

## DENÚNCIA N. 951973

**Denunciante:** Link Card Administração de Benefícios Ltda., por meio do sócio administrador Marcelo de Oliveira Lima

**Órgão:** Prefeitura Municipal de Guimarães

**Responsáveis:** Eder Leidson de Souza Rodrigues e Maria da Glória dos Reis

**MPTC:** Cristina Andrade Melo

**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

### EMENTA

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. EXIGÊNCIA DE VASTA REDE CREDENCIADA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA PESQUISA DE PREÇOS. DEFICIÊNCIA NA INDICAÇÃO DOS QUANTITATIVOS A SEREM FORNECIDOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. VEDAÇÃO À PROPOSTA DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS FISCAIS E TRABALHISTAS. DEFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE EDITAL E MINUTA CONTRATUAL. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTAS.

1. A Lei de Licitações e Contratos veda a inclusão, nos atos convocatórios, de exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. A exigência de que a empresa a ser contratada possua, no mínimo, 300 (trezentos) estabelecimentos credenciados em 09 (nove) municípios distintos, sem apresentar motivação legal ou justificativa técnica para tanto, restringe o caráter competitivo da licitação.
2. A Administração deve fundamentar adequadamente os seus atos, convertendo os estudos e opiniões técnicas em pareceres e documentos que possam ser utilizados tanto pelos controles interno e externo quanto pela própria Administração, como parâmetros para avaliar as decisões tomadas.
3. Conforme disposto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos valores orçados com aqueles praticados no mercado.
4. Os arts. 14, 38, *caput*, e 40, I, da Lei nº 8.666/93, bem como o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02 preveem que o objeto licitado deverá ser definido de modo preciso, claro e suficiente, no bojo do edital. A adequada caracterização do objeto do certame viabiliza a perfeita compreensão acerca do que a Administração pretende contratar e, conseqüentemente, uma melhor quantificação das propostas pelos licitantes.
5. O Tribunal de Contas da União vem se manifestando no sentido de que o parcelamento do objeto deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou à Administração.

6. O Tribunal de Contas da União considera que o oferecimento de propostas com taxa de administração zero ou negativa não as torna, de plano, inexequíveis, devendo ser avaliada sua exequibilidade no caso concreto.

7. Se a própria lei determina que a certidão positiva com efeito de negativa produz os mesmos efeitos das certidões negativas, não compete ao gestor fazer distinção entre elas, de modo que, prevendo a aceitação de certidão negativa de débitos, deverá obrigatoriamente receber a certidão positiva com efeito de negativa como apta à comprovação da regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes.

8. O Termo de Referência é o documento que substitui o Projeto Básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, constituindo elemento de suma importância que descreve minuciosamente todos os elementos imprescindíveis para a formalização da contratação.

9. Existindo divergências, as cláusulas do edital prevalecerão sobre as regras contratuais não apenas em virtude do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado pelo *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93, mas, porque, em se tratando de licitação para registro de preços, a dilação do prazo de vigência da ata assinada é vedada pelo art. 12 do Decreto Federal nº 7.892/13.

**Segunda Câmara**  
**38ª Sessão Ordinária – 18/12/2019**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia, com pedido liminar de suspensão do certame, formulada pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, deflagrado pelo Município de Guimarães, com vistas ao registro de preços dos serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento por postos credenciados, bem como da manutenção dos veículos integrantes da frota municipal, mediante sistema informatizado e fornecimento de cartões magnéticos (fls. 01/11).

Em 09/06/15, a presente denúncia foi recebida nesta Corte, por meio do despacho de fl. 49.

Após o processo ser distribuído ao conselheiro Mauri Torres (fl. 50), o pedido liminar de suspensão do certame foi por ele indeferido, em virtude da ausência de prazo para análise das irregularidades denunciadas, sendo determinada também a intimação do Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro e subscritor do edital, e da Senhora Maria da Glória dos Reis, chefe do Poder Executivo municipal à época, para que encaminhassem cópia integral das fases interna e externa do pregão (fls. 52/53).

Em resposta às intimações, foram juntados aos autos os documentos de fls. 63/197, mediante os quais os responsáveis esclareceram que a impugnação interposta pela denunciante fora parcialmente acolhida pela Administração, que optou por reduzir o número de oficinas e postos credenciados exigido, com o intuito de evitar uma possível restrição à competitividade.

Ato contínuo, a denunciante remeteu a esta Corte manifestação complementar de fls. 201/211, no bojo da qual reforçou os fatos denunciados, argumentando que as correções implementadas no edital do pregão, decorrentes do acolhimento de sua impugnação pelo município, não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada.

Remetido o processo à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, essa concluiu, no relatório de fls. 248/251, pela improcedência da suposta falha denunciada, considerando regular o edital retificado, no que tange aos itens 9.4.2 e 9.4.3.

O Ministério Público de Contas, em contraposição, posicionou-se pela manutenção do apontamento denunciado, na manifestação preliminar de fls. 254/262v, requerendo, ainda, o aditamento da denúncia, a citação dos responsáveis, bem como a intimação dos gestores municipais para que enviassem cópia integral do processo licitatório a partir da abertura da sessão pública do pregão, informando quantos licitantes ofereceram propostas e qual delas foi declarada vencedora.

Acolhendo o pronunciamento ministerial, o então relator determinou, mediante o despacho de fl. 265, além das respectivas citações, que o Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues e a Senhora Maria da Glória dos Reis encaminhassem a documentação especificada à fl. 262v.

Regularmente citados (fls. 268/271), os responsáveis apresentaram a defesa conjunta de fls. 272/280 e os documentos de fls. 281/493.

Em 18/02/19, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno desta Corte (fl. 496).

Devido à celebração do Contrato nº 59 (fls. 484/488), proveniente do Pregão Presencial nº 175/15, o processo foi remetido à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM (fl. 497), que, ao examinar as teses defensivas, concluiu, no relatório de fls. 500/517, pela procedência da maioria das irregularidades apontadas, propondo, à vista disso, a aplicação de multa aos responsáveis, bem como a expedição de recomendações à Administração municipal.

O *Parquet* de Contas acompanhou o entendimento técnico no parecer de fls. 519/522.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, versam os autos sobre denúncia apresentada pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda. em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, deflagrado pelo Município de Guimarães, com vistas ao registro de preços dos serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento por postos credenciados, bem como da manutenção dos veículos que compõem a frota municipal, mediante sistema informatizado e fornecimento de cartões magnéticos.

### A) Da irregularidade apontada pela denunciante

A denunciante elencou, às fls. 01/11, a seguinte irregularidade no edital do certame, a qual passo a analisar à luz das manifestações técnicas e do Órgão Ministerial:

#### A.1 – Da exigência de vasta rede credenciada

Consoante alegado às fls. 06/11, os itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital do pregão contêm exigências excessivas, em violação ao disposto no art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02, c/c art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, na medida em que impõem à licitante vencedora do certame a obrigação de comprovar a posse de farto número de postos de combustíveis e oficinas credenciadas, o que ultrapassaria substancialmente as reais necessidades do município. Veja-se:

9.4.2 – Apresentar declaração na assinatura do contrato de que possui no mínimo 800 estabelecimentos credenciados, sendo que deverá conter no mínimo as seguintes quantidades e os demais espalhados pelos Estados:

- a) Guimarães: 01 posto
- b) Patrocínio: 15 postos
- c) Uberlândia: 10 postos
- d) Região Metropolitana de Belo Horizonte: 100 postos

- e) Brasília: 50 postos
- f) Cristalina: 1 posto
- g) Paracatu: 3 postos
- h) Bom Despacho: 3 postos
- i) Pará de Minas: 3 postos
- j) São Paulo: 100 postos
- k) Campinas: 10 postos
- l) Sorocaba: 5 postos
- m) Barretos: 3 postos
- n) Miguelopes: 1 posto
- o) Uberaba: 10 postos
- p) Rio de Janeiro (região metropolitana): 10 postos

9.4.3 – Apresentar na assinatura do contrato declaração de credenciamento das oficinas e autopeças indicadas pela contratante, sendo imprescindível nas seguintes cidades:

- q) Guimarães: 04 oficinas
- r) Patos de Minas: 15 oficinas
- s) Patrocínio: 15 oficinas
- t) Uberaba: 15 oficinas
- u) Uberlândia: 15 oficinas
- v) Região Metropolitana de Belo Horizonte: 15 oficinas
- w) São Paulo: 15 oficinas

Argumentou, ainda, que “certamente 99% (noventa e nove por cento) dos serviços serão realizados nos estabelecimentos credenciados no município de Guimarães/MG, ou seja, no único posto exigido e nas 04 (quatro) oficinas que devem ser credenciadas na cidade”.

Por derradeiro, sustentou que as imposições em comento frustrariam o caráter competitivo do certame e que ao exigir o cadastramento de quantitativo tão elevado de estabelecimentos a Administração estaria agindo com “excesso”, afinal, não foi apresentado nenhum estudo técnico que comprovasse a verdadeira demanda municipal.

