

Processo: 1041455
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Caiçara Peças Diesel Eireli
Órgãos: Prefeitura Municipal de São Pedro dos Ferros e Prefeitura Municipal de São João del-Rei
Partes: Fábio Costa Ribeiro, Newton Gabriel Avelar, Gustavo Henrique Ferrarezi Avelar, Rodrigo Martins Santana, Nivaldo José de Andrade, Adriana Aparecida Rodrigues
Apenso: 1041470 - Denúncia
Procuradores: Maximiano Augusto de Almeida Rebelo, OAB/MG 103.642; Roger Júnior Andrade, OAB/MG 154.741
MPTC: Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 4/3/2021

DENÚNCIAS. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE FROTA POR MEIO DE SISTEMA ELETRÔNICO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. REJEIÇÃO. NULIDADE NA CITAÇÃO. AR RECEBIDO POR TERCEIRO ESTRANHO À RELAÇÃO PROCESSUAL. REJEIÇÃO. MÉRITO. FALTA DE JUSTIFICATIVAS PARA O MODELO DE GESTÃO ESCOLHIDO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. IMPROCEDÊNCIA. BURLA AO DEVER DE LICITAR. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DAS ESTIMATIVAS E DOS PREÇOS INDIVIDUAIS DOS PRODUTOS E SERVIÇOS. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. EXIGÊNCIA INJUSTIFICADA DE COBERTURA DOS SERVIÇOS EM TODO TERRITÓRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA. CLAÚSULA RESTRITIVA. APLICAÇÃO DE MULTA. APRESENTAÇÃO DE REDE CREDENCIADA. MOMENTO. CONTRATAÇÃO. ADESÃO IRREGULAR À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CARONA. IMPROCEDÊNCIA. ADVERTÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Conquanto o presidente da comissão permanente de licitação não se afigure, de plano, como responsável pelo pregão, havendo elementos nos autos que atribuam envolvimento mínimo do agente contestante aos fatos noticiados, não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidades.
2. A reforma regimental aboliu a exigência de aposição da assinatura do destinatário no aviso de recebimento do mandado de citação, conforme já decidiu este Tribunal. Assim, constatando-se que foram remetidos ofícios de citação ao então Chefe do Executivo Municipal e secretária municipal para o endereço da Prefeitura, sem recusa e com assinatura de terceiros devidamente identificados, considera-se regular a citação dos responsáveis.
3. A utilização do sistema de registro de preços não deve ser, prévia e abstratamente, rejeitada pelos jurisdicionados no caso de licitação para aquisição de serviços de gerenciamento de frota por meio de sistema eletrônico com cartão magnético. Sua adequação deve ser

analisada no caso concreto, inicialmente pela Administração responsável pelo certame e oportunamente pelo órgão de controle, com base no enquadramento da situação real às hipóteses previstas no regramento que autorizam a utilização do sistema de registro de preços e nas vantagens obtidas com a sua utilização.

4. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte, a escolha do sistema pelo qual se dará a prestação dos serviços se encontra na esfera da discricionariedade do gestor público, a quem caberá decidir, motivadamente, qual modelo é mais conveniente e oportuno para as necessidades do caso. Assim, é possível, observadas as disposições da Lei n. 8.666/1993, a contratação de empresa especializada 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.
5. A regularidade do modelo de gestão escolhido não afasta a necessidade de se obter uma cotação ampla e detalhada dos preços dos serviços e bens a serem contratados e adquiridos, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, nos termos do art. 3º, I e II, da Lei n. 10.520/2002, bem como do art. 7º, § 2º, II, e do art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/1993.
6. A ampliação imotivada da rede credenciada para toda uma região específica como o Distrito Federal, 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 justificativas, além de infringir o art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993.
7. A apresentação de rede credenciada à empresa interessada em prestar serviços não pode ser exigida antes do momento da celebração do contrato.
8. A adesão à ata de registro de preços deve ser precedida de justificativa hábil a demonstrar as vantagens da contratação, sendo que, nos termos do art. 8º, § 2º, do Decreto Estadual n. 46.311/2013, aplicável analogicamente ao caso, a responsabilidade do órgão não participante é restrita às informações por ele produzidas, não respondendo por eventuais irregularidades do procedimento licitatório originário.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) rejeitar, em preliminar, a alegação de ilegitimidade passiva formulada pelo Sr. Rodrigo Martins Santana, presidente da comissão permanente de licitação, uma vez que participou ativamente da fase interna do Processo Licitatório n. 30/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços n. 14/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de São Pedro dos Ferros, sendo parte legítima para compor a relação processual;
- II) rejeitar, também em preliminar, a alegação de nulidade absoluta do processo, suscitada pelo Ministério Público de Contas, com relação ao Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João del-Rei, e à Sra. Adriana Aparecida Rodrigues, secretária de governo de São João del-Rei, por ausência de citação válida, uma vez que foram remetidos ofícios de citação para o endereço da Prefeitura ao tempo em que os referidos agentes públicos exerciam seus cargos públicos e, tendo em vista que os ARs juntados

aos autos foram subscritos por terceiros, considerando, ainda, que no início da instrução o atual Chefe do Executivo cumpriu normalmente as diligências;

- III) julgar, no mérito, parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidades das denúncias, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;
- IV) aplicar multa individual ao Sr. Fábio Costa Ribeiro, pregoeiro, subscritor do edital às fls. 88 e 1.049 e do termo de referência às fls. 100 e 1.061, no montante total de R\$ 1.000,00 (mil reais), em observância à dosimetria das sanções de mesma natureza, conforme estabelecido no art. 22, § 3º, da Lindb, e diante das circunstâncias do caso, notadamente no que se refere à constatada restrição à competitividade, em face da exigência injustificada de cobertura dos serviços em todo território do Estado de Minas Gerais e do Distrito Federal, disposta no item 4.5.3 do anexo I do edital – termo de referência, fl. 96, em infringência ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, item 2.3 da fundamentação desta decisão;
- V) recomendar aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de São Pedro dos Ferros que nos próximos certames envolvendo o mesmo objeto observem os parâmetros delineados por este Tribunal no âmbito da Consulta de n. 1066820, bem como nos precedentes citados na fundamentação, item 2.2, de forma a justificarem o modelo de gestão também com a indicação de estimativa de quantitativos e de preços referentes ao combustível, às peças de reposição de veículos e aos serviços de manutenção de veículos e máquinas, em observância ao art. 3º, I e II, da Lei n. 10.520/2002, bem como ao art. 7º, § 2º, II, e ao art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/1993, atentando-se, sempre, às razões de ordem técnica e econômica que devem incidir na eventual aglutinação dos serviços de gerenciamento de abastecimento de frota e de gerenciamento da manutenção veicular;
- VI) advertir os responsáveis de que a reincidência da impropriedade apurada no item 2.2 da fundamentação poderá ensejar a cominação de multa, nos termos do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, dada a importância do tema e a recorrência deste tipo de contratações pelos jurisdicionados;
- VII) julgar improcedentes os itens 2.1, 2.4 e 2.5 da fundamentação, atinentes à incompatibilidade do objeto licitado com o sistema de registro de preços; exigência injustificada de apresentação de rede de credenciamento no momento da contratação; e adesão irregular à ata de registro de preços (processo carona), respectivamente;
- VIII) determinar que a denunciante seja comunicada pelo DOC, e a intimação dos responsáveis por via postal, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- IX) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de março de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncias formuladas por Caiçara Peças Diesel Eireli – ME em face do Processo Licitatório n. 30/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços n. 14/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de São Pedro dos Ferros (autos de n. 1041455), cujo objeto consistiu na aquisição de serviços de gerenciamento de frota por meio de sistema eletrônico com cartão magnético, bem como em face do Contrato n. 155/2017, Processo Administrativo n. 219/2017, Adesão n. 9/2017, firmado pela Prefeitura Municipal de São João del-Rei (autos de n. 1041470).

Às fls. 1/51, autos n. 1041455, a denunciante alegou, em síntese, (i) inadequação do sistema de registro de preços para a contratação dos serviços especificados no edital, tendo em vista que o objeto seria certo, determinado e previsível. Relatou, também, que (ii) diversos objetos teriam sido licitados por critério de julgamento único, sem o devido parcelamento, o que teria restringido a competitividade do certame. Sustentou, ademais, que (iii) o procedimento licitatório teria abarcado apenas a aquisição do sistema informatizado de frotas de veículos, sendo que os demais serviços referentes à manutenção dos automóveis teriam sido adquiridos diretamente na rede credenciada, sem licitação prévia. Gizou, ainda, que (iv) não teriam sido estipulados os preços individuais que formariam o objeto final. Por fim, pontuou que (v) a exigência de ampla rede credenciamento, em todo Estado de Minas Gerais e no Distrito Federal, sem motivação, acarretaria o direcionamento do certame. Requereu, como medida cautelar, a suspensão da execução do contrato decorrente da Adesão de Registro de Preços.

