desde o exercício de 2009.

(TCE/MG – Primeira Câmara – Sessão de 11/02/2014 – Denúncia n. 796.153 – Relator: Conselheiro José Alves Viana)

24. Assim, entende o Ministério Público de Contas ser irregular a vedação à participação de consórcios no certame sem robusta justificativa técnica na fase interna do processo licitatório.

Em sede de defesa, fls. 745/746, foi alegado que a “aceitação de consórcios na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da administração contratante, conforme o art. 33, caput, da Lei nº 8.666/93, requerendo-se, porém, que a sua opção seja sempre justificada. (...)”.

Aludiram que a decisão sobre a participação de empresas em consórcio cabe única e exclusivamente ao órgão promotor da licitação, já que é um juízo de oportunidade e conveniência que se encontra em sua margem de discricionariedade, citando doutrina e jurisprudência nesse sentido.

E no final, concluíram que “a vedação à participação de consórcios não fere a competição, eis que o edital prevê a participação de cooperativas o que permite ampla participação.”

Em novo exame o órgão técnico rebateu as justificativas:

Não procede a alegação dos defendentes, uma vez que a irregularidade apontada não se refere à vedação de participação de cooperativas, e sim de consórcio de empresas, nos termos do disposto no item 2.2.3 do edital do pregão, fl. 506.

De acordo com a doutrina e a jurisprudência apresentada pela própria defesa, fl. 745/746, verifica-se que, embora a escolha de participação de consórcios na licitação seja discricionária, conforme o *caput* do art. 33 da Lei nº 8.666/93, deve a administração exercer a sua competência discricionária sempre mediante justificativa fundamentada.

A Ministra Ana Arraes, no Acórdão TC 2.831/2012, também citado pela defesa, complementa que, na hipótese de o objeto apresentar vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes, “fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcios de empresas no certame, com o intuito de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa.”

Assim, considerando a dimensão do objeto da licitação em tela; o valor estimado da contratação; e ainda que apenas uma empresa compareceu ao certame, conforme demonstra a ata do pregão, às fl. 628, permanece a irregularidade relativa à vedação de participação de consórcios sem a devida motivação da regra editalícia.

Essa Corte de Contas já se manifestou inúmeras vezes acerca do tema. Trago à colação excerto da decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal na Sessão do dia 08/08/2013 no processo de Denúncia nº 862.128 de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão:

3- Restrição não justificada à participação de consórcios

[...]

A ausência de justificativa por parte da Administração para a vedação à participação de empresas em consórcio não encontra respaldo nos entendimentos consolidados da doutrina e da jurisprudência, inclusive desta Corte, uma vez que restrições desta ordem exigem justificativa e adequada motivação pela Administração.

A participação de empresas reunidas em consórcio é admitida pelo art. 33 da Lei nº 8.666/93, exigindo-se que sua vedação seja sempre justificada. Isso porque a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, uma vez que ao gestor público não é conferida ampla liberdade para atuar de acordo com sua vontade.

Assim, o administrador sempre deve reger sua conduta em estrita conformidade com os preceitos legais e os princípios gerais do direito, levando em conta, na presente hipótese, sobretudo, os princípios da economicidade e as conjunturas mercadológicas, tudo devidamente motivado e circunstanciado.

[...]

Em arremate, **esta relatoria considera que permanece o apontamento.**

*r) Da ausência de parcelamento do objeto licitado*

Aponta o Órgão Ministerial,

25. O anexo I ao edital (fls. 513/519) descreve em 85 (oitenta e cinco) itens os veículos que a Administração Municipal deseja locar. Entre os referidos itens constam veículos de diversos tipos e inclusive máquinas pesadas, a saber: automóveis de passeio, caminhonete 4x4; vans com 9 e 12 lugares; ambulâncias; motocicletas; caminhão com carroceria aberta; caminhão com compactador de lixo, caminhão pipa; caminhão tanque; motoniveladora; retroescavadeira; pá carregadeira; trator, rolocompactador; micro-ônibus; ônibus; entre outros.

26. Ocorre que, apesar da diversidade dos veículos e máquinas pesadas acima descritos, o critério adotado para julgamento das propostas no presente certame foi o menor preço global, conforme item 6.1 do edital (fls. 508).

27. O não parcelamento do objeto licitado representa ofensa ao art. 23, §1º c/c o art. 3º, §1º, ambos da Lei Federal n. 8.666/93, uma vez que a reunião em lote único de veículos/serviços com características distintas, tais como veículos de passeio e máquinas pesadas, restringe a competitividade no certame e frustra a obtenção da melhor proposta para a Administração.

28. O mencionado art. 23, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece que a Administração, ao promover licitações para a contratação de obras ou serviços, deve parcelar o objeto em quantas parcelas forem viáveis sob o aspecto técnico e econômico.

29. Interpretando o dispositivo citado, o Tribunal de Contas da União salienta:

Na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda da economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate de forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha ocasionar perda da economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública (Decisão nº 348/1999, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

30. No mesmo sentido é a Súmula n. 114 desta Corte de Contas:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.<sup>9</sup>

31. Verifica-se, a partir disso, que o parcelamento constitui a regra, e a licitação conjunta de diversos produtos/serviços distintos a exceção.

32. No caso concreto ora examinado é flagrante o prejuízo causado ao erário pela reunião em lote único de itens que poderiam ser licitados separadamente ou, ao menos, em lotes distintos nos quais fossem reunidos veículos de características semelhantes, por exemplo: lote de automóveis de passeio; lote de ônibus; lote de caminhões; lote de máquinas pesadas, etc.

33. Frise-se que, como já afirmado, **apenas uma empresa compareceu ao certame ora examinado**, conforme demonstra a ata do pregão acostada às fls. 628. Portanto, devem os responsáveis ser citados para apresentar defesa também quanto à ausência de parcelamento do objeto licitado.

---

<sup>9</sup> Publicada no “Minas Gerais” em 12/05/2010, p. 53.

As defesas colacionaram jurisprudência e doutrina acerca da viabilidade do fracionamento, devendo ser observado, até pela disposição dos requisitos, a avaliação sob o aspecto técnico que deve preceder o econômico.

Ademais, justificaram que não houve hipótese de limitação, uma vez que o edital permitia a participação de cooperativas, tornando acessível o certame para uma infinidade de pessoas possuidoras de veículos.

O Ministério Público de Contas, acorde com a unidade técnica, não entendeu procedente as alegações de defesa, destacando que

Constata-se que não procedem os argumentos apresentados, senão vejamos:

O objeto licitado apresenta uma diversidade de veículos e de máquinas pesadas para locação, a saber: automóveis de passeio, caminhonete 4x4, van com 9 e 12 lugares; ambulâncias; motocicletas; caminhão com carroceria aberta; caminhão com compactador de lixo, caminhão pipa; caminhão tanque; motoniveladora; retroescavadeira; pá carregadeira; trator, rolocompactador; micro-ônibus; ônibus; dentre outros; e o critério de julgamento das propostas adotado foi o de menor preço global.

O art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, impõe que “as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis”, com vistas à “ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”.

Assim, deve-se adotar o parcelamento do objeto licitado, como regra geral, com o objetivo de alcançar o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade.

No entanto, como bem dispõe a doutrina e jurisprudência apresentada pelos defendentes, o fracionamento do objeto licitado deve respeitar limites de ordem técnica e econômica, “devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto” (Acórdão TCU nº 732/2008, fl. 779).

Dessa forma, caso o fracionamento do objeto desqualificar a integridade do objeto ou ocasionar “perda de economia de escala” e, conseqüentemente, maior custo na contratação, não há razão para fazê-lo. Nessa hipótese, o fracionamento deixa de ser obrigatório, devendo o gestor apresentar justificativas de ordem técnica e econômica para a realização de licitação simultânea.