Intimados para fins de instrução processual, o Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, então pregoeiro, e a Senhora Maria da Glória dos Reis, chefe do Poder Executivo de Guimarães à época, encaminharam a esta Corte a documentação de fls. 64/197 e informaram, à fl. 63, que a impugnação protocolizada pela denunciante, em 06/08/15, fora parcialmente acolhida pelo Município, o que acarretou a redução do total de postos e oficinas exigido. Senão vejamos:

9.4.2 – Apresentar declaração na assinatura do contrato de que possui no mínimo 300 estabelecimentos credenciados, sendo que deverá conter no mínimo as seguintes quantidades e os demais espalhados pelos Estados:

- a) Guimarães: 01 posto
- b) Patrocínio: 10 postos
- c) Uberlândia: 10 postos
- d) Região Metropolitana de Belo Horizonte: 50 postos

- e) Brasília: 50 postos
- f) São Paulo: 50 postos
- g) Campinas: 10 postos
- h) Barretos: 3 postos
- i) Uberaba: 10 postos

9.4.3 – Apresentar na assinatura do contrato declaração de credenciamento das oficinas e autopeças indicadas pela contratante, sendo imprescindível nas seguintes cidades:

- j) Guimarães: 04 oficinas
- k) Patos de Minas: 10 oficinas
- l) Patrocínio: 10 oficinas
- m) Uberaba: 10 oficinas
- n) Uberlândia: 10 oficinas
- o) Região Metropolitana de Belo Horizonte: 10 oficinas
- p) São Paulo: 10 oficinas

Em complementação à denúncia, a empresa Link Card remeteu ao Tribunal o documento de fls. 201/211, no qual reafirmou o apontamento originalmente apresentado, asseverando que a retificação do edital, decorrente do parcial acolhimento de sua impugnação, não fora capaz de sanar a irregularidade aventada.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL, ao analisar os fatos em pauta, assim se pronunciou, às fls. 248/251:

(...) À fl. 163, encontra-se uma cópia da resposta da Administração Municipal, por meio do Sr. Éder Leidson de Souza Rodrigues, Pregoeiro, nos termos da qual fez a justificativa para o número de postos de combustíveis estabelecido e, ainda, informa ter acolhido, em parte, o pedido do impugnante, para reduzir apenas alguns postos credenciados.

Em razão desse acolhimento, a Administração Municipal fez retificação do Edital nº 175/2015, cópia às fls. 164 a 189, alterando o nº de postos credenciados para 300 (trezentos), conforme item 9.4.2 (fl. 172) e o nº de oficinas para 64 (sessenta e quatro), conforme item 9.4.3 (fl. 172).

Também, em razão dessas retificações, alterou-se a data da abertura dos envelopes para o dia 23/06/2015, cópia da publicação, no Diário Oficial da União, do Aviso da nova data, à fl. 191.

Entende esta Unidade Técnica ser razoável o número de postos de combustíveis estabelecido, conforme minuta do novo Edital, cujo Aviso de retificação da data de abertura foi publicado no DOU, fl. 191.

(...)

Por todo o exposto, entende-se pela improcedência da denúncia, após a retificação do Edital (...)

Em sede de manifestação preliminar (fls. 254/262v), o Ministério Público de Contas discordou do entendimento técnico, considerando não afastada a presente falha, devido à ausência de justificativa técnica para a exigência de ampla rede credenciada, notadamente quanto ao número de postos de combustíveis estipulado para capitais como Brasília e São Paulo.

Segundo o Órgão Ministerial, não há nos autos do processo licitatório sequer a informação sobre a quantidade de viagens oficiais efetuadas pelos veículos da frota municipal às cidades

mencionadas no edital, o que impossibilitaria a aferição da razoabilidade do número de estabelecimentos exigido e de sua distribuição geográfica.

Determinada a citação dos responsáveis, esses anexaram à defesa conjunta de fls. 272/280 a certidão expedida pelo Senhor João Manoel do Carmo, chefe da Divisão de Transporte da Prefeitura de Guimarães (fl. 281), na qual constou a quantidade de viagens realizadas com veículos da frota oficial para outros municípios a serviço da Secretaria Municipal de Saúde, com o objetivo de comprovar a alta demanda existente e, assim, justificar a exigência editalícia pela vasta rede de oficinas e postos credenciados.

A 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM, ao proceder ao reexame técnico, concluiu, no relatório de fls. 500/517, pela insuficiência da tese defensiva apresentada para motivar a imposição designada no instrumento convocatório, bem como que a necessidade de demonstração da justificativa técnica não configura ingerência na esfera de discricionariedade do gestor, haja vista que ele tem como dever fundamentar, de maneira circunstanciada, as suas decisões, em consonância com o disposto no art. 20, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657/42, c/c art. 70 da Constituição da República.

Ainda segundo a Unidade Técnica, embora as condições impostas no edital não tivessem obstado, formalmente, a participação de empresas no certame, por tratar-se de exigência a ser comprovada quando da celebração do contrato, em termos efetivos é inconteste que o número vultoso de estabelecimentos exigido acabaria por afastar potenciais interessados no objeto da licitação. O fato de uma única empresa ter comparecido à sessão do pregão, como certificado pela ata de fl. 362, foi utilizado para corroborar o entendimento em tela.

A 4ª CFM aduziu, ademais, que a certidão apresentada pelos defendentes (fl. 281) não supriu o dever de motivação técnica, porquanto não possuiu o nível de detalhamento mínimo necessário para embasar, tecnicamente, os quantitativos almejados no âmbito do pregão, não discriminando elementos como: (a) o levantamento dos veículos da frota municipal; (b) a especificação de demandas estimativas por secretaria; (c) a descrição das rotas usuais; (d) os estudos quanto à localização estratégica dos postos e oficinas em conformidade com o traçado das rotas habituais.

Por derradeiro, a equipe técnica desta Corte sustentou que o sobredito documento teria, ao revés, evidenciado a discrepância entre a demanda editalícia e as viagens efetivamente realizadas no decorrer do exercício de 2015. Senão vejamos:

Basta verificar, por exemplo, que a despeito de terem sido efetuadas tão somente 03 (três) viagens para São Paulo e 14 (quatorze) para Brasília, o instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 175/2015 exigiu a existência de 50 (cinquenta) postos em cada um desses municípios (Item 9.4.2). Em sentido contrário, em Barretos, para onde foram realizadas 120 (cento e vinte) viagens, exigiu-se tão somente a comprovação de credenciamento de 03 (três) postos de gasolina.

O *Parquet* de Contas ratificou o entendimento técnico, no parecer de fls. 519/522.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, não admite a previsão, nos processos licitatórios, de cláusulas restritivas à participação dos interessados, consoante se verifica abaixo:

Art. 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente**

**permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (grifo nosso).

No mesmo sentido, a Lei de Licitações e Contratos veda a inclusão, nos atos convocatórios, de exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. Isso porque, notoriamente, a Administração deve sempre buscar o maior número de competidores interessados no objeto licitado, com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa.

Por essa razão, no que diz respeito à participação dos licitantes, a Administração Pública deve estar sempre adstrita àquelas condições indispensáveis ao cumprimento do contrato, sob pena de violação ao princípio da competitividade.

Nesse sentido, observe-se os seguintes excertos de deliberações provenientes do Tribunal de Contas da União – TCU:

Evite a inclusão de itens que restringem injustificadamente o caráter competitivo do certame e contrariam, dessa forma, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão nº 2477/09. Processo nº 007.490/2009-5, Representação. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Plenário, sessão de 21/10/09)

É vedado aos agentes públicos incluir nos atos de convocação condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções impertinentes em relação aos interessados. (Acórdão nº 2579/09. Processo nº 012.083/2009-0, Representação. Relator: Ministro Augusto Sherman. Plenário, sessão de 04/11/09)

Em relação às exigências editalícias em procedimentos licitatórios para “quarteirização”, inferem-se do artigo publicado na Revista do TCU, nº 116 de setembro de 2009, de autoria de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, as seguintes orientações, *in verbis*:

À Administração Pública, após concluir pela vantagem de licitar a contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos, **cumpra buscar alternativas que compatibilizem a escolha com o princípio constitucional da ampla competitividade entre os interessados.** Para isso é necessário que avalie a conveniência de exigir-se, no instrumento convocatório, que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de oficinas, cuja largueza definirá, em todo o território nacional, determinada região ou determinados estados.

As localidades habituais de deslocamento da frota é que guiarão a decisão. Se os deslocamentos são restritos a um único estado da federação, por exemplo, basta a exigência de que a empresa gerenciadora conte com uma rede de oficinas credenciadas localizadas apenas no território do estado do órgão que promove a licitação. **A ampliação da rede credenciada para uma região ou para todo o território nacional, sem que isso seja necessário, constitui-se em fator que pode restringir o acesso de empresas do ramo de gerenciamento na licitação e reduzir o universo competitivo sem motivo.**<sup>1</sup> (Grifo nosso)

No caso dos autos, conforme narrado, o Município de Guimarães exigiu, mesmo com a retificação do edital, que a empresa a ser contratada possuísse, no mínimo, 300 (trezentos) estabelecimentos credenciados, sendo 194 (cento e noventa e quatro) postos de combustíveis em 09 (nove) municípios distintos e 64 (sessenta e quatro) oficinas em 07 (sete) cidades diferentes, sem apresentar, contudo, motivação legal ou justificativa técnica para tanto, o que teria o condão de restringir o caráter competitivo da licitação.

---

<sup>1</sup> Revista do Tribunal de Contas da União. – Ano 41, n. 116 (2009) – Brasília: TCU, págs.: 86-87.

Afinal, as empresas que não contassem, previamente, com uma rede credenciada de tamanho porte, disseminada em localidades tão diversas, poderiam perder o interesse em participar do certame, dado o alto custo envolvido na organização do negócio e o diminuto prazo que lhes poderia ser concedido até a celebração do contrato, prazo esse que nem sequer chegou a ser fixado no edital.

Constata-se, ainda, segundo a Ata de Abertura dos Envelopes, acostada à fl. 362, que apenas a empresa Trivale Administração Ltda. participou do pregão em tela, evidenciando-se claramente quão restritivas eram as cláusulas editalícias.

Diante disso, julgo procedente o apontamento denunciado e reputo irregulares os itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital do Pregão Presencial nº 175/15, os quais feriram gravemente a competitividade do certame em apreço.

