

**Processo:** 1066512  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Trivale Administração Ltda.  
**Denunciados:** Wagner Mol Guimarães, Prefeito Municipal; Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras; José Geraldo Cremonesi Júnior, Pregoeiro  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Ponte Nova  
**Procuradores:** Wanderley Romano Donadel, OAB/MG 78.870; Bárbara Barros Botega, OAB/MG 114.857  
**MPTC:** Cristina Andrade Melo  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

**SEGUNDA CÂMARA – 2/9/2021**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. GERENCIAMENTO DE FROTA. DIREITO DE DENÚNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS. SUSPENSÃO DO DIREITO DE LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO. COISA JULGADA MATERIAL. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO. ART. 206 DO CTN. DECLARAÇÃO DE NEPOTISMO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. LIMITAÇÃO NOS MEIOS DE APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÕES E RECURSOS. VIGÊNCIA DO CONTRATO SUPERIOR AO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DE PREÇOS UNITÁRIOS DA CONTRATAÇÃO. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTAS. ARQUIVAMENTO.

1. A ausência de impugnação do edital junto ao órgão realizador do certame licitatório não obsta a apresentação de denúncia perante esta Corte de Contas.
2. Constatada a existência de coisa julgada material quanto a determinado apontamento de irregularidade da denúncia, o processo deve ser parcialmente extinto, sem resolução de mérito, nos termos do art. 176, III, do RITCEMG, e do art. 485, V, do Código de Processo Civil, aplicável supletivamente aos processos em trâmite neste Tribunal por força do disposto no art. 379 daquele diploma legal.
3. Não é irregular a exigência de Certidão Negativa de Débito, sem indicação expressa da possibilidade de apresentação da Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa, uma vez que o Código Tributário Nacional – CTN, em seu art. 206, equipara as duas Certidões.
4. O art. 27 e seguintes da Lei n. 8.666/1993 não preveem a Declaração de Nepotismo como documento necessário à habilitação do licitante, o que implica na impossibilidade de a Administração exigir a referida Declaração.
5. Em atenção aos Princípios do Contraditório e Ampla Defesa, insculpidos no art. 5º, LV, da Constituição, não é razoável limitar as formas de encaminhamento de recursos e impugnações, excluindo a apresentação por meios digitais.
6. Conforme art. 57 da Lei n. 8.666/1993, o prazo de execução dos contratos administrativos deve respeitar o crédito orçamentário correspondente, sendo admitida, excepcionalmente,

mediante justificativa fundamentada da Administração e indicação da respectiva fonte de recursos, a extensão do prazo por período de até 60 (sessenta) meses.

7. A adoção do serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como adequação, eficiência e economicidade, comprovando a vantajosidade do sistema em detrimento das demais formas de prestação dos serviços, em atenção ao caso concreto.

8. É indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado, conforme previsão no art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 e no art. 3º, I e III, da Lei n. 10.520/02.

9. Em consonância com o disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários da licitação é requisito de observância obrigatória, não podendo a Administração alegar a complexidade do objeto licitado para se desincumbir do seu dever de planejamento.

### ACÓRDÃO

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

- I) reconhecer, na preliminar, por unanimidade, a ausência de prejuízo quanto a apresentação de denúncia a esta Corte de Contas quando não realizada a prévia impugnação do edital perante o órgão licitante, diante das razões expendidas no voto do Relator;
- II) julgar, no mérito, por unanimidade, parcialmente procedente a Denúncia e aplicar multa aos Responsáveis, nas seguintes proporções:
  - a) R\$3.000,00 (três mil reais) ao Senhor Luiz Henrique da Silva Borges, secretário municipal de obras, em razão das seguintes irregularidades: (1) deficiência de justificativa quanto à vantajosidade do modelo contratado; (2) prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses; e (3) ausência de estudos que fundamentam os quantitativos estimados;
  - b) R\$3.500,00 (três mil e quinhentos reais) ao Senhor José Geraldo Cremonezi Júnior, pregoeiro, em razão das seguintes irregularidades: (1) impedimento de apresentação de impugnação e recurso por fac-símile ou e-mail; (2) deficiência de justificativa quanto à vantajosidade do modelo contratado; (3) prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses; e (4) ausência de estudos que fundamentam os quantitativos estimados;
- III) deixar de aplicar multa aos responsáveis quanto à exigência de Declaração de Nepotismo, por unanimidade, pelas razões expostas na fundamentação, recomendando aos atuais gestores que deixem de adotar a exigência, uma vez que a Lei n. 8.666/1993 não menciona a referida declaração como documento de habilitação;
- IV) deixar de aplicar multa, por maioria, nos termos do voto-vista do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, aos senhores:
  - a) Wagner Mol Guimarães, Prefeito Municipal, pela deficiência de justificativa quanto à vantajosidade do modelo contratado e pelo prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses;

- b) Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, pelo impedimento de apresentação de impugnação e recurso por fac-símile ou e-mail e pela deficiência na pesquisa de preços na fase interna do certame;
- c) José Geraldo Cremonesi Júnior, Pregoeiro, pela deficiência na pesquisa de preços na fase interna do certame;
- V) determinar a intimação do denunciante e dos responsáveis pelo certame licitatório em tela, conforme art. 166, § 1º, I, do Regimento Interno desta Corte;
- VI) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do mesmo diploma regimental, após transitada em julgado a decisão e cumpridos os procedimentos regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Vencido, em parte, o Conselheiro Relator Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de setembro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente e Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*

ESTADO DE MINAS GERAIS

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 1º/7/2021**

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Denúncia apresentada pela empresa Trivale Administração Ltda. em face do Processo Administrativo nº 044/2019, Pregão Presencial n. 030/2019, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ponte Nova, para “REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO PARA MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTE NOVA/MG”, fl. 30.

A presente Denúncia foi protocolizada neste Tribunal em 21/03/2019, sendo distribuída a minha relatoria em 22/03/2019, fl. 102 da peça n. 15 do SGAP.

O Denunciante se insurge contra a regularidade do ato que culminou com a sua inabilitação no certame licitatório em análise, pois, não obstante as estipulações do instrumento convocatório, a penalidade descrita no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 possui âmbito de eficácia restrito a esfera do ente que a aplicou.

Ato contínuo, após diligências de instrução processual, necessárias à ciência sobre o status em que se encontrava o procedimento, em despacho de fl. 306 da peça 16 do SGAP, foram os autos encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, que, em relatório de fls. 307/317, concluiu pela irregularidade do ato de inabilitação do licitante, sinalizando a existência de demais ilegalidades no instrumento convocatório, sendo elas: a exigência de certidão negativa de débitos perante as Fazendas Estadual e Municipal; exigência de apresentação de Declaração de Nepotismo; impedimento de apresentação de impugnação e recurso por meio digital; e vigência contratual por até 60 (sessenta) meses, extrapolando a vigência dos créditos orçamentários relativos ao período. Em conclusão, compreende não haver razoabilidade em se suspender o certame, pois já fora homologado o procedimento, e pugna pela citação dos Responsáveis.

Em sequência, à fl. 319 da peça 16 do SGAP, determinei a intimação dos Responsáveis para juntar o ato de homologação do certame e cópia do contrato celebrado, se já assinado, ou publicação do seu extrato. Juntado os documentos (fls. 323/335), proferi despacho negando o pedido liminar formulado pelo Denunciante e determinei a remessa dos autos ao *Parquet* de Contas para manifestação.

Em sua manifestação preliminar (fls. 348/353 da peça 16 do SGAP), o MPC aditou o objeto da presente Denúncia indicando irregularidades quando a existência de deficiência de justificativa quanto ao modelo de contratação adotado, não havendo acervo documental na fase interna da licitação que demonstre a vantagem econômica e operacional do modelo de gerenciamento de frota; deficiência na pesquisa de preços da fase interna; e ausência de estudos sobre o valor estimado da contratação, assim como a ausência de quantitativos e preços unitários. Em conclusão, requereu a citação dos Responsáveis para apresentarem suas defesas.

À fl. 354 da peça 16 do SGAP, determinei a citação do Sr. Wagner Mol Guimarães, Prefeito Municipal e autoridade que homologou o certame; Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, ordenador de despesas e subscritor do termo de referência; e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, pregoeiro e subscritor do edital.

Os Responsáveis apresentaram suas defesas às fls. 360/379 da peça 16 do SGAP, alegando, em suma, que os gestores municipais atuaram em atenção ao interesse público e seleção da proposta mais vantajosa a Administração, não gerando qualquer depreciação ao erário público. Ao fim, pugna pelo reconhecimento da improcedência da presente denúncia e a aplicação de penalidades de cunho pedagógico, se verificada eventual irregularidade.

Consideradas as alegações de defesa, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, às fls. 385/398, concluiu pela existência de coisa julgada, com conseqüente extinção parcial do processo, sem resolução de mérito, quanto à irregularidade relativa à inabilitação da Denunciante; improcedência do apontamento relativo à exigência de certidões negativas como documentos de habilitação; e procedência dos apontamentos da exigência de declaração de nepotismo como documento de habilitação; impedimento de apresentação de impugnação ou recursos por meio digital; prazo de vigência contratual de 60 (sessenta) meses, extrapolando a vigência dos créditos orçamentários; deficiência na justificativa de vantajosidade da contratação; deficiência de pesquisa de preços na fase interna do certame; e ausência de estudos que amparem os quantitativos licitados.

Por sua vez, o *Parquet* de Contas, em parecer conclusivo (peça n. 18 do SGAP), opinou pela procedência da representação em razão do impedimento de apresentação de impugnação por meio digital; prazo de vigência contratual de 60 (sessenta) meses; deficiência da justificativa quanto a vantajosidade da contratação; ausência de ampla pesquisa de preços; e estudos que fundamentam o quantitativo estimado. Ainda, pugnou pela aplicação de multa aos Responsáveis e expedição de recomendação ao Município de Ponte Nova para que regulamente os procedimentos administrativos básicos relativos às pesquisas de preços em suas licitações.

É o relatório, em síntese.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise das irregularidades apresentadas pelo Denunciante, assim como do relatório das Unidades Técnicas e parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

### II.1. Preliminar – Ausência de impugnação do edital pelo Denunciante

Em sua peça de defesa, os Responsáveis se insurgiram contra a presente denúncia alegando que o Denunciante não observou a boa-fé objetiva na condução de seus atos, aguardando sua inabilitação para, só então, se insurgir contra disposição do instrumento convocatório. Compreendem que a referida ilegalidade deveria ser arguida por meio de impugnação ao edital de licitação, o que não ocorreu, demonstrando que a Denunciante busca tutelar interesse próprio, uma vez que foi posteriormente inabilitada no certame.

Em reexame técnico, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios compreendeu que, em que pese a Lei nº 10.520/2002 delimitar, nos incisos de seu art. 4º, o momento processual oportuno para a apresentação da petição recursal competente a combater determinada ilegalidade registrada durante a realização da sessão do certame, não há óbice para que o licitante ou qualquer cidadão apresente denúncia perante o Tribunal de Contas competente, nos termos do art. 113 da Lei nº 8.666/1993.

Como bem destacado pela Unidade Técnica, as ações ou omissões praticadas pelo licitante no âmbito do procedimento licitatório não impedem a apresentação de denúncia perante este Tribunal de Contas quando verificada ilegalidade capaz afetar o interesse público e realização dos fins de determinada contratação. Ressalto, ainda, nos termos do art. 71 da Constituição da República de 1988, que compete aos Tribunais de Contas realizar o controle externo da

Administração. Portanto, não assiste razão aos Responsáveis ao pugnarem pelo não conhecimento da presente Denúncia.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

FICA APROVADA.

## **II.2. Violação ao Princípio da Isonomia – Inabilitação de licitante suspenso de licitar com a Administração**

Em sua peça inicial, a Denunciante se insurge contra sua inabilitação no certame licitatório, pois, no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, consta seu nome em razão de penalidade aplicada pela Companhia de Gás de Santa Catarina, que a suspendeu de licitar com a Administração por prazo de 2 (dois) anos. Asseverou que a penalidade descrita no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 possui âmbito de eficácia restrito a esfera do ente que a aplicou, conforme a Orientação Técnica 05/2014, do Estado de Santa Catarina, que restringe a extensão do âmbito de aplicação da referida penalidade, assim como a Instrução Normativa COMPRASNET 02/2010 que, em seu art. 40, §1º, faz semelhante restrição sobre a extensão de aplicação da suspensão temporária de licitar. Ainda, destaca a decisão proferida no bojo do Mandado de Segurança 21.750/DF, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, em sessão de 25/10/2017.

Em suas defesas, os Responsáveis alegaram, com fulcro no art. 7º da Lei n. 10.520/2002, que o edital possui expressa previsão sobre a possibilidade de inabilitação do licitante suspenso de licitar com a Administração. Fundamenta seu ato citando doutrina do autor Marçal Justen Filho, decisões do STJ como o Mandado de Segurança 19.657/DF, de 2013, e REsp 174.274/SP, de 2004, além de precedentes do TJMG. Conclui asseverando que os Responsáveis buscaram proteger o interesse público, coibindo novas inexecuções contratuais por parte da Denunciante.

Em reexame às alegações de defesa, a Unidade Técnica concluiu que, impetrado mandado de segurança que julgou regular a exigência do instrumento convocatório, por força do art. 71, §3º, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c art. 485, V, do CPC, deve ser reconhecida a existência de coisa julgada sobre a presente matéria com conseqüente extinção parcial do processo sem resolução de mérito. Corroborando a presente análise, em igual sentido se manifestou o *Parquet* de Contas.

Em análise à existência de coisa julgada sobre a matéria em exame, verifico que a ora Denunciante impetrou, em 26/09/2019, o Mandado de Segurança Cível n. 5001711-43.2019.8.13.0521, em face da decisão da municipalidade que a inabilitou em razão de estar sujeita à penalidade de suspensão de licitar aplicada pela SCGÁS, assim, versa o referido MS sobre a mesma causa de pedir, com identidade entre as partes e pedidos.

Em consulta ao andamento processual no sítio eletrônico do TJMG, constata-se que em 11/11/2019, foi proferida a sentença que denegou a medida de segurança impetrada, sem posterior manifestação nos autos pela ora Denunciante, fazendo coisa julgada sobre a causa. Em 07/04/2020, foram os autos arquivados em definitivo.

Em que pese a conclusão obtida pelo TJMG, conduzida à interpretação ampliativa da aplicabilidade da mencionada penalidade, ou seja, estendendo seus efeitos aos diversos órgãos integrantes da Administração Pública, sob o fundamento de que essa é una e indivisível, em sintonia às decisões proferidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ<sup>1</sup>, esta Corte de Contas ressalva a adoção de interpretação distinta.

Nesse contexto, cabe destacar que o legislador, ao definir os conceitos contidos na Lei n. 8.666/1993, em seu art. 6º, cuidou de distinguir a interpretação a ser conferida aos termos Administração Pública e Administração. No inciso XI do mencionado dispositivo, a Administração Pública é definida como “a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, assim, é formada pelos diversos entes de direito público vinculados aos Municípios, Unidades Federativas e União, aqui incluídas as entidades com personalidade jurídica de direito privado e fundações sob controle dos referidos órgãos. Por seu turno, o termo Administração consiste no “órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente” (art. 6º, XII).

Note-se que a Lei foi clara ao atribuir as precisas significações aos termos que serão empregados em seus comandos. Dessa forma, em atenção às previsões contidas no art. 87, incisos III e IV, a suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar, por prazo não superior a 2 (dois) anos, possui âmbito de aplicação restrito à Administração, não podendo ser estendida a todos os órgãos que integram a Administração Pública.

Tal interpretação foi empregada por essa Corte em diversas ocasiões<sup>2</sup>, dentre as quais destaco a seguinte:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93. SANÇÃO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR. ABRANGÊNCIA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO. PROCEDÊNCIA.

A interpretação de que a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, abrange apenas o órgão, entidade ou unidade administrativa que aplicou a sanção é a mais condizente com a segurança jurídica e com o princípio hermenêutico segundo o qual se deve conferir interpretação restritiva a comandos normativos sancionadores. Além disso, esse é o entendimento que melhor garante efetividade ao texto normativo que contém expressões diferentes para definir o âmbito de aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei de Licitações (“Administração” e “Administração Pública”).<sup>3</sup>

Em igual sentido, foi a acepção conferida pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no âmbito do Acórdão n. 1.017/2013 – Plenário e Acórdão n. 2.355/2018 – Plenário. Ocorre que, embora ressalvada tal interpretação, a qual manifesto minha aderência, não é possível desprezar os efeitos da decisão de mérito já proferida sobre a presente controvérsia.

<sup>1</sup> Vide, por exemplo, o REsp n. 151.567/RJ, de Relatoria do Ministro Francisco Peçanha Martins, julgamento em 25/02/2003, e Mandado de Segurança n. 19.657 – DF, de Relatoria da Ministra Eliana Calmon, julgamento em 14/08/2013.

<sup>2</sup> Em igual sentido, vide as Denúncias n. 1.082.513, 1.082.558 e 1.077.245.

<sup>3</sup> DENÚNCIA n. 1082509. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 30/07/2020. Disponibilizada no DOC do dia 10/08/2020.

Assim, verificada a formação de coisa julgada sobre determinada matéria em exame, imperioso se faz a aplicação do art. 176, III, do Regimento Interno desta Corte.

Em ocasião semelhante, foi o posicionamento desta 2ª Câmara no âmbito da Denúncia n. 1.058.828, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, em sessão do dia 23/07/2020, em que votei, acompanhado dos Conselheiros Cláudio Couto Terrão e Conselheiro Gilberto Diniz, nos seguintes termos:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. EMPRESA IMPEDIDA DE LICITAR E CONTRATAR. PREJUDICIAL DE MÉRITO. COISA JULGADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

Constatada a existência de coisa julgada material quanto ao apontamento de irregularidade da denúncia, o processo deve ser extinto, sem resolução de mérito, nos termos do art. 176, III, do Regimento Interno, e do art. 485, V, do Código de Processo Civil, aplicável supletivamente aos processos em trâmite neste Tribunal por força do disposto no art. 379 do Regimento Interno.

Por todo o exposto, quanto ao presente apontamento, voto pela extinção parcial do feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 176, III, do Regimento Interno, e do art. 485, V, do Código de Processo Civil, aplicável supletivamente aos processos em trâmite neste Tribunal por força do disposto no art. 379 daquele diploma legal.

### **II.3 – Exigência de certidões negativas de regularidade fiscal**

Em exame inicial, a CFEL apontou a existência de irregularidade quanto à exigência de certidão negativa de débito para com as Fazendas estadual e municipal, não contemplando a possibilidade de apresentação de certidões positivas com efeito de negativas.

Em suas alegações de defesa, os Responsáveis destacaram que o edital não possui vedação expressa a apresentação de certidão positiva com efeitos de negativa. Além disso, afirmaram que, por força do art. 206 do Código Tributário Nacional – CTN, as certidões positivas possuem equiparação legal às certidões negativas, podendo o licitante se valer de sua apresentação com os mesmos efeitos jurídicos.

Em sintonia às alegações de defesa, a Unidade Técnica, acompanhada pelo *Parquet* de Contas, destacou os termos do mencionado dispositivo do CTN, acrescentando trecho da decisão relativa a Denúncia 886.460, em que a 1ª Câmara desta Corte de Contas, em sessão de 10/10/2017, decidiu pela razoabilidade da exigência da Certidão Negativa de Débito, sem expressa indicação da possibilidade de apresentação da Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa, em razão da equiparação realizada pelo CTN.

Quanto ao presente apontamento, verifico que o CTN, de fato, equipara os efeitos jurídicos de ambas as certidões, não representando ilegalidade passível de sanção a exigência de apresentação apenas da Certidão Negativa de Débitos, sem expressa menção a Certidão Positiva. Dessa forma, acolho as alegações de defesa e compreendo não haver ilegalidade passível de sanção.

### **II.4 – Exigência de Declaração de Nepotismo**

Conforme apontado pela CFEL, o instrumento convocatório possui exigência de apresentação de Declaração de Nepotismo, o que contraria o rol de documentos de habilitação estabelecidos na Lei nº 8.666/1993.

Em suas defesas, os Responsáveis destacaram que a referida disposição busca proteger o interesse público, em atenção ao art. 9º, III, §§ 3º e 4º, da Lei n. 8.666/1993, impedindo a participação de licitante com ligações de parentesco com os agentes municipais responsáveis

pelo certame. Ainda, citam decisão do TCU acerca da reprovabilidade de contratar empresa em que seus dirigentes possuam ligações pessoais com gestores do ente público.

Em seu reexame técnico, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios compreendeu persistir a irregularidade em razão da clara afronta ao art. 27 da Lei n. 8.666/1993 e art. 4º, XIII, da Lei n. 10.520/2002. Por sua vez, o *Parquet* de Contas destacou que o presente item não teve o condão de influenciar na competição do certame, razão pela qual não deverão ser penalizados os gestores.

Em análise às disposições do instrumento convocatório, verifico que a apresentação da Declaração de Nepotismo consta como documento a ser apresentado para garantir a regular habilitação do licitante, nos termos de seu item 3.2.6. Nesse sentido, conforme destacado pela Unidade Técnica, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 27 e seguintes, delimita os documentos pertinentes à habilitação do licitante, não listando entre eles a Declaração de Nepotismo, o que implica em afronta às normas licitatórias.

Entretanto, como destacado pelo MPC, a presente disposição não produziu efeitos nocivos à competitividade do certame. Adicionalmente, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, não compreendo que a presente irregularidade seja capaz de configurar erro grosseiro punível por este Tribunal.

Nesse ponto, recomendo aos Responsáveis que deixem de exigir, em seus certames posteriores, a apresentação de Declaração de Nepotismo pelos licitantes.

#### **II.5 – Impedimento de apresentação de impugnação e recurso por fac-símile ou e-mail**

Em análise inicial, a CFEL destacou que o edital restringiu as formas de interposição de impugnações e recursos, não admitindo a utilização de meio postal, eletrônico ou fac-símile. Nesse sentido, colacionou trecho da decisão relativa à Denúncia n. 924.253, em que o Conselheiro Cláudio Terrão considerou irregular a cláusula de edital que não contempla a possibilidade de impugnação e apresentação de recursos por meio eletrônico, como e-mail ou fax.

Em sua defesa, os Responsáveis alegaram que o instrumento convocatório não veda as impugnações enviadas por correios, assim, não é plausível afirmar que houve cerceio à possibilidade de manifestação dos licitantes no certame. Acrescenta que a infraestrutura simples da Administração local dificulta o recebimento de manifestações por e-mail. Ademais, foi observada a busca pela veracidade e efetivo recebimento das manifestações formuladas pelos licitantes.

Em seu reexame, a 2ª CFM compreendeu permanecer a ilegalidade, pois não foram apresentados argumentos capazes de justificar a limitação presente no edital. Em igual sentido se posicionou o *Parquet* de Contas.

Verifico, às fls. 147 e 152 da peça 16 do SGAP, que o instrumento convocatório em exame restringiu expressamente a apresentação de impugnações e recursos por fac-símile ou via e-mail, o que afronta os meios de exercício do direito ao contraditório e ampla defesa, resultando, assim, em restrição ilícita. É indiscutível que a utilização de meios digitais para assistir as atividades da Administração Pública vem ganhando cada vez mais relevância, ou seja, disposições contrárias a sua utilização não possuem qualquer respaldo legal e atentam contra a eficiência administrativa.

Nesse sentido, destaco trecho da ementa relativa à Denúncia n. 1.007.466, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, em sessão do dia 05/12/2019:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. [...]. RESTRIÇÃO QUANTO À FORMA DE APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E OFERECIMENTO DE

RECURSOS. PREJUÍZO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. [...]. 5. Pautando-se no princípio do contraditório e da ampla defesa, não é razoável que sejam restringidas as formas de encaminhamento de recursos e impugnações previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Nesses termos, em consonância às manifestações da Unidade Técnica e *Parquet* de Contas, julgo procedente o apontamento, aplicando multa individual, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), ao Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro, por violação aos Princípios do Contraditório e Ampla Defesa, previstos no art. 5º, LV, da Constituição da República.

## II.6 – Deficiência de justificativa quanto à vantajosidade do modelo contratado

Em aditamento a presente Denúncia, o *Parquet* de Contas apontou a deficiência de justificativa quanto à vantajosidade da adoção do modelo de gerenciamento de frota em detrimento dos demais modelos disponíveis no mercado. Ressalta que não foi demonstrada, na fase interna do certame, a vantagem econômica e operacional. Cita o modelo de gerenciamento adotado pelo Departamento da Polícia Federal, o qual gerou economia anual de aproximadamente 1,7 milhões, e os termos da Denúncia 951.250, de minha relatoria, em que foi examinado procedimento licitatório com objeto similar.

Em suas defesas, os Responsáveis alegam a inexistência de previsão legal para orientar a elaboração do acervo documental responsável pela justificativa. Explicita que, após pesquisas e levantamentos realizados pelo Secretário Municipal da Fazenda, foi verificada a economia de recursos após a implementação do modelo.

Por seu turno, a Unidade Técnica compreendeu que os Responsáveis não apresentaram acervo documental capaz de demonstrar que foram realizados levantamentos e análises acerca da vantajosidade da contratação, permanecendo a irregularidade verificada. Em parecer conclusivo, o *Parquet* de Contas ressaltou que não foi provada de forma concreta os benefícios a serem auferidos pela municipalidade.

Quanto ao apontamento, ressalto que a adoção do sistema de gerenciamento de frotas é tema já tratado em algumas oportunidades por esta Corte de Contas. A exemplo, a supracitada Denúncia n. 951.250, foi objeto do Recurso Ordinário n. 1.012.067, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, em sessão do dia 12/12/2018. Na oportunidade, foi assentado o seguinte posicionamento:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. GERENCIAMENTO DE FROTA. RECURSO CONHECIDO. [...]. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO PELO SISTEMA DE GERENCIAMENTO. [...]. NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. ARQUIVAMENTO. [...]. 2. A adoção do denominado serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como adequação, eficiência e economicidade, comprovando a vantajosidade do sistema em detrimento da forma tradicional. [...].<sup>4</sup>

No mesmo sentido, foi a ementa da Consulta n. 1.066.820:

CONSULTA. CONTRATAÇÃO. GERENCIAMENTO DE FROTA. FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA.

---

<sup>4</sup> RECURSO ORDINÁRIO n. 1012067. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 12/12/2018. Disponibilizada no DOC do dia 06/04/2018.

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.<sup>5</sup>

Note-se que a opção pela adoção do sistema de gerenciamento de frota consiste, de fato, em decisão discricionária do ente, porém, exige a devida justificativa da opção realizada, com lastro em estudos e levantamentos que demonstrem a efetiva viabilidade técnica e econômica da contratação. Dentre outras razões, isso se deve ao fato de que o sistema de gerenciamento pressupõe a remuneração do contratado sobre determinada parcela dos serviços executados, a título de taxa de administração, o que pode representar um incremento de custos que não necessariamente se revertem em benefícios à gestão.

Adicionalmente, a prestação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva da frota municipal será realizada por meios de terceiros, empresas cadastradas junto a licitante vencedora, não sendo diretamente supervisionadas pela Administração. Tal sistemática pode resultar em distorções quanto aos preços praticados, nível de qualidade das peças e serviços empregados, dentre outros elementos que tornam indispensável a elaboração dos mencionados estudos e levantamentos pelo órgão contratante.

Entretanto, o que se verifica é que não consta, dos documentos que instruíram o processo licitatório, qualquer estimativa de utilização de produtos e serviços em períodos anteriores, a correlata pesquisa de mercado ou mesmo considerações sobre as inconveniências da adoção do modelo clássico e respectivas vantagens propiciadas pelo sistema de gerenciamento de frota.

Em que pese o Secretário Municipal da Fazenda ter alegado que a contratação se reverteu em benefícios financeiros ao ente, tal fato não é capaz de suprimir a omissão dos Responsáveis em adotar as diligências necessárias para a prévia e precisa avaliação da vantajosidade da contratação. Ressalto que, mesmo com a contratação sendo realizada a uma taxa de administração equivalente a zero, ou seja, a empresa contratada não receberá contraprestações baseadas no valor dos serviços executados pelas oficinas e assistências credenciadas, ainda persistem os riscos da ocorrência de ineficiências de gerenciamento capazes de lesar o interesse público e o erário municipal.

Portanto, julgo procedente o apontamento, aplicando multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Wagner Mol Guimarães, Prefeito, Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonesi Júnior, Pregoeiro, por violação ao art. 37 da Constituição da República c/c art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

#### **II.7 – Prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses**

A CFEL, em atenção ao item 7.1 do instrumento convocatório, compreendeu irregular a estipulação de prazo de vigência de até 60 (sessenta) meses para o contrato, com marco inicial na assinatura do instrumento, pois contraria os termos do art. 57 da Lei n. 8.666/1993.

Os Responsáveis, em sua defesa, alegaram que o mencionado art. 57, II, da Lei permite a prorrogação do prazo processual, assim, não havendo ilegalidade na disposição do edital. Acrescenta que o instrumento apenas sinaliza para tal possibilidade, não efetivamente prevendo a extensão do contrato, uma vez que seu encerramento está previsto para março de 2022.

---

<sup>5</sup> CONSULTA n. 1066820. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 03/06/2020. Disponibilizada no DOC do dia 25/06/2020.

Em reexame, a Unidade Técnica compreendeu que não foram juntados aos autos elementos capazes de comprovar as alegações de defesa, sendo irregular o instrumento convocatório nesse ponto. O *Parquet* de Conta manifestou sua concordância à análise realizada.

Assim como asseverado no item II.6 de minha análise, a problemática central verificada no presente caso consiste na ausência de fundamentação para as estipulações e formatação do objeto licitado pela Administração. O prazo de vigência da contratação pode, em atenção art. 57 da Lei n. 8.666/1993, transbordar a vigência dos créditos orçamentários relativos ao período, entretanto, é imprescindível demonstrar que tal escolha se deu por aspectos técnicos e financeiros, compatibilizando-os às especificidades da contratação.

No âmbito da Denúncia n. 1.058.716, de minha relatoria, formulei a seguinte análise sobre a estipulação dos prazos contratuais em modelos de gerenciamento de frota:

Observo, em análise dos serviços que compõem o Lote 2, que é exigido maior empenho dos licitantes em seu fornecimento, haja vista a necessidade de compatibilidade com a infraestrutura proporcionada pela Administração, e apresentação in loco de parte da aparelhagem. Por conseguinte, é imposto ao licitante a realização de investimentos iniciais consideráveis, no intuito de simples implementação dos serviços, custos que um fornecedor consciente não está disposto a efetuar para a realização de seus serviços por um breve período de tempo. Assim, a determinação do prazo de vigência do Lote 2 em 36 (trinta e seis) meses garante segurança imprescindível aos licitantes, no sentido de possibilitar a diluição dos gastos efetuados por um período de tempo mais prolongado.

No mesmo sentido, por representar serviço contínuo a ser prestado, e considerando-se a pretensão da Administração em reduzir dispêndios, porém sem afetar a qualidade dos serviços a serem fornecidos, interpreto que a permanência dos serviços do Lote 2 por tempo superior simboliza observância ao princípio da vantajosidade, pois obsta a realização de investimentos anuais desnecessários para a elaboração de novos procedimentos licitatórios.

Ademais, é de se notar que os serviços elencados no Lote 2 não se encerram com o fim do exercício financeiro, haja vista que o gerenciamento da frota de veículos dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual caracteriza atividade que deve ser realizada constantemente, porquanto sua paralisação possui o condão de gerar prejuízos à coletividade com a paralisação de serviços públicos essenciais.

À época, o órgão responsável por deflagrar o procedimento licitatório fundamentou suas escolhas nos seguintes termos:

Justifica-se o prazo para contratação de 36 (trinta e seis) meses uma vez que a implementação do objeto envolve investimento inicial por parte do fornecedor, que deverá se adequar às especificidades dos contratantes, realizar adequações e desenvolvimentos em seu sistema, integrar seu sistema com o sistema corporativo do Governo de Minas Gerais, promover treinamentos aos contratantes, credenciar estabelecimentos para sua rede, e investir em pessoal qualificado para atendimento às demandas e exigências editalícias. Ainda, um prazo mais longo, como o definido, pode permitir a redução da remuneração decorrente do gerenciamento dos abastecimentos, além de prover previsibilidade e segurança aos licitantes interessados.

Note-se que foram apresentadas justificativas lastreadas nas peculiaridades da contratação, demonstrando ser fundamental a extensão do prazo para possibilitar a dissolução dos investimentos iniciais para operacionalização do sistema de gerenciamento, permitindo a redução dos valores devidos a título de gerenciamento e promovendo maior previsibilidade e segurança ao contratado. No presente caso, porém, não foram elaboradas justificativas capazes de demonstrar a vantajosidade do prazo de 60 (sessenta) meses estipulado pela Administração, assim como ausentes as razões consideradas para adoção do sistema de gerenciamento de frota.

Quanto às alegações de defesa, verifico que o mencionado item 7.1 do edital é claro ao definir que “o contrato decorrente da presente licitação terá vigência de até 60 (sessenta) meses após sua assinatura [...]”. Dessa forma, em atenção ao *caput* do art. 57 da Lei n. 8.666/1993, torna-se indispensável a vinculação da presente contratação ao respectivo crédito orçamentário capaz de contemplar a execução contratual durante o referido período.

Entretanto, o instrumento contratual não traz, em suas cláusulas a indicação do crédito competente (fl. 332). De igual forma, em suas defesas, os Responsáveis não comprovaram a dotação orçamentária necessária, restando ilícita a presente estipulação. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes desta Corte de Contas:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. IRREGULARIDADES NO EDITAL. [...]. VIGÊNCIA DO CONTRATO SUPERIOR AO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. [...]. 4. Excepcionalmente, no caso de prestação de serviços contínuos e desde que devidamente motivada pela Administração a vantajosidade para o interesse público, há doutrina e jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que a vigência do contrato poderá exceder ao crédito orçamentário.<sup>6</sup>

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. REJEIÇÃO. MÉRITO. PRAZO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO. CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. PRORROGAÇÃO. HIPÓTESES EXECPCIONAIS DO ART. 57 DA LEI N. 8.666/93. [...]. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO. [...]. 2. O prazo de execução dos contratos decorrentes dos procedimentos licitatórios está adstrito ao crédito orçamentário, cuja duração é anual, salvo os casos expressamente estabelecidos no art. 57 da Lei no 8.666/93, hipóteses nas quais o contrato poderá, excepcionalmente, ser prorrogado. 3. A prorrogação do contrato administrativo de execução poderá ocorrer tão somente nas hipóteses excepcionais descritas no art. 57 da Lei no 8.666/93. Não se tratando destes casos, será considerada irregular. [...].<sup>7</sup>

Considerada a excepcionalidade da contratação que se prolonga por prazo superior ao crédito orçamentário, sendo indispensável a indicação do recurso e a justificativa fundamentada da decisão da Administração, julgo procedente o apontamento, aplicando multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Wagner Mol Guimarães, Prefeito Municipal, Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro, por violação ao art. 57 da Lei n. 8.666/1993.

## **II.8 – Deficiência na pesquisa de preços na fase interna do certame**

Ainda, o MPC identificou que, na fase interna do certame, os Responsáveis não realizaram ampla pesquisa de preços, se limitando a receber apenas dois orçamentos de empresas. Destaca o Informativo sobre Licitações e Contratos n. 220 do Tribunal de Contas da União, acerca do Acórdão 2816/2014 – Plenário, que traz recomendações sobre a utilização da maior quantidade de fontes de pesquisa ao acesso da Administração, como a consulta a procedimentos realizados em outros órgãos e etc.

Os Responsáveis alegaram que as condições práticas da contratação impossibilitaram a realização de três orçamentos, como recomenda a jurisprudência. Ressalta que a licitante

---

<sup>6</sup> DENÚNCIA n. 986991. Rel. CONS. JOSÉ ALVES VIANA. Sessão do dia 21/03/2018. Disponibilizada no DOC do dia 06/04/2018.

<sup>7</sup> REPRESENTAÇÃO n. 987593. Rel. CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Sessão do dia 11/07/2019. Disponibilizada no DOC do dia 05/08/2019.

vencedora foi contratada com taxa de administração a 0% (zero por cento), sendo obtida a menor taxa negociada. Assim, não houve prejuízo ao erário e a penalização pela deficiência na pesquisa de preços constitui formalismo excessivo.

A 2ª CFM compreendeu que os Responsáveis não trouxeram documentos capazes de elidir a irregularidade verificada. Em igual sentido, o MPC ressaltou que deve a Administração definir de forma precisa o quantitativo e orçamento da contratação, com toda a documentação pertinente à precisa delimitação do objeto.

Compulsando os autos, verifico que os Responsáveis não realizaram ampla pesquisa de preços no mercado para estimar os valores da contratação. Como bem destacado pelo *Parquet* de Contas, o próprio argumento de defesa que afirma a ampliação da frota de veículos permite concluir pela possibilidade de avaliação do número de veículos e manutenções preventivas (realizadas por tempo ou quilometragem percorrida) a serem realizadas em sua frota, por exemplo.

De fato, não é possível determinar com precisão a demanda de serviços para atender um volume de aproximadamente 180 (cento e oitenta) veículos, entretanto, como destacado no Informativo sobre Licitações e Contratos n. 220 do TCU, é indispensável estabelecer parâmetros de pesquisa e verificar as diversas fontes disponíveis ao ente contratante para melhor delimitar o orçamento estimado da contratação, o que não se verificou no presente caso.

Nesse sentido, são diversas as decisões desta Corte de Contas que destacam a imprescindibilidade da pesquisa de preços:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. [...]. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. [...]. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. [...]. 6. A pesquisa realizada pela Administração Pública tem por finalidade obter estimativa dos preços praticados no mercado, de forma a cumprir exigência da Lei nº 8.666, de 1993, sendo que, quanto maior for o número de propostas oriundo da pesquisa, mais fiel ao mercado será o preço médio a ser considerado como referência no processo licitatório. [...].<sup>8</sup>

DENÚNCIA. INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL PARA REGISTRO DE PREÇOS. TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO. [...]. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. [...]. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. 1. Em consonância com o disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários da licitação é requisito de observância obrigatória. [...]. 4. É indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado, conforme previsão no art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 e no art. 3º, I e III, da Lei n. 10.520/02. [...].<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> DENÚNCIA n. 1071303. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 17/11/2020. Disponibilizada no DOC do dia 12/02/2021.

<sup>9</sup> DENÚNCIA n. 969113. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 15/09/2020. Disponibilizada no DOC do dia 05/10/2020.

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. [...].<sup>10</sup>

Por todo o exposto, julgo procedente o apontamento, aplicando multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro, por violação ao art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 e no art. 3º, I e III, da Lei n. 10.520/02.

### **II.9 – Ausência de estudos que fundamentam os quantitativos estimados**

Por fim, o *Parquet* de Contas destacou a ausência de quantitativos e preços unitários no orçamento estimado, em contrariedade aos art. 7º, §2º, II, e §4º, da Lei n. 8.666/1993.

Por sua vez, os Responsáveis alegaram que a variedade de serviços a serem contratados não permite a precisa mensuração de seus quantitativos, dada a natureza do contrato de gerenciamento. Afirma que a contratação dos serviços é realizada sempre com a cotação de três fornecedores, valendo-se do critério de menor preço para sua seleção final. Ainda, ressalta que a Administração local é diligente na realização de seus procedimentos, o que deve ser considerado por esta Corte de Contas.

Em sua análise, a Unidade Técnica compreendeu que, em que pese as dificuldades verificadas pelo órgão licitante, não é possível desconsiderar o dever de definir o quantitativo e o orçamento detalhado do objeto, sob pena de ofensa aos supracitados dispositivos legais. O MPC, em sintonia ao parecer técnico, ressaltou a ausência das pesquisas.

Como também tratado no âmbito da mencionada Denúncia n. 969.113, a ausência de estudos capazes de detalhar os quantitativos da contratação enseja a aplicação de sanções por esta Corte em razão da inobservância às normas da Lei n. 8.666/1993. Isso se deve não apenas ao fato de que a imprecisão na definição dos valores praticados pelo mercado pode levar a contratação de proposta com sobre preço ou superfaturada, mas também cria obstáculos ao controle dos gastos público, dificultando a fixação de parâmetros avaliativos. Nesse contexto, destaco:

REPRESENTAÇÃO. CONVITE. PREFEITURA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA. MÉRITO. AQUISIÇÃO DE KITS ESCOLARES. SUPERFATURAMENTO. PESQUISA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS. SOBREPREÇO CONFIGURADO. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. [...]. 3. As planilhas de quantitativos e de preços unitários são imprescindíveis para a adequada formulação das propostas, sendo obrigatória a sua anexação ao edital ou na fase interna do procedimento, sob pena de restrição à competitividade do certame e ao efetivo controle sobre os gastos públicos.

Portanto, julgo procedente o apontamento, aplicando multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro, por violação ao art. 7º, §2º, II, e §4º, da Lei n. 8.666/1993.

---

<sup>10</sup> DENÚNCIA n. 1031300. Rel. CONS. SUBST. VICTOR MEYER. Sessão do dia 13/02/2020. Disponibilizada no DOC do dia 30/04/2020.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto pela **procedência parcial** da presente Denúncia e julgo irregular:

- a. Exigência de Declaração de Nepotismo – deixo de aplicar multa aos responsáveis pelas razões expostas na fundamentação e recomendo aos atuais gestores que deixem de adotar a exigência, uma vez que a Lei n. 8.666/1993 não menciona a referida declaração como documento de habilitação;
- b. Impedimento de apresentação de impugnação e recurso por fac-símile ou e-mail – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro;
- c. Deficiência de justificativa quanto a vantajosidade do modelo contratado – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Wagner Mol Guimarães, Prefeito, Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro;
- d. Prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Wagner Mol Guimarães, Prefeito Municipal Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro;
- e. Deficiência na pesquisa de preços na fase interna do certame – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro;
- f. Ausência de estudos que fundamentam os quantitativos estimados – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro.

Intimem-se o Denunciante e os Responsáveis pelo certame licitatório em tela, conforme art. 166, §1º, I, do Regimento Interno desta Corte.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

É como voto.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acompanho na íntegra o voto condutor.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

**RETORNO DE VISTA**  
**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 2/9/2021**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Trivale Administração Ltda., por meio da qual se insurge contra a sua inabilitação no Pregão Presencial nº 30/19, Processo Administrativo nº 44/19, deflagrado pelo Município de Ponte Nova, cujo objeto consistia no registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento da frota da prefeitura municipal por meio de sistema eletrônico, visando a manutenção preventiva e corretiva dos veículos.

Na sessão da Segunda Câmara ocorrida em 01/07/21, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, em sede de preliminar, conheceu da denúncia e rejeitou a alegação dos defendentes de que o denunciante estaria buscando tutelar interesse próprio, no que foi acompanhado pelos demais conselheiros. No mérito, por sua vez, apresentou a seguinte conclusão:

Por todo o exposto, voto pela **procedência parcial** da presente Denúncia e julgo irregular:

- a. Exigência de Declaração de Nepotismo – deixo de aplicar multa aos responsáveis pelas razões expostas na fundamentação e recomendo aos atuais gestores que deixem de adotar a exigência, uma vez que a Lei n. 8.666/1993 não menciona a referida declaração como documento de habilitação;
- b. Impedimento de apresentação de impugnação e recurso por fac-símile ou e-mail – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro;
- c. Deficiência de justificativa quanto a vantajosidade do modelo contratado – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Wagner Mol Guimarães, Prefeito, Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro;
- d. Prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Wagner Mol Guimarães, Prefeito Municipal Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro;
- e. Deficiência na pesquisa de preços na fase interna do certame – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro;
- f. Ausência de estudos que fundamentam os quantitativos estimados – aplico multa individual aos Responsáveis, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), Sr. Luiz Henrique da Silva Borges, Secretário Municipal de Obras, e Sr. José Geraldo Cremonezi Júnior, Pregoeiro.

Intimem-se o Denunciante e os Responsáveis pelo certame licitatório em tela, conforme art. 166, §1º, I, do Regimento Interno desta Corte.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

Após o conselheiro Sebastião Helvecio acompanhar o voto do relator, pedi vista do processo.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Na análise meritória, quanto à inabilitação da denunciante, fundada no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, o relator constatou a existência de coisa julgada acerca da matéria em face do arquivamento do Mandado de Segurança Cível nº 500171143.2019.8.13.0521, impetrado pela empresa Trivale Administração Ltda. perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com identidade de partes e a mesma causa de pedir deste processo. Diante disso, entendeu pela extinção parcial do feito, nos termos do art. 176, III, do Regimento Interno.

Outrossim, com relação à exigência de certidão negativa de regularidade fiscal, sem expressa menção à aceitação da certidão positiva com efeito de negativa, o relator acolheu as alegações da defesa entendendo pela improcedência do apontamento, dado que o Código Tributário Nacional equipara os efeitos jurídicos de ambas as certidões.

No que tange aos demais apontamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), o relator julgou-os procedentes, motivo pelo qual deu parcial provimento à denúncia e determinou a aplicação de multa aos agentes públicos, consoante detalhado no relatório, nas quantias totais de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Senhor Wagner Mol Guimarães, então chefe do Executivo Municipal, e de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) aos Senhores Luiz Henrique da Silva Borges e José Geraldo Cremonezi Júnior, respectivamente, pregoeiro e secretário municipal de obras à época.

Embora compartilhe do entendimento do relator quanto à existência das irregularidades em questão, deixo de acolher seu entendimento em relação à responsabilização dos agentes nas falhas “b”, “c”, “d” e “e” da conclusão de seu voto, conforme passo a explicitar.

### 1) Impedimento de apresentação de recursos e impugnações por fac-símile ou e-mail

Inicialmente, no que concerne à falha descrita no item “b” da conclusão do voto do relator, entendo que, embora cabalmente configurada a restrição irregular aos meios de exercício do contraditório e da ampla defesa, o secretário municipal de obras não deveria ter sido responsabilizado por tal irregularidade. Isto porque a referida vedação consta apenas do edital, nos subitens 4.4.1, 10.5.1 e 10.7.1 (fls. 140/153 da peça nº 15), a saber:

4.4.1 Não serão admitidas as razões de impugnações por intermédio de fac-símile ou via e-mail

(...)

10.5.1 Não serão admitidas as razões de impugnação via e-mail

(...)

10.7.1 Não serão admitidas as razões de recurso via e-mail

Com efeito, nota-se que a cláusula restritiva não esteve presente em nenhum outro documento componente do processo. Por esse motivo, considerando a ausência de indícios de participação do Senhor Luiz Henrique da Silva Borges, secretário municipal de obras e subscritor apenas do Termo de Referência, na formação da irregularidade, afasto sua responsabilidade. Entretanto, seguindo a linha do voto do relator, mantenho a imputação de multa ao Senhor José Geraldo Cremonezi Júnior, pregoeiro e subscritor do ato convocatório.

## **2) Deficiência de justificativa quanto a vantajosidade do modelo contratado e estipulação do prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses**

Relativamente às irregularidades discriminadas nos itens “c” e “d” da conclusão do voto, dirijo do relator na atribuição de responsabilidade ao prefeito municipal por estas falhas, tendo em vista que a análise da responsabilização do agente deve observar o caso concreto, sendo sua participação no certame passível de gerar apenas uma presunção relativa, a qual pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos.

No presente caso, constato a assinatura do prefeito na autorização de abertura da licitação, no ato de homologação do pregão e no contrato (respectivamente à fl. 119 da peça nº 15, fl. 299 da peça nº 16 e fls. 328/334 da peça nº 16), ou seja, a participação do agente limitou-se ao início e à fase final do certame.

Além disso, verifico que as mencionadas irregularidades possuem caráter eminentemente técnico, pois referem-se à ausência de justificativa capaz de demonstrar, em “c”, a vantajosidade do modelo de gerenciamento de veículos municipais, e de fundamentar, em “d”, a previsão do prazo de vigência do contrato de até 60 (sessenta) meses, extrapolando o crédito orçamentário do exercício financeiro.

Nos autos do procedimento em análise é possível constatar, ainda, a emissão de parecer jurídico pelo assessor do município, Senhor Marconi Jorge Rodrigues da Cunha, atestando a regularidade dos atos praticados no certame (fls. 297/298 da peça nº 16), o que pode ter gerado no chefe do Poder Executivo a legítima expectativa a respeito da legalidade do procedimento e da contratação.

Vale ressaltar, também, que no processo licitatório em questão foram nomeados pregoeiro e Comissão de Apoio, responsáveis por autuar a licitação, subscrever o edital e deliberar acerca da legalidade da contratação, conforme se verifica na ata da sessão do pregão, às fls. 292/293 da peça nº 16, e na ata de registro de preços, às fls. 326/327 da peça nº 16.

Ademais, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro preconiza que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas, em caso de dolo ou erro grosseiro. Assim, não há que se falar em dolo do prefeito, tampouco que a irregularidade derivou de erro grosseiro do agente, dada a natureza técnica das falhas apontadas no Pregão Presencial nº 30/19, e a prática de ato amparado em parecer jurídico.

Nesse cenário, com a devida vênia, dirijo do relator para afastar a responsabilidade do Senhor Wagner Mol Guimarães, então prefeito municipal de Ponte Nova, pelas irregularidades apuradas nos itens “c” e “d” da conclusão do voto.

Contudo, mantenho a aplicação de multa aos Senhores Luiz Henrique da Silva Borges e José Geraldo Cremonesi Júnior, nos termos do voto do relator, por terem atuado como subscritores, respectivamente, do Termo de Referência e do Edital do Pregão Presencial nº 30/19, documentos estes que contêm as cláusulas com a opção da Administração pelo modelo de gerenciamento eletrônico da frota municipal e com a estipulação de prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses, as quais não foram satisfatoriamente justificadas, o que impede a adequada aferição da vantajosidade e da economicidade da contratação realizada pela municipalidade.

## **3) Deficiência na pesquisa de preços na fase interna do certame**

Por fim, no que tange à irregularidade discriminada no item “e” da conclusão do voto, o relator constatou não ter havido a realização de ampla pesquisa de preços no mercado visando a estimativa dos valores da contratação, uma vez que foram apresentados apenas dois orçamentos na fase interna. Nesse sentido, julgou procedente o apontamento formulado pelo MPC,

aplicando multa individual ao secretário municipal de obras e ao pregoeiro, por violação ao art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93 e ao art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/02.

Ocorre que, à fl. 134 da peça nº 15, verifiquei a existência de documento subscrito pelo secretário municipal de obras justificando o encaminhamento de apenas dois orçamentos na fase interna da licitação, uma vez que alega dificuldade na obtenção de mais cotações, inclusive anexando cópia do e-mail da empresa “UP Brasil”, que por motivo de melhoria não estaria fornecendo orçamentos (fl. 133 da peça nº 15).

Neste ponto, embora acolha a fundamentação do relator no sentido de que “é indispensável estabelecer parâmetros de pesquisa e verificar as diversas fontes disponíveis ao ente contratante para melhor delimitar o orçamento estimado da contratação”, o que não ocorreu no presente caso, considero não ter havido erro grosseiro na conduta dos agentes, o que afastaria o cabimento da aplicação de multa, nos termos do art. 28 da LINDB.

Com efeito, a motivação da Administração, ainda que não seja suficiente para validar a ausência da ampla pesquisa de preços, demonstra o conhecimento das regras licitatórias e, no mínimo, diligência do agente responsável pela cotação, não havendo que se falar em desídia ou omissão da sua parte.

Isto posto, na mesma linha do voto do relator, considero irregular a deficiência na pesquisa de preços, entretanto, não restando configurado o erro grosseiro na conduta dos agentes, afasto a sanção proposta ao pregoeiro e ao secretário municipal de obras em razão da falha descrita no item “e” da conclusão do voto do relator.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, acompanho parcialmente o voto do relator, pedindo vênias para dele divergir quanto à responsabilização do prefeito municipal nas irregularidades descritas nos itens “c” e “d” da conclusão de seu voto e, por conseguinte, quanto à aplicação de multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao referido agente, nos termos da fundamentação.

Além disso, deixo de acompanhar o voto do relator quanto à responsabilização do secretário municipal de obras pelas falhas especificadas nos itens “b” e “e” da conclusão de seu voto, bem como quanto à responsabilização do pregoeiro pela irregularidade descrita no item “e”.

Desse modo, voto pela procedência parcial da denúncia e determino a aplicação de multa aos responsáveis, nas seguintes proporções:

**a) R\$3.000,00 (três mil reais) ao Senhor Luiz Henrique da Silva Borges**, secretário municipal de obras, em razão: (1) da deficiência de justificativa quanto a vantajosidade do modelo contratado; (2) do prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses; e (3) da ausência de estudos que fundamentam os quantitativos estimados. Irregularidades discriminadas nos itens “c”, “d” e “f” da conclusão do voto do relator;

**b) R\$3.500,00 (três mil e quinhentos reais) ao Senhor José Geraldo Cremonezi Júnior**, pregoeiro, em razão: (1) do impedimento de apresentação de impugnação e recurso por fac-símile ou e-mail; (2) da deficiência de justificativa quanto a vantajosidade do modelo contratado; (3) do prazo de vigência contratual de até 60 (sessenta) meses; e (4) da ausência de estudos que fundamentam os quantitativos estimados. Irregularidades discriminadas nos itens “b”, “c”, “d” e “f” da conclusão do voto do relator.

No que se refere aos demais pontos apreciados no processo, acompanho o voto do relator, inclusive quanto à expedição de recomendação à atual gestão do Município de Ponte Nova, para que, em certames futuros, deixe de exigir dos licitantes a apresentação, na fase de

habilitação, de “Declaração de Nepotismo”, a qual não está prevista no rol taxativo de documentos previstos na Lei nº 8.666/93.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Diante do arrazoado trazido pelo Conselheiro Cláudio Terrão, eu vou rever parcialmente meu voto e acompanhar as considerações do voto-vista, especialmente em razão da análise de responsabilidade individualizada dos agentes trazidos na divergência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO. VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

\*\*\*\*\*

sb/fg