Em 4/5/2018, os autos de n. 1041455 foram recebidos pela Presidência como denúncia, fl. 138.

Já nos autos de n. 1041470 (em apenso), a denunciante alegou que a Prefeitura Municipal de São João del-Rei teria firmado o Contrato n. 155/2017, Processo Administrativo n. 219/2017, mediante (vi) procedimento indevido de adesão ao contrato celebrado pela Prefeitura Municipal de São Pedro dos Ferros, tendo elencado os mesmos argumentos dos autos principais. Requereu, ao final, como medida cautelar, a suspensão da execução do contrato decorrente da adesão à ata de registro de preços.

Em 8/5/2018, os documentos do processo de n. 1041470 foram recebidos pela Presidência como denúncia, à fl. 143 daqueles autos.

Às fls. 140/141v, o então relator indeferiu o pleito cautelar e encaminhou os autos à Unidade Técnica para análise e, em seguida, ao Ministério Público de Contas.

Após serem apensados, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, consoante termo de redistribuição à fl. 150.

Instada a se manifestar, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM, a fim de complementar a instrução processual, entendeu pela necessidade da intimação do Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito de São Pedro dos Ferros, e do Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João del-Rei, para que encaminhassem documentos e prestassem informações, fls. 151/151v.

Às fls. 153/154, determinei a intimação dos referidos gestores para que encaminhassem cópia integral do Processo Licitatório n. 30/2017, Pregão Presencial n. 14/2017, e que prestassem informações acerca de quais entes e órgãos teriam promovido adesão à ata de registro de

preços até aquela data, 21/5/2019. Ademais, determinei a intimação do Sr. Nivaldo José de Andrade, Prefeito de São João del-Rei, para que encaminhasse cópia integral da Adesão n. 9/2017, Procedimento Administrativo n. 219/2017, Contrato n. 155/2017.

Intimados, o Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito de São Pedro dos Ferros, se manifestou às fls. 159/492; enquanto que o Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João Del Rei, se manifestou às fls. 493/849.

Posteriormente, os autos foram encaminhados para a Unidade Técnica, que, após análise da documentação encaminhada pelos gestores, concluiu pela existência das seguintes irregularidades, fls. 856/857: escolha inadequada do sistema de registro de preços; falta de justificativa adequada para a escolha do modelo de gestão licitado; inexistência de justificativa para a exigência da cobertura geográfica dos serviços licitados; adesão inadequada à ata de registro de preços. Em seguida, opinou pela citação dos responsáveis para apresentarem defesa.

A seu turno, o Ministério Público de Contas, fls. 859/860, ratificou o estudo elaborado pela 2ª CFM e também opinou pela citação dos responsáveis.

Às fls. 861/862, determinei a citação dos responsáveis para apresentarem defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes sobre os apontamentos constantes das denúncias, do estudo técnico e do parecer ministerial.

Citados, apresentaram defesa o Sr. Newton Gabriel Avelar, fls. 874/1.569, o Sr. Gustavo Henrique Ferrarezi Avelar, fls. 1.570/1.584, o Sr. Rodrigo Martins Santana, fls. 1585/1591, e o Sr. Fábio da Costa Ribeiro, fls. 1599/1622 – após a expedição de nova citação, diante das circunstâncias do caso. Registro que não se manifestaram a Sra. Adriana Aparecida Rodrigues, e o Sr. Nivaldo José de Andrade, ambos gestores da Prefeitura Municipal de São João del-Rei.

Em síntese, o Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito de São Pedro dos Ferros, alegou que o modelo escolhido para gestão de frota teria sido vantajoso e que a adoção do sistema de registro de preços teria garantido as condições de oferta ao longo da execução, sendo que a prefeitura não saberia exatamente qual o volume de combustível ou manutenção ela teria em sua frota, fl. 877, e que “[...] os valores estimados são uma possibilidade e não uma realidade”, fl. 878. Ademais, pontuou que a escolha do modelo de contratação encontraria justificativa no próprio termo de referência, fls. 890/891, e que a exigência de cobertura geográfica teria atendido às demandas locais, notadamente da assistência social e saúde, fl. 891. Por sua vez, a defesa do Sr. Gustavo Henrique Ferrarezi Avelar, secretário de administração, reproduziu o sentido geral da defesa apresentada pelo prefeito, assim como a defesa do Sr. Rodrigo Martins Santana, acrescida de alegação de ilegitimidade passiva. Por último, o Sr. Fábio Costa Ribeiro, pregoeiro, se limitou à alegação de regularidade do procedimento e do modelo de contratação escolhido, utilizando como baldrame a revista n. 116 do Tribunal de Contas da União – TCU.

Em reexame de fls. 1.625/1.637, a 2ª CFM não se manifestou quanto à preliminar de mérito suscitada pelo Sr. Rodrigo Martins Santana, concluindo, em seguida, pela procedência dos seguintes apontamentos: escolha inadequada do sistema de registro de preços e adesão irregular à ata de registro de preços pela Prefeitura Municipal de São João del-Rei.

A seu turno, o Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo (documento eletrônico, código do arquivo n. 2287227, disponível no SGAP como peça n. 27), entendeu que a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pela defesa do Sr. Rodrigo Martins Santana poderia ser afastada. Ademais, suscitou a nulidade absoluta do processo com relação ao Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João del-Rei, e à Sra. Adriana Aparecida

Rodrigues, secretária de governo de São João del-Rei, por ausência de citação válida, uma vez que os ARs juntados aos autos teriam sido subscritos por terceiros.

Em seguida, no mérito, o *Parquet* Especial opinou pelo reconhecimento das irregularidades atinentes ao Pregão Presencial n. 14/2017, promovido pelo Município de São Pedro dos Ferros, em razão da: (i) inadequação do sistema de registro de preços para o objeto pretendido; do (ii) não parcelamento do objeto; e da (v) ausência de justificativa para a cobertura dos serviços em todo território do Estado de Minas Gerais. Ao final, opinou pela emissão de comunicado ao Poder Legislativo local para adoção de medidas cabíveis, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário n. 848.826, julgado em 10/08/2016, bem como pela aplicação de multa aos gestores responsáveis. Quanto ao apontamento (vi) atrelado à adesão à Ata de Registro de Preços pelo município de São João del-Rei, com a celebração do Contrato Administrativo n. 219/2017, entendeu pela improcedência.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminares

1.1. Ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. Rodrigo Martins Santana, presidente, à época, da comissão permanente de licitação do município de São Pedro dos Ferros

A defesa do Sr. Rodrigo Martins Santana alegou, fl. 1.585/1.586, que seria pacífico o entendimento de que, em se tratando da modalidade pregão, o presidente da CPL estaria excluído de responsabilidade, haja vista que “[...] na sistemática instituída pelo pregão, a competência de decidir foi conferida especificamente a um agente, no caso o pregoeiro, por não haver responsabilidade solidária, como ocorre nos certames convencionais envolvendo a CPL”.

O Ministério Público de Contas entendeu que os argumentos do referido gestor não mereciam prosperar, tendo em vista que a ilegitimidade passiva *ad causam* deveria ser aferida com base na teoria da asserção, diante de uma análise das alegações imputadas ao responsável em abstrato. Assim, pontuou que “a indicação nas denúncias de que o ex-gestor tenha realizado contratações temporárias irregulares durante o seu mandato é suficiente para legitimá-lo. Desse modo, a análise da natureza, circunstâncias e veracidade das supostas contratações irregulares devem ser analisadas com o próprio mérito, com ele confundindo-se” (documento eletrônico, código do arquivo n. 2287227, disponível no SGAP como peça n. 27).

Compulsando os autos, observei que o referido gestor participou ativamente do certame, subscrevendo documentos atrelados à fase interna, como por exemplo: pedido de abertura da licitação, fl. 209; solicitação de dotação orçamentária, fl. 212; remessa da fase interna, fl. 216; solicitação de parecer jurídico fl. 275.

Nesse sentido, conquanto o presidente da comissão permanente de licitação não se afigure, de plano, como “responsável pelo pregão”, havendo elementos nos autos que atribuam envolvimento mínimo do agente contestante aos fatos noticiados, concluo que não caberia o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidades. Visando corroborar com este entendimento, destaco excertos do julgamento da Denúncia n. 1015714, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, Segunda Câmara, sessão do dia 5/12/2019, *in verbis*:

De fato, a preliminar de ilegitimidade deve ser afastada, uma vez que a responsabilidade pelas irregularidades deverá ser aferida na análise de mérito, e não em questão preliminar. Neste momento, o que se verifica é a existência dos pressupostos que legitimam a presença da responsável no polo passivo da demanda.