## **B) Das irregularidades objeto de aditamento pelo Ministério Público de Contas**

Tendo o *Parquet* de Contas aditado a presente denúncia, passa-se agora ao exame das irregularidades elencadas na manifestação ministerial de fls. 254/262v:

### B.1 – Da burla ao dever de licitar e da ofensa aos princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade

#### B.2 – Da ausência de justificativa para a contratação

O Ministério Público de Contas – MPC afirmou, às fls. 256/257v, que, malgrado o item 1.1 do edital tenha descrito o objeto licitado como registro de preços para a prestação de serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento e da manutenção da frota de veículos oficiais, mediante o fornecimento de cartões magnéticos, o cerne do pregão, ou seja, a demanda a ser verdadeiramente suprida pelo município era a aquisição de combustíveis e a contratação de serviços de manutenção dos automóveis.

Dessa forma, para o Órgão Ministerial, mesmo com a conclusão do presente certame, as sobreditas contratações não seriam antecedidas de licitação, pois no procedimento em foco não houve disputa entre os licitantes em torno dos preços dos combustíveis ou das peças e da mão de obra empregadas na manutenção da frota veicular, o que constituiria burla ao dever de licitar. Afinal, o contrato decorrente do pregão seria pactuado exclusivamente com a empresa gerenciadora da rede de estabelecimentos, não havendo qualquer vínculo entre a Administração e os postos de combustível ou as oficinas credenciadas.

Além do mais, de acordo com o *Parquet*, o certame teria violado também os princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade, cuja observância na seara das licitações é imposta tanto pela Constituição da República quanto pelo art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

A ofensa aos princípios da isonomia e da moralidade teria decorrido da possibilidade de a Administração direcionar a contratação a quem melhor lhe aprouvesse, uma vez que ela poderia escolher qualquer dos postos ou oficinas mecânicas credenciadas junto à empresa vencedora do pregão para adquirir o combustível ou efetuar a manutenção dos automóveis.

A lesão ao princípio da economicidade, consoante o apontamento de fl. 257, foi observada, na medida em que a licitação propiciou ao Município de Guimarães somente o pagamento da menor taxa de administração sobre os valores do combustível adquirido e dos serviços de manutenção prestados, os quais, por sua vez, seriam determinados pelos estabelecimentos credenciados.

Logo, uma taxa de administração irrisória, segundo o entendimento ministerial, não asseguraria, necessariamente, à municipalidade a obtenção de proposta mais vantajosa, podendo acarretar, inclusive, sobrepreço nas aquisições e serviços, porquanto a empresa contratada para a gestão

da frota seria remunerada por meio da comissão cobrada dos postos e oficinas credenciadas, que embutiriam tal custo no preço cobrado da Administração.

O Ministério Público de Contas encerrou seu primeiro apontamento sustentando a irregularidade do presente certame, sob a alegação de que a contratação de empresa para o gerenciamento de frota não poderia substituir a licitação a ser realizada diretamente entre o ente federativo e os fornecedores de combustíveis ou os prestadores de serviços de manutenção veicular.

Todavia, pelo princípio da eventualidade, acaso esta Corte viesse a julgar regular a adoção do novo sistema de gestão, o *Parquet* identificou como irregular também a ausência, nos autos, de justificativa para a realização da contratação, nos moldes definidos no edital, o que iria de encontro à norma inscrita no art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02 (fls. 257v/258).

Regularmente citados, os responsáveis argumentaram, na defesa conjunta de fls. 272/280, que o modelo de gestão de frota proposto pelo município tem sido adotado em diversos níveis da Administração Pública e, até mesmo, no âmbito do Poder Judiciário. A fim de comprovar a ausência de irregularidade na contratação de empresa para a prestação de serviços de administração e gerenciamento informatizado do abastecimento e da manutenção dos veículos oficiais, colacionaram extratos e avisos de licitações do Supremo Tribunal Federal – STF, do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará – TRE/CE, do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG e da Fundação Nacional de Artes – FUNARTE.

No concernente à inexistência de justificativa para a contratação, alegaram que no âmbito das aquisições de combustíveis não há que se falar em motivação, posto ser o consumo algo óbvio.

Em análise de fls. 501/503v, a Unidade Técnica posicionou-se diversamente do Órgão Ministerial quanto à presumida violação ao dever de licitar, concluindo pela inexistência de ilegalidades ou inconstitucionalidades que obstassem a adoção do sistema de quarterização sugerido pela municipalidade, nos padrões delineados no edital do Pregão Presencial nº 175/15. Veja-se:

Com efeito, o sistema de quarterização, tal como tem sido usualmente designado, encerra a proposta de maiores ganhos administrativos, arregimentando os esforços do gerenciador da prestação e dos executores dos serviços em prol da solução de demandas incidentais ao desempenho dos serviços públicos, afetas, portanto, à área-meio do Município de Guimarães.

Representa, assim, uma maneira de licitar que garante densidade concreta ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição da República), ajustada ao atendimento de certas demandas que, por sua natureza e complexidade, exigem do gestor a adoção de arranjos contratuais diferenciados, alinhados, muitas vezes, aos avanços tecnológicos e às práticas mercadológicas mais modernas, cujas vicissitudes a lei nem sempre consegue contemplar.

(...) a jurisprudência dos tribunais de contas pátrios tem reconhecido como legítimo o recurso ao expediente da quarterização, por se entendê-lo compatível com a necessidade de modernização das formas de atuação do poder público, como consectário lógico da aplicação do princípio da eficiência:

(...) Por óbvio, o fato de o modelo de contratação ora avaliado encontrar aval específico na jurisprudência deste Tribunal não significa que sua utilização possa ser feita de maneira indiscriminada, submetendo-se, pelo contrário, à observância de cuidados específicos que garantam o rigor formal e a lisura dos procedimentos adotados. Em especial, tem sido recomendada a exposição, mediante estudos e justificativa técnica, das vantagens operacionais que a opção pela quarterização, em detrimento do recurso aos modelos tradicionais de licitação, proporciona:

(...) A ideia é instruir o procedimento licitatório com documentação comprobatória da vantajosidade concreta assegurada pelo recurso à quarteirização, de maneira a evidenciar que o aprimoramento das práticas de gestão pública, mediante a adoção de um modelo licitatório inovador, trará benesses ao poder público, em termos de relação custo-benefício, sem sobrepujar o atendimento à lei e aos princípios basilares da Administração Pública.

À luz do exposto, não se vislumbram óbices legais ou constitucionais à utilização, pelo Município de Guimarães, do sistema de quarteirização para gerenciamento da manutenção e abastecimento de sua frota de veículos, tal como descrito no Edital do Pregão Presencial nº 175/2015, sobretudo se se considerar a natureza múltipla da demanda que se pretende suprir, que, pelo modelo tradicional, exigiria a deflagração de múltiplas licitações para a contratação dos serviços de fornecimento de combustível e manutenção de veículos em cada uma das cidades para as quais se deslocam, com maior frequência, os veículos de sua frota.

Os técnicos deste Tribunal ratificaram, contudo, às fls. 505/506, o entendimento ministerial relativo à ausência de justificativa para a contratação, por considerarem a apresentação dessa uma obrigação expressamente atribuída à autoridade administrativa, nos termos do art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02, a qual não restou cumprida no processo em exame.

Segundo a equipe técnica, no caso concreto, a motivação possuiria dupla função, servindo-se, de um lado, a demonstrar os benefícios da escolha da quarteirização em substituição aos métodos convencionais de licitação e, de outro, a comprovar, de maneira efetiva, a inépcia dos demais arranjos contratuais no fiel atendimento da demanda pública.

Para tanto, seria imprescindível a elaboração de estudos técnicos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas que expressassem, em síntese: (a) a redução de custos que a quarteirização ofereceria; (b) o aprimoramento propiciado por um modelo informatizado de gestão de frota; (c) a inviabilidade da satisfação do interesse público por via distinta daquela oportunizada pelo sistema de gerenciamento, sob pena de o certame se tornar irregular.

Remetidos os autos, novamente, ao *Parquet* de Contas, esse esclareceu, no parecer de fls. 519/522, que seu entendimento acerca da suposta ‘burla ao dever de licitar’ havia evoluído, passando o Órgão Ministerial a admitir a adoção do modelo de contratação de empresa para o gerenciamento de frota em substituição ao modelo tradicional de licitação para a aquisição de bens (combustível) e a contratação de serviços (manutenção veicular), desde que preenchidos determinados requisitos.

Consoante informado à fl. 257v, o TCU vem aceitando o novo modelo em situações peculiares, nas quais tenham sido demonstrados, pormenorizadamente, os benefícios operacional e econômico obtidos com a sua aplicação.

No entanto, o Ministério Público de Contas constatou não ter sido juntada à fase interna do procedimento licitatório nenhuma documentação apta a comprovar, *in concreto* e detalhadamente, as vantagens econômica e operacional da utilização do modelo de gerenciamento de frota em detrimento do sistema tradicional de contratação. À vista disso, não restaram demonstrados dados como: a finalidade de cada veículo integrante da frota municipal, a distância média mensal percorrida pelos automóveis, o número médio de deslocamentos para outros municípios, entre outros fatores.

Afiçou, ademais, que tem se multiplicado entre os municípios mineiros a opção pela contratação do serviço de gerenciamento de abastecimento e manutenção de frota de veículos, merecendo esse tema a atenção desta Corte, a fim de coibir a realização de licitações desprovidas de justificativa técnica adequada.

Frisou, por fim, que a ausência de justificativa para a contratação em tela havia sido apontada no item II de sua manifestação preliminar (fls. 257v/258), irregularidade essa mantida pela Unidade Técnica no reexame de fls. 500/517.

Inicialmente, cumpre salientar que, em virtude das frequentes mudanças no cenário social, político e econômico, bem como do surgimento de novos desafios a serem enfrentados e de novas tecnologias à disposição da Administração Pública, os gestores não devem se prender aos modelos clássicos – e talvez ultrapassados – de gestão.

