

Processo: 1040648
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Leôncio Ribeiro de Abreu
Denunciada: Prefeitura Municipal de Papagaios
Responsáveis: Mário Reis Filgueiras; José Gabriel de Campos; Edna Alves de Lima Maciel; Cláudia Juliana Vieira; Elimar Patrícia da Silva; Fabiano Buratto de Freitas
Procuradores: Ana Lúcia Nogueira Lopes Santana, OAB/MG 60.759; Daniel Augusto Lopes Santana, OAB/MG 141.261; Débora Lopes Santana, OAB/MG 166.139; Geraldo Sávio Santana, OAB/MG 47.063
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 7/3/2023

DENÚNCIA. TOMADAS DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS RODOVIÁRIOS E URBANOS. IRREGULARIDADE NA ESCOLHA DO MÉTODO DE CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MANUTENÇÃO DA FROTA MUNICIPAL DE ÔNIBUS. IMPROCEDÊNCIA. OBRIGATORIEDADE DE PAGAMENTO PELO TRANSPORTE PÚBLICO UNIVERSITÁRIO OFERECIDO PELA PREFEITURA. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS COMPROBATÓRIOS MÍNIMOS NOS AUTOS. IMPROCEDÊNCIA. AQUISIÇÃO DOS VEÍCULOS POR VALORES INCOMPATÍVEIS COM OS PRATICADOS NO MERCADO. IMPROCEDÊNCIA. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO TIPO DE LICITAÇÃO TÉCNICA E PREÇO PARA A AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS. EXAME SUBJETIVO REALIZADO PELA COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. PROCEDÊNCIA. PARTICULARIDADES DO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO OU AO ERÁRIO. RECOMENDAÇÃO. APONTAMENTO COMPLEMENTAR DA UNIDADE TÉCNICA. AUSÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A ausência de demonstração mínima sobre a existência de eventuais prejuízos ao interesse público ou ao erário não pode ser relevada, sob pena de se criar instância para discussão de interesse privado. Não é de competência desta Corte de Contas a análise de questões envolvendo interesse eminentemente privado, não abrangidas pelos critérios desencadeadores da atividade de controle externo, em demanda que visa reduzir a competitividade do certame, sem que haja clara conduta antijurídica e ilegítima causadora de prejuízo ao erário ou violação ao interesse público.
2. A justificativa apresentada pela Administração quanto ao modelo escolhido para o gerenciamento da sua frota está dotada da presunção de legitimidade e de veracidade, sendo que a primeira diz respeito à presunção relativa de que os atos praticados pela Administração são emitidos em conformidade com a lei e com a ordem jurídica, pressupondo a fidedignidade e consistência das informações prestadas, e a segunda, por sua vez, diz respeito aos fatos alegados pela Administração, que são presumidamente verdadeiros.
3. Não havendo, na instrução fático-probatória dos autos, elementos mínimos que confirmem os fatos e os apontamentos reportados a este Tribunal, o apontamento da denúncia deve ser julgado improcedente.
4. A presença de apenas um licitante é plenamente admissível, circunstância que de forma alguma macula a legalidade do processo licitatório, podendo a Administração promotora do certame, portanto, prosseguir com a competição. O essencial é que este único pretendente