[...]

Cumprido ressaltar, no entanto, que a presunção de responsabilidade é relativa, pois poderá ser elidida por meio dos elementos de prova trazidos aos autos, os quais poderão atestar que, embora a agente tenha participado de algum modo do procedimento licitatório, ela não concorreu, ainda que de forma culposa, para a formação das irregularidades. Em uma outra hipótese, a presunção poderá se confirmar caso seja aferido algum outro elemento caracterizador da responsabilidade da agente.

Assim, considerando que a presidente da comissão de licitação à época participou do certame em apreço, essa deve ser mantida no polo passivo da demanda para que, em observância ao contraditório e à ampla defesa, sejam apreciadas pelo Tribunal suas alegações defensivas, de maneira a aferir ou não, na análise meritória, suas responsabilidades no caso concreto.

Diante do exposto, conforme a jurisprudência desta Casa e tendo em vista que o Sr. Rodrigo Martins Santana participou ativamente da fase interna do Processo Licitatório n. 30/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços n. 14/2017, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo responsável, já que é parte legítima para compor a relação processual.

1.2. Alegação de nulidade da citação do Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João del-Rei, e da Sra. Adriana Aparecida Rodrigues, secretária de governo.

Conforme relatado, o *Parquet* Especial suscitou a nulidade absoluta do processo com relação ao Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João del-Rei, e à Sra. Adriana Aparecida Rodrigues, secretária de governo de São João del-Rei, tendo em vista a inexistência de citação válida, uma vez que os ARs juntados aos autos teriam sido subscritos por terceiros, o que se comprova às fls. 871/871v.

Sobre o tema, saliento que este Tribunal vem reiterando a tese de que “O Regimento Interno desta Corte não exige que o ofício de citação seja entregue pessoalmente ao destinatário, bastando, para a validade da citação, que seja entregue em seu domicílio ou residência e que o Aviso de Recebimento traga o nome de quem o recebeu”, bem como de que “A citação se fará, conforme dispõe o §2º do art. 166 do Regimento Interno, por via postal, com entrega do aviso no domicílio do destinatário e nele será registrado o nome de quem o recebeu”, conforme se observa do julgamento dos Recursos Ordinários n. 1066603, 1066604, 1066605, 1066606 e 1066607, todos de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, julgados pelo Tribunal Pleno, na sessão do dia 9/12/2020. Cito, ademais, o julgamento da Representação n. 1047643, de minha relatoria, Primeira Câmara, sessão do dia 28/5/2019, assim ementada:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINAR. NULIDADE DA CITAÇÃO. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. COLETA DE PREÇOS INCOMPATÍVEIS COM AS ESPECIFICAÇÕES DO EDITAL. RECOMENDAÇÃO. TERMO ADITIVO CONTRATUAL. ALTERAÇÃO DE DESTINAÇÃO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE FATO MOTIVADOR. AUSÊNCIA DE APROVAÇÃO PELA ASSESSORIA JURÍDICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. 1. A reforma regimental aboliu a exigência de aposição da assinatura do destinatário no aviso de recebimento do mandado de citação, conforme já demonstrado pelo Plenário do Tribunal. Constatando-se que foram remetidos ofícios de citação do atual Chefe do Executivo Municipal para o

endereço da Prefeitura e para o seu endereço particular, sem recusa e com assinatura de terceiros devidamente identificados, considera-se regular a citação do responsável.

Portanto, diante da jurisprudência deste Tribunal, constatado que foram remetidos ofícios de citação para o endereço da Prefeitura – a Secretaria Municipal de Governo possui o mesmo endereço da sede da prefeitura¹ – ao tempo em que os Srs. Nivaldo José de Andrade e Adriana Aparecida Rodrigues exerciam seus cargos públicos, prefeito e secretária municipal de governo², respectivamente, mesmo que os ARs juntados aos autos tenham sido subscritos por terceiros, fls. 871/871v, rejeito a preliminar suscitada pelo Ministério Público de Contas.

Ressalto, por oportuno, que, no início da instrução, o ofício de intimação foi também endereçado à Prefeitura de São João del-Rei, tendo o AR sido subscrito por terceiro, fl. 494, e o chefe do executivo cumprido normalmente a diligência. Sendo assim, entendo que inexistem circunstâncias excepcionais que possam indicar a presença de nulidades nas respectivas citações.

2. Mérito

2.1. Inadequação do sistema de registro de preços com a natureza do objeto pretendido

A denunciante alegou, fl. 3, que a escolha do sistema de registro de preços para a aquisição de serviços de gerenciamento de frota por meio de sistema eletrônico com cartão magnético teria sido indevida, tendo em vista que o objeto seria certo, determinado e previsível.

Em estudo inicial, às fls. 854/855, a 2ª CFM concluiu pela procedência do apontamento, salientando que, no caso, o objeto licitado (gestão de frota) teria constituído objeto único e não passível de contratações sucessivas, sendo que a ata de registro de preços inclusive teria resultado em um único contrato. Ressaltou, também, que a escolha inadequada da Administração teria possibilitado que outros municípios aderissem à ata por meio do procedimento de “carona”, ocasionando a difusão da irregularidade.

Conforme relatado, a defesa do Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito de São Pedro dos Ferros, alegou que o modelo escolhido para gestão de frota teria sido vantajoso e que a adoção do sistema de registro de preços teria garantido as condições de oferta ao longo da execução, sendo de se ressaltar a seguinte ponderação, fl. 877:

[...] Apesar de suas estimativas, a Prefeitura não sabe exatamente (precisamente) qual o volume de combustível ou de manutenção ele terá em sua frota, até porque de um lado tais dados eram escassos nos registros da administração municipal nas gestões anteriores, lembrando que a atual gestão assumiu em 2017 e tão logo procurou poupar gastos do Erário e de outro lado, há uma série de fatores que deixam essa estimativa vaga para a administração municipal, tais como: estado de conservação da frota, quilometragem gasta mensalmente, demandas variadas na saúde principalmente etc. Então, a prefeitura ficaria dividida entre duas opções: comprar pontualmente, de acordo com a demanda (e sujeitas a preços mais onerosos) ou comprar um volume alto estimado e correr o risco de haver excessos, o que também não é aceitável para o interesse público.

Ademais, reitero que a defesa do Sr. Gustavo Henrique Ferrarezi Avelar, secretário de administração, à época, reproduziu, em suma, o sentido geral da defesa apresentada pelo então prefeito, assim como a defesa do Sr. Rodrigo Martins Santana, presidente da comissão de licitação. Por último, a defesa do Sr. Fábio Costa Ribeiro, pregoeiro, à época, limitou-se às

¹ Disponível: <http://www.saojoaodelrei.mg.gov.br/pagina/10184/Sobre%20a%20secretaria>. Acesso em: 3/2/2021.

² Disponível: <http://www.saojoaodelrei.mg.gov.br/>. Acesso em: 3/2/2021.

alegações de regularidade do procedimento e do modelo de contratação escolhido, utilizando como baldrame a revista n. 116 do Tribunal de Contas da União – TCU.

Em parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas entendeu que a irregularidade não incidiria na incompatibilidade do registro de preços com o objeto licitado, mas na falta de justificativas para a escolha do procedimento, razão pela qual opinou pela aplicação de multa a todos os responsáveis da Prefeitura de São Pedro dos Ferros.

Como visto, o cerne da controvérsia diz respeito à inadequação do sistema de registro de preços para aquisição de serviços de gerenciamento de frota por meio de sistema eletrônico com cartão magnético, já que o objeto seria “certo, determinado e previsível”.

Com efeito, a conjugação das disposições insertas no art. 15 da Lei n. 8.666/1993, com os preceitos expostos no Decreto Federal n. 7.892/2013 e no Decreto Estadual n. 46.311/2013, resulta nas seguintes hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços: a) quando houver necessidade de contratações frequentes em razão das características do bem ou serviço; b) quando conveniente a entrega parcelada do bem ou quando o serviço for remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa; c) quando o bem ou serviço destinar-se ao atendimento de mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; d) quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, em razão da natureza do objeto.

No caso dos autos, constatei que os defendentes justificaram a utilização do sistema de registro de preços na (d) imprevisibilidade do quantitativo a ser contratado. Assim, acredito ser razoável a justificativa apresentada, fl. 877, de que a Administração não conseguiria traçar com exatidão qual o volume de combustível ou de manutenção ela teria em sua frota, diante de algumas variáveis, tais como: estado de conservação da frota, modelo de automóveis utilizado, quilometragem gasta mensalmente e demandas na área da saúde.