É salutar e até aconselhável que os administradores públicos procurem incorporar em suas rotinas de trabalho modelos inovadores, que, a princípio, demonstrem ser eficientes, eficazes e efetivos. Somente assim será possível romper com práticas já defasadas e adotar técnicas modernas de prestação de serviços, aprimorando, dessa forma, a Administração e contribuindo para a melhor utilização dos recursos públicos.

O já mencionado artigo publicado na Revista do TCU, nº 116 de setembro de 2009, corrobora, inclusive, esse entendimento, uma vez que ao abordar o novo modelo de gestão seus autores prelecionam o seguinte:

(...) O novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública – sem fugir à regra da licitação e da necessária fiscalização do contrato –, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis – o da gerência da prestação e o da execução da prestação. Ignorar esse processo, ou seja, não permitir a transcendência de um modelo para outro, presumidamente mais eficaz, pode desestimular esforços em prol da melhoria da qualidade do serviço público.

Não havendo, portanto, que se falar em transgressão do preceito licitatório no caso concreto, julgo improcedente o apontamento inicialmente realizado pelo *Parquet* de Contas, às fls. 256/257v, quanto à burla ao dever de licitar.

No entanto, deve-se ressaltar que a escolha de um novo modelo de gestão não pode pautar-se meramente pela constatação de falhas pontuais do sistema anteriormente adotado, especialmente quando se lida com recursos públicos.

Para se formar a convicção de que um novo sistema poderá proporcionar vantagens para a Administração em relação ao modelo anterior é necessário fazer uma análise completa dos custos a serem incorridos pela entidade. Para esse exame, deve-se tomar como base os custos explícitos do novo modelo e o custo de oportunidade referente à mudança da forma de gestão. Ou seja, deve-se investigar quais custos deixarão de existir e quais custos passarão a ser suportados pela Administração com a troca dos sistemas.

No caso do novo modelo de gerenciamento do abastecimento e da manutenção da frota de veículos do Município de Guimarães, seria fundamental que a Administração tivesse quantificado e demonstrado, antes da realização do processo licitatório, não apenas os valores do combustível adquirido, mas também todos os custos envolvidos – pessoal operacional, manutenção das instalações e da infraestrutura – e os demais custos que, supostamente, passariam a ser suportados, deixariam de existir ou que seriam reduzidos com a adoção do novo modelo, como, por exemplo, o consumo de combustível com o deslocamento do veículo para fazer abastecimento em posto próprio centralizado.

Sem esse estudo, ainda que se identifiquem os componentes do custo operacional do sistema próprio de abastecimento, não é possível assegurar que o novo modelo proporcionará, efetivamente, maior economicidade para a Administração. Mesmo que propicie mais facilidade e elimine custos e inconveniências, com o novo modelo há tendência de perda da economia de escala na aquisição de maior volume de combustível de um mesmo fornecedor, substituída pela aquisição ao preço do varejo, o que torna indispensável a quantificação dos respectivos custos.

É dizer: enquanto no modelo antigo, centralizado em um fornecedor, a Administração poderia negociar maiores descontos em decorrência do volume de combustível consumido, no novo sistema os preços praticados tenderão a ser os de varejo somados à possível taxa de administração.

No entanto, do exame dos autos, não se verifica que a Administração realizou essa análise de custo/benefício da troca dos sistemas. Ou seja, ao optar pela adoção de um novo sistema, deveria o gestor ter se precavido e realizado estimativas de custos e de economia com a adoção do novo modelo pretendido.

Logo, sem a base de comparação, a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade do novo sistema de gestão não passarão de especulação, até que se possa cotejar os gastos efetivos e constatar a obtenção da melhor relação custo/benefício por meio de balanços contábeis.

É exatamente para registrar os motivos que ensejaram as suas decisões que a Administração deve formalizar adequadamente os seus atos, convertendo os estudos e opiniões técnicas em pareceres e documentos que possam ser utilizados tanto pelos controles interno e externo quanto pela própria Administração, como parâmetros para avaliar as decisões tomadas.

Imperioso mencionar, por oportuno, que esta Corte já se debruçou sobre o tema em foco, como observado no excerto abaixo transcrito, extraído da decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos da Denúncia nº 951.250, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, na sessão do dia 15/09/16:

No já citado Parecer Nº 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, esclarece a Advocacia Geral da União:

Sem adentrar especificamente às questões jurídicas suscitadas para obstar a utilização do sistema de gerenciamento de frotas, constata-se, desde logo, que será imprescindível que a Administração, quando optar por utilizá-lo, justifique a opção em detrimento da utilização do sistema tradicional.

(...)

O que não se admite, contudo, é dizer de forma genérica que o novo modelo é melhor do que o anterior e furtar-se de licitar da forma, por assim dizer, tradicional.

Assim, a assunção dos custos e das dificuldades inerentes à contratação dos serviços por meio do gerenciamento de frotas não deve se dar por comodismo ou conveniências outras da Administração, que não a estrita necessidade da prestação do serviço daquela forma, isto é, por meio de uma intermediação, de um gerenciamento.

É importante que nessa justificativa se afaste as opções originalmente vislumbradas, como a contratação de dois ou três postos em municípios distintos dentro de um mesmo Estado, por exemplo, opção que possivelmente supriria a necessidade de abastecimento no território necessário sem a necessidade da utilização do sistema de gerenciamento.

Nesse sentido dispõe o Acórdão TCU 1040/2012 - Segunda Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade (...)

1.6. Recomendar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano, para que nas próximas licitações:

1.6.1. não inclua no mesmo lote de uma licitação em que haja disputa apenas pelo item referente a prestação de serviços de gerenciamento de frota, o fornecimento de peças, acessórios e combustíveis, em função da

impossibilidade de aferição do menor preço e da exclusividade do comércio de combustíveis conferida pelo art 3º da Resolução ANP nº 8, de 6/3/2007.

1.6.2. demonstre eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos/pareceres prévios efetuados;

Verifica-se, portanto, que, para fins de fundamentar a decisão pela quarterização do serviço, caberia ao gestor público, nos termos defendidos pelo *Parquet*,

providenciar estudo técnico sério, utilizando dados de contratações pretéritas, de contratações de outros entes ou de informações atuariais, bem como quaisquer outras que possam dimensionar os custos envolvidos, que possibilitasse a extração de conclusão sobre: 1) a opção pelo gerenciamento de frota efetivamente garante maior eficiência e economicidade aos serviços;  
(...)

Por essas razões, acolho as manifestações técnica e ministerial no sentido da insuficiência da motivação do ato administrativo, da ausência de justificativa técnica ou de demonstração da eficiência e economicidade do modelo adotado.

### B.3 – Da deficiente pesquisa de preços

De acordo com a manifestação ministerial de fls. 258/259, configura-se irregular a ausência de ampla pesquisa de preços na fase interna do pregão, pois a cotação de valores praticados no mercado constitui procedimento obrigatório e prévio à realização das licitações, prestando-se como base para a verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para a quitação de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para o julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

Para o *Parquet* de Contas, portanto, a simples juntada de 03 (três) orçamentos ou de apenas 02 (dois), como no presente caso (fls. 66/69), nem sempre será suficiente à demonstração do preço médio de determinado item ou serviço no mercado, devendo os responsáveis, além de efetuarem consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, executarem vasta e representativa pesquisa, valendo-se das demais fontes de informação à sua disposição, tais como: (a) Portal de Compras Governamentais; (b) pesquisas publicadas em mídia e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (c) contratações similares de outros entes governamentais.

Após formalmente chamados ao processo, os responsáveis defenderam-se, às fls. 272/280, indicando a existência de pesquisa de preços nos autos, o que supriria, em tese, as exigências estipuladas em lei.

Acompanhando o entendimento ministerial, a 4º CFM afoiançou, às fls. 506v/508 de seu relatório, que, além de a Administração Municipal não ter realizado extensa pesquisa, mediante consulta a outras fontes, a exemplo dos portais de preços e das contratações semelhantes pactuadas por outros órgãos públicos, foi possível notar também que, dos orçamentos anexados às fls. 66/69, apenas dois contemplavam, de fato, propostas de valores, tratando-se o terceiro somente de uma manifestação de desinteresse por parte da empresa Nutricash em fornecer a cotação solicitada (fls. 67/68).

A Unidade Técnica encerrou seu reexame esclarecendo, ainda, que:

Além disso, a primeira cotação juntada aos autos (fl. 66) traz em si uma estimativa de valores que não permite alcançar, com precisão, o valor percentual da taxa de administração efetivamente ofertada pelo sistema Ticket Car. Tal imprecisão é ainda sobrelevada pela divergência, ao longo da fase interna do certame, dos valores que integram a base de cálculo da referida taxa de administração, como denota o confronto dos valores indicados às fls. 65 e 75/76 e aqueles mencionados às fls. 169/170 e 178.

Como se vê, a defasagem da estimativa de preços que acompanha o Pregão Presencial nº 175/2015 impede a obtenção de uma média minimamente confiável, que sirva ao balizamento do valor final da contratação, de 3,8% (três inteiros e oito décimos percentuais) (fls. 362 e 484/488), de modo a avaliar sua compatibilidade à realidade de mercado.

A falta em questão, além de contrariar as boas práticas administrativas, afronta claramente as disposições do art. 3º, inciso III, da Lei Federal nº 10.520/02, bem como dos arts. 15, V, e 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, constituindo erro grosseiro (art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657/1942) suficiente para justificar a responsabilização pessoal dos gestores do Município de Guimarães, nos termos propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Conforme disposto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos valores orçados com aqueles praticados no mercado.

Sobre o tema, oportuna é a lição de Joel de Menezes Niebuhr:

O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.<sup>2</sup>

Compulsando os autos, observa-se que a anexação de apenas dois orçamentos pela Administração, somada ao fato de a estimativa de valores registrada em um deles não permitir o alcance objetivo do valor percentual da taxa de administração efetivamente ofertada pela empresa consultada, denota o quão deficitária foi a pesquisa de preços realizada na fase interna do certame, insuficiente, portanto, para servir de parâmetro ao julgamento da proposta apresentada.

