

**Processo:** 1007589  
**Natureza:** RECURSO ORDINÁRIO  
**Recorrente:** José Roberto Luiz  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Augusto de Lima  
**Processo referente:** Denúncia n. 958374  
**MPTC:** Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

**TRIBUNAL PLENO – 12/8/2020**

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. DENÚNCIA. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. INDICAÇÃO DE OFICINAS CREDENCIADAS PELA PREFEITURA. EXIGÊNCIA RESTRITIVA DE AMPLA REDE CREDENCIADA. AUSÊNCIA DE ECONOMICIDADE DO CERTAME. IRREGULARIDADES AFASTADAS. PROVIMENTO AO RECURSO. REFORMA DO ACÓRDÃO. DESCONSTITUIÇÃO DAS MULTAS.

1. A falta de elaboração da devida justificativa pelo não parcelamento do objeto é irregularidade que se dá na fase de planejamento, devendo por ela ser responsabilizados os agentes públicos atuantes nessa fase e, conforme as circunstâncias, a autoridade homologadora do procedimento licitatório, e não aquele que atuou exclusivamente como pregoeiro.
2. Os agentes públicos municipais – que receberam citação para, querendo, apresentar “defesa acerca dos apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas” – não chegaram a ser citados para se defenderem quanto à indicação de oficinas credenciadas, nem quanto à não comprovação da economicidade do modelo de contratação, irregularidades apontadas apenas na petição da denunciante, mas não no parecer ministerial, devendo ser desconstituídas as respectivas multas.
3. As cláusulas editalícias, que exigiam ampla rede credenciada, devem ser interpretadas no contexto de todo o edital do pregão presencial e até mesmo das especificidades da frota de veículos e máquinas pesadas do município, não havendo como afirmar, com segurança, que restringiram a competição no certame, motivo pelo qual deve ser afastada a irregularidade.
4. Ainda tivesse havido citação para apresentação de defesa relativamente à não comprovação da economicidade, por tal irregularidade não poderia ser responsabilizado o recorrente, que, como pregoeiro, não participou da fase de planejamento, na qual deveria ter sido devidamente justificada a opção pela contratação do gerenciamento de frota.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) conhecer do presente Recurso Ordinário, preliminarmente, por unanimidade, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, nos termos do voto do Relator;
- II) dar provimento ao recurso ordinário, no mérito, por maioria, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Gilberto Diniz, para desconstituir as quatro multas no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) cada uma, as quais foram impostas ao Sr. José Roberto Luiz, no acórdão recorrido;
- III) determinar o cumprimento das disposições regimentais pertinentes, devendo o recorrente ser intimado pela via postal e, ao final, arquivados os autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Vencido, no mérito, o Relator.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de agosto de 2020.

MAURI TORRES  
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA  
Relator

GILBERTO DINIZ  
Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 3/6/2020**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

**I – RELATÓRIO**

Tratam-se os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. José Roberto Luiz, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal, em sessão do dia 29/11/2016, nos autos da Denúncia nº 958.374. (Acórdão às fls. 393/397 do processo principal)

O processo principal trata de denúncia feita pela empresa Brasil Máquinas e Veículos Ltda., em face do Pregão Presencial nº 028/2015, deflagrado pelo Município de Augusto de Lima, com intuito de “registro de preços para eventual contratação do serviço de implantação e operação de gerenciamento da frota de veículos e máquinas da Prefeitura de Augusto de Lima, por meio de sistema informatizado, com utilização de tecnologia de cartão eletrônico, para manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças, componentes, acessórios e materiais”.

A Primeira Câmara decidiu por multar o Sr. José Roberto Luiz, pregoeiro, no seguinte 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 e, conseqüentemente, julgar irregulares: a) o não parcelamento do objeto imotivadamente; b) a indicação pela Prefeitura de oficinas a serem credenciadas pela empresa gerenciadora; c) as cláusulas 3.2 e 3.5 do edital da Pregão Presencial n. 028/2015, que restringiram a competitividade do certame; d) a não comprovação da economicidade do modelo de contratação; II) aplicar ao Sr. José Roberto Luiz, pregoeiro do Município de Augusto de Lima, multa no valor total de R\$8.000,00 (oito mil reais), em face das irregularidades descritas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” da conclusão, sendo o valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada irregularidade, nos termos do disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal; III) determinar, por fim, a intimação do denunciante e do denunciado. Após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