- tenha condições para contratar, segundo as exigências do edital, no que tange à capacidade jurídica, regularidade fiscal, capacidade técnica e idoneidade financeira, que deverão ser verificadas antes da contratação, e que o contrato seja vantajoso para a Administração.
5. Não identificado sobrepreço após ampla pesquisa de mercado elaborada pela Unidade Técnica deste Tribunal, deve ser julgado o improcedente o apontamento de irregularidade relativo à aquisição de veículos por preços incompatíveis com os praticados no mercado.
 6. A licitação do tipo técnica e preço é inadequada para objeto de natureza comum e não intelectual, como no caso da aquisição de ônibus usados, bastando que a Administração especifique no instrumento convocatório as características e condições dos veículos para fins de apresentação de propostas. Consequentemente, não há a necessidade de se instituir uma comissão especial específica para avaliação prévia e técnica dos veículos a serem adquiridos, tendo ela poderes para desclassificação das propostas. Verificado nos autos que não houve dolo ou erro grosseiro por parte do agente público, nem indícios de direcionamento de licitação ou prejuízos à sua competitividade, em razão, exclusivamente, desta escolha, deixa-se de aplicar sanção em relação à irregularidade constatada.
 7. A pesquisa de preços, com apresentação de três ou até mesmo quatro orçamentos, nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado bem ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta para quantidade significativa de fornecedores e se valer também de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidades constantes da denúncia, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de sanção aos responsáveis, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação desta decisão;
- II) julgar improcedente o apontamento complementar elaborado pela Unidade Técnica, no que se refere à ausência da pesquisa de preços, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;
- III) recomendar ao atual prefeito de Papagaios, bem como ao presidente da comissão de licitação do referido município, que, em futuras licitações, relativamente ao item 4 da fundamentação desta decisão, que envolve a aquisição de bens de natureza comum, se abstenham de utilizar o tipo de licitação técnica e preço, sob pena de afronta direta ao art. 46 da Lei n. 8.666/1993 e ao art. 36 da Lei n. 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- IV) recomendar ao atual prefeito de Papagaios e aos responsáveis pelo planejamento e execução da fase interna do certame, relativamente ao item 5 da fundamentação desta decisão, que, em futuros certames licitatórios envolvendo a aquisição de veículos:
 - a) indiquem os elementos técnicos utilizados em suas estimativas de preços e demonstrativos de exercícios anteriores, desconsiderando os preços que se revelem evidentemente fora da média de mercado;
 - b) busquem, sempre que possível, realizar pesquisa com outras fontes de informações, especialmente quando a relevância do objeto a ser contratado assim o indique;

- c) elaborem planilha com composição unitária dos custos, com a formação de preços de forma analítica, a fim de avaliar sua conformidade com os preços de mercado e a adequação sob os critérios de economicidade e proporcionalidade;
- V) determinar a intimação do denunciante pelo DOC e dos gestores públicos responsáveis por meio eletrônico e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- VI) determinar, após promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de março de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 7/3/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Leôncio Ribeiro de Abreu, peça n. 11, págs. 2 a 8, em face do Procedimento Licitatório n. 38/2017, Tomada de Preços n. 3/2017, e do Processo Licitatório n. 111/2017, Tomada de Preços n. 10/2017, ambos deflagrados pela Prefeitura de Papagaios, cujos objetos consistiram nas aquisições de ônibus urbanos e rodoviários.

O denunciante aduziu, em síntese, no que se refere ao Processo Licitatório n. 38/2017, Tomada de Preços n. 3/2017, cujo objeto consistiu na aquisição de veículos usados tipo ônibus urbano, que o gasto com manutenção foi “absurdo” e que isso se deu em decorrência de um “conluio entre oficinas mecânicas e autopeças, para lesar o erário público”. Alegou, ainda, que “a Prefeitura Municipal de Papagaios detém grande frota de ônibus, caminhões, máquinas, veículos etc., porém sua manutenção não é própria, ou seja, a manutenção destes veículos é feita nas oficinas”. Ademais, o denunciante apontou a inexistência de mecânico no quadro de funcionários da Prefeitura, a qual teria optado por contratar empresas particulares para realizar a manutenção da frota municipal.

Com relação ao Processo Licitatório n. 111/2017, Tomada de Preços n. 10/2017, cujo objeto consistiu na aquisição de ônibus rodoviários, o denunciante informou que um dos ônibus adquiridos realiza o trajeto Papagaios-Itaúna e o outro realiza a rota Papagaios-Sete Lagoas; e que, até a data da apresentação da denúncia, o “ônibus que faz o transporte entre Papagaios e Itaúna”, rodou apenas 3.240 km e já está com problemas de motor, enquanto que o ônibus que realiza a rota entre Papagaios e Sete Lagoas rodou apenas 3.438 km e “está constantemente apresentando problemas mecânicos”. