

Processo: 1031400
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Ponte Nova
Partes: Wilson Dias da Fonseca Júnior, Luís Fernando Martins Ferreira, Ailton dos Santos, André Luís Nunes Santos e Wagner Mol Guimarães
Procuradores: Acácio Mucci Neves, OAB/MG 138.547; Cássia Niquini Siqueira Viana Chaves, OAB/MG 177.179; Edinei dos Santos, OAB/MG 113.746; Vagner Adriano Ferreira, OAB/MG 135.285; Anderson Inácio Tomás, OAB/MG 145.543; Raphaela Cristina Barbosa Nonato Félix, OAB/MG 192.103 e Anselmo da Silva Ribas, OAB/SP 193.321
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 10/11/2022

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE FROTA POR MEIO DE SISTEMA ELETRÔNICO, COM CARTÃO MAGNÉTICO, PARA OS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS E FORNECIMENTO DE PEÇAS. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO COORDENADOR DO SETOR DE TRANSPORTES, E DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DA FAZENDA. ACOLHIMENTO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS E DO PREGOEIRO. REJEIÇÃO. MÉRITO. EXIGÊNCIA DO CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO DAS PEÇAS NAS NOTAS FISCAIS. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO PELO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE FROTA. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. INCLUSÃO NO OBJETO DE ITENS QUE PODERIAM SER PARCELADOS. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DA ADEQUADA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. PROCEDÊNCIA. PRINCÍPIO DA ABSORÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ADOÇÃO EXCLUSIVA DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO “MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO”. PREJUÍZO À AFERIÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A alegação de ilegitimidade passiva deve ser acolhida quando ausentes elementos que atribuam envolvimento mínimo de agente público, citado nos autos, com os fatos noticiados.
2. É passível de responsabilização, em tese, por irregularidades apuradas no procedimento licitatório, o secretário municipal responsável pela supervisão das unidades que integram a respectiva secretaria e pela solicitação de compras ou contratações, o qual, na situação examinada, subscreveu a solicitação de materiais e serviços.
3. Tendo em vista que, na situação examinada, o pregoeiro subscreveu o edital do certame, deve ser reconhecida sua legitimidade passiva, porquanto as irregularidades constatadas no instrumento convocatório e em seus anexos poderão ser a ele imputadas, ao menos em tese, em razão da assinatura do edital.
4. A exigência de que conste o código de identificação das peças (*part number*) nas notas fiscais não fere a competitividade do certame, uma vez que não se trata de restrição à participação de empresas na licitação, mas de critério objetivo de fiscalização da regular

execução do futuro contrato, prerrogativa conferida à Administração Pública por força do art. 58, III, da Lei n. 8.666/1993.

5. A adoção do modelo de gerenciamento de frota é lícita, desde que a escolha por tal sistema seja devidamente motivada pelo administrador público, mediante a inclusão, na fase interna do certame, de justificativas e estudos técnicos capazes de demonstrar a maior vantajosidade do modelo de gerenciamento em detrimento do sistema tradicional.
6. A contratação pelo sistema de gerenciamento de frota tem como elemento central a intermediação de uma empresa, que fica incumbida de gerenciar a prestação dos serviços por meio de rede credenciada de oficinas, razão pela qual, em princípio, a inclusão de vários itens no objeto licitado decorre da própria natureza da contratação visada pela Administração Pública.
7. A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais, das condições básicas da licitação.
8. A existência de quantitativo estimado da contratação é imprescindível para que seja demonstrada a vantajosidade e economicidade na adoção do modelo de gestão de manutenção corretiva e preventiva de frota.
9. Considerando que a aventada ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários constitui consectário lógico da irregular especificação do objeto sem o detalhamento dos quantitativos estimados da contratação, aquela irregularidade deve ser absorvida pela mais grave, qual seja, a ausência de adequada especificação do objeto, em respeito ao princípio da absorção ou consunção.
10. A adoção do critério de julgamento “menor taxa de administração”, não acompanhada de parametrização dos preços das peças e serviços que poderão ser contratados, permite a escolha da melhor proposta somente em relação ao serviço de gerenciamento da frota, ficando os demais produtos e serviços correlatos sem nenhum parâmetro para que seja aferida a vantajosidade da proposta, o que compromete a competitividade do certame e a busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expandidas no voto do Relator, em:

- I) acolher, em preliminar, a arguição de ilegitimidade passiva suscitada pelos Srs. Ailton dos Santos, coordenador do Setor de Transportes à época, e André Luís Nunes Santos, secretário municipal da Fazenda à época, e excluí-los do polo passivo da presente denúncia, por não verificarem nexo de causalidade entre as condutas e as irregularidades que lhes foram atribuídas;
- II) rejeitar, ainda em preliminar, a arguição de ilegitimidade passiva suscitada pelos Srs. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras à época, e Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro e subscritor do edital, por vislumbrarem, em tese, nexo de causalidade entre a atuação dos responsáveis e os fatos narrados nos autos;
- III) julgar, no mérito, improcedente o apontamento da denúncia referente à exigência do código de identificação das peças (*part number*) nas notas fiscais, no âmbito do Pregão Presencial n. 94/2017, Processo Licitatório n. 50/2017, deflagrado pelo Município de Ponte Nova, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, pelas razões expostas na fundamentação desta decisão;
- IV) julgar, ainda no mérito, parcialmente procedentes os apontamentos complementares efetuados pela Unidade Técnica, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c

o art. 487, I, do Código de Processo Civil, por considerarem irregulares os seguintes apontamentos:

- a) ausência de demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento;
 - b) ausência de adequada especificação do objeto;
 - c) ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários integrando o termo de referência;
 - d) prejuízo à economicidade e vantajosidade da contratação, em face da adoção exclusiva do critério de julgamento “menor taxa de administração”.
- V) aplicar multa individual, em decorrência das irregularidades descritas anteriormente nos itens “b” e “d”, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), aos Srs. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro e subscritor do edital, e Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras, signatário da solicitação de materiais e serviços e ordenador de despesas, sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada irregularidade;
- VI) recomendar ao atual prefeito e aos responsáveis pela fase interna dos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura de Ponte Nova, que, nos próximos certames:
- a) apresentem, no termo de referência, justificativas técnicas e econômicas, por meio de estudos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas que expressem as vantagens operacionais e o aprimoramento ocasionado pela adoção do modelo de gerenciamento de frota, em observância ao art. 3º, I, da Lei n. 10.520/2002 e à jurisprudência deste Tribunal;
 - b) especifiquem adequadamente o objeto, bem como efetuem a estimativa de quantitativos e de preços, em orçamento estimado em planilha de custos unitários, em observância ao art. 3º, II e III, da Lei n. 10.520/2002 e ao art. 7º, § 2º, II, e § 4º, da Lei n. 8.666/1993, bem como à jurisprudência deste Tribunal;
 - c) se abstenham de fixar como critério de julgamento das propostas, no gerenciamento de frota, exclusivamente, a menor taxa de administração, quando estiverem contemplados outros serviços e a aquisição de peças, em observância à competitividade e à busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como à jurisprudência deste Tribunal;
- VII) determinar a intimação dos responsáveis por via postal e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- VIII) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

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

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de novembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 10/11/2022

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido de suspensão liminar do certame, formulada por Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. – EPP em face de possíveis irregularidades no edital do Pregão Presencial n. 94/2017, Processo Licitatório n. 150/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ponte Nova, cujo objeto consistiu no registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema eletrônico, com cartão magnético, para os serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo mecânica, elétrica, lanternagem, pintura, retífica de motores, balanceamento de rodas, serviços de borracharia (dentro e fora do Município de Ponte Nova), trocas de óleo para motor, trocas de filtro de óleo e de filtros de ar, alinhamento de direção, guincho e fornecimento de peças.

A denunciante aduziu que a cláusula consignada no subitem 10.2, III, do edital seria irregular por exigir que constasse das notas fiscais o respectivo código de identificação das peças (*part number*), de maneira que não seriam aceitas peças remanufaturadas e inúmeros produtos automotivos que não possuem o referido código, o que, em seu entendimento, restringiria a participação de empresas de gerenciamento no certame, fls. 3/17 da peça n. 19.

A denúncia foi recebida em 15/12/2017 e distribuída à relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio na mesma data, conforme págs. 75 e 76 da peça n. 19, respectivamente.

Em despacho de págs. 77/78 da peça n. 19, por entender que se revelava prudente e conveniente a requisição de documentos e informações perante a Administração, antes da análise do pleito cautelar, o então relator determinou a intimação, por meio eletrônico, do Sr. Wagner Mol Guimarães, prefeito de Ponte Nova, e do Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro, para que enviassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame e, ainda, apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações da denunciante.

Após regular intimação, o Sr. Luís Fernando Martins Ferreira apresentou os esclarecimentos e documentos acostados às págs. 84/311 da peça n. 19.

Em seguida, no relatório à peça n. 3, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM entendeu pela ausência da irregularidade apontada pela denunciante quanto ao subitem 10.2, III, do edital. Lado outro, indicou a existência dos seguintes indícios de irregularidades: a) ausência de adequada especificação do objeto; b) restrição ao caráter competitivo do certame, pois o objeto englobou itens que poderiam ser parcelados; c) ausência de demonstração da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento; d) prejuízo à vantajosidade da contratação e interferência na apuração do melhor preço, em razão da adoção do critério de julgamento “menor taxa de administração”, em violação aos arts. 3º, *caput*, e 45, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/93; e) ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários no termo de referência.

Em parecer de peça n. 5, o Ministério Público de Contas manifestou concordância com a análise técnica, com exceção da atribuição de responsabilidade ao pregoeiro quanto às irregularidades constatadas na fase interna do procedimento licitatório – ausência da demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento, ausência de adequada especificação do objeto e ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários –

sob o argumento de que não dizem respeito às atribuições do pregoeiro ou da comissão de licitação, mas sim das autoridades responsáveis pela elaboração do certame. Por fim, requereu a citação dos responsáveis.