Assim, para o atendimento da legislação da legislação licitatória, a ausência do parcelamento deve ser motivada e comprovada nos autos do procedimento licitatório, na sua fase interna, mediante estudo técnico, demonstrando a sua inviabilidade técnica ou econômica, o que não foi feito.

Cumprir lembrar ainda que, no caso concreto, apenas uma empresa compareceu ao certame ora examinado, conforme ata do pregão de fl. 628.

A alegação de que não houve restrição à competição, devido ao fato de o edital permitir a participação de cooperativas, “podendo uma infinidade de pessoas possuidoras de veículos se unirem para a participação no certame”, também não é cabível, uma vez que as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, constituídas para prestar serviços aos associados, e que o preço apresentado por uma cooperativa, é o mesmo para todos os integrantes, não existindo a ampla competição, uma vez que se unem num objetivo comum, e teriam a apresentação de uma única proposta.

Cumprir lembrar ainda que, no caso concreto, apenas uma empresa compareceu ao certame ora examinado, conforme ata do pregão de fl. 628.

Dessa forma, permanece a irregularidade relativa à ausência de parcelamento do objeto licitado, em desacordo com o disposto no art. 23, § 1º c/c o art. 3º, § 1º, ambos da Lei Federal n. 8.666/93.

Na oportunidade, transcrevo decisão proferida na Sessão do dia 03/10/2006, nos autos de Representação nº 717.103, de Relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada:

[...]

Nesse contexto, imprescindível se faz, inicialmente, assinalar o art. 3º da Lei 8.666/93:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a **selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Depreende-se do dispositivo extravasado que o ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta mais vantajosa, oportunizando um maior número de interessados a oferecer seus serviços à Administração, assegurando, assim, a licitude do procedimento licitatório, alicerçado nos princípios constitucionais, mormente os princípios da legalidade, competitividade e eficiência.

Nessa linha de raciocínio, o administrador deve atender ao comando insculpido no art. 23, §1º, da Lei de Licitações Públicas:

“§1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao **melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade** sem perda da economia de escala.”

Ao interpretar a norma observa-se que o fracionamento se impõe como obrigatório. Ensina o Mestre Marçal Justen Filho:

*“A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.”* (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética, 2002, p. 210).

Vale acrescentar ao debate o entendimento do Tribunal de Contas da União constante da Decisão n. 393/94 – DOU de 29/06/1994 (reiterado nas Decisões n. 381/96, DOU de 18/07/1996 e n. 397, DOU de 23/07/1996):

*“É **obrigatória à Administração**, nas licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, quando o objeto for de **natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, a adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes, que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas**, devendo as exigências de habilitação adequar-se a esta divisibilidade.”*

Por todo o exposto, em complemento ao exame da irregularidade descrita no item *b*, a **relatoria mantém o apontamento.**

*s) Da limitação do número de atestados para comprovação da qualificação técnica operacional*

No parecer ministerial foi assestado que

34. O item 7.1 do edital, ao tratar da qualificação técnica (fls. 509), determina que a qualificação técnica operacional das licitantes deverá ser comprovada “através de no máximo 04 (quatro) atestados” de capacidade técnica.

35. Entende o Ministério Público de Contas que a limitação do número de atestados acima referida é irregular.

36. Sobre o tema, Marçal Justen Filho salienta que:

“[...] não cabe indagar se é cabível ou não o somatório de atestados. Essa pergunta está mal formulada. O relevante reside em investigar se o objeto a ser executado caracteriza-se por unidade e indissociabilidade, de modo que a execução anterior de parcelas não configura experiência na execução de um objeto similar. Logo, a pergunta adequada envolve a possibilidade de dissociação do objeto licitado em unidades autônomas, sem que isso produza a sua desnaturação. Somente caberá o somatório quando o objeto licitado comportar fracionamento dessa ordem.”<sup>10</sup>

37. Verifica-se que o objeto licitado no certame ora examinado comporta fracionamento para efeitos de comprovação da qualificação técnica operacional.

38. Poderia determinada empresa, por exemplo, ter fornecido cada um dos seguintes veículos/serviços a cinco ou mais contratantes distintos, sem prejuízo à comprovação da qualificação técnica da empresa para o fornecimento de cada um dos veículos/serviços isoladamente ou em conjunto. Como já afirmado, o objeto reúne veículos de características distintas, incluindo ônibus, caminhões e diversas máquinas pesadas.

39. É irrelevante para a Administração ter o licitante fornecido os citados veículos/serviços em um mesmo contrato ou em contratos diferentes. Em ambos os casos estaria demonstrada a capacidade da empresa para fornecer os serviços licitados.

40. Esse é o entendimento manifestado pelo TCU em diversos julgados, a exemplo daqueles abaixo transcritos:

‘A restrição à quantidade de contratos admitidos para fins de comprovação da experiência prévia em nada aproveita à Administração. É irrelevante, para os fins legais, ter o licitante executado determinado conjunto de serviços ou obras em contratos diferentes, ou no mesmo contrato, pois em ambos os casos estaria demonstrada sua capacidade para executar os serviços licitados.

Importa ao administrador tão-somente a comprovação da capacidade técnica para executar as obras ou serviços nos quantitativos desejados, não sendo razoável exigir que o conjunto de serviços ou obras tenham sido executados em número determinado de contratos. (Acórdão n. 2088/2004 – Plenário – Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues)’

---

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 599/600.

‘Para comprovação da capacidade técnica das licitantes, não se pode exigir que itens de serviço autônomos estejam contidos dentro de um mesmo atestado. (Acórdão n. 566/2006 – Plenário – Relator: Ministro Marcos Vilaça)’

41. Cumpre destacar, ainda, que ao exigir-se a qualificação técnica operacional, o que se deseja é aferir a capacidade do licitante em manejar determinadas metodologias e técnicas, independentemente de quando e quantos foram os trabalhos desempenhados pelas empresas interessadas em participar do certame.

42. Nessa linha de raciocínio, veja-se o seguinte julgado do TCU:

‘[Representação sobre concorrência para contratação de serviços de informática considerada procedente. Fixação de prazo para anulação da licitação.] [ACÓRDÃO]

9.3. determinar à CGSG/MDIC que, quando da abertura de novo procedimento licitatório em substituição à Concorrência 01/2004, observe o disposto no art. 3º da Lei 8.666/93 e os seguintes preceitos na elaboração do edital: [...]

9.3.11. abstenha-se de vedar o somatório de atestados para fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado;

9.3.12. abstenha-se de vedar a apresentação de atestados que façam referência a serviços prestados em mais de um contrato para fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada mediante a comprovação de prestação de serviços em vários contratos; [VOTO]’

35.No que tange à vedação de somatório de atestados para comprovação do atendimento a quesitos de pontuação, os responsáveis limitaram-se a reproduzir os mesmos argumentos já expostos por ocasião da adoção da medida cautelar. A seu viso, um sistema de 1.000 pontos por função é mais complexo do que dois sistemas de 500 pontos por função.

36.Como registrado pela Setec, as medidas segundo os pontos por função ou as horas trabalhadas em um único contrato expressam o tamanho do sistema, nada dizendo a respeito da sua complexidade. Por sua vez, o tamanho do sistema não é um aspecto crítico tendo em vista que as metodologias de desenvolvimento atualmente utilizadas neutralizam eventuais obstáculos decorrentes dessa variável.