Ademais, compartilho do entendimento esposado no artigo publicado na Revista do TCU, n. 116 de setembro de 2009, de autoria de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, com as seguintes diretrizes, *in litteris*:

20. A contratação de empresa gerenciadora por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) (Destaque do texto)

O SRP caracteriza-se como um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e ao fornecimento de bens, com vistas a contratações futuras, que poderão, ou não, ocorrer. A indisponibilidade de dotação orçamentária autoriza que a Administração constitua o registro de preços, deixando a proposta mais vantajosa previamente selecionada, no aguardo da liberação de recursos orçamentários ou financeiros para efetivar a contratação. E o licitante registrado tem a expectativa de direito de contratar com a Administração, dentro do prazo de validade da ata resultante da licitação formadora do SRP.

O SRP, no âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, é regulamentado pelo Decreto nº 3.931/01, o qual prevê a realização da licitação para a formação do registro de preços, tanto para futura aquisição de bens quanto de serviços.

Sendo a natureza da contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de combustíveis ou de manutenção preventiva e corretiva de veículos a de prestação de serviços, como retro exposto, é indubitoso que a Administração pode realizar a licitação para a formação de registro de preços relativo a esse objeto, inclusive na modalidade pregão, ao que exsurge da Lei nº 10.520/02, art. 11. (Grifei)

As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

A Administração, durante o prazo de vigência da ata de registro de preços, poderá assinar o contrato com a empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículo ou do fornecimento de combustíveis registrada, cuja duração obedecerá ao disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, conforme autorizado pelo Decreto nº 3.931/01.

Necessário lembrar, pois, que o Sistema de Registro de Preços foi idealizado com a finalidade de possibilitar maior economia de escala, propiciada pela aquisição conjunta de produtos e serviços, eficiência administrativa, com a redução do número de licitações, celeridade na contratação, fornecimento de acordo com a necessidade da Administração e redução de volume, custo com armazenagem, perdas por perecimento ou má conservação³, além do maior prazo de validade das propostas apresentadas.

Desse modo, entendo que, em razão dos consideráveis benefícios, o uso do SRP não deve ser, prévia e abstratamente, rejeitado pelos jurisdicionados no caso de licitação para aquisição de serviços de gerenciamento de frota por meio de sistema eletrônico com cartão magnético. Sua adequação deve ser analisada no caso concreto, inicialmente pela Administração responsável pelo certame e oportunamente pelo órgão de controle, com base no enquadramento da situação real às hipóteses previstas no regimento que autorizam a utilização do sistema de registro de preços e nas vantagens obtidas com a sua utilização, o que, sob minha percepção, foi verificado nos autos.

Além disso, não se pode olvidar que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU⁴, a escolha do sistema pelo qual se dará a prestação dos serviços se encontra na esfera da discricionariedade do gestor público, a quem caberá decidir, motivadamente, tal como apontou o *Parquet* Especial, qual modelo é mais conveniente e oportuno para as necessidades do caso concreto, situação que será avaliada no próximo item desta proposta de voto.

Improcedente, portanto, o apontamento de incompatibilidade do sistema de registro de preços com a aquisição de serviços de gerenciamento de frota por meio de sistema eletrônico.

Não obstante, feitos os devidos temperamentos sobre a possibilidade da utilização do sistema de registro de preços, é necessário analisar o apontamento da denúncia, fl. 6, no sentido de que o procedimento de contratação por meio de adesão “carona” estaria “[...] caracterizado pelo credenciamento direto e ilegal de terceiros, e que permitirá uma venda direta, entre a rede credenciada e a Administração”. Nesse ponto, conforme relatado, a 2ª CFM pontuou que a escolha da Administração em utilizar o sistema de registro de preços teria possibilitado que outros tantos municípios aderissem à ata por meio do procedimento de “carona”, ocasionando a “difusão da irregularidade”.

Nesse contexto, analisando os autos, verifiquei que ao menos três municípios mineiros solicitaram adesão à ata de registro de preços firmada pela Prefeitura de São Pedro dos Ferros, sendo estes: Varjão de Minas, fl. 474, Luz, fl. 483, e São João del-Rei, fl. 484.

Ainda, da leitura da solicitação elaborada pela Prefeitura de Luz, observei a seguinte peculiaridade, fl. 483:

³<https://jus.com.br/artigos/59749/sistema-de-registro-de-precos#:~:text=O%20Sistema%20de%20Registro%20de,3%C2%BA%20do%20Dec.>

⁴Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 120/2018. Processo n. 013.775/2015-4. Representação. Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. Sessão de 24/01/2018.

O Município de Luz/MG, através do Prefeito Municipal Ailton Duarte, manifesta interesse em adesão a Ata de Registro de Preços referente a prestação de serviços de administração, gerenciamento e controle da manutenção preventiva e corretiva, fornecimento de peças, acessórios originais de reposição, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão de frota, por meio de internet, através de rede de estabelecimentos credenciados, mediante a utilização de sistema informatizado e de recursos tecnológicos para atender a frota automotiva de nosso município.

Fizemos contato com a empresa TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA a qual os indicou. (Grifei)

[...]

Depreende-se, de fato, a existência de indícios de que outro jurisdicionado entrou em contato “diretamente” com a empresa prestadora dos serviços, a qual teria “indicado” a Prefeitura de São Pedro dos Ferros para tratativas. Causa estranheza, ademais, o fato de que apenas a empresa Trivale apresentou orçamento na fase interna do Pregão Presencial por Registro de Preços n. 14/2017, além de ser a única a apresentar proposta e participar do certame. Por último, observa-se dos precedentes desta Corte a recorrência de contratações com o mesmo objeto em que a referida empresa foi a única a participar do certame, sagrando-se vencedora, conforme se verá no item 2.3 da fundamentação.

Entretanto, no âmbito destes autos, em que pesem as considerações elencadas pela denúncia e pela Unidade Técnica, bem como a falta de competitividade do certame, não identifiquei demonstração concreta de “venda direta entre a administração e a rede credenciada”. Não obstante, de fato, essa utilização da figura do “carona” merece sempre uma análise mais cuidadosa, tendo em vista o risco de se replicarem contratos decorrentes de licitações de baixo nível de competitividade. Entretanto, observei que a Unidade Técnica, neste tópico, não se aprofundou na análise do apontamento de possível direcionamento na licitação, como também não indicou diligências para apuração quanto a isso.

Portanto, diante de todo o processado, da regularidade da escolha do registro de preços e, tendo em vista que não há, nos autos, indícios suficientes para a concretização do apontamento de direcionamento, e considerando que a Unidade Técnica também não respaldou suas afirmações de que, fl. 855, “a escolha possibilitou que outros tantos municípios aderissem à ata por meio do procedimento carona”, mantenho a proposição de afastamento desta irregularidade, o que não obsta a apreciação da questão envolvendo as recorrentes contratações da empresa Trivale pelo Ministério Público de Contas, nos termos do art. 32 da Lei Orgânica do Tribunal.

2.2. Falta de justificativas adequadas para a escolha do modelo de gestão: falta de parcelamento do objeto; contratação direta dos bens e serviços pretendidos; não indicação das estimativas e dos preços individuais dos produtos e serviços

Inicialmente, registro que os apontamentos “ii”, “iii” e “iv” da denúncia serão analisados em conjunto neste tópico, uma vez que se encontram interconectados ao modelo de gestão escolhido pela Administração e à falta de justificativas adequadas para tal escolha, conforme demonstrado no estudo inicial da 2ª CFM.

A denunciante apontou como irregularidade, fls. 4/7, a falta de parcelamento do objeto, tendo em vista que a Administração, por meio de apenas um registro de preços, objetivou contratar tanto a prestação do serviço de gerenciamento de frota por meio de sistema eletrônico, quanto adquirir os bens e contratar os serviços referenciados no edital, quais sejam: abastecimento de veículos automotores; manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo mecânica, elétrica, lanternagem, pintura, retífica de motores, balanceamento de rodas e serviços de

borracharia; trocas de óleos para motor; trocas de filtros de óleo e filtros de ar; alinhamento de direção; guincho; fornecimento de peças e pneus; produtos e acessórios de reposição genuínos. Dessa forma, salientou que a licitação deveria ter sido dividida entre o objeto principal (empresa especializada na prestação do serviço de gerenciamento de frota por meio de sistema eletrônico) e o objeto final (aquisição dos bens e serviços).