Ato contínuo, o relator à época determinou a citação dos Srs. Wagner Mol Guimarães, prefeito, André Luís Nunes Santos, secretário municipal da Fazenda, Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras, Ailton dos Santos, coordenador do Setor de Transportes, e Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro, para apresentarem defesa acerca das irregularidades apontadas na exordial, na análise inicial da Unidade Técnica e no parecer ministerial, pág. 346 da peça n. 19.

Após regular citação, os responsáveis apresentaram suas defesas, constantes às peças n. 21 a 35.

O Sr. Ailton dos Santos, coordenador do Setor de Transporte, alegou em defesa juntada à peça n. 22: a) preliminarmente, sua ilegitimidade para figurar no polo passivo; b) no mérito, a impossibilidade da apresentação de planilha com custos unitários, devido às peculiaridades do objeto, diante da imprevisibilidade dos problemas que poderiam sobrevir à frota municipal e, portanto, quais serviços e peças de manutenção seriam adquiridos futuramente.

O Sr. Wagner Mol Guimarães, prefeito, arguiu em defesa juntada à peça n. 23: a) a inexistência de restrição ao caráter competitivo do certame devido à junção no objeto da contratação de vários itens que poderiam ser parcelados, uma vez que tal inclusão teria o intuito de dar celeridade e eficiência à contratação e economia ao erário; b) a existência de justificativa no termo de referência que demonstraria a vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento; c) a impossibilidade da apresentação de planilha com custos unitários, devido à imprevisibilidade dos serviços de manutenção e das peças necessárias para a frota futuramente; d) a inexistência de violação aos arts. 3º, *caput*, e 45, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, ao adotar o critério de julgamento “menor taxa de administração”; e) a impossibilidade de responsabilização do gestor, pois tais apontamentos seriam equiparados a “vícios ocultos”, considerando a difícil percepção de tais vícios na análise pela autoridade encarregada da homologação do certame.

O Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro, alegou, em defesa à peça n. 24: a) não ser responsável pela inclusão no objeto licitado de itens que poderiam ser parcelados, uma vez que cabem ao pregoeiro a presidência e o julgamento do certame somente, observando o que foi requisitado na fase preparatória; b) a inexistência de participação na definição do critério de julgamento “menor taxa de administração”, cabendo a ele apenas realizar o julgamento do certame nos limites do termo de referência, sendo que a demonstração da vantajosidade na adoção dos critérios e a pesquisa de preços seriam incumbência da autoridade requisitante e da autoridade executora; c) aplicação do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, ante a inexistência de ato comissivo, dolo ou má-fé no julgamento do processo licitatório, e por não ter concorrido para as irregularidades apontadas.

O Sr. André Luís Nunes Santos, secretário municipal de Fazenda, aduziu em defesa à peça n. 33: a) preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva, ante a ausência de responsabilidade na ordenação de despesas e autorização de licitações, cabendo a ele somente informar e atestar a disponibilidade de recursos financeiros, com base no valor estimado na requisição de compra/contratação pelo setor requisitante, conforme o Decreto Municipal n. 4.988, de 24/8/2004, vigente à época dos fatos; b) no mérito, que a escolha do objeto da contratação seria a mais vantajosa para a Administração Pública, em razão da unificação dos serviços de manutenção de veículos, o que teria gerado diminuição do custo anual com manutenção da frota e diminuição dos dias de veículos parados por falta de peças ou serviços; c) a escolha do critério da “menor taxa de administração” seria condição lógica para os serviços dessa natureza, em

razão da demanda imprevisível; d) o desenvolvimento do certame teria cumprido os fins almejados, transparência, julgamento objetivo e seleção da melhor proposta, garantindo a eficiência e continuidade do serviço.

O Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras à época, aduziu em defesa à peça n. 35: a) preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, diante da segregação de funções nas licitações e contratos administrativos, de modo que a responsabilidade pelos atos preparatórios e elaboração do termo de referência e da pesquisa de preços não seria incumbência do secretário, mas sim dos ocupantes da função administrativa gratificada de responsável pelo almoxarifado e compras, do chefe de Departamento de Supervisão de Compras e Processos Licitatórios, do pregoeiro e do assessor jurídico; b) no mérito, a vantajosidade do sistema de gerenciamento de frota de veículos, em detrimento do modelo tradicional de contratação; c) a adequada especificação do objeto, constando no termo de referência as atividades que deveriam ser intermediadas pela contratada, o quantitativo de veículos a serem geridos pela empresa e a descrição da marca e modelo de todos eles, bem como no edital, as atividades para as quais o serviço de gerenciamento seria prioritariamente prestado; d) a impossibilidade de elaboração de orçamento estimado em planilha de custos unitários, considerando que não seria possível definir de antemão os serviços e peças que serão demandados; e) a aplicação do art. 22 da Lindb, para afastar a cominação de multa, ou o seu arbitramento em patamar mínimo.

Em 26/11/2021, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, conforme termo à peça n. 38.

Ato contínuo, foi realizado o exame das defesas pela 2ª CFM, que entendeu pelo: a) acolhimento das preliminares de ilegitimidade passiva dos Srs. André Luís Nunes Santos e Ailton dos Santos; b) rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior; c) no mérito, pela manutenção das irregularidades apontadas no relatório técnico inicial, com a consequente responsabilização do Sr. Wagner Mol Guimarães quanto a todos os apontamentos; do Sr. Luís Fernando Martins Ferreira pelos apontamentos envolvendo (b) a restrição ao caráter competitivo do certame, pois o objeto englobou itens que poderiam ser parcelados, e (d) prejuízo à vantajosidade da contratação e interferência na apuração do melhor preço, em razão da adoção do critério de julgamento “menor taxa de administração”; bem como ao Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior quanto às irregularidades concernentes à (c) ausência da demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento, (a) ausência de adequada especificação do objeto e (e) ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitário no termo de referência, peça n. 39.

Após, o Ministério Público de Contas, em parecer de peça n. 42, opinou pela: a) rejeição das preliminares de ilegitimidade passiva arguidas pelos Srs. Ailton dos Santos, Wilson Dias da Fonseca Júnior e André Luís Nunes Santos; b) procedência parcial da denúncia quanto à ausência da demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento e de adequada especificação do objeto. Por fim, requereu a aplicação de multa ao Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, nos termos do art. 83, I, e art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminares de mérito

1.1 Ilegitimidade passiva suscitada pelo Sr. Ailton dos Santos

Em sede de defesa, o Sr. Ailton dos Santos, coordenador do Setor de Transporte à época, aduziu sua ilegitimidade para figurar no polo passivo desta denúncia, sob o argumento de que realizou

somente pesquisa de campo acerca do valor da taxa de mercado cobrada, não participando dos demais atos do procedimento licitatório. Afirmou que, diante do princípio da segregação de funções e das competências fixadas pelo Município de Ponte Nova na Lei Complementar n. 4.129/2017, não poderia ser responsabilizado unicamente por realizar consultas de preço.

Por fim, alegou também que a Unidade Técnica, em seu exame inicial, não o teria indicado como responsável por eventuais irregularidades na elaboração do termo de referência.

No reexame, a Unidade Técnica destacou que “ainda que a Lei Municipal n. 4.129/2014 estabeleça que a realização de cotação de preços seja feita pelo chefe de transporte, não se mostra razoável sua responsabilização por ato fragmentado dentro de um complexo procedimento, que fluiu sob a supervisão técnica da autoridade superior da pasta”. Assim, entendeu pelo acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva ora examinada, peça n. 39.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo de peça n. 42, opinou pela rejeição da preliminar apresentada pelo Sr. Ailton dos Santos e pelos demais responsáveis, aduzindo que “foram demonstrados elementos mínimos que atribuem envolvimento dos referidos agentes às irregularidades, devendo a responsabilidade ser aferida quando da análise de mérito dos apontamentos de irregularidades”.

A respeito das condições da ação, compartilho a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni¹, diante da análise da teoria de Liebman, *in verbis*:

Ao tratar da legitimação para agir, assim se expressa LIEBMAN: “Legitimação para agir (*legitimatío ad causam*) é a titularidade (ativa e passiva) da ação. O problema da legitimação consiste em individualizar a pessoa a quem pertence o interesse de agir (e, pois, a ação) e a pessoa com referência à qual [*nei cui confronti*] ele existe (...). Também quanto à ação, prevalece o elementar princípio segundo o qual apenas o seu titular pode exercê-la; e tratando-se de direito a ser exercido necessariamente com referência a uma parte contrária, também esta deve ser precisamente a pessoa que, para os fins do provimento pedido, aparece como titular de um interesse oposto, ou seja, aquele em cuja esfera jurídica deverá produzir efeitos o provimento pedido. A legitimação, como requisito da ação, é uma condição para o pronunciamento sobre o mérito do pedido: indica, pois, para cada processo, *as justas partes*, as *partes legítimas*, isto é, as pessoas que devem estar presentes para que o juiz possa julgar sobre determinado objeto. Entre esses dois requisitos, ou seja, a existência do interesse de agir e a sua pertinência subjetiva, o segundo é que deve ter precedência, porque só em presença dos dois interessados diretos é que o juiz pode examinar se o interesse exposto pelo autor efetivamente existe e se ele apresenta os requisitos necessários”.

A análise da legitimidade passiva perpassa, pois, primordialmente, pela verificação da potencialidade de atuação dos envolvidos na participação dos fatos discutidos nos autos, porém, em exame perfunctório das questões atinentes ao feito, sem levar em consideração, neste momento, questões atinentes ao mérito.

Nestes termos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que adota a teoria da asserção, estabelece que as “[...] condições da ação, dentre elas o interesse processual e a legitimidade, definem-se da narrativa formulada inicial, não da análise do mérito da demanda (teoria da asserção), razão pela qual não se recomenda ao julgador, na fase postulatória, se aprofundar no exame de tais preliminares” (REsp n. 1561498/RJ, relator ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 1/3/2016, DJe 7/3/2016).

¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil*, Volume 1 [livro eletrônico] 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 258/259.

Compulsando os autos, embora o Ministério Público de Contas, à pág. 6 da peça n. 5, tenha atribuído responsabilidade ao Sr. Ailton dos Santos pela irregularidade concernente à ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários constante do termo de referência, constatei que o defendente apenas realizou a cotação de preços referente à taxa de administração cobrada por 2 (duas) empresas do ramo, conforme depreende-se da análise do documento “Nota de Esclarecimento” à pág. 112 da peça n. 19.

Dessa maneira, com a devida vênia ao posicionamento do Ministério Público de Contas, entendo que não há nos autos documento apto a demonstrar, em tese, que a atuação do defendente culminou na irregularidade apontada, qual seja, a ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários constante do termo de referência.

Diante do exposto, por entender ausentes elementos que demonstrem a existência de nexo de causalidade entre a atuação do Sr. Ailton dos Santos e os fatos narrados nos autos, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva arguida.

1.2. Ilegitimidade passiva suscitada pelo Sr. André Luís Nunes Santos

O Sr. André Luís Nunes Santos, secretário municipal da Fazenda à época dos fatos, arguiu, à peça n. 33, sua ilegitimidade passiva e informou que não teria sido a autoridade responsável pelo ordenamento de despesas e autorização de licitações, cabendo a ele somente informar e atestar a disponibilidade de recursos financeiros, com base no valor estimado na requisição de compra/contratação pelo setor requisitante, conforme o Decreto Municipal n. 4.988/2004, vigente à época dos fatos. Ademais, alegou que a competência para autorizar pagamentos não pode atrair as responsabilidades do ordenador de despesas e autorizador das despesas, pois se tratariam de etapas da execução orçamentária distintas.

Após análise da preliminar arguida, em relatório de peça n. 39, a Unidade Técnica se manifestou pelo acolhimento da preliminar, uma vez que “compete ao Secretário de Fazenda apenas declarar a existência de disponibilidade financeira e orçamentária, não exercendo a função para ordenar despesa, o que compete efetivamente ao Secretário de Governo solicitante, no caso, o Secretário Municipal de Obras”, com fundamento nos arts. 3º e 4º do Decreto Municipal n. 4.988/2004.

Ademais, entendeu que “a assinatura do Secretário de Fazenda na requisição nº 255/2017 (fl. 90 – Peça 19) citada no item 9 do Parecer Ministerial, limita-se, justamente, a declarar se existe ou não disponibilidade orçamentária e financeira para prosseguimento da elaboração do edital do certame. Neste caso, verifica-se não ser requisitante da referida contratação”.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo de peça n. 42, opinou pela rejeição da preliminar apresentada pelo Sr. André Luís Nunes Santos e pelos demais responsáveis, aduzindo que “foram demonstrados elementos mínimos que atribuem envolvimento dos referidos agentes às irregularidades, devendo a responsabilidade ser aferida quando da análise de mérito dos apontamentos de irregularidades”.

Ressalto que o Decreto Municipal n. 4.988/2004, que regulamentou o procedimento licitatório na modalidade pregão no município à época dos fatos, prescrevia em seus arts. 3º e 5º:

Art. 3º A solicitação da compra ou contratação é de responsabilidade de cada Secretaria, no âmbito da respectiva unidade, [...];

Art. 5º. A abertura do processo licitatório dependerá de autorização expressa da Secretaria Municipal de Governo, ou nos seus eventuais impedimentos do seu titular, da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento ou ainda, de quem estiver formalmente designado para substituí-lo.

Já o art. 4º, ao discorrer sobre a atribuição da Secretaria Municipal de Fazenda, dispunha o seguinte:

Art. 4º. O pedido será encaminhado à Secretaria Municipal de Fazenda, que atestará a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para realização da contratação, nos termos do artigo 7º, § 2º, III da Lei 8.666/93, combinado com o artigo 14 da mesma Lei.

Verifico, portanto, que a responsabilidade pela licitação e contratação é de cada secretário, no âmbito da respectiva unidade e da Secretaria Municipal de Governo ou de quem estiver designado a substituí-lo. Assim, no presente caso, considero que o secretário municipal de Fazenda somente atestou a disponibilidade orçamentária e financeira para a referida contratação.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, acolho a preliminar de ilegitimidade passiva, por não verificar a existência de nexo de causalidade entre o ato administrativo praticado pelo Sr. André Luís Nunes Santos no caso em questão e os apontamentos que lhe foram atribuídos, quais sejam, a ausência de demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento e a ausência de adequada especificação do objeto.

1.3. Ilegitimidade passiva suscitada pelo Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior

O Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras à época, aduziu sua ilegitimidade passiva, sob o argumento de que, em decorrência do princípio da segregação de funções nas licitações e contratos administrativos, a responsabilidade pelos atos preparatórios da licitação, pela elaboração do termo de referência e pela pesquisa de preços seria incumbência dos ocupantes da função administrativa gratificada de responsável pelo Almoxarifado e Compras, do chefe de Departamento de Supervisão de Compras e Processos Licitatórios, do pregoeiro e do assessor jurídico.

Nesse sentido, alegou que o item 11 do Anexo II da Lei Complementar Municipal n. 4.129/2017, que trata das atribuições do secretário municipal de Obras, não faz menção a nenhum dos fatos narrados nos autos. Sustentou se tratar de irregularidades meramente formais na elaboração do edital e seus anexos.

A Unidade Técnica manifestou-se, à peça n. 39, pela rejeição da preliminar, tendo em vista que, na Requisição n. 255/2017, o Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior assinou a solicitação de materiais e serviços, demonstrando que era o ordenador de despesas.

Observou que o art. 19, I, da Lei Complementar Municipal n. 4.129/2017 atribuiu ao secretário a função de exercer a supervisão técnica e normativa das unidades que integram o órgão, bem como que o art. 3º do Decreto Municipal n. 4.988/2004 atribuiu a cada secretário a responsabilidade pela solicitação de compras ou contratações no âmbito da respectiva secretaria.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo à peça n. 42, opinou pela rejeição da preliminar apresentada pelo Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior e pelos demais responsáveis, aduzindo que “foram demonstrados elementos mínimos que atribuem envolvimento dos referidos agentes às irregularidades, devendo a responsabilidade ser aferida quando da análise de mérito dos apontamentos de irregularidades”.

Compulsando os autos, verifiquei, de fato, que o Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior consta como responsável pela solicitação na Requisição n. 255, de 3/10/2017, pág. 90 da peça n. 19, tendo assinado a solicitação de materiais e serviços.

Ademais, consoante entendimento da Unidade Técnica, o fato de o item 11 do Anexo II da Lei Municipal n. 4.129/2017 não fazer menção à responsabilidade do secretário municipal de Obras pelos processos de licitação, termos de referência e cotação de preços – sendo tais funções atribuídas ao ocupante da função administrativa gratificada de responsável pelo Almoxarifado e Compras e ao chefe de Departamento de Supervisão de Compras e Processos Licitatórios – não exime a responsabilidade do defendente. A legislação municipal, conforme destacado, atribuiu ao secretário a função de supervisionar as unidades que integram a respectiva secretaria e a responsabilização pela solicitação de compras ou contratações.

A Lei Municipal n. 4.129/2017 dispõe que as atribuições dos secretários não se resumem àquelas especificadas no seu Anexo II, pág. 15 da peça n. 35, *in verbis*:

Art. 19. Além das atribuições que lhe são próprias, especificadas no Anexo II desta lei, competem a cada secretário as atribuições dispostas no § 1º, do artigo 135, da Lei Orgânica do Município e também as seguintes:

I - exercer a supervisão técnica e normativa das unidades que integram o órgão que dirige;
[...]

Já o Decreto Municipal n. 4.988/2004, à peça n. 33, prevê que:

Art. 3º. A solicitação da compra ou contratação é de responsabilidade de cada Secretaria, no âmbito da respectiva unidade [...].

Diante do exposto, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, por entender que ele é parte legítima para compor a relação processual, ante o potencial nexos de causalidade entre sua atuação e as irregularidades apontadas nos autos, devendo eventuais fundamentos de responsabilização ser analisados no mérito.

1.4. Ilegitimidade passiva do Sr. Luís Fernando Martins Ferreira

O Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro e subscritor do edital, alegou, à peça n. 24, que não poderia ser responsabilizado por irregularidades na elaboração do edital e do termo de referência, uma vez que caberia a ele, na qualidade de pregoeiro, a presidência e adjudicação do certame, observando o instrumento convocatório e o que foi requisitado na fase preparatória.

Destaco que o art. 3º, IV, da Lei n. 10.520/2002 prevê as atribuições básicas do pregoeiro, dentre elas o recebimento das propostas e lances, análise de sua aceitabilidade e classificação, etapas referentes à fase externa do procedimento licitatório.

Em regra, a competência dos pregoeiros se inicia, precipuamente, na fase externa do certame e se encerra com o encaminhamento do processo licitatório devidamente instruído, depois de feita a adjudicação do objeto ao licitante vencedor, à autoridade competente para que decida sobre a homologação do certame e, em caso positivo, celebre posteriormente o respectivo contrato.

Ocorre que, no presente caso, o Sr. Luís Fernando Martins Ferreira foi também o subscritor do edital, conforme documento às págs. 116/126 da peça n. 19. Dessa forma, entendo que o Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, enquanto subscritor do edital, é parte legítima para compor a relação processual, podendo, ao menos em tese, ser responsabilizado pelas irregularidades apontadas nestes autos, devendo eventuais fundamentos de responsabilização ser analisados no mérito, razão pela qual rejeito a preliminar arguida.