O recorrente, quanto ao não parcelamento do objeto, alegou que “*parcelar o objeto licitado inviabilizaria totalmente o objeto da contratação do sistema de gerenciamento de frota, haja vista que além de controlar os custos de manutenção da frota (serviços e peças) disponibiliza ao gestor relatórios gerenciais do custo de cada veículo, para que possa, por exemplo, decidir pela alienação do mesmo, por estar inviável sua manutenção.*”

No que se refere à indicação pela Prefeitura de oficinas a serem credenciadas, o recorrente argumentou que “*tais dispositivos não indicam as credenciadas que deverão ser contratadas, mas apenas exige que a licitante vencedora mantenha o sistema aberto ao credenciamento de novos estabelecimentos, bem como novas localidades.*”

Quanto às cláusulas 3.2 e 3.5, que restringiram a competitividade do certame, em sua defesa, o pregoeiro afirmou que “*(...) a razão pela contratação do objeto através da adoção do modelo de gerenciamento de frota, é exatamente ampliar as possibilidades de prestação dos serviços pelos locais nos quais os veículos da frota se deslocam frequentemente.*”

Por fim, em relação à não comprovação da economicidade do modelo de contratação, o recorrente arguiu que “(...) o objeto do edital trata-se de serviço/aquisições incertas, pois, não há como prever plenamente quando um veículo ou máquina apresentará defeito, se apresentará, tão pouco se necessitará, para solução do problema de troca de peças. ”

Foram os autos submetidos à análise da Unidade Técnica, que opinou pela manutenção das irregularidades e da multa aplicada.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas seguiu as razões apresentadas pela Unidade Técnica e opinou também pelo não provimento do recurso.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 Admissibilidade do recurso

De início, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, conheço do presente recurso, ratificando meu juízo de admissibilidade realizado anteriormente à fl. 23.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Conheço.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também conheço, Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

ADMITIDO O RECURSO.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

### II.2 Mérito recursal

#### II.2.1 Não parcelamento do objeto

A Primeira Câmara condenou o recorrente pelo não parcelamento do objeto licitado, e este alegou que o parcelamento inviabilizaria totalmente o objetivo da contratação, tendo em vista que os dois objetos juntos, manutenção da frota e aquisição de peças e serviços, disponibilizaria ao gestor relatórios gerenciais do custo de cada veículo, dando condições de decidir pela sua alienação, nos casos de ser inviável a sua manutenção.

É notório que o referido procedimento licitatório afrontou o disposto no artigo 23, parágrafos 1º e 2º, e artigo 15, inciso IV, ambos da Lei 8666/93. Isto é, os objetos licitados eram divisíveis e diversos; portanto, estes deveriam ter sido licitados separadamente de maneira a se obter um menor preço para cada e estimular a competição entre as empresas licitantes.

Ainda nesta linha, opinou a Unidade Técnica:

Há que se ressaltar, ainda, que, da forma como a licitação foi realizada, conforme se verifica no item 4.1.2, inc. I (fl. 83), a contratada (vencedora da licitação), credenciava oficinas multimarcas, centros automotivos, concessionárias, distribuidoras de peças e transporte de suspensão por guinchamento para remoções e socorro mecânico, sempre que fosse requisitado pela Prefeitura Municipal de Augusto de Lima, nas cidades previstas no item 03, ou seja, negociava esses serviços, livremente, com a empresa terceirizada credenciada, que não participou da licitação, havendo um risco de superfaturamento nos preços pagos.

Apesar de ser uma prática célere e desprovida de burocracia, conforme alegou o Recorrente, verifica-se ter havido afronta aos princípios da impessoalidade e burla ao procedimento licitatório, contrariando o art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, não procede a argumentação da defesa, sendo mantida a irregularidade apontada.

## II.2.2 Indicação de oficinas credenciadas pela Prefeitura

O recorrente também foi responsabilizado pela inclusão das cláusulas 3.2 e 3.5 no edital, que permitia que a Prefeitura indicasse oficinas a serem credenciadas pela empresa que iria gerenciar o cartão magnético, o que a Primeira Câmara considerou contrário ao princípio da impessoalidade, que rege a Administração Pública.