Além disso, ante a falta de parcelamento do objeto, a denunciante apontou que os valores dos bens e serviços pretendidos sequer teriam sido indicados no instrumento convocatório, sendo que, dessa forma, a Administração estaria adquirindo tais bens e contratando tais serviços por preços “livremente estipulados pelos estabelecimentos credenciados” e que o “[...] critério de julgamento utilizado no Edital do Menor Preço por Item equivale à menor taxa de administração, conforme definido no item 3.2 do Edital [...]”

Por último, alegou que também não teria havido estipulação dos prazos para execução dos serviços, de modo que a cláusula 3.31 do contrato teria prescrito que a “oficina da rede credenciada” deveria estabelecer o prazo e “apenas informar” ao Município sobre.

Em estudo inicial, fl. 855/855v, a 2ª CFM entendeu que tais apontamentos remeteriam à “ausência de justificativa adequada para o modelo de gestão licitado”, pontuando que “[...] a simples indicação de máximas favoráveis não indica, *in concreto*, a vantajosidade do modelo escolhido, uma vez que os custos mais relevantes não dizem respeito à taxa de administração (da ordem de 3%), mas ao preço de combustível, peças e serviço de manutenção”, concluindo, portanto, pela procedência do apontamento.

A defesa do Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito de São Pedro dos Ferros, alegou que a escolha do modelo de contratação estaria justificada no próprio termo de referência, notadamente no item 2 (justificativa) e no item 4 (responsabilidade da contratada). Além disso, ressaltou que teria havido vantajosidade e economicidade na contratação, vejamos, fls. 881/882:

[...]

Por sua vez, o termo de referência estabelece gasto máximo para contratação (item 3, subitem 3.1) e percentual máximo da taxa de administração esperado pela municipalidade (conforme tabela de fls. 66), pesquisado conforme índices de mercado.

Vale dizer que a exequibilidade do percentual da taxa de administração ofertada pela licitante e exigido pela Administração foi cumprido e demonstrado com base na média dos percentuais fornecidos por ela própria em contratos outros (conforme fls. 42 dos autos do Pregão Presencial nº 014/2017).

[...]

Valioso registrar que a licitação realizada teve o fim principal de modernizar e dar total efetividade ao controle de frotas de nosso município, pois anteriormente era feita de forma manual e por demais dispendiosa. Nesse sentido, seguindo o exemplo do Estado de Minas Gerais, o município buscou informatizar todo o seu controle de frota, em todas as suas esferas. Isto é, manutenção, reparo e aquisição de combustível.

A consecução do contrato com a empresa licitante comprovou, ao longo de sua vigência, a gigantesca economia do erário municipal, com informatização total do controle de frotas.

A título exemplificativo, a economia somente no período de 2017 relativa a combustível foi no valor de R\$ 83.911,26 (oitenta e três mil, novecentos e onze reais e vinte e seis centavos), sem contar o constante aumento do preço do combustível.

Melhor ilustrando, no ano de 2016, o valor gasto com combustível foi R\$ 505.107,03 (quinhentos e cinco mil, cento e sete reais e três centavos), sem a informatização. Já no ano de 2017, o valor gasto com combustível foi de R\$ 421.195,77 (quatrocentos e vinte e

um mil, cento e noventa e cinco reais e setenta e sete centavos) (já com a informatização). Isso implica, inevitavelmente, em se constatar quanto à eficiência e eficácia da medida administrativa na contratação desses serviços.

Por essas razões, comprova-se a vantajosidade e economicidade da presente contratação.

Em reexame, fl. 1.633, a 2ª CFM salientou que “[...] o relatório encaminhado pela defesa indica a vantajosidade do modelo adotado, apurado depois de sua implantação”.

Por sua vez, em parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas divergiu do reexame da Unidade Técnica, pontuando que o procedimento licitatório careceu de justificativas que comprovassem a vantajosidade e economicidade do modelo de gestão, além de que seria irregular o não parcelamento do objeto. Destacou, nesse sentido, que englobar prestações diversas, determinando que a escolha se dê por desconto e não por itens, teria violado o art. 23 da Lei n. 8.666/1993, sendo que “a escolha imotivada do gestor impossibilitou a participação de outras sociedades empresariais especializadas que poderiam realizar a prestação parcial do objeto, seja apenas a prestação de serviços de gerenciamento, a manutenção veicular ou o fornecimento de peças. Consequentemente, frustrou a possibilidade de oferecimento de preços mais competitivos para cada uma das prestações em específico”. Além disso, conforme relatado, o *Parquet* Especial opinou pela emissão de comunicado ao Poder Legislativo local para adoção de medidas cabíveis.

Inicialmente, quanto ao modelo de gestão escolhido, destaco a Consulta n. 1066820, relator conselheiro Cláudio Couto Terrão, Tribunal Pleno, sessão do dia 3/6/2020, *in verbis*:

CONSULTA. CONTRATAÇÃO. GERENCIAMENTO DE FROTA. FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. É possível, observadas as disposições da Lei n. 8.666/93, a contratação de empresa especializada 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.

Extrai-se da fundamentação da consulta:

Com efeito, dentro do atual contexto, é seguro afirmar que a contratação de empresa para gerenciamento da frota municipal, a qual assumirá a gestão inclusive da aquisição de combustíveis e da manutenção dos veículos, é uma alternativa perfeitamente compatível com as normas que regem a Administração Pública, estando esse modelo em alinhamento com as tendências de descentralização das atividades estatais.

Não é demais relevar, assim como fez o Plenário do Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 120/2018, que a escolha do sistema pelo qual se dará a prestação dos serviços se encontra na esfera da discricionariedade do gestor público, a quem caberá decidir, motivadamente, qual modelo é mais conveniente e oportuno para as necessidades do caso concreto. Eis os termos do acórdão:

[...]

O fato de se tratar de decisão discricionária não desincumbe o administrador público da justificativa técnica da contratação, na qual deverá demonstrar, além de todos os requisitos habituais, os elementos que indiquem a vantajosidade do modelo adotado.

Torna-se imprescindível, neste caso, que o procedimento licitatório seja instruído com estudos técnicos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas que expressem as vantagens operacionais e o aprimoramento ocasionado pela adoção do modelo de gestão de frota, tais como, o ganho de qualidade de gestão, a padronização dos serviços

prestados, a agilidade no atendimento das demandas, a pronta disponibilidade dos veículos oficiais em condições de trafegabilidade e a redução do uso de suprimentos de fundos. (Grifei)

Para se formar a convicção de que a quarteirização poderá proporcionar benefícios para a Administração em relação aos modelos mais tradicionais, é necessária também uma análise aprofundada dos custos a serem incorridos pela entidade, que considere 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 de prestação de serviços. (Grifei)

Desse modo, durante a fase de planejamento da contratação, é imperioso que o gestor público demonstre quais custos são incorporados pela quarteirização do serviço – com pessoal operacional, manutenção de instalações e de infraestrutura – e quais as demais despesas que, supostamente, não mais existiriam ou que seriam reduzidas com a adoção do novo modelo, como, por exemplo, o consumo de combustível com o deslocamento dos veículos para abastecimento em posto próprio centralizado.

Sem um estudo adequado não é possível assegurar que a quarteirização proporcionará, efetivamente, maior economicidade para a Administração. Mesmo que propicie mais facilidade e elimine custos e inconveniências, com o novo sistema há tendência de perda da economia de escala na aquisição de maior volume de combustível de um mesmo fornecedor, substituída pela obtenção ao preço do varejo, o que torna indispensável a quantificação dos respectivos custos.

[...]

Não se deve olvidar, ainda, que deverá constar também, na justificativa da contratação, as razões de ordem técnica e econômica que levaram o gestor público a licitar de forma conjunta os serviços de gerenciamento de abastecimento de frota e de gerenciamento da manutenção veicular, uma vez que a reunião em lote único de serviços com atributos distintos pode restringir a competitividade do certame e frustrar a obtenção da melhor proposta pela Administração, o que representa afronta ao comando do art. 23, § 1º, c/c art. 3º, § 1º, ambos, da Lei n. 8.666/93.

Outro ponto primordial a ser considerado, quando da implementação do novo sistema, diz respeito aos pressupostos de competitividade e ao critério de julgamento das propostas. (Grifei)

Desta feita, importante observar que, como na contratação pelo novo modelo há dois serviços distintos sendo licitados em uma mesma ocasião (gerenciamento e abastecimento/manutenção veicular), a competitividade deverá incidir sobre ambos, o que repele a utilização do critério “menor taxa de administração” como única forma de seleção de propostas, pelo simples fato de que, nesse caso, somente a melhor proposta para o gerenciamento estaria sendo eleita, ficando sem parâmetros os demais serviços pretendidos.

A ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços deixa indefinido o valor a ser pago pela Administração durante a execução do ajuste e impede a apuração da vantajosidade da proposta contratada.

[...]

