

DENÚNCIA N. 1015558

Denunciante: Coopernova – Cooperativa Novalimense de Transporte de Cargas e Pessoas, representada por seu Presidente, Gilbert Galdino de Souza

Denunciada: Câmara Municipal de Santa Luzia

Responsável: Sandro Lúcio de Souza Coelho, Presidente da Câmara Municipal de Santa Luzia à época e Subscritor do Edital

Procuradores: Daniel Soares da Cunha, OAB/MG 134.481, Procurador Geral da Câmara Municipal de Santa Luzia, e Fabiano Silvano Torquato, OAB/MG 149.738, Sub-Procurador

MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

DENÚNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DO QUANTITATIVO DE VEÍCULOS. AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. É irregular a ausência de estudo sobre o quantitativo de veículos demandados, sobre a justificativa para a despesa pública e sobre o benefício que as despesas da contratação em tela trariam para a comunidade.
2. É irregular a ausência de parecer jurídico da Câmara Municipal, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

Primeira Câmara
35ª Sessão Ordinária – 29/10/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia apresentada pela Coopernova – Cooperativa Novalimense de Transporte de Cargas e Pessoas, em face de suposta irregularidade no edital de Pregão Presencial n. 06/2017, Processo Licitatório n. 11/2017, deflagrado pela Câmara Municipal de Santa Luzia, tendo por objeto a contratação de empresa especializada na locação de veículos.

Recebida a Denúncia pelo então Presidente, Conselheiro Cláudio Terrão (fl. 86), foi distribuída à minha relatoria (fl. 87).

Como medida prévia de instrução deste Processo, determinei a intimação do Sr. Sandro Lúcio de Souza Coelho, então Presidente da Câmara Municipal de Santa Luzia, para que apresentasse esclarecimentos e documentação acerca dos fatos noticiados na Denúncia (fl.88/88v).

Na oportunidade, recomendei que a Câmara Municipal de Santa Luzia se abstinhasse de promover a celebração de contrato que contemplasse o objeto do certame até que este Tribunal se pronunciasse acerca do caso.

Intimado, o Sr. Sandro Lúcio de Souza Coelho apresentou justificativas (fl. 91/96) e documentos (fl. 97/501).

Mesmo com a recomendação exarada, constatei a celebração do Contrato n. 20/2017 com a empresa Locagerais Locadora de Veículos Ltda. – ME, no valor de R\$1.725.780 (um milhão setecentos e vinte e cinco mil setecentos e oitenta reais), em 01/08/2017.

Os autos foram analisados pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (fl. 504/508v) e tiveram parecer preliminar do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fl. 510/515).

Determinei a renovação da diligência (fl. 521/521v) para que o Sr. Sandro Lúcio de Souza Coelho informasse discriminadamente sobre a frota de veículos da Câmara Municipal de Santa Luzia e remetesse a documentação referente ao Contrato n. 20/2017. A Câmara Municipal de Santa Luzia encaminhou o Contrato solicitado (fl. 516/520), e, também, informações sua frota e documentos (fl. 526/528).

Determinei a citação (fl. 530/530v), nos termos do art. 166, §1º, inciso II, do Presidente da Câmara Municipal de Santa Luzia à época, Sr. Sandro Lúcio de Souza Coelho, a fim de que apresentasse defesa em face dos apontamentos da Unidade Técnica, e dos aditamentos promovidos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Também, determinei o encaminhamento de documentação referente à execução do Contrato n. 20/2017 com a empresa Locagerais Locadora de Veículos Ltda. – ME, trazendo aos autos todas as solicitações, ordens de serviço, empenhos e liquidação de despesas promovidas até o fim do prazo de Defesa (fl. 530v).

Devidamente citado (fl. 532), o Sr. Sandro Lúcio de Souza Coelho apresentou Defesa (fl. 535/540) e documentos (fl. 542/639).

Em sequência, os autos foram encaminhados ao Órgão Técnico para reexame (fl. 641/650v) e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para elaboração de parecer conclusivo (fl. 652/653v).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da alegação do Denunciante sobre a disputa do certame por lote global

O Denunciante (fl. 1/11) alegou que a disputa do certame foi lançada por lote global, mas que a doutrina atual tem se mostrado contrária a esta forma de contratação. Considerou que, apesar dos argumentos da Administração terem sido defensáveis, foram insuficientes para justificar a licitação por lote único, em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

O Defendente (fl. 91/96) apresentou as justificativas solicitadas quanto à escolha do não parcelamento do objeto. Inicialmente citou o art. 23 da Lei n. 8.666/93 e a Súmula 247 do TCU e em ambos dispositivos grifou trecho que permite exceção para sua escolha: “caso não haja perda de economia de escala” ou “prejuízo para o conjunto ou complexo”.