37.Já deixei anotado no Voto anexo ao Acórdão 481/2004-Plenário que a complexidade do objeto da Concorrência [...] não deriva de suas dimensões quantitativas, mas das tecnologias empregadas. Não há, pois, sentido em se vedar o somatório de atestados se o que se deseja é aferir a capacidade do licitante em manejar determinadas metodologias e técnicas. Essa capacidade decorre da qualificação da empresa e da experiência por ela acumulada nos trabalhos realizados, independentemente de ter executado tais trabalhos no âmbito de um único ou de vários contratos. Assim, reafirmo meu entendimento anterior de que a vedação em tela restringe o caráter competitivo do certame e viola o princípio da isonomia, uma vez que concede tratamento desigual a empresas que detenham a mesma capacidade técnica, embora adquirida por caminhos diversos.

(AC-1094-28/04-P Sessão: 04/08/04 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI)

43. Assim, mostra-se irregular a exigência de que a qualificação técnica operacional seja comprovada com a apresentação de no máximo 04 (quatro) atestados.

Os defendentes citaram o § 5º do art. 30 da Lei de Licitações e Contratos e justificaram que a exigência citada nele “visa a celeridade no julgamento e conferência da documentação”, não

havendo cerceamento de participação. Aludiram que a limitação ocorreria se a exigência fosse de no mínimo 4 atestados.

A unidade competente esclareceu que a exigência de no máximo 4 atestados solicitados no item 7.1 do edital, diante da diversidade do objeto (locação de veículos de passeio, caminhonetes, vans, micro-ônibus, ônibus, caminhões, máquinas pesadas) restringiria a participação e competitividade no certame.

Isso porque, a comprovação da qualificação técnica de uma empresa para o fornecimento de cada um dos veículos poderia ser apresentada isoladamente ou em conjunto, levando em consideração as características distintas do objeto, podendo ultrapassar o número de atestados constantes do edital.

E infere,

Dessa forma, conclui-se que não procedem as alegações da defesa, também em relação ao dispositivo legal citado, art. 30, § 5º da Lei 8.666/93, tendo em vista que ressalta a vedação de exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

Nesses termos esta relatoria adota o estudo técnico como razão de decidir e **entende pela permanência do apontamento**, porquanto a limitação incide na vedação prevista no art. 3º, § 1º, da Lei n. 8.666/93, restringindo injustificadamente a competitividade no certame.

*t) Da previsão de alteração da ata de registro de preços*

O *Parquet* de Contas fez a seguinte consideração acerca desse item:

44. A cláusula sétima da minuta da ata de registro de preços anexa ao edital (fls. 524/533) dispõe o seguinte:

‘7.1 – A presente Ata poderá ser alterada de conformidade com o disposto no art. 65 e parágrafos, da Lei Federal 8.666/93.’

45. Verifica-se que tal dispositivo abriria a possibilidade de acréscimo ao quantitativo registrado em Ata, nos limites do art. 65 da Lei Federal n. 8.666/93.

46. A doutrina diverge quanto à possibilidade de acréscimo ao quantitativo inicialmente estimado na ata de registro de preços. Marçal Justen Filho leciona:

‘Não se afigura cabível, ademais disso, a aplicação da autorização contida no art. 65 da Lei de Licitações ao âmbito do registro de preços. Assim, não seria possível ampliar os limites quantitativos do registro em até 25% dos montantes originais. A disposição do art. 65 reflete solução compatível com contratação isolada, em que o aumento da quantidade, imprevisível no momento inicial, poderia demandar grandes formalidades para realização de outra licitação. Essa circunstância não existe no caso do Registro, o qual apresenta prazo de validade de até um ano e permite sucessivas contratações. Portanto, a Administração dispõe de condições de estimar, com antecedência, a perspectiva de exaurimento dos quantitativos máximos registrados. (...) Na medida em que se aproxima o exaurimento do quantitativo do registro, a Administração dispõe da possibilidade de

promover nova licitação. Não teria sentido aguardar a contratação integral licitada para, depois, pretender a ampliação.<sup>11</sup>

47. Por outro lado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende pela possibilidade de acréscimos às atas de registro de preços:

‘Os contratos decorrentes do SRP podem ser alterados?’

A resposta é afirmativa, seguindo-se as prescrições normais que regem o tema, com destaque para o que preceitua o art. 65 da Lei nº 8.666/93 e art. 12 do Decreto nº 3.931/01

[...]

As alterações quantitativas podem ser processadas no SRP, porque há nesse *sistema* sempre subjacente uma relação de concordância entre as partes envolvidas, porque estão mais próximas do que na execução de um contrato convencional<sup>12</sup>

48. A utilização do Sistema de Registro de Preços pressupõe a necessidade de contratações frequentes, a entrega parcelada dos bens e a impossibilidade de estimar o quantitativo a ser demandado pela Administração. Quanto ao último, não se trata de uma estimativa aleatória, mas um quantitativo máximo fundado em análise acerca das reais necessidades da Administração. O Sistema de Registro de Preços é de inegável utilidade nas contratações de bens e serviços e contribui na organização de estoques e pronto atendimento da Administração.

49. Por essa razão, entende este órgão ministerial que, dispondo de condições de estimar os quantitativos e o consumo durante determinado período, *‘na medida em que se aproxima o esaurimento do quantitativo do registro, a Administração dispõe da possibilidade de promover nova licitação’* (cf. Marçal Justen Filho).

50. Lembre-se, ainda, que a ata de registro de preços e o contrato são instrumentos distintos e, portanto, sujeitos a tratamentos jurídicos distintos, sendo que os acréscimos, exceções ao cumprimento da avença celebrada, estão previstos expressamente apenas para os contratos e não para atas de registro de preços.

51. Do exposto, conclui-se pela irregularidade de acréscimos, em qualquer percentual, nas atas de registro de preço.

As defesas alegaram que “A menção a uma possível alteração encontra respaldo na parte financeira que poderia sofrer alterações no decurso da vigência da ata”. A alteração resguarda tanto as empresas quanto a Administração.

Citaram que o art. 12 do Decreto nº 3931/2001 permite alterar a Ata de Registro de Preços de acordo com o art. 65 da Lei nº 8.666/93.

---

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15. ed. São Paulo: Ed. Dialética, 2012. p. 232-233

<sup>12</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p 282.

Essa peculiaridade objetiva conceder maior flexibilidade à ata de sistema de registro de preços para que esta esteja dentro de sua validade, de acordo com as variações da economia de mercado.

E elucidam,

É bem verdade que, dependendo da demanda do órgão gerenciador da Ata essa verificação não será feita com a frequência ideal, mas é imprescindível que ao menos antes de se utilizar do referido documento, a Administração proceda uma pesquisa de preços junto ao mercado para analisar se os preços registrados ainda estão válidos.

Apontaram ainda que tanto a doutrina como a jurisprudência têm corroborado o entendimento da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro.

Cumpram ressaltar que quando da diligência inicial a Prefeita Municipal à época, fl. 378, alegou que, no Município, o sistema de compras foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 9.056, de 03/08/09, atendendo ao disposto no art. 15, § 3º da Lei nº 8.666/93.

Entretanto, não consta dos autos o referido decreto regulamentando o sistema de registro de preços no âmbito municipal.

Ao analisar as razões da defesa, o órgão técnico destacou que

Inicialmente, cumpre informar que os decretos federais não se aplicam ao âmbito municipal, mas podem ser utilizados como parâmetro de razoabilidade para o município.

Observa-se que o Decreto Federal nº 3.931/2001, citado pela defesa, foi revogado pelo Decreto nº 7.892, de 23/01/13, portanto posterior ao edital, datado de 17/01/13.

Após essas considerações, passamos à análise da irregularidade.

A cláusula sétima da minuta da Ata, Anexo VI, fl. 5331, prevê:

‘7.1 A presente Ata poderá ser alterada de conformidade com o disposto no art. 65 e parágrafos, da lei Federal 8.666/93.’