Portanto, diante do caráter normativo da consulta, verifica-se a regularidade da contratação de empresa especializada 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, desde que devidamente justificada.

Nesse contexto, sob minha percepção, as justificativas apresentadas no termo de referência e nas defesas demonstraram a necessidade de se licitar, em conjunto, os serviços de gerenciamento de abastecimento de frota e de gerenciamento da manutenção veicular, sob o prisma da efetividade do controle da frota municipal.

Assim, com a devida vênia, entendo que o apontamento de falta de parcelamento do objeto, tido como procedente pelo Ministério Público de Contas, nesse caso, não merece prosperar, pois o desenho da licitação escolhido pela administração buscou, ao menos em tese, consoante anexo I do edital – termo de referência, fls. 89/100, e justificativas da defesa, reduzir os custos, melhorar a gestão orçamentária, eliminar a burocracia e o desperdício de tempo no controle efetivo de frota, bem como a redução no volume de trabalho e de processos de suprimentos de fundos para atender a demanda de serviços. Afasto, portanto, os apontamentos atrelados à ausência de parcelamento do objeto e à contratação direta dos bens e serviços pretendidos.

Entretanto, como bem pontuado pelo relator da consulta, a regularidade do modelo de gestão escolhido não afasta a necessidade de se obter uma cotação ampla e detalhada dos preços dos serviços a serem contratados e dos bens a serem adquiridos, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Colaciono, também, nesse sentido, o julgamento da Denúncia n. 1031300, de relatoria do conselheiro substituto Victor Meyer, Segunda Câmara, sessão do dia 13/2/2020, assim ementada:

PREGÃO PRESENCIAL. GERENCIAMENTO DE FROTA. AUSÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS DOS SERVIÇOS E PRODUTOS NA FASE INTERNA DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. Na fase interna do certame, é indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos preços do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite verificar se os preços praticados condizem com os valores de mercado, evitando, assim, que o poder público adquira bens e serviços superfaturados. 2. O critério de julgamento baseado apenas no percentual da taxa de administração, sem que haja previsão no Edital acerca do valor de desconto sobre os serviços ou obediência à tabela oficial do preço das peças e o valor hora/homem, permite o superfaturamento dos preços e o consequente aumento dos valores percebidos pela empresa gerenciadora.

Nesse sentido, é válido replicar trecho do artigo publicado na Revista do TCU, n. 116 de setembro de 2009, de autoria de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, com as seguintes diretrizes sobre a questão:

[...]

4. A economicidade trazida pelo novo modelo

[...]

Todo esse procedimento é insuscetível de controle, já que a empresa gerenciadora escolhe, de forma unilateral, as oficinas que participarão da coleta de preços para a execução dos serviços, abrindo-se, assim, a janela do arbítrio para a escolha de empresas que convenham ao interesse da empresa gerenciadora. Resultaria obstruída a aplicação, no caso concreto, do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, que trata da fiscalização dos contratos administrativos pela Administração.

Hipóteses há em que se sagra vencedora da licitação a empresa gerenciadora que oferta a menor taxa de administração, mas superior a 0% (2%, 3,5%, 5%). Mesmo nesses casos, a taxa de administração representa índice pequeno em relação aos custos da execução dos

serviços (peças e mão de obra). Não sendo esses fixados previamente, não há como se conhecerem os preços de maior vulto que devam ser pagos. (Grifei)

E é justamente por desconhecer os preços que serão cobrados pelos serviços e pelas peças que a Administração Pública infringirá o princípio da economicidade. Mesmo tendo buscado três orçamentos, não tem a empresa gerenciadora o compromisso de escolher a cotação mais vantajosa entre as empresas da rede credenciada.

Assim, a empresa gerenciadora poderá solicitar os orçamentos entre fornecedores que praticam o preço máximo ou próximo do máximo da tabela oficial de peças da montadora, ou oficinas que praticam os maiores preços de valor/hora da mão de obra, pois repercutirá em maior rendimento para si. Quanto mais caro o fornecimento de peças e serviços, maior o valor auferido com a taxa de administração; ainda que a empresa gerenciadora aja de boa-fé, estará obrigada apenas nos termos do contrato celebrado com a Administração, daí a relevância de bem definir-se o perfil desse contrato e o seu conteúdo mínimo.

Ademais, destaco que, no citado precedente de relatoria do então conselheiro substituto Victor Meyer, a defesa também sustentou que não seria possível realizar pesquisa de preços de serviços e peças por “falta de previsibilidade de contratação” e que o certame teria se orientado pela taxa de administração média praticada pelo mercado (3%), tendo o relator do processo, contudo, com base na jurisprudência deste Tribunal, afirmado que não haveria imprevisibilidade acerca dos serviços e produtos licitados, não estando a administração desobrigada de comprovar, por meio de orçamentos e pesquisa de mercado, a vantagem financeira e a economicidade da contratação de terceiros para a gestão da manutenção de sua frota de veículos, com a indicação de estimativa de quantitativos e de preços referentes ao combustível, às peças de reposição de veículos e aos serviços de manutenção de veículos e máquinas, o que foi rechaçado na mencionada decisão – e que, de fato, não ocorreu no âmbito do Procedimento Licitatório n. 30/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços n. 14/2017.

Sendo assim, no caso sob análise, face à constatada ausência de estimativa de quantitativos e de preços na fase de planejamento da licitação, arrimando-me na jurisprudência⁵ deste Tribunal, em sintonia com o Ministério Público de Contas, entendo que o procedimento licitatório careceu de justificativas explícitas na fase de planejamento da licitação que comprovassem a vantajosidade e economicidade do modelo de gestão, em infringência ao art. 3º, I e II, da Lei n. 10.520/2002, bem como ao art. 7º, § 2º, II, e ao art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/1993. Noutras palavras, ainda que o modelo de contratação escolhido pela Administração seja cabível *in casu* e apresente avanços no campo da celeridade e eficiência, tal como já destacado, deve o gestor público responsável explicitar que sua utilização seria vantajosa para a Administração também com base em uma análise completa das estimativas e custos a serem incorridos pela entidade, nos termos da lei, o que, reitero, não ocorreu no âmbito do Processo Licitatório n. 30/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços n. 14/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de São Pedro dos Ferros.

Todavia, tendo em vista a natureza do apontamento e os argumentos/documentos de defesa, é necessário tecer os esclarecimentos a seguir. Compulsando os documentos carreados pela defesa principal elaborada pelo prefeito de São Pedro dos Ferros, fls. 900/902, verifiquei que

⁵ 1. É irregular a falta de justificativa para a utilização da quarterização pela Administração municipal, pois seria necessário que o condutor do processo licitatório tivesse tomado providências de modo a garantir legitimidade ao procedimento. 2. É irregular o uso da taxa de administração como critério único de julgamento da licitação, o que só seria considerado válido quando aliado a outros estudos, como serviços e bens adequadamente precificados. 3. É irregular a falta de estimativa de quantitativos e de preços referentes ao combustível, às peças de reposição de veículos e aos serviços de manutenção de veículos e máquinas, apesar de representarem a maior expressão financeira do contrato. (Denúncia n. 944502, Rel. Conselheiro José Alves Viana, publicado em 4 de dezembro de 2019)

a Administração, após a contratação, atestou economia ao erário municipal com o sistema de gerenciamento de frota implantado nesses moldes, ainda que sem justificativas e estudos explícitos na fase de planejamento, no valor de aproximadamente R\$ 83.911,26, representando redução de 16% dos gastos em comparativo ao anterior.

Nesse cenário, não obstante a procedência parcial deste apontamento, haja vista a economicidade apresentada pela contratação em comparação às contratações dos anos anteriores, entendo suficiente a emissão de recomendações aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de São Pedro dos Ferros, para que nos próximos certames envolvendo o mesmo objeto observem os parâmetros delineados por este Tribunal no âmbito da Consulta de n. 1066820, bem como nos precedentes citados nesta proposta de voto, de forma a justificarem o modelo de gestão com a indicação de estimativa de quantitativos e de preços referentes ao combustível, às peças de reposição de veículos e aos serviços de manutenção de veículos e máquinas, em observância ao art. 3º, I e II, da Lei n. 10.520/2002, bem como aos art. 7º, § 2º, II, e art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/1993, atentando-se, sempre, às razões de ordem técnica e econômica que devem incidir na eventual aglutinação dos serviços de gerenciamento de abastecimento de frota e de gerenciamento da manutenção veicular.

Não obstante, junto com a recomendação, dada a importância do tema e a recorrência deste tipo de contratações pelos jurisdicionados, proponho que os responsáveis⁶ sejam advertidos de que a reincidência da impropriedade apurada poderá ensejar a cominação de multa, nos termos do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

2.3. Exigência injustificada de cobertura dos serviços em todo território do Estado de Minas Gerais e do Distrito Federal e de apresentação de rede de credenciamento no momento da contratação

A denunciante se insurgiu, fl. 8/10, contra a exigência do item 4.5.3 do edital, de que a “[...] contratada deverá possuir postos de abastecimento em pelo menos todo território do Estado de Minas Gerais e Distrito Federal”. Apontou que não haveria, no instrumento convocatório, estudos ou justificativas que demonstrassem a necessidade de tal delimitação geográfica, “nitidamente excessiva”. Assim, apontou possível direcionamento do certame, tendo em vista que “[...] procedimentos do tipo tem sido realizado mesmo sem qualquer possibilidade de competitividade, pois é corriqueira o comparecimento apenas de uma única empresa [...]”, fl. 6, e que “[...] em todo o estado apenas uma única empresa é considerada apta a fornecer e implantar o objeto pretendido, notadamente por já possuir previamente ampla rede de estabelecimentos credenciados, inclusive em Brasília-DF”, fl. 43.

A 2ª CFM, fl. 856, entendeu pela procedência do apontamento, uma vez que, de fato, não teriam sido apresentados argumentos aptos a justificarem a cobertura geográfica delineada pelo edital.

Conforme relatado, a defesa do Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito de São Pedro dos Ferros, alegou a necessidade de cumprir demandas locais, notadamente da assistência social e saúde, fl. 891:

[...]

O município de São Pedro dos Ferros, apesar de sua população ter número inferior aos 8.000 (oito mil) habitantes conforme o último censo do IBGE, por se tratar de cidade interiorana, sem hospital próprio e dependente de demandas constantes para atendimento da saúde de seus munícipes na capital ou em outros centros de tratamento espalhados pelo

⁶ Sr. Fábio Costa Ribeiro, pregoeiro; Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito; Sr. Gustavo Henrique Ferrarezi Avelar, secretário de administração, e Rodrigo Martins Santana, presidente da comissão permanente de licitação.

Estado de Minas Gerais, precisava resguardar-se com um sistema que oferecesse oportunidade de preços num alcance territorial maior.

Vejam, Excelências, que a aquisição do combustível é sob demanda e de acordo com a localidade em que o veículo da frota esteja, mas sempre gerenciado a distância através do sistema contratado. É uma facilitação do controle dos gastos da frota e de seus motoristas absurda.

Os relatórios de viagens da Assistência Social (que também demanda internações de menores em clínicas distantes, de acordo com a disponibilização de vagas) e também da Saúde (que também precisa realizar internações para recuperação química de munícipes em estado de vulnerabilidade social) demonstram que licitar um objeto com uma extensão territorial dentro do estado de Minas Gerais como um todo é produtor e vantajoso ao Município, já que demandas desse tipo são constantes.

Em reexame, fl. 1.634, a 2ª CFM entendeu que as defesas apresentadas “[...] fazem juntar sucinto relatório de demandas intermunicipais (Abre campo, Bambuí, Caetanópolis, Vargem Alegre) e mesmo interestaduais (fls. 1255/1256), que são capazes de densificar a alegação de necessidade de cobertura”.

Em parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas novamente divergiu do reexame técnico, entendendo que embora as razões de defesa tenham apresentado relatório de ocasiões em que ocorreram demandas intermunicipais próximas a sede, não haveria justificativa nos autos que legitimasse a previsão da cobertura geográfica exagerada. Ademais, salientou que a cláusula não só se revestiu como circunstância impertinente que restringiu a ampla competitividade, considerando que as necessidades do Município poderiam ser atendidas caso houvesse limitação à região mais próxima, como também aumentou sobremaneira os custos potenciais levados em consideração pelos licitantes.

Inicialmente, vejamos o disposto no item 4.5.3 do anexo I do edital – termo de referência, fl. 96: “A contratada deverá possuir postos de abastecimento em pelo menos todo território do Estado de Minas Gerais e do Distrito Federal”. (Grifei)

Deveras, em sintonia com o *Parquet* Especial, entendo que a ampliação da rede credenciada para toda uma região específica como o Distrito Federal, 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. Com a devida vênia às alegações das defesas, registro que não há nos autos do procedimento licitatório nenhuma informação sobre a quantidade de viagens oficiais efetuadas pelos veículos da frota municipal às regiões exigidas pelo edital, tampouco um estudo de viabilidade sobre as possíveis rotas, o que impossibilitaria, inclusive, a aferição da razoabilidade da distribuição geográfica. Ademais, verifiquei que as demandas colacionadas pela defesa, às fls. 1.255/1.256, não justificaram ou demonstraram a necessidade da exigência de vasta rede credenciada, incluindo todo o Distrito Federal.

Sobre a existência de vasta rede credenciada, colaciono o julgamento da Denúncia de n. 951973, relator conselheiro Cláudio Couto Terrão, Segunda Câmara, sessão do dia 18/12/2019, assim ementada:

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. [...] (Grifei)

Colaciono, ademais, o julgamento da Denúncia n. 958374, relator conselheiro Sebastião Helvecio, Primeira Câmara, sessão do dia 29/11/2016, o seguinte trecho:

2.4. Exigência restritiva de ampla rede credenciada

[...]

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

[...]

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 da licitação. 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 do princípio da competitividade.

Nesse sentido, vejam-se os seguintes excertos de deliberações provenientes 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 n. 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, n. 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.**

No caso dos autos, conforme narrado, o Município de Augusto de Lima exigiu que a empresa a ser contratada contasse com 52 (cinquenta e duas) oficinas credenciadas em cinco municípios distintos, sem apresentar, contudo, motivação legal para tanto, o que restringiu o caráter competitivo da licitação. (Destaques do texto)

A propósito, analisando os citados precedentes, observei que, em ambos os autos, somente a empresa Trivale Administração Ltda. participou das licitações, assim como no presente caso, tendo os respectivos relatores enfatizado a falta de competitividade nos certames.

Dito isso, sob considero que a exigência injustificada de cobertura dos serviços em todo território do Estado de Minas Gerais e do Distrito Federal se agrava diante do fato de que o certame não apresentou competitividade, uma vez que, reitere-se, apenas a empresa Trivale Administração Ltda. participou da licitação, sagrando-se vencedora, consoante se verifica dos autos (termo de homologação, fl. 442, ata de registro de preços, fl. 443/445, e contrato firmado no valor de R\$ 1.442.000,00, fl. 446).

Diante do exposto, com arrimo na jurisprudência deste Tribunal, tendo em vista que os argumentos utilizados pelas defesas não foram capazes de suprimir a irregularidade, reputo procedente o apontamento, pelo que proponho a aplicação de multa ao gestor responsável, Sr. Fábio Costa Ribeiro, pregoeiro, subscritor do edital às fls. 88 e 1.049 e do termo de referência às fls. 100 e 1.061, diante das circunstâncias do caso, notadamente no que se refere à constatação de restrição à competitividade, em face da exigência injustificada de cobertura dos serviços em todo território do Estado de Minas Gerais e do Distrito Federal, disposta no item 4.5.3 do anexo I do edital – termo de referência, fl. 96, em infringência ao art. 3º, §1º, I, da Lei n. 8.666/1993.

Quanto ao Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito, embora tenha homologado o certame, fl. 442, assinado a ata de registro de preços, fl. 445, e o contrato, fl. 446/468, não vislumbro nexo de causalidade entre suas condutas e o apontamento de irregularidade. Seguindo a linha de entendimento da Denúncia de n. 951973 e em concordância à dosimetria das sanções de mesma natureza, conforme estabelecido no art. 22, § 3º, da Lindb, entendo que tal penalidade deva ser atribuída ao responsável pelo conteúdo do edital e do termo de referência, porquanto se conclui que a conduta do subscritor, tendo atuado de maneira consciente, foi decisiva para a concretização da irregularidade. Nos mesmos moldes, afasto também a aplicação de penalidades aos Srs. Gustavo Henrique Ferrarezi Avelar, secretário de administração, e Rodrigo Martins Santana, presidente da comissão permanente de licitação.

2.4. Exigência injustificada de apresentação de rede de credenciamento no momento da contratação

A denunciante apontou, ainda, irregularidade na apresentação de rede credenciada como condição de contratação, o que afrontaria o disposto no art. 30, § 6º, da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista que os requisitos de qualificação técnica deveriam se limitar ao seu rol taxativo.

Neste sentido, destaque-se novamente trecho da Consulta n. 1066820, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, Tribunal Pleno, sessão do dia 3/6/2020, em que se decidiu que “[...] cumpre advertir que a apresentação da rede credenciada à empresa interessada em prestar serviços não pode ser exigida antes do momento da celebração do contrato”.