No caso concreto, justificou que a escolha do critério se deu por ser juridicamente viável e para garantir a segurança jurídica da contratação. Também, que o critério “Menor Preço Global” objetivou simplificar e otimizar a contratação dos veículos licitados, uma vez que, pelo critério “Menor preço por item”, haveria um “brutal” custo gerencial, por promover contratos diversos com vários fornecedores, o que demandaria uma estrutura que a Câmara não possuía.

Observo, no Termo de Referência (fl. 21/23), que **o objeto do presente certame possui natureza diversificada divisível** e poderia, em tese, ser prestado por mais de uma empresa nos seguintes itens:

- . Veículo tipo Popular - potência 1.4/1.6 (35 veículos);
- . Veículo tipo Popular - potência 1.0 (20 veículos);
- . Veículo tipo Popular adaptado para deficiente físico (1 veículo);
- . Veículo tipo Van – 16 lugares (5 veículos);
- . Veículo tipo Van – 21 lugares (5 veículos);
- . Motocicleta – 150 cc. (5 motocicletas).

Quanto ao parcelamento do objeto, o §1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 estabelece:

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.

A Súmula n. 114 desta Corte de Contas prevê:

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.

Verifico (fl. 111/119) que, nas propostas comerciais, o valor total de cada item foi expressivo, e, **caso tivessem sido licitados por lotes separados, não teria sido prejudicada a obtenção de vantagem/desconto para a Administração**, assim, ao contrário afirmado, o objeto poderia ter sido parcelado.

Conquanto o não parcelamento do objeto possa ter impedido a participação de outras empresas, verifico que o certame contou **com a participação de seis empresas** e a empresa vencedora, Locagerais Locadora de Veículos, **apresentou o preço de R\$ 1.725.780,00** (fl. 499), sendo que o valor estimado para contratação foi de R\$ 2.923.980,00. Portanto, **a vantagem obtida pela Administração foi de R\$ 1.198.780,00. Ora, anular o certame quando houve uma economia desse vulto, seria deixar de observar o caso concreto.**

Diante do exposto, **entendo que o objeto poderia ter sido parcelado**, conforme o art. 23 da Lei n. 8.666/93, sem prejuízo para o conjunto, mas, devido à Denúncia ter chegado a esta Corte de Contas sem prazo para a suspensão do Edital, **não foi possível determinar a correção do item denunciado.**

Tendo em vista o preço da proposta vencedora ter sido bem menor do que o preço médio estabelecido pela Administração, **seria desvantajoso determinar a anulação do certame.** Diante do exposto, acolho a posição da Unidade Técnica, e considero que, devido à economicidade do Pregão em tela, **a Denúncia, neste ponto, tornou-se improcedente.**

II.2. Da razoabilidade da contratação de empresa especializada na locação de veículos e do valor a ser despendido pela Câmara Municipal

O Órgão Técnico (fl. 643/643v) pronunciou-se a meu pedido (fl. 503) sobre a razoabilidade e sobre o valor da contratação. Ao final, concluiu que, diante do art. 6º da Resolução n. 36/2017, instrumento normativo que fixou a verba indenizatória aos edis, e da justificativa para a locação de veículos de fl. 109, **a contratação do serviço de aluguel de veículos foi razoável e não houve aumento de despesas orçamentárias**, uma vez que a Câmara Municipal dispunha apenas de

uma motocicleta sem condições de uso e o valor de cada veículo locado seria descontado da verba indenizatória de cada vereador.

II. 3. Dos aditamentos realizados pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

II.3.1. Ausência de estudos para definição do quantitativo de veículos;

II.3.2. Ausência de ampla pesquisa de preços;

II.3.3 Ausência de parecer jurídico, parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8666/1993;

II.3.4. Ausência de definição de parcelas de maior relevância e valor significativo.

II.3.1. Da ausência de estudos para definição do quantitativo de veículos

O *Parquet* aditou a Denúncia uma vez que não constavam dos autos estudos sobre a quantidade estimada de veículos e também sobre a destinação e utilização de cada item do Edital, em desacordo com o inciso II do § 2º e do § 4º do art. 7º da Lei n. 8666/93.

O Defendente alegou que o Plenário tinha aprovado por unanimidade a Resolução n. 36/2017 que versou sobre a indenização de despesas realizadas em razão do mandato parlamentar. Destacou que o art. 6º disciplinou os gastos com Locação de Veículo. O § 1º estatuiu que a contratação de Empresa especializada para locação dos veículos se daria pela Administração da Câmara Municipal, por meio de Processo de Licitação segundo a Lei n. 8.666/93, ao contrário das Resoluções anteriores. Destacou que o art. 3º, inciso II, permitia a locação de até dois veículos por vereador.