Em sua defesa, o recorrente alegou que as cláusulas citadas não são irregulares, uma vez que estas não indicam quais empresas deveriam ser contratadas, apenas diz para que a empresa vencedora do certame mantivesse sempre aberto o credenciamento de novos estabelecimentos, em diversas localidades.

Tendo em vista a esmerada análise realizada pelo Órgão Técnico, em observância ao princípio da eficiência e da economicidade, adoto as razões por esse apresentadas, acostadas às fls. 190 a 196 dos presentes autos, como o fundamento deste voto, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Motivação *per relationem* se caracteriza pela remissão que o ato judicial expressamente faz a outras manifestações ou peças processuais existentes nos autos, mesmo as produzidas pelas partes, pelo Ministério Público ou por autoridades públicas, cujo teor indique os fundamentos de fato e ou de direito que justifiquem a decisão emanada do Poder Judiciário. Precedente: MS 25.936-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-2007, Plenário, DJE de 18-9-2009. (<http://junior-dpj.blogspot.com.br/2011/11/tecnica-da-motivacao-per-relationem.html>)

Objetivou, a Administração Pública, com a realização desse certame, transferir à vencedora da licitação, a incumbência de gerenciar a frota de veículos municipal, por meio de um sistema informatizado, fornecendo, ao administrador público, um cartão magnético para que o mesmo pudesse contratar, sempre que necessitasse, de forma direta, empresas credenciadas pela licitante vencedora para a prestação de serviços mecânicos, mas que poderiam ser indicadas pelo próprio administrador municipal.

Dessa forma, a Prefeitura Municipal de Augusto de Lima, acabava escolhendo, de forma discricionária, dentre as inúmeras empresas credenciadas para o fornecimento de peças e serviços mecânicos, aquela que entendesse oportuna, apenas deduzindo, do cartão magnético que lhe fora fornecido, os preços cobrados pelas empresas, tratando-se de uma contratação direta, tendo em vista que, tais empresas conveniadas não participaram do certame, não apresentando nenhuma proposta de preço, não tendo, ainda, sido verificada a sua condição de habilitada para contratar com a administração pública, nem mesmo, se possuíam a qualificação técnica devida, ou seja, se prestavam bons serviços.

Em artigo publicado na Revista do TCU, número 116 de setembro de 2009, Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, prelecionam a respeito de rede credenciada por empresas gerenciadoras, a saber:

Trata-se, nesse modelo, de a Administração Pública transferir a empresa privada especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento de sua frota por meio de um sistema informatizado, cujo encargo principal é o de cuidar da manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra e transporte por guincho. Manutenção e fornecimento esses a serem executados por meio de rede credenciada de oficinas localizadas em âmbito estadual, regional ou nacional, ou seja, a empresa especializada contratada pela Administração gerencia a prestação de serviços a serem executados por outras empresas. **Há, portanto, duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que esta estabelecerá com as empresas executoras. [...]**

Pelo exposto, não assiste razão ao recorrente em relação a esta irregularidade, restando mantida a multa aplicada pelos Conselheiros da Primeira Câmara desta Corte de Contas.

### II.2.3 Exigência restritiva de ampla rede credenciada

Foi considerada procedente pela Primeira Câmara deste Tribunal a irregularidade apontada na denúncia de que a cláusula que exigia dos licitantes que tivessem, no mínimo, 52 estabelecimentos credenciados, distribuídos nos 05 municípios listados (Belo Horizonte, Sete Lagoas, Curvelo, Corinto e Montes Claros) era um dispositivo restritivo.

O recorrente sustentou que este modelo de gerenciamento da frota de veículos municipais foi adotado com intuito de ampliar as possibilidades de prestação dos serviços naqueles locais, os quais os veículos da frota municipal se deslocavam com mais frequência, para prestarem atendimentos na área da saúde, por exemplo.

Mais uma vez, valho-me da profunda análise feita pelo Órgão Técnico:

A irregularidade aqui apontada, não diz respeito à necessidade de se credenciar empresas naqueles municípios onde existe um maior tráfego de veículos municipais transportando pacientes advindos do Município de Augusto de Lima, para a realização de tratamento de saúde (Belo Horizonte, Sete Lagoas, Curvelo, Corinto e Montes Claros), mas, da existência no edital, dessa condição restritiva (de existirem, nesses municípios, o mínimo de 52 empresas conveniadas), quase impossível de ser atendida por inúmeros licitantes, que deixaram de participar do certame, por não atenderem a essa exigência, prejudicando a competição.