Assim, do cotejo da documentação carreada ao processo deduz-se claramente que não houve a realização de ampla pesquisa de preços no decorrer da fase interna do certame, em flagrante violação à norma inscrita no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

Por conseguinte, entendo configurada a irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas.

#### B.4 – Da ausência de informações nos autos do processo licitatório sobre o quantitativo e a demanda estimados

O Ministério Público de Contas apontou, à fl. 259, divergências entre os valores estimados para o gerenciamento do abastecimento e da manutenção da frota veicular municipal consignados no ofício de solicitação da contratação (fl. 65) e nos documentos de fls. 75/76, que corresponderiam, respectivamente, a R\$1.195.480,00 (um milhão cento e noventa e cinco mil quatrocentos e oitenta reais) e R\$760.760,00 (setecentos e sessenta mil setecentos e sessenta reais), perfazendo o total de R\$1.956.240,00 (um milhão novecentos e cinquenta e seis mil duzentos e quarenta reais), e aqueles inscritos no item 6.2.4 do edital (fls. 169/170) e em seu Anexo II (fl. 178), os quais equivaleriam a R\$1.144.000,00 (um milhão cento e quarenta e quatro mil reais) e R\$728.000,00 (setecentos e vinte e oito mil reais), nessa ordem, totalizando R\$1.872.000,00 (um milhão oitocentos e setenta e dois mil reais).

O *Parquet* indicou, outrossim, que, embora os valores estimados para o Pregão Presencial nº 175/05 fossem relevantes em face do orçamento anual do Município de Guimarães, as autoridades responsáveis não cuidaram de instruir o certame com dados ou informações

---

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. 3ed. Curitiba: Zênite, 2005. p. 130.

concretas acerca da real demanda a ser satisfeita, o que impediria o correto dimensionamento das propostas comerciais pelos licitantes.

Em resposta de fls. 272/280, os responsáveis argumentaram ser despropositado se falar em quantitativos, uma vez que o objeto licitado versava sobre a seleção de empresa para a prestação de serviços de apoio operacional à administração e ao gerenciamento do abastecimento e da manutenção veicular, de modo que o gasto com combustíveis já estaria embutido no valor global estimado da contratação.

Ao analisar a documentação carreada aos autos, a Unidade Técnica acolheu o apontamento ministerial, haja vista que a ausência de quantitativos e de demanda estimada no presente caso, além de dificultar aos interessados a avaliação dos custos afetos à execução contratual, teria afrontado diversos dispositivos da Lei nº 8.666/93 (art. 7º, *caput* e §2º, II, art. 14, art. 15, §7º, I e II, art. 38, *caput*, e art. 40, I) e da Lei nº 10.520/02 (art. 3º, I, II e III).

Segundo a 4º CFM, os sobreditos diplomas legais estatuem uma série de formalidades cuja observância constitui etapa fundamental para o bom planejamento das aquisições públicas, tais como, necessidade de especificação do objeto, definição de unidades e quantitativos a serem licitados e confecção de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos bens ou serviços que se pretende adquirir.

Todavia, em seu exame, os técnicos desta Corte notaram que: (a) no item 1.1 do edital (fls. 164 e 177/179) o objeto licitado fora descrito de forma genérica, sem esboçar, ao menos, uma estimativa aproximada dos quantitativos a serem contratados durante o prazo de vigência da ata de registro de preços; (b) os itens 1.2.1 e 1.2.2 (fls. 164/165) apresentaram estimativas de consumo global de combustíveis e serviços de manutenção, sem que essa demanda tivesse sido desdobrada em quantitativos prognosticados de combustíveis, peças de veículos e serviços de manutenção mecânica, ou, ainda, sem a elaboração de estudos técnicos que justificassem o cálculo da demanda fixada no instrumento convocatório; (c) no item 9.4.2 (fl. 172) constou a distribuição geográfica dos postos e oficinas mecânicas de maneira igualmente imotivada, sem qualquer amparo em razões de ordem técnica.

Concluíram seu relatório afirmando que os representantes municipais falharam ao não instruir o procedimento licitatório com documentos hábeis a demonstrar um planejamento minimamente eficaz, apto a subsidiar a aquisição pretendida. Assim, conquanto a Administração alegasse a inviabilidade da mensuração exata dos serviços almejados, em virtude da dificuldade inerente à própria natureza gerencial e de apoio administrativo, para a equipe técnica seria inescusável o fato de os gestores públicos não terem anexado ao processo os cálculos, mesmo que estimativos, e, no mínimo, atinentes aos serviços quarterizados (manutenção mecânica e abastecimento), mediante planilhas e decomposição de custos, quantidades e demandas, o que seria possível à luz dos referenciais fornecidos por contratações anteriores.

Em um primeiro momento, necessário enfatizar que, de fato, os arts. 14, 38, *caput*, e 40, I, da Lei nº 8.666/93, bem como o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02, preveem que o objeto licitado deverá ser definido de modo preciso, claro e suficiente, no bojo do edital.

Nesse sentido também são as lições de Marçal Justen Filho<sup>3</sup>. Senão vejamos:

A indicação do objeto deverá ser sucinta. (...) Essa descrição deverá permitir imediata apreensão do âmbito da licitação. Nesse campo, a atenção dos eventuais interessados

---

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

poderia ser prejudicada tanto pela excessiva prolixidade quanto pela omissão dos tópicos essenciais. Por isso, “sucinta” não significa “omissa”. (...)

A adequada caracterização, portanto, do objeto do certame promoverá a perfeita compreensão acerca do que a Administração pretende contratar, o que viabilizará uma melhor quantificação das propostas pelos licitantes.

O art. 7º, §4º, da Lei de Licitações, inclusive, corrobora a necessidade de especificação das quantidades a serem contratadas, ao dispor que:

Art. 7º. § 4º. É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Na já mencionada decisão proferida pela Segunda Câmara nos autos da Denúncia nº 951.250, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, na sessão do dia 15/09/16, este Tribunal assim se manifestou sobre a importância do estabelecimento de quantitativos:

A ausência de um quantitativo estimado da contratação impossibilita que os interessados avaliem, com a precisão necessária, os custos envolvidos na execução do contrato, fato que poderá impedir a oferta de uma proposta economicamente viável.

Nesse sentido é o magistério de Justen Filho<sup>4</sup>, conforme excerto abaixo reproduzido:

O projeto deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas [...] **Haverá casos em que inexisterão condições técnico-científicas para definir quantidades. Ainda nessas hipóteses será proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular.** Se, no curso do contrato, verificar-se a inadequação dos cálculos, serão adotadas as providências adequadas. Se, nos quantitativos forem insuficientes, realiza-se uma alteração no contrato ou nova licitação; se excessivos, a Administração arcará com o seu custo. (Grifou-se.)

(...)

Desse modo, **ratifico a irregularidade apontada (...)**

Logo, inexistindo no processo em pauta sequer uma estimativa dos quantitativos a serem adquiridos ou mesmo estudos técnicos que motivem a demanda municipal, considero procedente o apontamento ministerial.

#### B.5) Da ausência de justificativa sobre a inviabilidade de parcelamento do objeto licitado

O *Parquet* de Contas apontou como irregular o fato de o Município de Guimarães ter licitado, de forma conjunta, os serviços de gerenciamento de abastecimento de frota e de manutenção veicular sem a necessária justificativa técnica e econômica, em afronta às disposições do art. 23, §1º, c/c art. 3º, §1º, da Lei nº 8.666/93 (fls. 259v/260).

Após as citações de fls. 270/271, os responsáveis defenderam-se alegando que o certame em pauta não comportaria parcelamento, uma vez que o pagamento seria efetuado de acordo com o consumo verificado (fls. 272/280).

Encaminhado o processo à 4ª CFM, essa esclareceu, às fls. 510v/511v, que o item 1.1 do edital do pregão (fl. 164) promoveu a aglutinação, em um mesmo objeto, de serviços de qualidades distintas, quais sejam, o gerenciamento do abastecimento e o gerenciamento da manutenção mecânica dos automóveis oficiais, tendo, ainda, o item 5.1 do instrumento convocatório (fl.

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010.

167) adotado a “menor taxa administrativa” como critério de julgamento das propostas comerciais, a ser aplicada sobre o montante global do contrato.

Desse modo, para a Unidade Técnica também teria ocorrido clara ofensa à norma do art. 23, §1º, c/c art. 3º, §1º, ambos, do Diploma Licitatório, dado que a justaposição, em um único lote, de serviços com características diversas acarretaria efeitos negativos sobre a competitividade, obstando a seleção da melhor proposta pela Administração.

Por esse motivo, a tese defensiva, segundo a qual o pagamento dos serviços se ajustaria ao consumo, não foi considerada suficiente para motivar a não divisão do objeto licitado. Afinal, para os técnicos deste Tribunal não restou evidenciado que os benefícios decorrentes da licitação dos serviços de gestão em um mesmo lote extrapolariam aqueles advindos de um eventual parcelamento.

Concluíram sua análise indicando a ausência, nos autos do pregão, de justificativa ou estudo que atestasse a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento de seu objeto em itens distintos, de forma que a contratação de um sistema único de gerenciamento, abarcando tanto os serviços de abastecimento quanto os de manutenção, fosse, verdadeiramente, a opção mais vantajosa para a municipalidade.

Sobre a matéria, o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 prevê o parcelamento do objeto da licitação como regra geral e, via de consequência, a formação de lote único como exceção nos certames.

É correto afirmar que, usualmente, o parcelamento amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço, ao possibilitar também a participação de pequenas e médias empresas nas licitações.

Nessa perspectiva, a Súmula nº 114 desta Corte estabelece:

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.