2. Mérito

2.1. Exigência do código de identificação das peças (*part number*) nas notas fiscais, constante do subitem 10.2, III, do edital

A denunciante alegou que o subitem 10.2, III, do edital do Pregão Presencial n. 94/2017, Processo Licitatório n. 150/2017, restringiria a participação de empresas de gerenciamento no certame ao fixar a obrigatoriedade de constar o código de identificação das peças (*part number*) nas notas fiscais emitidas, sob pena da aplicação de penalidades ao particular, de maneira que não seriam aceitas peças remanufaturadas.

Sustentou, à pág. 7 da peça n. 19, que muitos dos itens especificados no objeto da licitação não possuem o *part number*, dificultando sua inclusão e emissão de notas fiscais nos termos exigidos no edital. Ante a ausência do referido código em alguns produtos e peças automotivas, alegou que tal situação levaria as empresas fornecedoras a utilizarem outras formas de emissão de notas fiscais sem a qualificação e número de série da peça, o que, em suas palavras, “poderá levar o Administrador ao erro em sua futura auditoria realizada, além de causar prejuízos aos cofres das empresas de gerenciamento, que, em concordando com os termos do edital, poderá sofrer inclusive sanções administrativas”.

Em relatório inicial, às págs. 3/4 da peça n. 3, a Unidade Técnica entendeu pela inexistência de irregularidade quanto a este apontamento, tendo em vista que: a) o item questionado é aplicado a todos os licitantes, o que não implicou restrição à participação já que a licitação não foi deserta; b) não houve nenhuma previsão de aplicação de sanção ao contratado, por omissão nos casos em que inexistente o *part number* de peças e produtos automotivos, somente a previsão de que os códigos seriam conferidos com as peças entregues, tratando-se de critério objetivo e pré-fixado de fiscalização; c) ainda que o edital não trate de maneira expressa, qualquer imposição de sanção pela Administração Pública ao licitante ocorrerá observando-se o devido processo administrativo e as garantias do contraditório e ampla defesa, consoante o art. 78, parágrafo único, e o art. 86, § 2º, da Lei n. 8.666/93.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 5, corroborou a análise da Unidade Técnica quanto a este apontamento.

A cláusula editalícia apontada pela denunciante como irregular apresenta a seguinte exigência:

10. DAS PENALIDADES E DOS RECURSOS:

[...]

10.2. Pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá garantir a observância aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, por meio de prazo adequado à prévia defesa, aplicar ao CONTRATADO as seguintes sanções, considerando a importância do objeto contratual para a Administração Pública, posto que afeta à própria forma e meio de arrecadação de tributos e recursos públicos:

[...]

III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública Municipal, por prazo não superior a 05 (cinco) anos nos termos do art. 7º da Lei n. 10.520/2002.

A Administração se reserva o direito de fiscalizar a execução contratual em qualquer tempo, assim, serão conferidos os códigos constantes nas notas fiscais com as peças efetivamente entregues, sendo certo que, em havendo divergência a nota deverá ser imediatamente substituída. Caso a apuração se dê após o pagamento, a empresa deverá devolver, em dobro, o pagamento feito a maior, conforme legislação vigente. É certo que erros podem ocorrer, todavia, se for detectado, em mais de três notas fiscais, troca dos

códigos, será rescindido o contrato, bem como será instaurado processo administrativo para apuração, com aplicação da sanção cabível e encaminhamento dos documentos ao Ministério Público (grifei).

Conforme parecer da assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Ponte Nova, em que foi analisada a impugnação ao edital formulada pela empresa ora denunciante, foi esclarecido que a identificação do código *part number* deve ser “exigida dos fornecedores que se enquadrarem na exigência do sistema de compras em tela, no caso, o gerenciador das empresas que virão a fornecer através de aludido sistema gerencial”, págs. 183/184 da peça n. 19.

Assim, em consonância com o relatório da Unidade Técnica, entendo que a exigência apontada não fere a competitividade do certame, uma vez que não se trata de restrição à participação de empresas na licitação, mas de critério objetivo de fiscalização da regular execução do futuro contrato, prerrogativa conferida à Administração Pública por força do art. 58, III, da Lei n. 8.666/1993. Ademais, conforme esclarecimentos da assessoria jurídica da Prefeitura Municipal, verifico que a exigência do *part number* seria destinada àqueles fornecedores que se enquadrassem no sistema gerencial mencionado.

Diante do exposto, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, julgo improcedente o apontamento da denúncia, uma vez que não foi comprovado que a exigência questionada teria ensejado indevida restrição de participação de empresas no certame, tratando-se de critério objetivo de fiscalização da execução do contrato pela Administração Pública, conforme o art. 58, III, da Lei n. 8.666/1993.

2.2. Apontamentos de irregularidade efetuados pela Unidade Técnica

2.2.1. Ausência de demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento

Em relatório inicial às págs. 9/11 da peça n. 3, a Unidade Técnica opinou pela ausência de demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento de frotas no instrumento convocatório. Observou que a justificativa apresentada pela Administração Pública não teria sido suficiente para aferir a vantajosidade do sistema eletrônico de gerenciamento de frota de veículos, em detrimento do modelo tradicional de contratação.

Adicionalmente, afirmou que devem constar, no próprio termo de referência, estudos técnicos demonstrativos de adequação, eficiência e economicidade de utilização do modelo. Por fim, aduziu que “[...] a Administração Pública nem mesmo apresentou uma cotação estimada dos custos relativos à pretendida contratação, o que permitiria a comparação entre os gastos desta com aqueles efetuados em contratos anteriores, que seguiam o modelo tradicional, de forma a poder comprovar a vantajosidade ou não do objeto licitado”.

Em sua defesa, às págs. 3/5 da peça n. 23, o Sr. Wagner Mol Guimarães, prefeito à época dos fatos, alegou que a Administração apresentou, no termo de referência, a justificativa da contratação com elementos suficientes para atender os princípios básicos da legislação, bem como expôs elementos concretos acerca do número de veículos que compõe a frota municipal. Ademais, afirmou que o valor global da licitação teve como referência o gasto com manutenção dos veículos nos 12 meses anteriores à realização da licitação, sendo que qualquer proposta abaixo desse valor global já seria vantajosa ou, no mínimo, não traria prejuízos ao erário. Por fim, sustentou que a utilização do sistema de gerenciamento se justifica na abrangência de serviços e peças e na celeridade na reposição, na linha de entendimento do Tribunal de Contas da União.

Em sua defesa, às págs. 5/6 da peça n. 24, o Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro, afirmou que a licitação visava à melhor gestão e manutenção da frota municipal, garantindo a eficiência da manutenção veicular e o menor tempo de indisponibilidade de veículos, bem como que o gestor público buscou a contratação pelo sistema de gerenciamento em observância ao juízo de conveniência e oportunidade, em prol da modernização do serviço público, argumentando que atuou dentro da legalidade, atestada pela assessoria jurídica do município.

Em suas razões de defesa, às págs. 6/7 da peça n. 35, o Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras, afirmou que o item 2.1 do termo de referência apresentou algumas vantagens advindas da contratação do objeto, tais como a otimização dos serviços de manutenção dos veículos e a possibilidade de obtenção de mais de um fornecedor, propiciando acesso a uma rede de serviços dispersa em todo o Estado e, conseqüentemente, a oferta de melhores preços. Aduziu, ainda, que, apesar de a Unidade Técnica entender que a vantajosidade não estava formalmente demonstrada no processo, isso não quer dizer que, materialmente, não se mostrava uma medida benéfica, eficiente e necessária para a manutenção da frota municipal e para a continuidade dos serviços públicos prestados por meio dela, *in verbis*:

A Prefeitura Municipal de Ponte Nova contava, à época, com 182 (cento e oitenta e dois) veículos para atender a expressiva demanda envolvendo a Rede Municipal de Ensino Básico, o Sistema Público de Saúde - com destaque para o tratamento fora do domicílio (TFD) - e o Sistema de Coleta de Resíduos Sólidos, necessitando de um mecanismo que permitisse a rotina de manutenção preventiva e corretiva de forma ágil, econômica e eficiente.

A título de exemplo, para comprovar as demandas e problemas enfrentados pelo Executivo, junta-se, nesta oportunidade, cópias de documentos da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI instaurada na Câmara Municipal de Ponte Nova para investigação da falta de transporte escolar em anos anteriores à licitação, tendo sido constatado que, em razão das falhas mecânicas e da dificuldade na gestão dos veículos, geraram-se diversos transtornos pedagógicos e administrativos, impactando o processo de ensino e aprendizagem dos alunos e imensa sobrecarga de trabalho no corpo docente. São informações que confirmam a necessidade verificada pela administração para contratação de um serviço de gerenciamento que permitisse agilidade e continuidade nos serviços de manutenção de sua frota.

Importante ressaltar que consistia na primeira vez que a Prefeitura realizava a contratação desse tipo de serviço, não possuindo, portanto, parâmetros ou elementos anteriores que pudessem ser expostos no processo pelo Executivo para assegurar inequivocamente a vantajosidade. Tratava-se, com efeito, de uma busca por uma medida que pudesse solucionar os problemas verificados pelo poder público, haja vista que as contratações tradicionais não estavam conseguindo manter o fluxo demandado do Município. Nesse raciocínio, a Prefeitura, prudentemente, optou por realizar o registro de preços, procedimento que não obriga ao órgão a contratar, mas oferece indicativos para que o Executivo proceda à análise da viabilidade da contratação.

A Unidade Técnica, no reexame à peça n. 39, entendeu pela ausência de justificativa razoável para a escolha da contratação por meio do sistema de gerenciamento no termo de referência e nas defesas apresentadas.

O Ministério Público de Contas opinou, à peça n. 42, pela procedência deste apontamento, pois entendeu que não houve demonstração concreta, amparada por estudos técnicos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas, de que o modelo de gerenciamento era mais vantajoso para a Administração Pública do que o modelo de licitação realizado diretamente entre os fornecedores das peças e serviços.

Quanto ao modelo de sistema de gerenciamento, este Tribunal já se manifestou nos autos da Denúncia n. 951250, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, na sessão do dia 15/9/2016 da Segunda Câmara, *in verbis*:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. **AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO PELO SISTEMA DE GERENCIAMENTO.** AUSÊNCIA DA ADEQUADA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS. RECOMENDAÇÃO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO - MENOR TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADES. MULTA. RECOMENDAÇÕES.

(...)

4. É lícita a adoção do modelo de gerenciamento de frota, **desde que a escolha por tal sistema seja devidamente motivada pelo administrador público, mediante a inclusão, na fase interna do certame, de justificativa capaz de demonstrar os benefícios trazidos pelo modelo de gerenciamento em comparação com o sistema tradicional, lastreada em documentação e estudos pertinentes.** (grifei)

Posteriormente, no bojo da Consulta n. 1066820, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão do dia 3/6/2020, foi adotado o seguinte entendimento quanto à matéria:

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.

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.

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 (grifei).

Nessa mesma toada, cito, outrossim, o entendimento adotado no julgamento da Denúncia n. 1041455, de minha relatoria, na sessão da Segunda Câmara do dia 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.**

[...]

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.** (grifei)

A contratação pelo sistema de gerenciamento de frotas, conforme definição conferida no Parecer n. 2/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU², tem como elemento central a intermediação, de maneira que “em vez de a Administração licitar diretamente a aquisição de combustível de um posto ou a manutenção de veículos de uma oficina, utiliza-se da intermediação de uma empresa, a qual ficará incumbida de duas coisas: gerenciar a prestação dos serviços (abastecimento e manutenção) e fornecer esses serviços por meio de rede credenciada de postos e oficinas”.

Quanto à necessidade de justificativa na adoção do modelo, o referido parecer da AGU consigna:

14. O que não se admite, contudo, é dizer de forma genérica que o novo modelo é melhor do que o anterior e furta-se de licitar da forma, por assim dizer, tradicional. Explicam de modo elucidativo Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti, no artigo já mencionado:

Não se diga que se tornou ineficaz o modelo tradicional, ou seja, aquele em que a Administração contrata uma única oficina para manutenção de sua frota. É que, dependendo do porte da frota existente no órgão, da natureza de suas atividades, da frequência dos deslocamentos para outros municípios e estados da federação, do número de registros de consertos em outras localidades não atendidas pelo contrato existente, da considerável utilização do suprimento de fundos para atender a despesas com manutenção, deve a Administração Pública repensar o modelo tradicional, para outro que possa suprir as deficiências de manutenção que se tornaram criticamente habituais.

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

Dessa maneira, pode-se afirmar que, em tese, é lícita a adoção do modelo de sistema de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos que compõem a frota municipal, incluindo o fornecimento de peças, acessórios e serviços correlatos. Entretanto, é imprescindível que a escolha seja motivada pela Administração Pública, por meio de estudos técnicos que comprovem a viabilidade, economicidade e vantajosidade da sua adoção no caso concreto.

Compulsando os autos, verifiquei, à pág. 91 da peça n. 19, que o termo de referência contém a seguinte justificativa:

2 – JUSTIFICATIVA

2.1. A contratação de empresa especializada para manutenção corretiva e preventiva de veículos deve-se a necessidade dos mesmos para manter a funcionalidade dos serviços desta Prefeitura realizados através da utilização dos veículos de todos os Setores. Visando otimizar os serviços de manutenção corretiva e preventiva dos veículos da frota, bem como facilitar o sistema de controle para a Seção de Transportes, buscou-se alternativas que possibilitassem melhor atendimento às necessidades da Prefeitura. As principais vantagens que poderemos obter através do sistema de gerenciamento informatizado com cartão magnético, são:

a) Flexibilização do sistema de manutenção mecânica, por acesso facilitado a uma rede de serviços dispersa em todo o Estado de Minas Gerais;

² Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN022013CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf>>. Acesso em 20/10/2022.

- b) Modernização dos controles, precisão das informações e redução do tempo de compilação e gerenciamento de dados;
- c) Obtenção de informações de toda a frota, em tempo hábil, para tomada de decisões corretivas, através de sistema eletrônico, internet. O sistema de gerenciamento a ser implantado possibilitará o credenciamento de mais de um fornecedor, os quais poderão realizar as manutenções solicitadas aos veículos que estejam cumprindo missões tanto na Capital como no interior do Estado de Minas e Distrito Federal, construindo uma relação de competição entre os fornecedores e promovendo vantagens econômicas e financeiras aos cofres públicos, onde passaremos a operar com os melhores preços ofertados e com agilidade dos procedimentos, respeitando os preços de balcão

No entanto, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, entendo que a justificativa apresentada pela Administração é genérica e insuficiente para demonstrar, na situação examinada nos autos, a vantajosidade da contratação pelo modelo de gerenciamento no lugar do modelo tradicional de contratação.

Ademais, as razões de defesa apresentadas pelos gestores se pautam pela obtenção de maior agilidade e economicidade na contratação e na prestação de serviços públicos, de maneira abstrata, sem embasamento em estudo técnico, parecer prévio, demonstrativo de preços ou planilhas comparativas que atestassem a efetiva vantajosidade no modelo escolhido em comparação com a contratação dos próprios fornecedores das peças automotivas e serviços de manutenção veiculares, em distintos procedimentos licitatórios.

Diante do exposto, julgo procedente este apontamento de irregularidade, por entender que o procedimento licitatório careceu de justificativas explícitas na fase de planejamento da licitação, as quais comprovassem a vantajosidade e economicidade do modelo de gestão, em infringência ao art. 3º, I, da Lei n. 10.520/2002. Destarte, ainda que o modelo de contratação escolhido pela Administração seja cabível *in casu* e apresente avanços no campo da celeridade e eficiência, tal como destacado, deve o gestor público responsável explicitar que sua utilização é vantajosa para a Administração também com base em análise completa das estimativas e custos a serem incorridos pelo ente, nos termos da lei, o que não ficou demonstrado.

Contudo, considerando que a contratação não ultrapassou o valor global, estimado em R\$ 825.000,00, com o acréscimo de 2,5% referente à taxa de administração, bem como que a licitação, ao menos em tese, conforme o item 2 do termo de referência e as justificativas apresentadas pelas defesas, buscou reduzir os custos, obter maior agilidade e eficiência na contratação, otimizar os serviços de manutenção dos veículos com o acesso a uma rede de serviços em todo o território estadual e garantir a efetividade e continuidade dos serviços públicos prestados por meio da frota veicular, reputo, neste tópico, suficiente a emissão de recomendação ao atual prefeito e aos responsáveis pela fase interna dos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura de Ponte Nova, que, nos próximos certames, apresentem, no termo de referência, justificativas técnicas e econômicas, por meio de estudos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas que expressem as vantagens operacionais e o aprimoramento ocasionado pela adoção do modelo de gerenciamento de frota, em observância ao art. 3º, I, da Lei n. 10.520/2002 e à jurisprudência deste Tribunal.

2.2.2. Inclusão no objeto de itens que poderiam ser parcelados

No relatório inicial, a Unidade Técnica apontou restrição ao caráter competitivo do certame decorrente da junção, no objeto licitado, de itens que poderiam ser parcelados, sem que houvesse justificativas e estudos técnicos comprobatórios da viabilidade e vantajosidade da contratação conjunta dos vários itens.

Em sua defesa, às págs. 2/3 da peça n. 23, o Sr. Wagner Mol Guimarães aduziu que a unificação dos vários itens em um mesmo procedimento licitatório visava à celeridade e economia ao erário, pois a separação dos serviços e das peças em distintas licitações acarretaria maior ineficiência, maior demanda funcional e ausência de integração funcional, o que não atenderia a economia de escala buscada pela Administração Pública. Ademais, afirmou que a participação dos licitantes demonstra a presença de competitividade.

Por sua vez, em defesa à peça n. 24, o Sr. Luís Fernando Martins Ferreira aduziu que a definição e a especificação do objeto cabiam ao setor técnico, sendo a sua função, enquanto pregoeiro, somente de presidir e adjudicar o certame em conformidade com o termo de referência.

Em reexame, a Unidade Técnica concluiu pela manutenção do apontamento, considerando irregular a ausência de divisão do objeto licitado, o que teria gerado restrição à competitividade do certame, em violação ao art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993. Por fim, atribuiu responsabilidade aos Srs. Wagner Mol Guimarães, prefeito à época, e Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro.

Em parecer conclusivo de peça n. 42, o Ministério Público de Contas divergiu do exame técnico, por entender que o englobamento de vários itens no objeto decorre da estrutura do modelo de quarterização da manutenção veicular, *in verbis*:

Tendo em vista a estrutura do modelo de quarterização da manutenção veicular, este órgão ministerial diverge do órgão técnico. Isto porque se trata de modelo no qual a empresa contratada para a gestão, operacionalizada com o auxílio de sistema informatizado, atua como intermediária entre as oficinas, autopeças e concessionárias (rede credenciada) e o contratante, o município de Ponte Nova, para a execução do processo de manutenção, que contempla, em regra, desde a necessidade de sua execução, a avaliação de orçamentos da rede credenciada, o estabelecimento de planos de manutenção preventiva e a execução da manutenção corretiva. Verifica-se, portanto, que o fornecimento do software, o estabelecimento de rede credenciada e a prestação de serviços de manutenção integram a solução de gestão de frota contratada.

Sobre a contratação conjunta dos serviços de gerenciamento e manutenção veicular e peças automotivas, colaciono trecho da Consulta n. 1066820, mencionada anteriormente:

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

[...]

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.

[...] (grifei)

Conforme salientado no item anterior, a contratação pelo sistema de gerenciamento de frotas tem como elemento central a intermediação de uma empresa, que fica incumbida de gerenciar a prestação dos serviços por meio de rede credenciada de oficinas.

Dessa maneira, a inclusão de vários itens no objeto licitado decorre da própria natureza da contratação visada pela Administração Pública, conforme entendimento de Jessé Torres Pereira

Junior e Marinês Restelatto Dotti, em artigo publicado na Revista do TCU n. 116, de setembro de 2009³:

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

Diante do exposto, considerando as razões de defesa apresentadas, e consoante o entendimento do *Parquet* de Contas, julgo improcedente o apontamento de irregularidade relativo à falta de parcelamento do objeto, por entender que decorre da própria natureza da contratação visada pela Administração Pública.

2.2.3. Ausência de adequada especificação do objeto e de orçamento estimado em planilha de custos unitários no termo de referência

Na análise inicial, a Unidade Técnica entendeu, à pág. 14 da peça n. 3, que o objeto do Pregão Presencial n. 94/2017, Processo Licitatório n. 50/2017, não foi suficientemente descrito, pois a descrição dos produtos e serviços a serem adquiridos pelo município, além de insuficiente, não apresentou qualquer estimativa dos quantitativos a serem contratados. Afirmou que “no Termo de Referência apresentado pela Prefeitura Municipal de Ponte Nova (folhas 89 a 104), há, apenas, a cotação da taxa de administração, com orçamento obtido junto a duas empresas do ramo, Empório Card Ltda (folha 102) e Trivale Administração Ltda. (folha 103), vencedora do Pregão (...)”.

Ademais, destacou que não seria obrigatória a sua divulgação, na fase externa, como anexo do edital da planilha detalhada, mas que é imprescindível que conste da fase interna da licitação, integrando o termo de referência.

Ressaltou, conforme previsão do artigo 3º, II, da Lei 10.520/2002 e, também, dos arts. 14, 38 e 40, I, da Lei n. 8.666/1993, que o objeto do certame deve ser descrito de forma adequada, precisa e suficiente, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

O Sr. Wagner Mol Guimarães alegou, em sua defesa à peça n. 23, que a ausência dos quantitativos e preços unitários se deu pela natureza da contratação, sistema de gerenciamento, que se diferencia das demais formas de contratação usualmente praticadas, e, por suas peculiaridades, o que dificultaria a especificação do objeto. Além disso, afirmou que não era possível elaborar orçamento estimado em planilha de custos unitários, pois, dada a existência de problemas nos veículos das mais variadas ordens, não haveria como estimar previamente serviços e peças a serem demandados em uma frota.

Por sua vez, à peça n. 33, o Sr. Wilson Dias da Fonseca aduziu que a descrição do objeto no edital foi sucinta, objetiva e clara, não havendo o que falar acerca de ausência de especificação do objeto, *in verbis*:

³ Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/294/339>. Acesso em: 20/10/2022.

Observa-se do edital que o objeto da licitação versa sobre o gerenciamento da frota do Município, por meio de sistema informatizado, para manutenção preventiva e corretiva dos veículos. Assim, não se contrata, *diretamente*, a aquisição de peças e a prestação de serviços de manutenção, o que exigiria a descrição de seus quantitativos.

O serviço a ser contratado foi somente um, qual seja, o serviço de intermediação, o qual foi devidamente especificado no procedimento licitatório:

I - no termo de referência, o Executivo lista as atividades que deveriam ser intermediadas pela contratada: “mecânica, elétrica, lanternagem, pintura, retifica de motores, balanceamento de rodas, capotaria, serviços de tacógrafo (manutenção e aferição), serviços de lavagem e lubrificação, serviços de borracharia (fora do município de Ponte Nova), trocas de óleos para motor, trocas de filtros de óleo e filtros de ar, alinhamento de direção, guincho, fornecimento de peças, produtos e acessórios de reposição genuínos”;

II - no autos do processo também foi apresentado não somente o quantitativo de veículos a serem geridos pela empresa, mas também a descrição da marca e modelo de todos eles;

III - no edital, o Município ainda cuidou de informar para quais atividades o serviço de gerenciamento seria prioritariamente prestado (atendimento das demandas de ensino, saúde e saneamento), advertindo da imprescindibilidade em se obter uma intermediação ágil, econômica e eficiente, diante da relevância desses serviços públicos.

Não há o que se olvidar que a descrição do objeto foi sucinta, objetiva e clara, informando o que se contrata (gerenciamento da frota), quantos e quais veículos seriam geridos (cento e oitenta e dois, conforme marca e modelo especificados), e qual a finalidade da contratação (manutenção dos veículos para a continuidade do serviço público que são por meio deles prestados), razão pela qual não há o que se falar em ausência de adequada especificação do objeto.

Observa-se que, **diante da peculiaridade do objeto contratado, que busca administrar a logística de manutenção da frota e não a aquisição tradicional e direta de determinado serviço ou peça em si, não é possível de se definir, antecipadamente, quais serviços e peças de manutenção serão efetivamente demandados, nem mesmo a seu quantitativo (grifei).**

Na análise das defesas, a Unidade Técnica, à peça n. 39, manifestou-se no sentido de que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades, uma vez que é por meio de cotação ampla e detalhada dos preços que a Administração elabora o orçamento estimado em planilhas e verifica o montante que será gasto com aquela contratação. Ademais, entendeu que a especificação do objeto não foi suficiente. Assim, concluiu pela atribuição de responsabilidade ao Sr. Wagner Mol Guimarães, prefeito, e ao Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras.

Em seu parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas opinou, à peça n. 42, pela procedência do apontamento quanto à “especificação do objeto sem detalhamento dos quantitativos estimados”, afirmando que, apesar de o objeto comportar certa dificuldade quanto a essa estimativa, “é indispensável ao planejamento das compras públicas a existência de premissas consistentes amparadas em dados concretos, bem como a definição de metodologia utilizada no processo de definição dos quantitativos, considerando ao menos a série histórica de despesas, bem como as projeções para as necessárias manutenções preventivas periódicas”.

Lado outro, manifestou-se pela aplicação do princípio da consunção ou absorção em relação à ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários, de maneira que tal apontamento fosse absorvido pela irregularidade atinente à ausência de adequada especificação do objeto, tendo em vista a correlação lógica entre a forma de descrição do objeto e sua orçamentação.

Ao final, manifestou-se pela responsabilização do Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, por ter vislumbrado erro grosseiro na elaboração do termo de referência sem a adequada especificação do objeto, com aplicação de multa, nos termos dos arts. 83, I, e 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

A respeito da matéria, destaco que a Lei n. 8.666/1993 exige a previsão de quantitativo dos materiais e serviços que compõem o objeto da licitação:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

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

No âmbito da modalidade pregão, o art. 3º, II, da Lei n. 10.520/2002 dispõe que:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Por sua vez, Jacoby Fernandes⁴ acentua a importância da especificação adequada do objeto a ser licitado, ao lecionar que “o primeiro ponto mais importante para o êxito de uma licitação e de um SRP está rigorosamente na capacidade de definir com clareza e precisão o objeto pretendido”.

Compulsando os autos, da análise do Anexo I – Termo de Referência, págs. 127/136 da peça n. 19, verifiquei que o objeto foi descrito, no item 3, de forma genérica, bem como não houve a indicação da estimativa dos quantitativos a serem contratados durante a vigência da ata de registro de preços. Apenas foi colacionado, no subitem 3.1, o valor global estimado da contratação, de R\$ 825.000,00, referente ao período de 12 meses, acrescido de 2,5 % relativo à taxa de administração.

Ocorre que a existência de quantitativo estimado da contratação é imprescindível para que sejam demonstradas a vantajosidade e a economicidade na adoção do modelo de gestão de manutenção corretiva e preventiva de frotas.

Nesse viés, saliento o entendimento firmado por este Tribunal na Denúncia n. 886599, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, sessão da Segunda Câmara de 5/4/2018, no sentido

⁴ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

de que a ausência de especificação do objeto da licitação prejudica a ampla cotação de preços a ser realizada pela Administração, a fim de que seja alcançada a proposta mais vantajosa e garantida a competitividade do certame:

DENÚNCIA. PREFEITURA. IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. PESQUISA DE PREÇOS INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO. O TIPO DE LICITAÇÃO “POR PREÇO GLOBAL” RESTRINGE INDEVIDAMENTE O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE QUE A COOPERATIVA TENHA REGISTRO EM SINDICATO DA CATEGORIA. INCOERÊNCIA ENTRE OS OBJETOS DESCRITOS NO CORPO DO EDITAL E EM SEU ANEXO I. EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL REGISTRADA EM ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR RESPONSÁVEL PELA EMPRESA. “CARONA” NO REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA EXCESSIVA DO VALOR DO CAPITAL SOCIAL. DOS QUANTITATIVOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

[...]

3. A ausência da devida especificação do objeto a ser licitado impossibilita a realização de uma ampla pesquisa de mercado que reflita os preços reais praticados, nos termos do art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

[...] (grifei)

Tendo em vista a relevância da questão, o TCU editou a Súmula n. 177, na qual estabeleceu o seguinte: “a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão”.

Ademais, vale destacar que a alegada dificuldade na quantificação das peças e serviços que serão demandados futuramente, decorrente da própria natureza do sistema de gerenciamento de frota, não exige a Administração de apresentar o orçamento estimado em planilha de preços unitários, a fim de que os interessados possam avaliar os custos envolvidos na execução do contrato e ofertar a proposta mais vantajosa à Administração.

Nesse sentido, este Tribunal de Contas já se manifestou acerca da imprescindibilidade do orçamento estimado em planilha de custos unitários em contratações pelo sistema de gerenciamento de frotas no julgamento da Denúncia n. 951250, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, sessão da Segunda Câmara de 15/9/2016, nos seguintes termos: “5. A ausência de um quantitativo estimado da contratação impossibilita que os interessados avaliem, com a precisão necessária, os custos envolvidos na execução do contrato, fato que poderá impedir a oferta de uma proposta economicamente viável [...]”.

Ademais, destaco excerto da Consulta n. 1066820, já citada anteriormente:

Para se formar a convicção de que a quarterização 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.

Desse modo, durante a fase de planejamento da contratação, é imperioso que o gestor público demonstre quais custos são incorporados pela quarterização 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 quarterização 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.⁵

[...] (grifei)

Nesse contexto, a regularidade do modelo de gestão escolhido não afasta a necessidade de se obter 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.

Cito, ainda, 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. (grifei)

⁵ Consulta n. 1066820, relatoria do conselheiro Cláudio Terrão, sessão Tribunal Pleno de dia 3/6/2020.

Contudo, em que pese a constatação da irregularidade na ausência de orçamento estimado em planilha constante da fase interna da licitação, entendo que, para fins de responsabilização dos agentes, deve ser aplicado o princípio da absorção ou consunção, consoante parecer do Ministério Público de Contas à peça n. 42.

Isso porque, da análise dos autos, em razão da ausência de adequada especificação do objeto, não foi possível realizar a cotação ampla e detalhada dos preços dos serviços e produtos a serem contratados e, conseqüentemente, impossibilitou-se a elaboração de orçamento estimado em planilhas de quantitativos com detalhamento dos custos unitários.

Nesse sentido, considerando que o apontamento envolvendo a ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários é consectário lógico da irregular especificação do objeto sem o detalhamento dos quantitativos estimados da contratação, entendo que a referida irregularidade deve ser absorvida pela mais grave, qual seja, a ausência de adequada especificação do objeto.

Assim, em respeito ao princípio da absorção ou consunção, entendo que, para fins de responsabilização dos agentes, deva ser considerado o apontamento mais grave, “ausência de adequada especificação do objeto”, sob pena de *bis in idem*.

Feitas tais considerações, passo ao exame pormenorizado da responsabilização dos agentes.

Verifiquei que a autoridade responsável pela Requisição n. 255/2017, pág. 90 da peça n. 19, foi o Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras, signatário da solicitação de materiais e serviços e ordenador de despesas, cuja atribuição era a de justificar a necessidade de contratação e especificação do objeto.

Ademais, ressalto que o Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro, foi o subscritor do edital, conforme documento às págs. 116/126 da peça n. 19, podendo a ele ser imputada responsabilidade ao conduzir certame cujo edital continha cláusulas em patente desacordo com as normas de licitação e contratação, já que, cabe ao pregoeiro realizar o juízo de conformidade entre o certame e as normas licitatórias, bem como recusar o cumprimento de edital com manifesta ilegalidade e representar à autoridade superior⁶.

Nessa senda, cito o entendimento deste Tribunal de Contas no julgamento do Recurso Ordinário n. 1092426, relator conselheiro Mauri Torres, Tribunal Pleno, sessão de 7/7/2021, acerca da possibilidade de responsabilização do pregoeiro e subscritor do edital por irregularidades no edital:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS DOS SERVIÇOS E PRODUTOS LICITADOS. IRREGULARIDADE. PREGOEIRO E SUBSCRITOR DO EDITAL. OBRIGAÇÃO DE ZELAR PELA LEGALIDADE DA LICITAÇÃO. LINDB. ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS DA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO. PROVIMENTO. DESCONSTITUIÇÃO DA MULTA. ARQUIVAMENTO.

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. Ao identificar uma falha no procedimento licitatório, o agente público deve recusar dar seguimento ao certame e levar a questão ao conhecimento da autoridade superior, sob pena de responder pela irregularidade.

⁶ Destaca-se o entendimento do TCU, Acórdão n 1.729/2015, Primeira Câmara, Data da sessão 24/3/2015, Min. Relator Bruno Dantas.

[...] (grifei).

Em que pese o órgão técnico ter atribuído responsabilidade ao Sr. Wagner Mol Guimarães, prefeito à época, pelos apontamentos ora analisados, com a devida vênia, entendo que o chefe do Executivo Municipal não deve ser responsabilizado apenas em razão de ter autorizado a abertura do procedimento licitatório e homologado o certame, embasado nos pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria do Município.

Assim, na qualidade de autoridade máxima do Poder Executivo municipal, não se mostra razoável entender que caberia ao prefeito se ocupar de atribuições rotineiras da Administração Pública, incumbidas a outros servidores, como a realização de cotação de preços e elaboração de termo de referência com orçamento estimado em planilha de custos unitários, bem como a especificação do objeto, prestigiando-se o princípio da segregação de funções.

Sob esse viés, cito ementa do acórdão exarado por esta Corte de Contas no bojo do Recurso Ordinário n. 1095568, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, Tribunal Pleno, sessão de 15/12/2021:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE PREENCHIDOS. MÉRITO. INFRINGÊNCIA A DISPOSITIVOS LEGAIS NO PROCESSO DE ORIGEM. COMINAÇÃO DE MULTA. AFASTADA A RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO EM IRREGULARIDADES COMETIDAS POR OUTROS AGENTES. ART. 28 DA LINDB. PROVIMENTO PARCIAL. ARQUIVAMENTO. 1. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 335 do RITCEMG, deve ser conhecido o recurso ordinário. 2. **O prefeito municipal, em regra, não pode ser responsabilizado por irregularidades de natureza operacional, relativas à fase interna e externa da licitação, e à execução contratual, de competência de servidores designados para tais atribuições.** 3. À luz da Lei de Introdução ao Código Civil, em seu art. 28, o agente público deve responder pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas, no desempenho de suas funções, em caso de dolo ou erro grosseiro. Diante da não configuração do pressuposto necessário à responsabilização pessoal do agente, a culpa grave (erro grosseiro), **conforme art. 28 da LINDB, e considerando a individualização das condutas, impõe-se o afastamento das multas.** (grifei)

Noutro giro, entendo que a atuação dos responsáveis, Srs. Luís Fernando Martins Ferreira e Wilson Dias da Fonseca Júnior, se deu em contrariedade às exigências contidas no art. 3º, II e III, da Lei n. 10.520/2002 e no art. 7º, § 2º, II, e § 4º, da Lei n. 8.666/1993, caracterizando-se a conduta como erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.

Diante do exposto, julgo procedente este apontamento de irregularidade e aplico multa individual aos responsáveis, Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro, e Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras, no montante individual de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da ausência de especificação adequada do objeto.

Recomendo ao atual prefeito e aos responsáveis pela fase interna dos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura de Ponte Nova, que, nos próximos certames, especifiquem adequadamente o objeto, bem como efetuem a estimativa de quantitativos e de preços, em orçamento estimado em planilha de custos unitários, em observância ao art. 3º, II e III, da Lei n. 10.520/2002 e ao art. 7º, § 2º, II, e § 4º, da Lei n. 8.666/1993, bem como à jurisprudência deste Tribunal.

2.2.4. Adoção indevida do critério de julgamento “menor taxa de administração”, exclusivamente

A Unidade Técnica apontou como irregular a adoção do critério “menor taxa de administração”, por violar a economicidade e vantajosidade da licitação e impossibilitar a apuração do melhor preço. Nessa esteira, afirmou que:

O critério adotado não atende ao princípio da economicidade, mesmo que a proposta vencedora ofertasse taxa de administração de 0% (zero por cento) ou negativa, o que não é o caso dos autos, frise-se, pois é deixado em aberto o valor real a ser pago pelos serviços. **Melhor colocando, a ausência de disputa em torno dos preços das peças e dos serviços deixa em aberto e sob o total controle da licitante vencedora o valor a ser pago pela Administração durante a execução do ajuste, o que impede a verificação da vantajosidade da proposta contratada.** No procedimento em concreto, nem mesmo é determinado que a contratada, antes da intermediação dos serviços e bens a serem fornecidos ao ente municipal, colete e apresente, pelo menos, três orçamentos distintos, por exemplo.

Deve haver competitividade não apenas no que tange a taxa de administração cobrada pelo gerenciamento, mas também sobre todos os serviços e bens a serem fornecidos, para se conseguir, de fato e comprovadamente, a proposta que, em sua totalidade, traga mais vantagens para a Administração [...]. (grifei)

Em defesa, à peça n. 23, o Sr. Wagner Mol Guimarães alegou que a adoção do critério menor taxa de administração traz vantajosidade ao município, pois tal taxa cai a 0% (zero por cento) com a busca da melhor proposta, de maneira que o ente público fica encarregado de pagar tão somente o valor do produto ou serviço a preço de mercado, não havendo afronta à vantajosidade da contratação e à apuração do melhor preço.

Por sua vez, à peça n. 24, o Sr. Luís Fernando Martins Ferreira aduziu que a definição do critério de julgamento e a aferição de sua vantajosidade em relação a outros eram de competência da autoridade requisitante e da autoridade executora, cabendo a ele, no cargo de pregoeiro, somente realizar a adjudicação do certame nos estritos termos do edital e seus anexos. Nesse sentido, afirmou que inexistiu ato comissivo, doloso ou de má-fé de sua parte.

Em relatório final, à peça n. 39, a Unidade Técnica manteve a irregularidade apontada e atribuiu a responsabilidade ao Sr. Wagner Mol Guimarães, prefeito, e ao Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro.

No seu parecer conclusivo, à peça n. 42, o Ministério Público de Contas entendeu que a irregularidade da “ausência de referência para apuração do valor decorrente da menor taxa de administração” procedeu da ausência de especificação do objeto, devendo ser absorvida por essa irregularidade mais grave, em razão do princípio da consunção ou absorção.

No termo de referência do procedimento licitatório em tela, constou, no item 3.2, que o critério de julgamento seria o do menor preço por taxa de administração, conforme pág. 128 da peça n. 19. Ademais, a cotação de preços realizada pelo Setor de Transporte ocorreu somente em relação ao valor da taxa de administração cobrada por duas empresas, quais sejam, Trivale Administração Ltda. e Empório Card Ltda., conforme págs. 110/112 da peça n. 19.

Ocorre que, não obstante as justificativas apresentadas pelos defendentes, o julgamento pelo critério menor taxa de administração, em se tratando do sistema de gerenciamento de frota, não é suficiente para garantir que a proposta vencedora seja a mais vantajosa à Administração Pública. Isso porque o critério da menor taxa de administração, não acompanhado da parametrização dos preços das peças e serviços que poderão ser futuramente contratados, permite a escolha da melhor proposta somente em relação ao serviço de gerenciamento da frota, ficando os demais produtos e serviços correlatos sem nenhum parâmetro para que seja aferida a vantajosidade da proposta, o que compromete a competitividade do certame e a busca da

proposta mais vantajosa à Administração Pública. Nesse sentido, destaco o que dispõe o Parecer n. 2/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

[...] deve-se fixar a seguinte premissa numa eventual contratação de gerenciamento de frota: conforme já esclarecido, existem dois serviços sendo licitados (o gerenciamento e os serviços efetivamente prestados), por isso deve haver pressupostos de competitividade em ambos. **Afasta-se, desde já, a possibilidade de se licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, pois aqui se estaria escolhendo apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros os serviços a serem prestados no bojo do contrato.**

[...]

Assim, **deve haver competitividade não só em torno da taxa de administração cobrada pelo gerenciamento, mas também sobre os demais serviços a serem prestados, de modo a se conseguir a proposta mais vantajosa em sua completude, em relação a todo o objeto contratual, que, como já esclarecido, não é só o gerenciamento da frota.**

[...]

Vale destacar que essa pesquisa de mercado é uma pesquisa como qualquer outra, devendo utilizar-se dos parâmetros do Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU. Cabe à Administração ainda fiscalizar se os preços estão compatíveis, não se limitando a aceitar a pesquisa da contratada. Detectado sobrepreço, ser-lhe-á lícito realizar procedimentos com vistas à glosa dos valores entendidos como pagos a maior. Tais providências dizem com a regular fiscalização do contrato, inerente a todo e qualquer contrato administrativo, atentando-se aqui para aspectos específicos da contratação em apreço. (grifei).

Este Tribunal de Contas possui o entendimento de que, na contratação pelo sistema de gerenciamento de frota, a disputa deve se dar em torno também dos preços das peças e serviços, caso contrário, não se pode verificar se a proposta vencedora é a mais vantajosa à Administração Pública. Nesse sentido, cito ementa do acórdão proferido na Denúncia n. 1092538, de relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio, sessão da Segunda Câmara do dia 4/3/2021:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. GERENCIAMENTO DE FROTA. FIXAÇÃO DE DESCONTO MÍNIMO SOB A TABELA DE PREÇOS DAS PEÇAS AUTOMOTIVAS E DO VALOR MÁXIMO HORA/HOMEM. LEGALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. O critério de julgamento do menor percentual de taxa de administração, tratando-se de contratação de serviço de gerenciamento e manutenção da frota, nem sempre importará na melhor contratação, sob a premissa de que não é possível licitar com base apenas no menor percentual de taxa de administração, uma vez que, utilizando-se apenas este critério, estaria sendo escolhida apenas a melhor proposta para o gerenciamento, deixando sem parâmetros de preços, a aquisição de peças e outros serviços porventura contratados.

2. Diante da complexidade do sistema de gerenciamento e manutenção de frota, entende-se que a fixação no edital de limite máximo de preços no fornecimento de peças, tendo como referência o desconto mínimo sob a tabela de preços para peças e acessórios e o valor máximo da hora/homem, configura-se como um bom mecanismo de controle de preços a serem praticados nas contratações pela Administração Pública, assegurando maior vantajosidade e economicidade na contratação (grifei).

Ainda, menciono entendimento deste Tribunal na Denúncia n. 944502, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, sessão da Primeira Câmara do dia 3/12/2019:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE

GERENCIAMENTO, CONTROLE E MANUTENÇÃO PREVENTIVA/CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS E MÁQUINAS, COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, ACESSÓRIOS, COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E PNEUS, POR MEIO DE SISTEMA INFORMATIZADO, COM UTILIZAÇÃO DE CARTÃO MAGNÉTICO. "QUARTEIRIZAÇÃO". IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. MULTA AOS RESPONSÁVEIS. 1. É irregular a falta de justificção 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. (grifei)

Nesse cenário, percebe-se que a irregularidade cinge-se à adoção da “menor taxa de administração” como único critério de julgamento, sem a fixação de qualquer parâmetro para a adjudicação quanto aos produtos e serviços que compõem o objeto.

Assim, entendo que a adoção do critério “menor taxa de administração” independe, *in casu*, da ausência de especificação do objeto, uma vez que, mesmo à mingua de detalhamento dos quantitativos estimados, seria possível a adoção do critério de julgamento “menor preço” em relação aos bens e serviços que compõem o objeto, fixando parâmetros em relação ao valor global da contratação, estimado no termo de referência no montante de R\$ 825.000,00 (oitocentos e vinte e cinco mil reais).

Logo, com a devida vênia ao entendimento do Ministério Público de Contas, entendo que, quanto ao apontamento em exame, não se aplica o princípio da absorção ou consunção, tendo em vista que a adoção do critério de julgamento “menor taxa de administração” não é consequência lógica da irregular especificação do objeto sem o detalhamento dos quantitativos estimados da contratação.

Quanto à responsabilização dos agentes, mediante análise dos documentos referentes à fase interna do certame, verifiquei que o Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras, foi o responsável pela Requisição n. 255/2017, à pág. 90 da peça n. 19, na qual constou da justificativa: “contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento de frotas, **através de registro de preços menor taxa**, para atender a frota municipal no período de 12 meses” (grifei). Logo, este foi o agente público responsável pela escolha do critério de julgamento menor taxa de administração, em afronta ao art. 3º, *caput*, e ao art. 45, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993.

Ademais, verifiquei que o Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro, foi o subscritor do edital, conforme documento às págs. 116/126 da peça n. 19. Dessa maneira, conforme destacado, ao subscrever o edital, cabia ao agente realizar o juízo de conformidade entre o certame e as normas licitatórias, bem como recusar-se ao cumprimento de edital com manifesta ilegalidade e representar à autoridade superior.

Considerando que no edital do Pregão Presencial n. 94/2017, Processo Licitatório n. 50/2017, constou como critério de julgamento tão somente a menor taxa de administração, sem a adoção de parâmetros objetivos para os preços dos produtos e serviços a serem contratados, entendo que houve prejuízo na obtenção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, em afronta aos arts. 3º, *caput*, e 45, § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, caracterizando-se a conduta como erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.

Diante do exposto, julgo procedente o apontamento sob análise e aplico multa individual, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ao Sr. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras, e ao Sr. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro e subscritor do edital, em razão da adoção do critério de julgamento menor taxa de administração, sem que fossem considerados os preços dos serviços e produtos licitados, o que compromete a competitividade do certame e a busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Recomendo ao atual prefeito e aos responsáveis pela fase interna dos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura de Ponte Nova, que, nos próximos certames, se abstenham de fixar como critério de julgamento das propostas, no gerenciamento de frota, exclusivamente, a menor taxa de administração, quando estiverem contemplados outros serviços e a aquisição de peças, em observância à competitividade e à busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como à jurisprudência deste Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, acolho a arguição de ilegitimidade passiva apresentada pelos Srs. Ailton dos Santos, coordenador do Setor de Transportes à época, e André Luís Nunes Santos, secretário municipal da Fazenda à época, e voto pela exclusão dos referidos agentes do polo passivo da presente denúncia, por não verificar nexos de causalidade entre as condutas e as irregularidades que lhes foram atribuídas.

Ainda em preliminar, rejeito as arguições de ilegitimidade passiva suscitadas pelos Srs. Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras à época, e Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro e subscritor do edital, por vislumbrar, em tese, nexos de causalidade entre a atuação dos responsáveis e os fatos narrados nos autos.

No mérito, julgo improcedente o apontamento da denúncia referente à exigência do código de identificação das peças (*part number*) nas notas fiscais, no âmbito do Pregão Presencial n. 94/2017, Processo Licitatório n. 50/2017, deflagrado pelo Município de Ponte Nova, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, pelas razões expostas na fundamentação.

Ainda no mérito, julgo parcialmente procedentes os apontamentos complementares efetuados pela Unidade Técnica, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, por considerar irregulares os seguintes apontamentos:

- a) ausência de demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento;
- b) ausência de adequada especificação do objeto;
- c) ausência de orçamento estimado em planilha de custos unitários integrando o termo de referência;
- d) prejuízo à economicidade e vantajosidade da contratação, em face da adoção exclusiva do critério de julgamento “menor taxa de administração”.

Assim, aplico multa individual, em decorrência das irregularidades descritas anteriormente nos itens “b” e “d”, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), aos Srs. Luís Fernando Martins Ferreira, pregoeiro e subscritor do edital, e Wilson Dias da Fonseca Júnior, secretário municipal de Obras, signatário da solicitação de materiais e serviços e ordenador de despesas, sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada irregularidade.

Recomendo ao atual prefeito e aos responsáveis pela fase interna dos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura de Ponte Nova, que, nos próximos certames:

- a) apresentem, no termo de referência, justificativas técnicas e econômicas, por meio de estudos, demonstrativos de preços e planilhas comparativas que expressem as vantagens operacionais e o aprimoramento ocasionado pela adoção do modelo de gerenciamento de frota, em observância ao art. 3º, I, da Lei n. 10.520/2002 e à jurisprudência deste Tribunal;
- b) especifiquem adequadamente o objeto, bem como efetuem a estimativa de quantitativos e de preços, em orçamento estimado em planilha de custos unitários, em observância ao art. 3º, II e III, da Lei n. 10.520/2002 e ao art. 7º, § 2º, II, e § 4º, da Lei n. 8.666/1993, bem como à jurisprudência deste Tribunal;
- c) se abstenham de fixar como critério de julgamento das propostas, no gerenciamento de frota, exclusivamente, a menor taxa de administração, quando estiverem contemplados outros serviços e a aquisição de peças, em observância à competitividade e à busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como à jurisprudência deste Tribunal.

Intimem-se os responsáveis por via postal e pelo DOC, 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