A respeito de cláusulas restritivas em editais de licitação, existem as seguintes recomendações do 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 2477/2009 Plenário).

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 2579/2009 Plenário).

As exigências editalícias devem limitar-se ao mínimo necessário para o cumprimento do objeto licitado, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame. (Acórdão 110/2007 Plenário).

Em relação às exigências editalícias em procedimentos licitatórios para “quarteirização”, inferem-se do artigo, já mencionado, publicado na Revista do TCU, nº 116 de setembro de 2009, 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.** (Grifo nosso)

Desta maneira, depreende-se que não assiste razão ao recorrente, restando mantida as irregularidades apontadas, tal como a multa aplicada pela Primeira Câmara.

#### II.2.4 Ausência de comprovação da economicidade desse tipo de contratação

Foi julgada procedente pelos Conselheiros da Primeira Câmara a irregularidade contida na denúncia de que o critério de menor preço, considerando custo para implantação e gerenciamento da frota de veículos, não garante que a Administração obtenha o menor preço no objeto formal, numa eventual manutenção e no fornecimento de peças.

Quanto a esta irregularidade, o recorrente argumentou que a licitação foi feita desta maneira haja vista a impossibilidade de se prever quais serviços seriam prestados e quais peças seriam necessárias aos reparos dos veículos da frota municipal e ainda, de se prever quais veículos iriam necessitar de reparos e quanto seria gasto no período contratual.

Ora, a simples aferição da taxa de administração como critério de avaliação das propostas nos traz uma situação totalmente distorcida, isto é, por menor que seja a taxa de administração e/ou de contratação, não se sabe o preço que será pago numa eventual manutenção, ou o preço de compra de uma peça, sendo assim, o menor preço ao início, pode se tornar um valor superfaturado no decorrer do contrato, o que, ao final, fere o princípio da economicidade.

De maneira a corroborar este entendimento, cito a análise feita pela Unidade Técnica:

Cabe ressaltar que, ainda que os serviços de manutenção e reparo de veículos da frota municipal sejam imprecisos, a forma mais econômica de se executá-los seria, sem dúvida, através da realização de uma licitação do tipo melhor preço e técnica, parcelando-se os

serviços e exigindo-se, no edital, que as licitantes tivessem, à disposição da Prefeitura Municipal, a qualquer hora, reboques, a fim de buscar os veículos nos locais em que houvesse a ocorrência de defeitos ou acidentes.

Ainda que esse novo modelo de contratação, através de cartão magnético, conforme alegado pelo Recorrente, apresente avanços no campo da celeridade e eficiência, não se pode afirmar serem os mais vantajosos para a Administração, tendo havido desrespeito ao princípio da economicidade, previsto no art. 37, “caput” da CF/88, razão pela qual, entende-se deva ser mantida a decisão contida no acórdão recorrido, que considerou irregular a ausência de comprovação da vantajosidade nesse tipo de contratação, também devendo permanecer a multa aplicada ao Pregoeiro, Sr. José Roberto Luiz, no valor de R\$2.000,00.

Sendo assim, é nítido que esta licitação feriu o princípio da economicidade, podendo se tornar prejudicial para os cofres públicos; portanto, não assiste razão ao recorrente ao questionar a decisão da Primeira Câmara.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, considerando que o recorrente não trouxe elementos capazes de reformar a decisão outrora proferida, e por entender que as irregularidades cometidas foram gravíssimas, capazes de gerar um enorme dano ao erário municipal, NEGOU PROVIMENTO ao presente Recurso Ordinário, restando inalterado o acórdão recorrido e mantida a determinação de aplicar multa ao Sr. José Roberto Luiz no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por cada irregularidade praticada, totalizando o valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

### **RETORNO DE VISTA**

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**TRIBUNAL PLENO – 12/8/2020**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se do recurso ordinário interposto pelo Sr. José Roberto Luiz, pregoeiro na Prefeitura Municipal de Augusto de Lima, em 2015, em face do acórdão a que, ao julgar o processo de Denúncia nº 958.374, chegou o Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 29/11/2016, nestes termos:

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 e, conseqüentemente, julgar irregulares: a) o não parcelamento do objeto imotivadamente; b) a indicação pela Prefeitura de oficinas a serem credenciadas pela empresa gerenciadora; c) as cláusulas 3.2 e 3.5 do edital da Pregão Presencial n. 028/2015, que restringiram a competitividade do certame; d) a não comprovação da economicidade do modelo de contratação; II) aplicar ao Sr. José Roberto Luiz, pregoeiro do Município de Augusto de Lima, multa no valor total de R\$8.000,00 (oito mil reais), em face das irregularidades descritas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” da conclusão, sendo o valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada irregularidade, nos termos do disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal; III) determinar, por fim, a intimação do denunciante e do denunciado. Após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Na Sessão Plenária de 3/6/2020, admitido o recurso, o Relator, Conselheiro José Alves Viana, apresentou voto, com esta conclusão:

... considerando que o recorrente não trouxe elementos capazes de reformar a decisão outrora proferida, e por entender que as irregularidades cometidas foram gravíssimas, capazes de gerar um enorme dano ao erário municipal, NEGO PROVIMENTO ao presente Recurso Ordinário, restando inalterado o acórdão recorrido e mantida a determinação de aplicar multa ao Sr. José Roberto Luiz no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por cada irregularidade praticada, totalizando o valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Ato contínuo, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, permito-me registrar que, na Sessão Plenária de 3/6/2020, foi, além de iniciado o julgamento do recurso ordinário interposto pelo Sr. José Roberto Luiz, também aprovado o parecer, da lavra do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que deu solução à Consulta nº 1.066.820, com esta conclusão:

É possível a contratação de empresa especializada, observadas as disposições da Lei n. 8.666/93, para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, incluindo o provimento de peças, acessórios, mão de obra etc., desde que essa opção esteja devidamente justificada na fase de planejamento, demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto.

Registro, mais, que, no processamento da denúncia que antecedeu o recurso sob exame, conforme despacho datado de 11/7/2016, fl. 346, houve citação para que os agentes públicos municipais, querendo, apresentassem “defesa acerca dos apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas”, não dos que haviam sido feitos pela denunciante.

Ora, tenho para mim que as multas que foram impostas no acórdão recorrido têm de ser reavaliadas à luz do recentíssimo parecer, dos supratranscritos termos da citação e das especificidades da frota de veículos e máquinas pesadas da Prefeitura Municipal de Augusto de Lima, conforme passo a expor nos tópicos seguintes.

### **Multa pelo não parcelamento do objeto, sem motivação**

Ao Sr. José Roberto Luiz foi imposta multa, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), porque julgado irregular “o não parcelamento do objeto imotivadamente”.

Essa irregularidade corresponde a apontamento que fora feito no parecer ministerial, fl. 344, nos seguintes termos:

... opina o Ministério Público de Contas pela necessidade de citação do Prefeito e do Pregoeiro Municipal, Srs. João Carlos Batista Borges e José Roberto Luiz, respectivamente, para que comprovem ser o não parcelamento do objeto licitado a escolha mais vantajosa para a Administração.

No acórdão recorrido, consignou-se que, “levando-se em consideração que a Prefeitura de Augusto de Lima imotivadamente deixou de observar a regra do parcelamento do objeto prevista na Lei de Licitações, restou prejudicada a aferição da vantagem do não parcelamento do objeto para a Administração.”

Com efeito, era – e continua a ser – fundada a preocupação diante de procedimento licitatório para contratação do objeto *gerenciamento de frota*, o qual, em princípio, pode ser parcelado em pelo menos dois outros objetos, o *gerenciamento propriamente dito* e a *manutenção de veículos*.

Tanto é fundada essa preocupação, que, na já citada conclusão do parecer que deu solução à Consulta nº 1.066.820, foi admitida a possibilidade de contratação desse tipo específico de objeto complexo, mas isso se “observadas as disposições da Lei n. 8.666/93” e “desde que essa opção esteja devidamente justificada na fase de planejamento, demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto.”