O Tribunal de Contas da União vem se manifestando no sentido de que o parcelamento do objeto deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou à Administração<sup>5</sup>:

3. As principais irregularidades/impropriedades apuradas neste processo disseram respeito, em suma, a: a) presença de cláusulas restritivas de competitividade no edital; b) falta de demonstração da inviabilidade de parcelamento do objeto;

(...) 9.4.1.3 inclusão em um único grupo, para adjudicação em conjunto, dos serviços de outsourcing de impressão e dos serviços de plotagem, sem a demonstração da vantagem dessa opção diante da perda de competição que ela acarreta, infringindo o art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993, e a Súmula TCU 247;

(...) 15. No que se refere à falta de parcelamento do objeto, também considero que os responsáveis não conseguiram refutá-las. A principal justificativa para tanto foi a de que não haveria garantia mínima de contratação em relação ao serviço de plotagem, assim sua junção com o serviço de outsourcing de impressão visava a evitar que a licitação fosse deserta. Os defendentes aduziram, ainda, que a competitividade do certame não ficou

---

<sup>5</sup> Acórdão AC-3009-48/15-P. Processo nº 003.377/2015-6, Representação. Relator: Ministro Bruno Dantas. Plenário, sessão de 25/11/15.

prejudicada, pois, na fase de planejamento, havia sido verificada a existência de empresas que poderiam fornecer os dois serviços conjuntamente.

16. Ora, conforme pontuou a Selog, há uma flagrante contradição entre a afirmação de que não haveria garantia mínima de contratação do serviço e a previsão de quantidades expressivas de contratação de plotagem no termo de referência. Vale frisar que o serviço de plotagem correspondia a 45% do valor da contratação, equivalente a mais de R\$7 milhões em doze meses. Portanto, o argumento não é razoável. Ademais, a simples existência de empresas que pudessem oferecer o serviço não é suficiente para justificar a ausência de parcelamento do objeto quando viável, pois o parcelamento deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou à Administração, o que não é o caso. Nesse sentido, são os Acórdãos 491/2012 - e 3.155/2011 - ambos do Plenário, entre outros. (grifo nosso)

Conforme relatado, no caso dos autos, o item 1.1 do edital (fl. 164) definiu o objeto do certame como “registro de preços para a prestação de serviços de apoio operacional à administração e gerenciamento do abastecimento através de postos credenciados e da manutenção da frota através do fornecimento de cartões magnéticos para serem utilizados em veículos oficiais (...)”.

De acordo com o modelo de proposta de preços constante do Anexo II do instrumento convocatório (fls. 177/179), o valor estimado dos serviços de gestão da manutenção dos automóveis era equivalente a R\$728.000,00 (setecentos e vinte e oito mil reais), enquanto o de abastecimento correspondia a R\$1.144.000,00 (um milhão cento e quarenta e quatro mil reais).

Entretanto, o critério de julgamento das propostas, estipulado nos Itens 5.1 e 6.2.4 do pregão (fls. 167 e 169), foi o de “menor taxa administrativa” a ser aplicada “sobre o montante global do contrato”.

Destarte, como bem colocado pelo Órgão Ministerial, a ausência de parcelamento do objeto licitado representou ofensa ao prescrito no art. 23, § 1º, c/c art. 3º, § 1º, ambos, da Lei nº 8.666/93, uma vez que a reunião, em lote único, de serviços com atributos díspares, restringe a competitividade do certame e frustra a obtenção da proposta ideal para a Administração Pública, como demonstrado.

Frise-se, ainda, que a escassa argumentação dos responsáveis não foi capaz de comprovar a inviabilidade técnica e econômica do fracionamento do objeto em dois lotes, não tendo sido apresentada, ademais, justificativa para a opção pelo não parcelamento dos serviços na fase interna do certame.

Por todo o exposto, julgo procedente o apontamento ministerial.

#### B.6) Da vedação de apresentação de taxa de administração menor ou igual a zero

O Órgão Ministerial afirmou, às fls. 260/260v, que os itens 6.2.6 e 7.5 do instrumento convocatório (fl. 170) teriam contrariado o preceito do art. 3º da Lei nº 10.520/02, na medida em que o presente processo não foi instruído com justificativa técnica capaz de amparar a vedação à oferta de proposta com taxa de administração igual ou menor que zero.

Destacou, ainda, que, apesar da sobredita proibição, ao se realizar consulta ao sítio eletrônico do município, à época, foi possível verificar que a taxa efetivamente contratada correspondeu a zero, haja vista a coincidência entre os valores pactuados (fls. 368/371) e aqueles inscritos no item 6.2.4 do edital (fls. 169/170) e em seu Anexo II (fls. 177/179).

Em sua defesa, os responsáveis limitaram-se a arguir que a vedação em foco teve o intuito de impedir o oferecimento de propostas inexequíveis pelos licitantes, estando as regras editalícias em consonância com o art. 48, II, da Lei nº 8.666/93 (fl. 278).

Posteriormente, a 4ª CFM, concluiu, às fls. 511v/513 de seu relatório, pela manutenção da irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas, posto que a proibição apriorística e injustificada de um patamar mínimo, abaixo do qual não se admitiria a fixação de taxa de administração para a remuneração dos serviços de gestão a serem contratados pela municipalidade, redundaria em infração ao disposto no art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, c/c art. 3º da Lei nº 10.520/02.

Ademais, para a Unidade Técnica, o argumento da defesa, segundo o qual a vedação à taxa de administração igual ou menor que zero teve o escopo de afastar propostas inexequíveis, não mereceu prosperar, pois, além dessa tese desconsiderar a existência de mecanismos de remuneração adicionais da contratada – distintos da contrapartida financeira a cargo da Administração Pública –, a inexequibilidade decorrente da lei tem caráter meramente relativo, sendo passível de prova em contrário, de acordo com as circunstâncias, como se depreende do art. 48, II, da Lei de Licitações e do teor da Súmula nº 262 do TCU.

Assim, os técnicos desta Corte consideraram que a aceitação de propostas comerciais contemplando taxas administrativas negativas ou com valor equivalente a zero não constitui, necessariamente, violação ao art. 44, §3º, da Lei nº 8.666/93, haja vista que a efetiva caracterização de uma oferta como inexequível pressupõe, de maneira intransponível, o cotejo, caso a caso, do preço sugerido com as condições e critérios objetivamente estipulados no instrumento convocatório.

Com efeito, assiste razão ao Órgão Técnico, pois este Tribunal de Contas reconheceu, no âmbito da decisão proferida pela Primeira Câmara, nos autos da Denúncia nº 1.054.094, de relatoria do conselheiro substituto Adonias Monteiro, na sessão do dia 04/06/19, a possibilidade de aplicação de taxas de administração inferiores ou iguais a zero, tendo nela adotado, ainda, o posicionamento do TCU no tocante à necessidade de demonstração da exequibilidade das propostas, a qual deverá ser avaliada em cada situação fática. Veja-se:

Mediante análise dos autos, verifiquei que os itens 7.1 e 7.2 do instrumento convocatório, à fl. 177, dispõem o seguinte:

#### CAPÍTULO SÉTIMO – DA CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS COMERCIAIS (PREÇOS)

7.1 As propostas comerciais serão analisadas verificando-se o atendimento a todas as especificações e condições estabelecidas neste Edital, sendo imediatamente desclassificadas aqueles que estiverem em desacordo.

7.2 O(a) Pregoeiro(a) classificará as propostas apresentadas, em ordem decrescente, a partir daquela de **maior taxa de administração negativa**. (grifo no original)

O critério de julgamento das propostas foi estipulado nos itens 2.1 e 2.2 do Anexo A (fls. 188/189):

#### 2 DO JULGAMENTO

2.1 O Critério de julgamento das propostas será o de **MENOR PREÇO** ofertado, para o período de 12 (doze) meses, com **TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA**, que incidirá sobre o valor dos créditos solicitados. Os Licitantes deverão apresentar a **TAXA DE ADMINISTRAÇÃO NEGATIVA**, com no máximo, 02 (duas) casas decimais.

2.1.1 O percentual a ser apresentado pelas Licitantes deverá equivaler, na prática, à concessão de no mínimo 4,00% de desconto no valor de cada compra a ser efetuada pela Copasa/MG. (grifo no original)

Desse modo, conforme consta na decisão de fls. 316/318, verifico que esse modelo de contratação vem sendo admitido por esta Casa, a exemplo do que foi decidido pela Primeira Câmara na Denúncia n. 884769, de relatoria da Conselheira Adriene Andrade, Sessão de 13/12/2016, assim ementada:

DENÚNCIA. PREGÃO. FORNECIMENTO DE TÍQUETE REFEIÇÃO E ALIMENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA FASE INTERNA E NO EDITAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. VANTAGEM ECONÔMICA PARA A ADMINISTRAÇÃO NA CONTRATAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.(...)14. Nas licitações voltadas à contratação de fornecimento de vale refeição ou alimentação, a taxa de administração pode corresponder a um valor zero ou ser negativa, uma vez que as empresas contratadas, além da taxa de administração recebida do Poder Público, são remuneradas por outras fontes, como, por exemplo: (14.1) o resultado das aplicações financeiras do montante recebido da Administração Pública (correspondente aos benefícios a serem repassados aos servidores públicos na forma de vale refeição ou alimentação) no período compreendido entre a sua disponibilização pela Administração Pública e o seu repasse ao estabelecimento comercial credenciado; e (14.2) “comissões” recebidas dos estabelecimentos comerciais credenciados.

Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) considera que o oferecimento de propostas com taxa de administração zero ou negativa não as torna, de plano, inexequíveis, devendo ser avaliada sua exequibilidade no caso concreto. Sobre o tema, o referido órgão de controle já proferiu a seguinte deliberação:

9.2. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul de que proibição do oferecimento de proposta com taxa de administração zero ou negativa contida nos itens 8.3.1 do Pregão Eletrônico 2/2018 e 2.3 do respectivo termo de referência contraria o entendimento desta Corte de Contas de que, em processos licitatórios custeados com recursos federais para operacionalização de vale-refeição, vale-alimentação, vale-combustível e cartão combustível, deve ser avaliado, no caso concreto, se a admissão de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero é exequível, a partir de critérios previamente fixados no edital (Decisão 38/1996 - Plenário e Acórdão n. 1556/2014 - Segunda Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues, Processo 004.759/2018-4, Tipo de processo REPRESENTAÇÃO (REPR), Data da sessão 13/03/2018).

Desse modo, diante da ausência de apresentação de justificativa para a vedação editalícia às taxas administrativas negativas ou equivalentes a zero, reputo procedente o apontamento ministerial em apreço.

#### B.7) Da exigência de Certidões Negativas de Débitos

A representante do Ministério Público de Contas apontou, às fls. 260v/261, que o item 8.3 do edital (fl. 171) teria afrontado a norma dos arts. 27, IV, e 29, III e IV, ambos, da Lei nº 8.666/93, ao especificar a Certidão Negativa de Débitos como único documento apto a comprovar a situação de regularidade dos licitantes perante a Justiça do Trabalho e as Fazendas Federal, Estadual e Municipal.

Regularmente citados, os responsáveis argumentaram, à fl. 279, que, em virtude de os arts. 205 e 206 do Código Tributário Nacional – CTN terem admitido tanto a Certidão Negativa de Débitos quanto a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa como meios legítimos de se demonstrar a regularidade fiscal dos licitantes, esses já estariam resguardados pela lei, independentemente da existência de previsões editalícias, ou seja, de se fazer constar expressamente no instrumento convocatório tais disposições.

Ao examinar os presentes autos, a 4ª CFM esclareceu, às fls. 513/514, que, consoante o enunciado da Súmula nº 283 do TCU, a Administração deve se abster de exigir, nos editais de licitação, a apresentação de Certidão Negativa de Débitos como documento indispensável à habilitação dos eventuais interessados em participar dos certames.

Ressaltou, ainda, que o entendimento acima, o qual deve ser aplicado, por extensão, à prova da regularidade trabalhista, parte do pressuposto de que a regra do art. 29 da Lei nº 8.666/93 obsta que se exija do licitante um tipo exclusivo de certidão, bastando que lhe seja demandada a prova de sua regularidade fiscal ou trabalhista, ainda que, para tanto, ele apresente Certidão Positiva com Efeitos de Negativa.

No entanto, segundo a equipe técnica, essa orientação vem sendo mitigada devido ao reconhecimento de que os arts. 205 e 206 do Código Tributário Nacional e o §2º do art. 642-A da Consolidação das Leis do Trabalho garantem a equivalência entre as Certidões Negativa e Positiva com Efeitos de Negativa. Afinal, com a equiparação legal das aludidas certidões, seria irrelevante qual a documentação especificada no bojo do instrumento convocatório, pois, o gestor público estaria compelido por lei a aceitar ambos os documentos para fins de demonstração da regularidade fiscal e trabalhista do licitante.

Da análise das fls. 282/493 do processo, que correspondem à fase externa do pregão, os técnicos desta Corte observaram, outrossim, que, malgrado o item 8.3 do edital tenha mencionado unicamente a Certidão Negativa como título necessário à habilitação dos interessados, o pregoeiro responsável pela condução do certame, Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, admitiu como válidas duas Certidões Positivas com Efeitos de Negativas (fls. 334 e 336), deferindo, assim, a habilitação da empresa Trivale Administração Ltda. (fl. 362).

Concluíram, ao final de seu exame, que a impropriedade averiguada no instrumento convocatório constituiu mera “atecnicidade redacional”, o que elide a configuração de irregularidade grave capaz de justificar a responsabilização pessoal dos agentes públicos.

De fato, no que diz respeito às certidões negativas tributárias, conforme dito alhures, o CTN equipara, expressamente, no art. 205, às Certidões Negativas de Débitos, as certidões que atestem “a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa” (Certidão Positiva com Efeitos de Negativa).

Diante disso, se a própria lei determina que a Certidão Positiva com Efeito de Negativa produz os mesmos efeitos das certidões negativas, não compete ao gestor fazer distinção entre elas, de modo que, prevendo a aceitação de Certidão Negativa de Débitos, deverá obrigatoriamente receber a Certidão Positiva com Efeito de Negativa como apta à comprovação da regularidade fiscal dos licitantes. O mesmo raciocínio é aplicável às certidões de débitos trabalhistas.

Diante disso e considerando que as Certidões Positivas com Efeitos de Negativas foram aceitas pelo pregoeiro municipal, acolho o entendimento técnico e desconsidero o apontamento ministerial.

#### B.8) Da deficiência do Termo de Referência

O *Parquet* de Contas indicou, às fls. 261v/262, que o Termo de Referência, que compõe o Anexo I do edital do Pregão Presencial nº 175/15 (fls. 175/177), estaria incompleto, por não conter, em sua integralidade, os elementos necessários à sua perfeita caracterização, consoante orientação do Tribunal de Contas da União e previsão do art. 8º, II, do Decreto Federal nº 3.555/00.

Os responsáveis, por seu turno, alegaram, às fls. 279/280, que o Termo de Referência em foco havia atendido às exigências para a presente licitação, sendo as imposições e os requisitos fixados pelo sobredito decreto aplicáveis apenas no âmbito da União.

Em análise de fls. 514v/515v, a 4ª CFM acompanhou o entendimento ministerial, devido à insuficiência do Termo de Referência, no que tange à descrição precária do objeto licitado e à ausência de descrição dos métodos de execução dos serviços contratados, o que propiciaria a celebração de contratos sem mecanismos de controle adequados, potencializando-se, assim, o risco de desperdício de recursos públicos.

Mencionou, ademais, que o art. 4º, XX, do Decreto Estadual nº 44.786/08, c/c art. 8º, II, do Decreto Federal nº 3.555/00 estipulam que o Termo de Referência deve apresentar os elementos mínimos necessários à verificação dos seguintes aspectos: (a) compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária; (b) julgamento e classificação das propostas, considerando os preços praticados no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços; (c) definição da estratégia de suprimento; (d) estabelecimento dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço; (e) delimitação do prazo de execução do contrato.

Por fim, registrou que, ao contrário do que os defendentes sustentaram, nada impede que as premissas do Decreto Federal nº 3.555/00, ou mesmo do Decreto Estadual nº 44.786/08, sejam adotadas como referenciais normativos para a avaliação da regularidade do Pregão Presencial nº 175/15. Afinal, o preâmbulo do edital somente fez menção às Leis nºs 8.666/93 e 10.520/02, inexistindo remissão a regulamento específico, tendo, ainda, o item 14.5 do instrumento convocatório (fl. 174) previsto, explicitamente, a aplicação subsidiária do Decreto Federal nº 3.555/00 ao presente certame, para a solução dos casos omissos.

Sobre essa questão, cumpre salientar que o Termo de Referência é o documento que substitui o Projeto Básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, constituindo elemento de suma importância, o qual descreve minuciosamente todos os elementos imprescindíveis para a formalização da contratação.

A esse respeito, ensina Marçal Justen Filho:

O dito “termo de referência” consiste na formalização documental das avaliações da Administração acerca disso tudo. Nele se evidenciarão as projeções administrativas acerca da futura contratação, de molde a assegurar que a Administração disponha de todas as informações necessárias a determinar a necessidade, a viabilidade e a conveniência da contratação.<sup>6</sup>

Ainda que não haja previsão expressa quanto à obrigatoriedade de o Termo de Referência constar como anexo do edital, deve-se aplicar subsidiariamente ao pregão a regra do art. 40, §2º, I, da Lei nº 8.666/93, que impõe a necessidade de anexação do Projeto Básico ao instrumento convocatório, contendo os seguintes elementos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

X - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do

---

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico*. 3ed. São Paulo: Dialética.2004. p. 70.

empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

É indispensável, portanto, que o Termo de Referência contenha todos os elementos necessários à elaboração das propostas, especialmente para “evitar que o Poder Público se veja obrigado a arcar com soluções e custos operacionais adicionais, não previstos no contrato, ou, ainda, que sofra o ônus de custear uma atividade executada de maneira diversa da pretendida, por simples falta de previsão no instrumento de planejamento”<sup>7</sup>.

Compulsando os autos, nota-se, nos termos da manifestação técnica, que o documento de fls. 175/177, designado como Termo de Referência, é, de fato, bastante precário quanto à caracterização detalhada da pretensa contratação, na medida em que não define, por exemplo, os métodos de execução dos serviços contratados, o que representa clara violação ao teor do art. 4º, XX, do Decreto Estadual nº 44.786/08, c/c art. 8º, II, do Decreto Federal nº 3.555/00.

Assim sendo, considero procedente o apontamento ministerial.

#### B.9) Da divergência quanto à prorrogação da vigência do contrato

O Órgão Ministerial informou, à fl. 262, que o item 13.1 do edital (fl. 174) traria previsão em sentido contrário àquela contida na Cláusula Terceira da minuta contratual (fl. 183), que integra o Anexo VI do instrumento convocatório, no que concerne à possibilidade de prorrogação do ajuste decorrente do pregão.

Diante da prevalência das determinações editalícias, o Ministério Público de Contas solicitou a intimação dos responsáveis para que realizassem a alteração da minuta de contrato ou, em caso de já ter sido firmado o respectivo instrumento, deixarem de prorrogar o prazo de vigência inicial.

Em sede de defesa, os responsáveis aduziram, à fl. 280, que a despeito da contradição apurada, o Contrato nº 59, resultante do Pregão Presencial nº 175/15, fora pactuado sem prorrogação.