O art. 12 do Decreto Federal nº 3931/2001, dispunha que ‘A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666 de 1993.’

Verifica-se que o referido normativo (art. 12 do Decreto Federal nº 3931/2001), antes da sua revogação, abria a possibilidade de acréscimo ao quantitativo registrado, nos limites do art. 65, § 1º da Lei Federal n. 8.666/93, além da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro.

Já o Decreto Federal nº 7.892 de 23/01/13, que revogou o Decreto Federal nº 3931/2001, dispõe que a ata poderia ser revista apenas para a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro:

‘Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.’

Art. 18. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

§ 1º os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

§ 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.

Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I – liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e

II – convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Entende-se que a alteração se deu porque não seria cabível o acréscimo ao quantitativo, nos limites do art. 65, § 1º da Lei Federal n. 8.666/93, no âmbito do registro de preços, tendo em vista que a Administração dispõe de condições de estimar, com antecedência, a perspectiva de exaurimento dos quantitativos máximos registrados, e promover nova licitação, conforme ensinamentos de Marçal Justen Filho.

Dessa forma, considerando que o dispositivo federal vigente à época previa a alteração da Ata de Registro de Preços, nos termos do disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, e que não foi constatado o acréscimo de quantitativos registrados, entende este órgão técnico que essa irregularidade deve ser desconsiderada.

Sugere-se, no entanto, que seja feita recomendação ao gestor que preveja alteração da ata de registro de preços, visando apenas a manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, nos termos da alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas reiterou o exposto em sua manifestação preliminar, destacando que as disposições do art. 65 da Lei possibilitam os acréscimos dos quantitativos previstos apenas em contratos administrativos, não em atas de registros de preços, que possuem natureza distinta.

A esse respeito, essa relatoria tem a tecer as seguintes considerações:

A Lei nº 8.666/93 dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços em seu art. 15, apontando as diretrizes gerais:

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

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

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

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

§ 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;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

§ 8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.

Já o art. 65, § 1º da citada Lei estabelece que:

Art. 65. Os **contratos** regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Como já exposto acima o Sistema de Registro de Preços foi regulamentado, no âmbito da União, pelo Decreto Federal nº 3.901/2001, que reza em seu art. 12 que “A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993”.

Assim, em que pese, como bem demarcado pela diretoria competente, que os decretos federais não se aplicam ao âmbito municipal, eles podem ser utilizados como parâmetro de razoabilidade para o município, o que me leva a concluir que à época dos fatos, existia permissivo que admitia a alteração dos quantitativos.

Posteriormente, foi expedido o Decreto nº 7.892/2013 que revogou o acima exposto e que em seu art. 12, § 1º estabeleceu a impossibilidade de se aditar quantitativos na ata de registro de preços, permitindo essa alteração apenas nos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços, devendo ser observado o art. 65 da Lei de Licitações (§ 3º do mesmo dispositivo).

Em seu artigo “Aditivos quantitativos em contratos oriundos do sistema de registro de preços”, Rafael de Lucena Falcão<sup>13</sup> expõe que

Ora, o § 1º do referido dispositivo [Decreto nº 7.982] veda os acréscimos de quantitativos na ata de registro de preços. Deste modo, após formalizada a ata com seu quantitativo estabelecido, ela não poderá ser acrescida. Segundo Jair Eduardo Santana [7] o objetivo deste dispositivo – que foi uma mudança expressa comparando-se ao revogado Decreto nº 3.901/2001 – consistiu em não distorcer a ideia e sistemática do Sistema de Registro de Preço.

De fato, parece-me que permitir o acréscimo da quantidade estimada inicialmente diretamente na ata e concomitantemente admitir a ampliação também no contrato oriundo daquela poderia gerar com consequência a violação ao limite determinado no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/93, o que tornaria neste ponto o Decreto nº 3.901/2001 ilegal, por extrapolar sua competência regulamentar.

**Diante disso, a relatoria se manifesta pela irregularidade do apontamento, entretanto entende não ser apta a atrair a pretensão punitiva do Tribunal,** considerando a existência do Decreto Federal nº 3.901/2001, que permitia à época do certame a alteração dos quantitativos no âmbito da União bem como o fato de que não ficou demonstrado, quanto a esse ponto específico, prejuízo ao erário.

---

<sup>13</sup> FALCÃO, Rafael de Lucena. *Aditivos quantitativos em contratos oriundos do sistema de registro de preços*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 18 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.57064&seo=1>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

*u) Da ausência do termo de referência como anexo ao edital.*

Ressalto que, como a defesa se manifestou conjuntamente acerca dos itens “u” e “v”, esta relatoria também os examinará em conjunto, uma vez que, à primeira vista, parecem guardar conexão entre si.

O *Parquet* de Contas verificou que

52. Compulsando os autos do procedimento licitatório constata-se a inexistência de anexo ao edital contendo o imprescindível Termo de Referência.

53. A Corte de Contas da União, em obra reconhecida acerca do assunto<sup>14</sup>, deixou registrado o seguinte:

‘Termo de referência

Em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato.

Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico.

Será elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório.

Deve conter, dentre outros, os seguintes elementos:

- descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;
- critérios de aceitação do objeto;
- critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado;
- valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- deveres do contratado e do contratante;
- prazo de garantia, quando for o caso;
- procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- sanções por inadimplemento.’

54. O Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório que expressa as informações levantadas em torno de um dado objeto ou serviço que servirá de fonte

---

<sup>14</sup> Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília. 2010.

para guiar a aquisição ou a contratação dos serviços, além de permitir a avaliação de custo, entre outras funções, como: demonstrar as necessidades da administração; permitir a correta elaboração de proposta pelo licitante; viabilizar a execução do objeto determinando as diretrizes; viabilizar a competitividade; evitar aquisições irracionais, desperdiçadas e desnecessárias, uma vez que circunscreve limitadamente um objeto.

55. O Termo de referência é de extrema importância para a Administração, servindo como instrumento para seu planejamento que busca assegurar o correto aproveitamento dos recursos e evita (ou tenta) a contratação incapaz de satisfazer sua necessidade. E também possui significância para os licitantes, ao fornecer as informações necessárias para a elaboração de suas propostas.

56. As palavras do doutrinador Marçal Justen Filho também demonstram a importância do Termo de Referência:

‘[...] Não se pode produzir contratação sem definição dos custos, dos prazos, das tecnologias e de todos os demais detalhes acerca do futuro contrato. [...]. E, indo ainda mais longe, é necessário que a Administração disponha de todas as informações necessárias a determinar a necessidade, a viabilidade e a conveniência da contratação [...] O termo de referência, portanto, é uma descrição do futuro contrato, dos direitos e deveres que a Administração imagina que serão consagrados no contrato e das regras básicas que serão observadas, a propósito do certame licitatório.’

57. Ressalte-se que a este certame aplica-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93, que trata das licitações em geral, por força do disposto no art. 9º da Lei Federal nº 10.520/2002.

58. E o art. 40, §2º, inc. I, da Lei Federal n. 8.666/93 determina que o projeto básico, substituído pelo termo de referência na modalidade pregão, deve ser anexado ao edital:

‘Art. 40. [...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos.’

59. A obrigatoriedade do Termo de Referência, dada sua relevância, ser disponibilizado como anexo já foi positivada na Administração Estadual de Minas Gerais através do Decreto Estadual n. 44.786/2008, o qual contém o regulamento da modalidade de licitação pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do Estado de Minas Gerais, dispondo em seu art. 7º, § 10º, o seguinte:

‘§ 10. Constitui **anexo do edital**, dele fazendo parte integrante:

I - Termo de Referência; e

II - minuta do contrato, quando esse for obrigatório, nos termos do *caput* art. 62 e seu § 4º da Lei Federal nº 8.666 de 1993.’

60. Não apenas a legislação de regência, mas também os princípios da publicidade e da isonomia conduzem à conclusão de que o Termo de Referência deve constar entre os anexos do edital.

61. Adota-se em relação ao Termo de Referência as palavras utilizadas por Joel de Menezes Niebuhr ao defender a obrigatoriedade de divulgação do orçamento como anexo

ao edital e a aplicação do art. 40, § 2º da Lei Federal n. 8.666/93 para todas as modalidades de licitação, inclusive o pregão:

Por força constitucional, a Administração sujeita-se ao princípio da publicidade, véis inafastável para que todos sejam tratados com igualdade. Nesse sentido, todos os atos praticados durante o curso do processo de licitação devem ser públicos, disponibilizados a todos, para que todos sejam tratados com igualdade. A Administração deve orçar corretamente, em harmonia com a realidade de mercado, e divulgar o orçamento com o edital, aplicando-se o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93 para todas as modalidades de licitação, inclusive para o pregão. Não é razoável disponibilizar o orçamento somente para alguns, para os que o requererem. Se o orçamento for disponibilizado – e deve sê-lo em razão do princípio da publicidade –, que o seja para todos, como anexo obrigatório ao edital.<sup>15</sup>

62. Veja-se, ainda, a seguinte orientação contida na cartilha “Principais irregularidades encontradas em editais de licitação – PNEUS”, elaborada por esta Corte de Contas:

‘O Termo de Referência, específico para a modalidade de pregão, ainda que pelo Sistema de Registro de Preços, é um instrumento de gestão estratégica, sendo, portanto, indispensável. Representa uma projeção detalhada da futura contratação, onde são abordadas questões como: a definição do objeto de forma detalhada, clara e precisa; as etapas; os prazos; o valor estimado da contratação quanto ao custo unitário e global; a modalidade da licitação; a metodologia a ser observada (envolve tanto o tipo de insumos utilizados quanto o manuseio destes insumos); os critérios de avaliação de qualidade do produto; forma de apresentação do produto; critérios para avaliação da habilitação dos proponentes, além de outras questões. Em razão disto, o Termo de Referência é utilizado como um anexo ao edital de licitação.’

63. Logo, é imprescindível que o edital se faça acompanhar de anexo contendo o Termo de Referência, de forma a atender o art. 40, §2º, inc. I, da Lei Federal nº 8.666/93 e os princípios da publicidade e da isonomia.

64. Diante do exposto, o certame ora examinado também se mostra irregular em razão do Termo de Referência não ter figurado entre os anexos ao edital.

v) *Da ausência de anexo ao edital contendo o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.*

65. Examinando o edital verifica-se a ausência anexo cotendo o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, em visível descumprimento do art. 40, §2º, II, da Lei Federal n. 8.666/93, aplicado subsidiariamente ao Pregão por força do art. 9º da Lei Federal n. 10.520/02.

66. Não desconhece este Órgão Ministerial que a jurisprudência do TCU quanto à matéria é realmente controversa. Em suas últimas decisões tem caminhado no sentido de que na

---

<sup>15</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Orçamento Estimado. *In*: Revista Zênite, n. 165, nov./2007, p. 1065.

modalidade pregão, a anexação do orçamento ao edital não seria obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo, sob o argumento de que a Lei Federal n. 8.666/93 somente seria aplicável aos pregões de forma subsidiária.

67. Ocorre que este Órgão Ministerial possui interpretação distinta do art. 40, § 2º, II, da Lei Federal n. 8.666/93 e do art. 3º, III, da Lei Federal n. 10.520/02 no que se refere ao tema ora debatido.

68. Defende o Ministério Público de Contas que o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários deve obrigatoriamente figurar entre os anexos do edital em observância aos princípios da publicidade e da isonomia.

69. Nesse mesmo sentido é a lição de Joel de Menezes Niebuhr:

‘Por força constitucional, a Administração sujeita-se ao princípio da publicidade, vícios inafastável para que todos sejam tratados com igualdade. Nesse sentido, todos os atos praticados durante o curso do processo de licitação devem ser públicos, disponibilizados a todos, para que todos sejam tratados com igualdade. A Administração deve orçar corretamente, em harmonia com a realidade de mercado, e divulgar o orçamento com o edital, aplicando-se o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93 para todas as modalidades de licitação, inclusive para o pregão. Não é razoável disponibilizar o orçamento somente para alguns, para os que o requererem. Se o orçamento for disponibilizado – e deve sê-lo em razão do princípio da publicidade –, que o seja para todos, como anexo obrigatório ao edital.’<sup>16</sup>

70. Este também é o entendimento defendido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão no julgamento da Denúncia n. 862.128, Segunda Câmara, sessão do dia 08/08/2013, na qual seu voto foi aprovado por unanimidade:

‘Com efeito, a publicidade deve ser compreendida como uma das mais importantes formas de manifestação do princípio republicano e do princípio democrático, especialmente porquanto possibilita, em uma sociedade pluralista, com interesses muitas vezes contrapostos, a harmonização entre o universo público e o privado.

Em outras palavras, a ampla publicidade é essencial à concreção de uma multiplicidade de princípios estruturantes da Administração Pública, dentre eles o da ampla competitividade, da isonomia, da confiança, da segurança jurídica, da legitimidade do procedimento e do controle social, todos decorrentes de uma mesma matriz ética, minimamente exigível num Estado democrático e republicano.

A esse respeito, esta Corte de Contas, após reiteradas denúncias sobre a matéria, elaborou cartilha dispoendo sobre as irregularidades mais usuais encontradas nos editais para a aquisição de pneus<sup>1</sup>, por meio da qual orienta os gestores públicos, nos seguintes termos:

**Tal planilha, que integra o processo administrativo e o ato convocatório, servirá como parâmetro para a elaboração das propostas pelos licitantes (os quais terão acesso através do edital da licitação) e para o julgamento das propostas pela**

---

<sup>16</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Orçamento Estimado. *In*: Revista Zênite, n. 165, nov./2007, p. 1065.

Administração Pública, servindo de referência para a análise da exequibilidade das propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis. (...)

**A Administração Pública tem o dever de anexar ao edital o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitário e global, sendo imprescindível a sua divulgação aos interessados, evitando-se, assim, tratamento desigual aos licitantes interessados** (p. 28-30). (grifamos)

Ademais, tramita, nesta Corte, o Projeto de Enunciado de Súmula nº 886443, no qual objetiva-se uniformizar o entendimento de que ‘nas licitações na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deve constar, obrigatoriamente, anexo ao edital, sendo imprescindível a sua divulgação aos interessados’.

Nesse cenário, não estando plenamente convencido de que a discricionariedade da anexação do orçamento ao edital do pregão seja o entendimento mais adequado, reputo obrigatória a publicação dos preços unitários no orçamento estimado, tendo em vista que a sua ausência potencializa os riscos de lesão ao erário, na medida em que o sigilo restringe a competitividade e o efetivo controle sobre os gastos públicos. Portanto, como, no caso dos autos, não foi anexado o orçamento estimado em planilhas ao edital, considero irregular o item em análise.’

71. Assim, o Ministério Público de Contas entende irregular a ausência do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários entre os anexos ao edital.

72. Nesse sentido também são as seguintes decisões deste Tribunal de Contas:

‘Não é aceitável tal argumento, uma vez que o valor estimado da contratação fornece parâmetros para os licitantes formularem suas propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis, possibilita que a Administração avalie a compatibilidade entre as propostas ofertadas pelos licitantes e os preços praticados no mercado e verifique a razoabilidade do valor a ser desembolsado. O valor estimado da contratação também serve de parâmetro para a definição da documentação relativa à qualificação financeira, nos termos do art. 31, III, da Lei 8.666/93 e do seu §3º.

O valor estimado da contratação deve constar do edital como uma condição indispensável para o julgamento das propostas, fazendo-se imprescindível. Destaca-se que a divulgação do preço estimado nas licitações pela modalidade pregão se deve em atendimento ao previsto no art. 4º, III da Lei nº 10.520/02, segundo o qual, do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º: ‘a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento’.

Embora a Administração tenha realizado cotação de preços, não constou do edital a estimativa do valor da contratação, imprescindível para que os interessados apresentem propostas mais adequadas ao interesse público, configurando, portanto, a irregularidade.

[...]

Entretanto, não basta a Administração realizar as cotações de preços no mercado, a regularidade do instrumento convocatório depende da presença do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, seja como parte integrante do termo de referência, seja como anexo integrante do edital.<sup>17</sup>

‘DENÚNCIA – PREFEITURA MUNICIPAL – PREGÃO PRESENCIAL – EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES – PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA – RECOMENDAÇÕES AO RESPONSÁVEL – IMPOSTA A INTIMAÇÃO DA DENUNCIANTE – ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. **Julga-se parcialmente procedente a Denúncia em face de Pregão Presencial, considerando irregulares a ausência no edital do orçamento estimado em planilhas e quantitativos e preços unitários;** a exigência de certidão conjunta negativa de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União; e a falta do termo de referência no instrumento convocatório. Deixa-se de aplicar multa ao Prefeito Municipal, dada a ausência de indícios de má-fé e da ocorrência de prejuízo ao certame, recomendando-lhe que não repita as falhas consistentes acima descritas em procedimentos licitatórios futuros. Determina-se a intimação da Denunciante e, depois de promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.’<sup>18</sup>

Os defendentes justificaram os itens acima, “u” e “v”, em conjunto, nos seguintes termos:

O “**valor estimado da contratação**”, cuja base legal, no caso das modalidades licitacionais tradicionais, está prevista no art. 7º c/c o art. 14 c/c o art. 40, inciso II, todos da Lei n. 8.666/93, e, no caso do Pregão, está situado no art. 3º, inciso III, da Lei n. 10.520/02, art. 9º, § 2º, do Decreto n. 5.450/05 e nos arts. 8º, inciso II, e 21, inciso II, do Decreto n. 3.555/00, representa um requisito elementar de grande relevância que compõe a fase inicial de instrução do certame licitatório.

Embora não pare dúvida acerca disso, a convicção pela de que se cuida de um requisito básico da instrução inicial do processo licitacional nos é dada pelos próprios dizeres do colendo TCU, in verbis: “**A fase interna do procedimento relativo às licitações públicas observará a seguinte sequência de atos preparatórios: (...) – estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006, p. 52)**”. (O grifo é nosso)

A Lei nº. 10.520, de 2002, criou uma modalidade própria de licitação, por meio de pregão, cuja maior característica distintiva revela-se na inversão de fases, vez que inicialmente busca-se apurar o menor preço na fase de lances, para, posteriormente, examinar apenas a habilitação do licitante vencedor com menor preço. Se este não for habilitado, passa-se ao exame do licitante classificado subsequente.

Assim, a Lei nº 10.520, de 2002 estabeleceu regras próprias à referida modalidade licitatória, tendo, no seu art. 3º, que trata da fase preparatória do pregão, dispensado a

---

<sup>17</sup> TCE/MG; Denúncia nº 838.976 - Relatora: Conselheira Adriene Andrade, sessão de julgamento em 06/03/2012, 1ª Câmara.

<sup>18</sup> TCE/MG; Denúncia 811882; Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão sessão de julgamento 06/12/2011; 1ª Câmara.

presença do orçamento estimado como anexo (parte integrante) do edital, visto que exigiu sua presença apenas nos autos do processo administrativo, senão vejamos:

**“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:**

**I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.;**

**II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;**

**III – dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (...) (Grifo nosso)**

Tal conclusão extrai-se do disposto no inciso III do art. 4º do mesmo diploma legal, já que este exige do edital apenas os seguintes elementos: os definidos no inciso I do art. 3º; as normas que disciplinem o procedimento; e, a minuta do contrato. Ou seja, tal dispositivo não exige que o edital contenha o orçamento estimado, que se encontra arrolado no inciso III do art. 3º. Este será documento integrante do processo licitatório e não do próprio edital. Para melhor entendimento vale transcrever o disposto no inciso III do art. 4º da citada lei:

**“Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:**

**(...)**

**III – do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso; (...).” Grifo nosso**

Com efeito, em tese, a Lei nº. 10.520, de 2002, diferentemente da Lei nº. 8.666/93, dispensou a presença do orçamento estimado do edital de pregão, alocando-o apenas como peça indispensável ao procedimento preparatório do pregão.

Em que pese os Decretos nºs. 3.555, de 2000 e 5.450, de 2005 (que regulam o pregão presencial e eletrônico respectivamente no âmbito federal) incluam o orçamento como peça integrante do Termo de Referência, na fase preparatória do certame, a sua divulgação permanece como decisão discricionária do órgão organizador.

Nesse sentido é a jurisprudência iterativa do Tribunal de Contas da União (Acórdão nºs. 644/2006, 1925/2006, 114/2007, 1784/2009 e 392/2011 todos do Plenário).

[...]

Além disso, cabe registrar que o autor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, defende que a não divulgação dos preços no pregão não ofende a literalidade da lei e ainda apresenta algumas vantagens, tais como não influenciar os licitantes a ofertar lances próximos do valor orçado, senão vejamos:

**O procedimento não contraria a literalidade da lei e apresenta algumas vantagens:**

- a) Inibe a tentativa de o licitante limitar seu preço ao estimado nas pesquisas;**
- b) Permite ao pregoeiro obter na fase de lances e na negociação preços inferiores aos da pesquisa;**
- c) Não vincula os preços à época da pesquisa, permitindo à equipe de apoio atualizá-los até o dia da própria sessão do pregão.”**

É inquestionável que o princípio da publicidade, de status constitucional, deve ser observado pela Administração Pública. Por outro lado, é também inquestionável que nem todo ato administrativo demanda divulgação. Há diversos exemplos de atos estatais, que

atingem administrados, determináveis ou não, que não são objeto de prévia publicidade, tais como, medida de autoridade monetária sobre o regime cambial (Banco Central), fiscalização de trânsito, fiscalização sanitária, inclusive, os atos incluídos no bojo do processo licitatório, indispensáveis à sua regularidade, não demandam publicidade, tais como o parecer jurídico da consultoria jurídica, o ato da autoridade que aprova o termo de referência, etc.

Ademais, o fato de o ato administrativo encontrar-se nos autos, ao livre acesso de qualquer cidadão, não o caracteriza como sigiloso. Tendo o art. 3º, III, da Lei nº 9784/99, conferido aos interessados o direito de vista dos autos, com o direito de obter cópias dos documentos neles contidos. Ou seja, embora não haja divulgação, há livre acesso ao orçamento estimado.

A regra contida no art. 3º da Li nº. 10.520, 2002, que disciplina a fase preparatória do pregão demonstra que o legislador optou expressamente por incluir o orçamento estimado apenas nos autos e não como parte integrante do edital, diferentemente da disposição contida no inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº. 8.666, de 1993. O que, data vênua, parece afastar a necessidade de sua aplicação subsidiária.

O órgão técnico e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entenderam pela manutenção dos apontamentos nos termos do relatório de fls. 794/795 e 800.