Cabe, então, destacar aqui que a devida justificativa para a opção pela contratação do objeto *gerenciamento de frota* – que, naturalmente, tem de contemplar uma motivação para o não parcelamento – deve ser elaborada na fase de planejamento.

Por isso, a não elaboração da devida justificativa para essa opção é irregularidade que se dá na fase de planejamento, devendo por ela ser responsabilizados os agentes públicos atuantes nessa fase e, conforme as circunstâncias, a autoridade homologadora do procedimento licitatório.

No caso de que se trata, parece realmente não ter sido formalizada a devida justificativa para a opção pela contratação do *gerenciamento de frota* – que, naturalmente, teria de contemplar uma motivação para o não parcelamento –, caracterizando-se a irregularidade.

Mas por essa irregularidade não deve ser responsabilizado o Sr. José Roberto Luiz, o qual, pelo que consta dos autos, atuou não na fase de planejamento e não como autoridade homologadora, mas sim exclusivamente como pregoeiro.

Aliás, a atuação do Sr. José Roberto Luiz somente teve início em 10/7/2015, quando autuou o processo licitatório, fl. 137, a partir da autorização que, naquele mesmo dia, havia sido formalizada pelo então Prefeito Municipal, fl. 140, nestes termos:

... AUTORIZO a abertura do procedimento licitatório para objeto Registro de Preços para eventual contratação do serviço de implantação e operação de gerenciamento da frota de veículos e máquinas da Prefeitura de Augusto de Lima por meio de sistema informatizado, com utilização de tecnologia de cartão eletrônico, para manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças, componentes, acessórios e materiais, conforme solicitação em anexo ...

Essa “solicitação em anexo” tem de ser o pedido nº 133/2015, reproduzido à fl. 138, no qual constam: data de 9/5/2015, situação de “aprovado” e assinatura – que não é a do Sr. José Roberto Luiz – de um “responsável” cujo nome não foi declinado.

Em verdade, o que transparece dos autos é que, para a contratação, em 2015, do gerenciamento da frota da Prefeitura Municipal de Augusto de Lima, o Sr. José Roberto Luiz fez apenas o que lhe incumbia fazer como pregoeiro.

O caso é, pois, de, apesar de aparentemente haver existido a irregularidade, desconstituir a respectiva multa, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), imposta ao Sr. José Roberto Luiz.

#### **Multa pela indicação de oficinas a serem credenciadas pela empresa gerenciadora**

Ao Sr. José Roberto Luiz foi imposta uma segunda multa, também no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), porque julgada irregular “a indicação pela Prefeitura de oficinas a serem credenciadas pela empresa gerenciadora”.

Essa irregularidade foi apontada na petição da denunciante, mas não no parecer ministerial de fls. 344 e 345.

Logo, os agentes públicos municipais – que receberam citação para, querendo, apresentar “defesa acerca dos apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas” – não chegaram a ser citados para se defenderem quanto à indicação de oficinas.

A propósito, como veio a ser consignado no acórdão recorrido, “Os defendentes não se manifestaram acerca desse item.”

O caso é, pois, de ter como inexistente a irregularidade e, conseqüentemente, desconstituir a respectiva multa, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), imposta ao Sr. José Roberto Luiz.

#### **Multa pelas cláusulas restritivas à competitividade no certame**

Ao Sr. José Roberto Luiz foi imposta uma terceira multa, também no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), porque julgadas irregulares “as cláusulas 3.2 e 3.5 do edital da [sic] Pregão Presencial n. 028/2015, que restringiram a competitividade do certame”.

A irregularidade das duas cláusulas foi apontada no corpo do parecer ministerial, fl. 345, sob o título “Exigência Irregular de oficinas credenciadas na região metropolitana de São Paulo”, assim:

O Termo de Referência do Edital (Anexo III), item 3, prevê que a vencedora do certame (administradora de cartões) credenciará empresas para o fornecimento de peças e serviços de manutenção de frota para o município de Augusto de Lima.

[...]

Ademais, a denunciante alega que a ampla rede credenciada exigida no edital afasta potenciais licitantes, reduzindo a competitividade, uma vez que impõe a existência de estabelecimentos credenciados em 5 cidades. Vale ressaltar que o município não justificou a exigência de elevado número de credenciados fora da sua sede.