Remetidos os autos à 4ª CFM, essa asseverou, às fls. 515v/516, que, existindo divergências, as cláusulas do edital prevalecerão sobre as regras contratuais não apenas em virtude do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado pelo *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93,

---

<sup>7</sup> TCEMG, Denúncia nº 875.344, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Segunda Câmara, sessão de 14/11/13.

mas, porque, em se tratando de licitação para registro de preços, a dilação do prazo de vigência da ata assinada é vedada pelo art. 12 do Decreto Federal nº 7.892/13.

Em consulta ao SICOM, efetuada em meados de 2016, os técnicos desta Corte observaram, outrossim, que foi realizado novo certame para contratação do mesmo objeto (Procedimento Licitatório nº 54/16), cuja data de abertura (14/06/16) se aproximou do término da vigência do ajuste anteriormente entabulado, o qual fora assinado em 23/06/15, com duração de 12 (doze) meses, o que reforça o entendimento de que o contrato precedente não teve seu prazo postergado.

Ante o narrado, havendo predominado a imposição editalícia e considerando que a contradição apontada pelo *Parquet* de Contas não gerou prejuízos no caso concreto, entendo que a falha em tela constituiu mera irregularidade formal, não ensejando a responsabilização dos agentes políticos.

Determino, todavia, a expedição de recomendação para que, em futuras licitações, a Administração Pública do Município de Guimarães observe a necessária adequação das cláusulas da minuta contratual aos termos do instrumento convocatório.

#### **Da responsabilidade pelas falhas apuradas no ato convocatório**

A análise das falhas apuradas nos presentes autos permite distinguir entre aquelas imputáveis aos responsáveis pelo conteúdo do edital (tópicos A.1, B.6 e B.8) e aquelas de responsabilidade dos agentes que instruíram a fase interna do procedimento (tópicos B.2, B.3, B.4 e B.5).

Quanto às primeiras, que dizem respeito à exigência excessiva de comprovação de rede credenciada pelo licitante, à vedação à apresentação de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero e à deficiência do termo de referência, entendo que devem ser atribuídas aos responsáveis pelo conteúdo do edital, ou seja seus subscritores.

Compulsando os autos, verifico, às fls. 175 e 177, que a Senhora Maria da Glória dos Reis, então prefeita, e o Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro à época, são os signatários do edital e do termo de referência. É possível concluir, assim, que tendo atuado de maneira livre, consciente e voluntária, suas condutas foram decisivas para a concretização das irregularidades, de modo que devem ser responsabilizados pelas falhas atinentes às cláusulas restritivas à competitividade constantes no ato convocatório.

Destarte, como caracterizaram grave infração às normas legais, entendo pela aplicação de multa aos responsáveis, no valor total de R\$3.000,00 (três mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte, sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada irregularidade.

No que se refere às irregularidades atinentes à fase interna do certame, quais sejam a insuficiência da motivação para escolha do modelo de contratação adotado, a deficiência na pesquisa de preços realizada, a ausência de estimativa do quantitativo a ser adquirido e a ausência de justificativa para a inviabilidade de parcelamento do objeto, cumpre verificar, a partir da documentação existente no processo, se há elementos que indiquem a possibilidade de atribuir responsabilidade à prefeita ou ao pregoeiro, únicos agentes citados no processo.

Isso porque, em regra, as justificativas técnicas que antecedem a abertura do certame, quanto ao modelo de contratação, aos preços aceitáveis, aos quantitativos a serem adquiridos e à divisão do objeto em lotes não são atribuições típicas nem do chefe do Poder Executivo nem do pregoeiro, mas dos responsáveis pelo setor solicitante, no caso a secretaria responsável pelo controle da frota ou o setor de transportes.

Sobre esse aspecto, cumpre enfatizar que a fase interna do procedimento, como um todo, não está suficientemente instruída, dela constando, basicamente, a pesquisa de preços realizada (fls.

66/69), a autuação do processo efetuada pela pregoeira e pela equipe de apoio (fl. 70), a autorização para abertura do processo licitatório assinada pela prefeita (fl. 71), a portaria que designou comissão permanente de licitação (fls. 72/73), a indicação e reserva de recursos orçamentários e financeiros de responsabilidade do contador e do tesoureiro (fls. 74/76), a minuta do edital e de seus anexos (fls. 77/102), o parecer jurídico sobre a contratação firmado por procuradora municipal (fl. 104) e as publicações do aviso de licitação (fls. 105/108).

A insuficiência de instrução dessa etapa do procedimento denota a precariedade da estrutura administrativa e dos processos de trabalho adotados no âmbito do Município de Guimarães à época, o que pode ser confirmado pelo significativo número de irregularidades relacionadas à ausência de suficiente motivação dos atos administrativos praticados ao longo do procedimento.

No presente caso, a prefeita participou da fase interna tão somente autorizando a abertura do procedimento licitatório e o pregoeiro autuando o processo e promovendo a publicação do aviso de licitação. Em razão disso, considero não ser possível concluir pela responsabilidade desses agentes públicos, fazendo-se necessário recomendar que o Município de Guimarães aprimore seus processos de trabalho, observando o princípio da segregação de funções e garantindo a adequada motivação dos atos praticados ao longo dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à demonstração das análises de custo/benefício que fundamentam as decisões administrativas atinentes aos modelos de contratação adotados, aos quantitativos dos objetos licitados e ao parcelamento ou não dos objetos em lotes, imprimindo, assim, maior transparência aos procedimentos.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, julgo procedente a denúncia oferecida pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda., em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, deflagrado pelo Município de Guimarães, e considero irregulares:

- a) a exigência contida nos itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital atinente à necessidade de comprovação de vasta rede credenciada pelo licitante;
- b) a insuficiência da motivação do ato administrativo, a ausência de justificativa técnica e a demonstração da eficiência e economicidade do modelo de contratação adotado para o gerenciamento da frota pelo município;
- c) a deficiência na pesquisa de preços realizada antes da abertura do certame;
- d) a ausência de estimativa do quantitativo a ser adquirido e de estudos técnicos que motivassem a demanda municipal;
- e) a ausência de justificativa para a inviabilidade de parcelamento do objeto;
- f) a vedação injustificada à apresentação, pelos licitantes, de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero;
- g) a deficiência do termo de referência, por não definir os métodos de execução dos serviços contratados.

Diante disso, aplico multa à Senhora Maria da Glória dos Reis, então prefeita, e ao Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro do Município de Guimarães à época, ambos subscritores do ato convocatório, no valor de R\$1.000,00 (mil reais) pelas irregularidades descritas nos itens *a, f e g*, totalizando R\$3.000,00 (três mil reais) para cada um.

Deixo de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades descritas nos itens *b, c, d e e*, nos termos da fundamentação.

Recomendo que o Município de Guimarães aprimore seus processos de trabalho, observando o princípio da segregação de funções e garantindo a adequada motivação dos atos praticados ao longo dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à demonstração das análises de custo/benefício que fundamentam as decisões administrativas atinentes aos modelos de contratação adotados, aos quantitativos dos objetos licitados e ao parcelamento ou não dos objetos em lotes, imprimindo, assim, maior transparência aos procedimentos.

Recomendo, por fim, que, em futuras licitações, a Administração Pública do Município de Guimarães observe a necessária adequação das cláusulas da minuta contratual aos termos do instrumento convocatório.

Intimem-se as partes acerca do teor desta decisão.

Após o trânsito em julgado da decisão e a promoção das medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

## 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 das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar procedente a denúncia oferecida pela empresa Link Card Administração de Benefícios Ltda., em face do Procedimento Licitatório nº 62/14, Pregão Presencial nº 175/14, deflagrado pelo Município de Guimarães; e considerar irregulares: **a)** a exigência contida nos itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital, atinente à necessidade de comprovação de vasta rede credenciada pelo licitante, sem a competente justificativa técnica para tanto; **b)** a insuficiência da motivação do ato administrativo, a ausência de justificativa técnica e a demonstração da eficiência e economicidade do modelo de contratação adotado para o gerenciamento da frota pelo município; **c)** a deficiência na pesquisa de preços realizada antes da abertura do certame; **d)** a ausência de estimativa do quantitativo a ser adquirido e de estudos técnicos que motivassem a demanda municipal; **e)** a ausência de justificativa para a inviabilidade de parcelamento do objeto; **f)** a vedação injustificada à apresentação, pelos licitantes, de proposta com taxa de administração negativa ou igual a zero; **g)** a deficiência do termo de referência, por não definir os métodos de execução dos serviços contratados; **II)** aplicar multa à Senhora Maria da Glória dos Reis, então prefeita, e ao Senhor Eder Leidson de Souza Rodrigues, pregoeiro do Município de Guimarães à época, ambos subscritores do ato convocatório, no valor de R\$1.000,00 (mil reais) pelas irregularidades descritas nos itens *a, f e g*, totalizando R\$3.000,00 (três mil reais) para cada um; **III)** deixar de aplicar multa aos responsáveis pelas irregularidades descritas nos itens *b, c, d e e*, nos termos da fundamentação; **IV)** recomendar que o Município de Guimarães aprimore seus processos de trabalho, observando o princípio da segregação de funções e garantindo a adequada motivação dos atos praticados ao longo dos procedimentos licitatórios, especialmente quanto à demonstração das análises de custo/benefício que fundamentam as decisões administrativas atinentes aos modelos de contratação adotados, aos quantitativos dos objetos licitados e ao parcelamento ou não dos objetos em lotes, imprimindo, assim, maior transparência aos procedimentos; **V)** recomendar, por fim, que, em futuras licitações, a Administração Pública do Município de Guimarães observe a necessária adequação das cláusulas da minuta contratual aos termos do instrumento convocatório; **VI)** determinar a intimação das partes acerca do teor desta decisão;

VII) determinar, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

(assinado digitalmente)

mp/tp

**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**