Acerca dos temas esta relatoria tem se pronunciado pela ausência da obrigatoriedade da juntada ao edital tanto do termo de referência quanto do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.

Isso porque, quanto ao termo de referência, somente há obrigatoriedade, por força da previsão legal contida no inciso II do art. 8º e art. 21 do Decreto Federal nº. 3.555/00 e no art. 30 do Decreto Federal nº 5.450/05, nos processos licitatórios formalizados pelos órgãos federais.

Na esfera do Estado de Minas Gerais, os órgãos da administração direta e indireta devem anexá-lo ao instrumento convocatório, em atendimento ao disposto no inciso I do § 10 do art. 7º do Decreto nº 44.786/08.

Aos municípios, contudo, cabe a expedição de regulamentação da matéria, com espeque no sistema de distribuição de competência legislativa, podendo incluir previsão de que o documento em tela seja anexo ou não do edital licitatório. Lado outro, na ausência de regulamentação municipal, não se pode invocar a observância dos decretos federais ou estadual, mas, tão somente, a observância à Lei Geral do Pregão que, sobre a matéria, mostrou-se silente.

Posto isso, embora adequada e salutar a exigência do **termo de referência** no âmbito municipal, não há previsão legal que a torne obrigatória.

**Concluo, pois, que, embora recomendável que os órgãos e entidades municipais façam constar o termo de referência como anexo dos editais de licitação, em atenção aos princípios da transparência, publicidade e isonomia, esse documento não é obrigatório, ressaltando, no entanto, que tem aplicação cogente a todos os entes da federação o disposto no inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520/02.**

No concernente à **planilha de composição de custos unitários**, a Lei nº 10.520/02, que regulamenta o pregão, não a exigiu, tratando apenas da obrigatoriedade de constar no processo “o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou

serviços a serem licitados” (art. 3º, III). E conforme se depreende das fls. 401 a 445, houve pesquisa de mercado, prévia à licitação, com o fim de nortear a exequibilidade do preço ofertado pelos licitantes, constando a referida planilha de fls. 446 a 459.

Assim posto, entende-se que **a omissão de apresentação das planilhas não constitui qualquer ilegalidade, vez que não houve exigência no Edital, e não foi ferido nenhum ditame legal.**

## II.2 – Aplicação de sanções

### II.2.1 – Sr. Ranger Belisário Duarte Viana, Secretário Municipal de Administração à época

Para fins do que dispõe o art. 89 da Lei Complementar n. 102/2008, esta relatoria verificou a elevada gravidade as falhas verificadas na Denúncia n. 886.599, a alta materialidade dos recursos envolvidos no certame, a adesão de carona, a patente restritividade do certame caracterizadora de direcionamento, a formação do responsável (advogado)<sup>19</sup> à época dos fatos, o dever funcional do cargo que ocupava e a função de autoridade homologadora do certame. Tendo isso em conta, a relatoria propõe a aplicação de multa no valor total de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)** ao responsável, nos termos e fundamentos explicitados no Quadro 1.

#### QUADRO 1 Multas aplicadas ao Sr. Ranger Belisário Duarte Viana, Secretário Municipal de Administração e autoridade homologadora do certame

Irregularidade	Fundamento Jurídico	Valor da multa
Falta de ampla pesquisa de preços – item <i>a</i>	- Art. 15, I e § 1º da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º, da Lei nº 10.520/2002. - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 3.500,00
Estimativa de valor global vultoso para uma possível contratação – item <i>b</i> Incoerência do edital que autoriza a participação de microempresa e empresa de pequeno porte e exigência de capital social elevado para habilitação jurídica - item <i>o</i> Ausência do parcelamento do objeto licitado - item <i>r</i>	- Art. 3º, § 1º, I da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º, da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). - Súmula TCU n. 247, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88. - Súmula TCEMG n. 114. - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 12.000,00

<sup>19</sup> Conforme se verifica de consulta realizada no banco de dados da OAB-MG, o responsável é registrada junto ao Conselho, sob n. 75.556 (fl. 900).

<p>Exigência restritiva para que a Cooperativa seja registrada no sindicato da categoria – item <i>c</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 27, <i>caput</i>, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	<p>R\$ 7.500,00</p>
<p>Incompatibilidade entre o objeto licitado descrito no item 1 do edital e o Anexo I – item <i>e</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 14 da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 38, <i>caput</i>, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 40, I, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 3º, II, da Lei nº 10.520.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Princípio constitucional da isonomia nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Súmula TCU n. 177, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88.</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	<p>R\$ 7.500,00</p>
<p>Exigência de licença ambiental para todos os veículos – item <i>g</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520.</li> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 27, <i>caput</i>, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Súmula TCU n. 247, <i>in fine</i>, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	<p>R\$ 9.000,00</p>
<p>Cláusula restritiva para habilitação/Qualificação Técnica – exigência de atestado de capacidade técnica-operacional, cuja comprovação deverá ser registrada no órgão competente – item <i>i</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	<p>R\$ 12.000,00</p>

Cláusula restritiva para habilitação/Qualificação Técnica – “comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior responsável pela empresa – item <i>j</i>	- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 7.500,00
Grande número de itens listados com superestimativa de valores objetivando a figura do carona – item <i>m</i> Dos quantitativos e do valor estimado da contratação – item <i>p</i>	- Art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$20.000,00
Vedação de participação de consórcios – item <i>q</i>	- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 33, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). - Princípio constitucional implícito da motivação dos atos administrativos (art. 5º, XXXIII, LIV e LV, CR/88)	R\$3.000,00
Da limitação do número de atestados para comprovação da qualificação técnica operacional – item <i>s</i>	- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).	R\$3.000,00
<b>Soma das multas aplicadas</b>		<b>R\$85.000,00</b>
<b>Teto da multa (art. 85, <i>caput</i>, da Lei Complementar n. 102/2008)</b>		<b>R\$ 35.000,00</b>

## II.2.2 – Sr<sup>a</sup>. Elisa Maria Costa, Prefeita Municipal à época

Para fins do que dispõe o art. 89 da Lei Complementar n. 102/2008, esta relatoria verificou a elevada gravidade as falhas verificadas na Denúncia n. 886.599, a alta materialidade dos recursos envolvidos no certame, a adesão de carona, a patente restritividade do certame caracterizadora de direcionamento, o dever funcional do cargo de Chefe do Executivo, a necessária sindicabilidade mínima dos atos dos secretários municipais pelo Prefeito e a escolaridade da responsável (engenheira civil)<sup>20</sup> à época dos fatos. Tendo isso em conta, a

<sup>20</sup> Conforme se verifica de consulta realizada no banco de dados do CREA-MG, a responsável é registrada junto ao Conselho, sob n. 04.0.0000029497 (fl. 901).

relatoria propõe a aplicação de multa no valor total de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)** ao responsável, nos termos e fundamentos explicitados no Quadro 2.