Desse modo, o Ministério Público de Contas entende que os responsáveis pelo certame devem ser citados para se manifestar também sobre esses pontos.

No tópico “Exigência restritiva de ampla rede credenciada” do acórdão recorrido, consignou-se:

O Ministério Público ratificou o apontamento realizado na denúncia, entendendo que não há justificativa para exigir 52 (cinquenta e duas) oficinas se a frota de veículos e máquinas da Prefeitura totaliza-se em 44 (quarenta e quatro) veículos, bem como não há comprovação de vantagem em dispor de rede credenciada tão somente fora do município, sendo que a oficina mais próxima encontrar-se-ia a 72 (setenta e dois) quilômetros de distância do Município de Augusto de Lima (fls. 371/374v).

Essa, então, foi a fundamentação fática que levou à conclusão de serem irregulares as cláusulas 3.2 e 3.5.

Pois bem. As cláusulas julgadas irregulares estão neste trecho do Anexo III do Edital do Pregão Presencial nº 028/2015, fl. 157:

### 3. DA REDE CREDENCIADA

3.1 O licitante deverá, na assinatura da ata, comprovar que possui rede credenciada de oficinas multimarcas / centros automotivos / concessionárias e distribuidoras de autopeças, devidamente equipados para aceitar as transações do sistema integrado, nas quantidades mínimas em cada uma das localidades a seguir indicadas:

LOCAL	QUANTIDADE
BELO HORIZONTE	30
SETE LAGOAS	10
CURVELO	05
CORINTO	02
MONTES CLAROS	05

3.2 O PRESTADOR DE SERVIÇO deverá manter rede de oficinas multimarcas / centros Automotivos / concessionárias nas cidades constantes do quadro supra. Sempre que for solicitado pela Prefeitura Municipal de Augusto de Lima deverá credenciar concessionárias em novas cidades.

[...]

3.5 O PRESTADOR DE SERVIÇO deve atender às solicitações de credenciamento de novos estabelecimentos a qualquer tempo, devendo este ser efetivado em prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos.

...

Ora, a preocupação com possível existência de restrição à competitividade é louvável, mas, no caso, ela não parece haver existido.

*Primeiro*, fosse o caso de serem consideradas restritivas as cláusulas 3.2 e 3.5, tê-lo-ia de ser também a cláusula 3.1, a qual dispõe sobre a configuração inicial da rede credenciada, alvo da crítica do parecer ministerial.

*Segundo*, nas três cláusulas referidas – 3.1, 3.2 e 3.5 – as exigências são estabelecidas não para o momento mesmo do certame, mas para momentos posteriores a ele. Aliás, essa particularidade fica ainda mais clara neste trecho do Edital do Pregão Presencial nº 028/2015, fls. 145 e 146:

6.1.13.1 Declaração da empresa de que se compromete, na forma do Anexo III caso seja a vencedora do certame, a comprovar no ato da assinatura da ata de registros de preços, que possui rede credenciada de oficinas multimarcas / centros automotivos / concessionárias e distribuidoras de autopeças, devidamente equipados para aceitar as transações do sistema integrado, nas quantidades mínimas em cada uma das localidades a seguir indicadas:

LOCAL	QUANTIDADE
BELO HORIZONTE	30
SETE LAGOAS	10
CURVELO	05
CORINTO	02
MONTES CLAROS	05

6.1.13.2 A totalidade da rede de manutenção do item anterior deverá estar credenciada no ato de assinatura da ata, sendo concedido ao PRESTADOR DE SERVIÇO o prazo de 30 (trinta) dias para nela instalar o sistema integrado de gerenciamento.

*Terceiro*, a exigência de credenciamento de 52 (cinquenta e dois) estabelecimentos – oficinas multimarcas, centros automotivos, concessionárias e distribuidoras de autopeças – não parece exagerada, considerando que, de acordo com os itens 14 e 15 do Anexo III do Edital do Pregão Presencial nº 028/2015, fls. 163 e 164, a frota da Prefeitura Municipal de Augusto de Lima compõe-se não apenas de 44 (quarenta e quatro) veículos, como foi mencionado no parecer ministerial, mas também de 5 (cinco) máquinas pesadas. E mesmo os 44 (quarenta e quatro) veículos são: a) de pelo menos 9 (nove) marcas diferentes; b) dotados de motores movidos ou a gasolina e/ou etanol, ou a óleo diesel. Trata-se de frota diversificada, integrada por veículos e máquinas pesadas, com vocação para serem atendidos em distintas concessionárias de montadoras diversas e em oficinas detentoras de diferentes especializações.