Realmente, o art. 3º, inciso II, da Resolução n. 36/2017 limitou a locação de 2 veículos para cada vereador e o Termo de Referência (fl. 21/23) estabeleceu as seguintes quantidades por item:

- . Veículo tipo Popular - potência 1.4/1.6 (35 veículos);
- . Veículo tipo Popular - potência 1.0 (20 veículos);
- . Veículo tipo Popular adaptado para deficiente físico (1 veículo);
- . Veículo tipo Van – 16 lugares (5 veículos);
- . Veículo tipo Van – 21 lugares (5 veículos);
- . Motocicleta – 150 cc. (5 motocicletas).

Quanto à ausência de estudos sobre a destinação e utilização de cada item do Edital, **reconheço que tais estudos não foram realizados.**

O Órgão Técnico entendeu que deveria constar um estudo de demanda que justificasse a despesa pública e o benefício que as despesas da contratação em tela trariam para a comunidade. Em não sendo satisfeitas essas condições legais, concluiu pela procedência da irregularidade apontada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a qual ensejava a aplicação de multa ao gestor público.

Diante do exposto, considero a irregularidade apontada.

II.3.2. Da ausência de ampla pesquisa de preços

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas argumentou (fl. 110/119) que foram realizadas três cotações, tendo sido apurado o valor médio de R\$2.923.900,00 para a prestação do serviço de locação dos veículos automotores constantes do objeto da licitação. Destacou que a consulta de apenas três orçamentos nem sempre é capaz de demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado, por isso os responsáveis deveriam, além da consulta direta à quantidade significativa de fornecedores, ter efetuado uma ampla e representativa pesquisa de mercado.

Não houve manifestação do Defendente em relação à ausência de ampla pesquisa de preços.

De fato, observo que o valor da contratação, R\$1.725.780,00, ficou muito aquém do valor médio apurado. A jurisprudência do TCU indica que, quanto mais ampla a pesquisa de mercado, mais acurada é a cotação de preços apta a proporcionar a melhor decisão no momento do julgamento da licitação. Assim está estabelecido na jurisprudência deste Tribunal de Contas, conforme a Denúncia n. 932563, da relatoria do Cons. Wanderley Ávila, na Sessão da Segunda Câmara de 07/06/2018:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ZERO QUILOMETRO. NOTA FISCAL ÚNICA PARA EMPLACAMENTO E PAGAMENTO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE. NÃO CARACTERIZAÇÃO. COTAÇÃO DE PREÇOS. **AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO**. AQUISIÇÃO ANTIECONÔMICA. NEGOCIAÇÃO DE PREÇO ENTRE O PREGOEIRO E A LICITANTE VENCEDORA. MAIS DE UMA MARCA OFERECENDO O BEM LICITADO. NÃO CARACTERIZADO DIRECIONAMENTO DO CERTAME. GARANTIA CONTRATUAL. INCLUSÃO EM CLÁUSULA EDITALÍCIA. PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO. VEDAÇÃO. IRREGULARIDADES CONFIGURADAS. APLICAÇÃO DE MULTA. (...)

2. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois serve de base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de **servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas**, conforme previsto no art. 43, inciso IV, da Lei Federal n. 8.666/93. Ademais, a ausência de ampla pesquisa de preços não é mero vício, uma vez que deficiências nos procedimentos de pesquisa de mercado podem resultar na contratação de bens com preços inexequíveis ou com preços superfaturados. (grifei)

É por meio do conhecimento dos valores praticados no mercado que se tem noção da despesa a ser feita pela Administração Pública, o que viabiliza a sua **compatibilização com a disponibilidade orçamentário-financeira, que é obrigatória e deve preceder à contratação**.

Como a contratação foi realizada por um valor bem abaixo do valor médio apurado para a prestação do serviço de locação dos veículos automotores, **deixo de aplicar multa e faço recomendação** para que, nas futuras licitações, a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimado da licitação **não se restrinja a cotações realizadas perante potenciais fornecedores**, sendo adotadas outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias ou sites eletrônicos especializados.

II.3.3 Ausência de parecer jurídico, parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8666/1993

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apontou (fl. 110/119) a ausência, na fase interna do certame, da análise e aprovação da minuta de edital e seus anexos pela assessoria jurídica da Câmara Municipal, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

Não houve manifestação do Defendente em relação à ausência de parecer jurídico.

De acordo com o artigo 38, inc. VI e parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, que se aplica subsidiariamente à modalidade Pregão Presencial:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)

VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade. (...)

Parágrafo único. **As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica administrativa.** (grifei)

Conforme jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, *e.g.* a decisão na Denúncia n. 898436, da relatoria da Conselheira Adriane Andrade, julgada na Sessão da Primeira Câmara, em 06/02/2018:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTAS AOS GESTORES PÚBLICOS. PROCEDÊNCIA.

1. O art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações obriga que **as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, sejam previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração.** 2. A execução de um processo licitatório sem um termo de referência, sem critérios de qualificação mínima sobre o que se deseja adquirir, trará com consequência uma aquisição de qualidade inexistente, pois sem base para comparação, qualquer produto estará apto a ser adquirido. 3. **As ausências do parecer jurídico e do termo de referência no procedimento licitatório são irregularidades relevantes que geram aplicação de multas aos gestores públicos.** (grifei)

Considerando que o parecer jurídico constitui peça obrigatória do procedimento licitatório, visto que tem o papel de orientar a Administração Pública, conferindo base jurídica ao Edital, houve, portanto, afronta ao artigo 38 da Lei 8.666/93. **Assim, acolho as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e reconheço a irregularidade.**

II.3.4. Da ausência de definição de parcelas de maior relevância e valor significativo

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apontou (fl. 110/119) que o edital do Pregão Presencial n. 06/2017, Processo Licitatório n. 011/2017, deflagrado pela Câmara Municipal de Santa Luzia, não definiu quais serviços/quantitativos de veículos permitiriam a aceitação dos atestados de qualificação técnico-operacional. Destacou que cabe ao administrador público responsável pela licitação delimitar expressamente as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, sob pena de inviabilizar o julgamento objetivo do certame, nos termos do art. 30, §2º, da Lei n. 8.666/93, pois, caso contrário, a exigência de atestados poderia recair sobre todo o objeto o que, a rigor, seria considerado excessivo, e prejudicial à competitividade do certame.

Não houve manifestação do Defendente em relação à ausência de definição das parcelas de maior relevância e valor significativo.

Sobre a matéria, a Súmula n. 263 do Tribunal de Contas da União dispõe:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

O Órgão Técnico entendeu como restritiva e ilegal a exigência contida no item 6.1.10, alínea “a” do edital em tela, uma vez que o mesmo não estabeleceu quais parcelas do objeto da

licitação deveriam ser comprovadas por atestado técnico, restringindo-se o item a exigir comprovação da “verificação das reais condições de execução para prestação do serviço”.

Entendo ser difícil distinguir, no objeto do Pregão analisado, quais deveriam ser consideradas as parcelas de maior relevância. Seria possível atribuir o título de parcela mais relevante a apenas alguns dos veículos oferecidos para locação? É evidente que não. **Todos os veículos licitados deveriam ter o mesmo padrão de qualidade e confiabilidade.**

Assim, discordo das posições da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e afasto a irregularidade apontada.

III – CONCLUSÃO

No mérito, voto pela procedência parcial da Denúncia, considerando irregulares: (a) ausência de estudos para definição do quantitativo de veículos, sua destinação e utilização, e (b) ausência de parecer jurídico, parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8666/1993. Por consequência, deve ser aplicada a sanção pecuniária – pessoal e individualmente – ao Sr. **Sandro Lúcio de Souza Coelho, Presidente da Câmara Municipal de Santa Luzia à época e Subscritor do Edital**, no valor total de R\$1.000,00 (um mil reais), como incurso no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração às normas legais.

Recomendo à Câmara Municipal de Santa Luzia que, nos próximos certames para contratação de empresa para locação de veículo, parcele o objeto de forma que o certame conte com a participação de mais empresas, aumentando ainda mais a competitividade e a oportunidade de obtenção de vantagem. **Também recomendo** que, nas futuras licitações, a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimado do objeto não se restrinja a cotações realizadas perante potenciais fornecedores, sendo adotadas outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias ou sítios eletrônicos especializados.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos. Intime-se. Registre-se.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedente a Denúncia, considerando irregulares: **a)** ausência de estudos para definição do quantitativo de veículos, sua destinação e utilização, e **b)** ausência de parecer jurídico, parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8666/1993; **II)** aplicar a sanção pecuniária – pessoal e individualmente – ao Sr. Sandro Lúcio de Souza Coelho, Presidente da Câmara Municipal de Santa Luzia à época e Subscritor do Edital, no valor total de R\$ 1.000,00 (um mil reais), como incurso no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração às normas legais; **III)** recomendar à Câmara Municipal de Santa Luzia que, nos próximos certames para contratação de empresa para locação de veículo, parcele o objeto de forma que o certame conte com a participação de mais empresas, aumentando ainda mais a competitividade e a oportunidade de obtenção de vantagem e também recomendar que, nas futuras licitações, a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimado do objeto não se restrinja a cotações realizadas perante potenciais fornecedores, sendo adotadas outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades

públicas, mídias ou sítios eletrônicos especializados; **IV)** determinar a intimação do responsável; **V)** determinar, cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de outubro de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

ms/kl

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 de
Deliberações e Jurisprudência**