Desse modo, afasto a irregularidade apresentada e proponho que o apontamento seja julgado improcedente.

2.5. Adesão da ata de registro de preços (processo carona) pela Prefeitura de São João del-Rei

Utilizando os mesmos argumentos elencados nos autos principais, a denunciante apontou, fl. 2, autos de n. 1041470, como irregular o procedimento de adesão à ata de registro de preços formalizado pelo município de São João del-Rei, decorrente do contrato realizado entre o município de São Pedro de Ferros e a empresa Trivale Administração Ltda.

À fl. 1.635, a 2ª CFM registrou que a imputação da irregularidade “[...] não decorre do procedimento carona em si, mas de sua utilização indevida, em aquisição incompatível com o registro de preços”.

A seu turno, o Ministério Público de Contas colacionou o art. 8º do Decreto Estadual n. 46.311/2013, que estabelece o seguinte:

Art. 8º Ao órgão não participante do registro de preços aplicam-se, no que couber, as atribuições do órgão participante, previstas no art. 7º.

§ 1º O termo de adesão do órgão não participante deve ser dirigido ao órgão gerenciador, com indicação do objeto de seu interesse e da quantidade estimada para conhecimento e aprovação daquele órgão, aplicando-se, sempre que possível, o § 3º do art. 5º.

§ 2º A responsabilidade do órgão não participante é restrita às informações por ele produzidas, não respondendo por eventuais irregularidades do procedimento licitatório.

§ 3º O órgão gerenciador não responde por atos praticados pelo órgão não participante.

Diante disso, ponderou que a responsabilização, no caso, só poderia ocorrer para aqueles agentes que deram causa imediata às irregularidades apontadas, de forma que eventuais erros cometidos pelo Município de São Pedro dos Ferros no procedimento licitatório não poderiam ser utilizados como fundamento de penalização para os gestores de São João del-Rei. Além disso, salientou que a adesão à Ata de Registro de Preços pelo Município de São João del-Rei teria sido precedida de justificativa hábil a demonstrar as vantagens da contratação, como a ineficiência das contratações realizadas pelo próprio Município; a necessidade de revogação de certame que dispunha sobre o mesmo objeto; similaridade na demanda entre as necessidades do Município e a previsão da Ata; compatibilidade dos preços previstos com aqueles encontrados no mercado; e a manutenção da funcionalidade dos serviços (justificativa de fls. 499/500 e termo de referência de fls. 500/504). Assim, o *Parquet* Especial opinou pelo afastamento da responsabilidade da Sra Adriana Aparecida Rodrigues, secretária municipal de governo de São João del-Rei, e do Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João del-Rei.

Inicialmente, replico o entendimento elencado no item 2.1 da fundamentação desta proposta de voto, no sentido de que a escolha do sistema pelo qual se dará a prestação dos serviços se encontra na esfera da discricionariedade do gestor público, a quem caberá decidir, motivadamente, qual modelo é mais conveniente e oportuno para as necessidades do caso concreto, tal como dispõe o art. 8º, § 1º, do mencionado decreto estadual, “o termo de adesão do órgão não participante deve ser dirigido ao órgão gerenciador, com indicação do objeto de seu interesse e da quantidade estimada para conhecimento e aprovação daquele órgão,

aplicando-se, sempre que possível, o § 3º do art. 5º, e nos termos do art. 22 do Decreto Federal n. 7.892/2013, que estabelece que deve haver a devida justificativa da vantagem na adesão a eventual ata de registro de preços.

Nessa linha, compulsando os autos, verifiquei que a decisão de aderir à ata de registro de preços firmada pela Prefeitura de São Pedro dos Ferros foi devidamente motivada e justificada pelo Executivo Municipal de São João del-Rei, razão pela qual acolho as razões expandidas pelo Ministério Público de Contas, por seus próprios fundamentos, nos seguintes termos: “[...] a adesão à Ata de Registro de Preços pelo Município de São João del-Rei foi precedida de justificativa hábil a demonstrar as vantagens da contratação, como a ineficiência das contratações realizadas pelo próprio Município e a necessidade de revogação de certame que dispunha sobre o mesmo objeto, à similaridade na demanda entre as necessidades do Município e a previsão da Ata, a compatibilidade dos preços previstos com aqueles encontrados no mercado e a manutenção da funcionalidade dos serviços (Justificativa de fls. 499/500 e Termo de Referência de fls. 500/504)”.

Ante o exposto, proponho o afastamento da reponsabilidade da Sra Adriana Aparecida Rodrigues, secretária municipal de governo de São João del-Rei, e do Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João del-Rei.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em preliminar de mérito, proponho que seja rejeitada a alegação de ilegitimidade passiva formulada pelo Sr. Rodrigo Martins Santana, presidente da comissão permanente de licitação, uma vez que participou ativamente da fase interna do Processo Licitatório n. 30/2017, Pregão Presencial por Registro de Preços n. 14/2017, tendo em vista que os referidos gestores públicos são partes legítimas para compor a relação processual, pois poderiam, pelo menos em tese, ser responsabilizados por este Tribunal.

Também em preliminar, filiando-me à jurisprudência deste Tribunal, proponho que seja rejeitada a alegação de nulidade absoluta do processo, suscitada pelo Ministério Público de Contas, com relação ao Sr. Nivaldo José de Andrade, prefeito de São João del-Rei, e à Sra. Adriana Aparecida Rodrigues, secretária de governo de São João del-Rei, por falta de citação válida, uma vez que foram remetidos ofícios de citação para o endereço da Prefeitura ao tempo em que os referidos agentes públicos exerciam seus cargos públicos e, mesmo que os ARs juntados aos autos tenham sido subscritos por terceiros, nos termos da jurisprudência desta Corte, considerando, ainda, que no início da instrução o atual Chefe do Executivo cumpriu normalmente as diligências.

No mérito, proponho que os apontamentos de irregularidade das denúncias sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a consequente aplicação de multa individual ao Sr. Fábio Costa Ribeiro, pregoeiro, subscritor do edital às fls. 88 e 1.049 e do termo de referência às fls. 100 e 1.061, no montante total de R\$ 1.000,00 (mil reais), em observância à dosimetria das sanções de mesma natureza, conforme estabelecido no art. 22, § 3º, da Lindb, e diante das circunstâncias do caso, notadamente no que se refere a constada restrição à competitividade, em face da exigência injustificada de cobertura dos serviços em todo território do Estado de Minas Gerais e do Distrito Federal, disposta item 4.5.3 do anexo I do edital – termo de referência, fl. 96, em infringência ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, item 2.3 da fundamentação.

Com relação ao item 2.2 da fundamentação, não obstante a constatada falta de estimativa de quantitativos e de preços na fase de planejamento da licitação, tendo em vista a demonstração de economicidade ao erário municipal *a posteriori* com o modelo de gestão escolhido,

proponho a emissão de recomendações aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de São Pedro dos Ferros, para que nos próximos certames envolvendo o mesmo objeto observem os parâmetros delineados por este Tribunal no âmbito da Consulta de n. 1066820, bem como nos precedentes citados na fundamentação, de forma a justificarem o modelo de gestão também com a indicação de estimativa de quantitativos e de preços referentes ao combustível, às peças de reposição de veículos e aos serviços de manutenção de veículos e máquinas, em observância ao art. 3º, I e II, da Lei n. 10.520/2002, bem como aos art. 7º, § 2º, II, e art. 15, § 7º, II, da Lei n. 8.666/1993, atentando-se, sempre, às razões de ordem técnica e econômica que devem incidir na eventual aglutinação dos serviços de gerenciamento de abastecimento de frota e de gerenciamento da manutenção veicular.

Ainda quanto ao item 2.2 da fundamentação, dada a importância do tema e a recorrência deste tipo de contratações pelos jurisdicionados, proponho que os responsáveis⁷ sejam advertidos de que a reincidência da impropriedade apurada poderá ensejar a cominação de multa, nos termos do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Quanto aos itens 2.1, 2.4 e 2.5 da fundamentação, atinentes à incompatibilidade do objeto licitado com o sistema de registro de preços; exigência injustificada de apresentação de rede de credenciamento no momento da contratação; e adesão irregular à ata de registro de preços (processo carona), respectivamente, proponho que os referidos apontamentos sejam julgados improcedentes.

Comunique-se a denunciante pelo DOC, intimem-se os responsáveis por via postal, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *

kl/ms

⁷ Sr. Fábio Costa Ribeiro, pregoeiro; Sr. Newton Gabriel Avelar, prefeito; Sr. Gustavo Henrique Ferrarezi Avelar, secretário de administração, e Rodrigo Martins Santana, presidente da comissão permanente de licitação.