**QUADRO 2 Multa aplicada à Sra. Elisa Maria Costa, Prefeita Municipal à época.**

<b>Irregularidade</b>	<b>Fundamento Jurídico</b>	<b>Valor da multa</b>
Falta de ampla pesquisa de preços – item <i>a</i>	- Art. 15, I e § 1º da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º, da Lei nº 10.520/2002. - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 2.000,00
Estimativa de valor global vultoso para uma possível contratação – item <i>b</i> , Incoerência do edital que autoriza a participação de microempresa e empresa de pequeno porte e exigência de capital social elevado para habilitação jurídica – item <i>o</i> e Ausência de parcelamento do objeto licitado – item <i>r</i>	- Art. 3º, § 1º, I da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º, da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). - Súmula TCU n. 247, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88. - Súmula TCEMG n. 114. - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$10.000,00
Exigência restritiva para que a Cooperativa seja registrada no sindicato da categoria – item <i>c</i>	- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 27, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 6.000,00
Incompatibilidade entre o objeto licitado descrito no item 1 do edital e o Anexo I – item <i>e</i>	- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 14 da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 38, <i>caput</i> , da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 40, I, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 3º, II, da Lei nº 10.520. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). - Princípio constitucional da isonomia nas licitações (art. 37, XXI). - Súmula TCU n. 177, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88. - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 5.000,00

<p>Exigência de licença ambiental para todos os veículos – item g</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520.</li> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 27, <i>caput</i>, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Súmula TCU n. 247, <i>in fine</i>, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	<p>R\$ 6.000,00</p>
<p>Cláusula restritiva para habilitação/Qualificação Técnica – exigência de atestado de capacidade técnica-operacional, cuja comprovação deverá ser registrada no órgão competente – item i</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	<p>R\$ 10.000,00</p>
<p>Cláusula restritiva para habilitação/Qualificação Técnica – “comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior responsável pela empresa – item j</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	<p>R\$ 6.000,00</p>
<p>Grande número de itens listados com superestimativa de valores objetivando a figura do carona – item m Dos quantitativos e do valor estimado da contratação – item p</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	<p>R\$12.000,00</p>
<p>Vedação de participação em consórcios – item q</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 33, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Princípio constitucional implícito da motivação dos atos administrativos (art. 5º, XXXIII, LIV e LV, CR/88)</li> </ul>	<p>R\$2.000,00</p>
<p>Da limitação do número de atestados para comprovação da qualificação técnica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla</li> </ul>	<p>R\$2.000,00</p>

operacional – item s	competitividade nas licitações (art. 37, XXI).	
<b>Soma das multas aplicadas</b>		<b>R\$61.000,00</b>
<b>Teto da multa (art. 85, caput, da Lei Complementar n. 102/2008)</b>		<b>R\$ 35.000,00</b>

### II.2.3 – Sra. Elcione Andrade Magalhães, Pregoeira Municipal

Para fins do que dispõe o art. 89 da Lei Complementar n. 102/2008, esta relatoria verificou a elevada gravidade as falhas verificadas na Denúncia n. 886.599, a alta materialidade dos recursos envolvidos no certame, a adesão de carona, a patente restritividade do certame caracterizadora de direcionamento e a função de pregoeira signatária do edital. Tendo isso em conta, a relatoria propõe a aplicação de multa no valor total de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)** ao responsável, nos termos e fundamentos explicitados no Quadro 3.

### QUADRO 3 Multas aplicadas à Sra. Elcione Andrade Magalhães, Pregoeira Municipal, signatária do edital

<b>Irregularidade</b>	<b>Fundamento Jurídico</b>	<b>Valor da multa</b>
Falta de ampla pesquisa de preços – item <i>a</i>	- Art. 15, I e § 1º da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º, da Lei nº 10.520/2002. - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 5.000,00
Estimativa de valor global vultoso para uma possível contratação – itens <i>b</i> , Incoerência do edital que autoriza a participação de microempresa e empresa de pequeno porte e exigência de capital social elevado para habilitação jurídica - item <i>o</i> e Ausência do parcelamento do objeto licitado - item <i>r</i>	- Art. 3º, § 1º, I da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º, da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). - Súmula TCU n. 247, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88. - Súmula TCEMG n. 114. - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 3.000,00
Exigência restritiva para que a Cooperativa seja registrada no sindicato da categoria – item <i>c</i>	- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 27, caput, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). - Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.	R\$ 8.000,00
Incompatibilidade entre o objeto licitado descrito no item 1 do edital e o Anexo I – item <i>e</i>	- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 14 da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93, c/c	R\$ 9.500,00

	<p>art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 40, I, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 3º, II, da Lei nº 10.520.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Princípio constitucional da isonomia nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Súmula TCU n. 177, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88.</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	
Exigência de licença ambiental para todos os veículos – item <i>g</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520.</li> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 27, <i>caput</i>, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Súmula TCU n. 247, <i>in fine</i>, c/c Súmula TCU n. 222, c/c art. 22, XXVII, da CR/88.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	R\$ 8.000,00
Cláusula restritiva para habilitação/Qualificação Técnica – exigência de atestado de capacidade técnica-operacional, cuja comprovação deverá ser registrada no órgão competente – item <i>i</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	R\$ 15.000,00
Cláusula restritiva para habilitação/Qualificação Técnica – “comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior responsável pela empresa – item <i>j</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	R\$ 8.000,00
Grande número de itens listados com superestimativa de valores objetivando a figura do carona – itens <i>m</i> e <i>p</i> Dos quantitativos e do valor estimado da contratação – item <i>p</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002.</li> <li>- Art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.</li> </ul>	R\$15.000,00
Vedação de participação de	Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º	R\$4.000,00

consórcios – item q	da Lei nº 10.520/2002. Art. 33, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI). Princípio constitucional implícito da motivação dos atos administrativos (art. 5º, XXXIII, LIV e LV, da CR/88)	
Da limitação do número de atestados para comprovação da qualificação técnica operacional – item s	- Art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 9º da Lei nº 10.520/2002. - Princípio constitucional da ampla competitividade nas licitações (art. 37, XXI).	R\$1.500,00
<b>Soma das multas aplicadas</b>		<b><u>R\$77.000,00</u></b>
<b>Teto da multa (art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008)</b>		<b><u>R\$ 35.000,00</u></b>

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta relatoria vota:

- a) pela irregularidade dos apontamentos constantes dos itens ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘e’, ‘g’, ‘i’, ‘j’, ‘m’, ‘o’, ‘p’, ‘q’, ‘r’, e ‘s’, nos termos da fundamentação;
- b) pela aplicação de **multa** ao **Sr. Ranger Belisário Duarte Viana** no valor de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**, pelos termos e razões expressos no Quadro I da fundamentação;
- c) pela aplicação de **multa** à **Sra. Elisa Maria Costa** no valor de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**, pelos termos e razões expressos no Quadro 2 da fundamentação;
- d) pela aplicação de **multa** à **Sra. Elcione Andrade Magalhães** no valor **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**, pelos termos e razões expressos no Quadro 3 da fundamentação;
- e) pela remessa, **com urgência**, de cópia das notas taquigráficas desta sessão ao Ministério Público de Contas, para que, dada a gravidade dos ilícitos apurados, tome as medidas que entender cabíveis.

Promovidas as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Diante da minha suspeição, colho o voto do Conselheiro Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:  
De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:  
APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO  
CONSELHEIRO PRESIDENTE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar irregulares os apontamentos constantes dos itens 'a', 'b', 'c', 'e', 'g', 'i', 'j', 'm', 'o', 'p', 'q', 'r', e 's', nos termos da fundamentação desta decisão; **II)** aplicar multa ao Sr. Ranger Belisário Duarte Viana no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), pelos termos e razões expressos no Quadro I da fundamentação desta decisão; **III)** aplicar multa à Sra. Elisa Maria Costa no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), pelos termos e razões expressos no Quadro 2 da fundamentação desta decisão; **IV)** aplicar multa à Sra. Elcione Andrade Magalhães no valor R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), pelos termos e razões expressos no Quadro 3 da fundamentação desta decisão; **V)** determinar a remessa, com urgência, de cópia do inteiro teor desta decisão ao Ministério Público de Contas, para que, dada a gravidade dos ilícitos apurados, tome as medidas que entender cabíveis; **VI)** determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas regimentais cabíveis, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG. Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila.

Plenário Governador Milton Campos, 05 de abril de 2018.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA  
Relator

*(assinado eletronicamente)*

ahw/ms/rp

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização e Publicação  
das Deliberações e Jurisprudência**