*Quarto*, o não ter sido exigido credenciamento de estabelecimento situado no território do Município está razoavelmente justificado na petição recursal, que contém a afirmação de que “a Prefeitura possui[,] em seu quadro de servidores[,] mecânicos capazes de promover a manutenção dos veículos que apresentem problemas quando estiverem circulando internamente, ou seja, em Augusto de Lima.” A propósito, simples consulta ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG permite confirmar que o quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Augusto de Lima conta – e contava, em 2015 – com pelos menos dois servidores na área de mecânica: Emerson Martins Vasconcelos, para veículos, e Rivelino Arantes da Silva, para máquinas pesadas.

*Quinto*, o ter sido exigido credenciamento de estabelecimentos situados nas cinco cidades – Belo Horizonte, Sete Lagoas, Curvelo, Corinto e Montes Claros – também está razoavelmente justificado na petição recursal, na qual foram incluídos, às fls. 9 e 10, um didático mapa e este esclarecedor parágrafo:

Os municípios que possuem maior estrutura para atendimento, por exemplo, nas áreas de saúde, mais próximos de Augusto de Lima são Belo Horizonte e Montes Claros, sendo um ao sul e o outro a norte do município. Já os municípios de Corinto, Curvelo e Sete Lagoas estão no trajeto que leva a Belo Horizonte, sendo facilmente compreensível a importância de credenciadas no trajeto quando do deslocamento dos veículos em determinada rota.

Em face do que foi exposto neste tópico, não há como afirmar, com segurança, que as cláusulas 3.2 e 3.5 do Anexo III – interpretadas no contexto de todo o Edital do Pregão Presencial nº 028/2015 e até mesmo das especificidades da frota de veículos e máquinas pesadas da Prefeitura Municipal de Augusto de Lima – restringiram a competição no certame.

O caso é, pois, de afastar a irregularidade e, conseqüentemente, desconstituir a respectiva multa, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), imposta ao Sr. José Roberto Luiz.

#### **Multa pela não comprovação da economicidade do modelo de contratação**

Ao Sr. José Roberto Luiz foi imposta uma quarta multa, também no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), porque julgada irregular “a não comprovação da economicidade do modelo de contratação”.

Também essa irregularidade foi apontada na petição da denunciante, mas não no parecer ministerial de fls. 344 e 345.

Logo, os agentes públicos municipais – que receberam citação para, querendo, apresentar “defesa acerca dos apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas” – não chegaram a ser citados para se defenderem quanto à não comprovação da economicidade do modelo de contratação.

A propósito, na sua defesa, eles – e pode-se afirmar que qualquer outra atitude deles seria estranha – não se manifestaram também acerca desse item.

Vale registrar que, ainda tivesse havido citação para apresentação de defesa relativamente à não comprovação da economicidade, por tal irregularidade não poderia ser responsabilizado o Sr. José Roberto Luiz, que, como pregoeiro, não participou da fase de planejamento, na qual deveria ter sido devidamente justificada a opção pela contratação do *gerenciamento de frota*, “demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto” (excerto da conclusão do parecer na Consulta nº 1.066.820, Rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Sessão de 3/6/2020, com destaque meu).

O caso é, pois, de ter como inexistente a irregularidade e, conseqüentemente, desconstituir a respectiva multa, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), imposta ao Sr. José Roberto Luiz.

### III – DECISÃO

Pelo exposto, divergindo do Conselheiro Relator, voto por que seja dado provimento ao recurso ordinário, para desconstituir as quatro multas no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) cada uma, as quais foram impostas ao Sr. José Roberto Luiz, no acórdão recorrido.

Cumpram-se as disposições regimentais pertinentes, intimando o recorrente pela via postal, e, ao final, arquivem-se os autos.

É como voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o voto-vista.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acompanho o voto-vista.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o voto-vista.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, também vou acompanhar o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ, VENCIDO O CONSELHEIRO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

\* \* \* \* \*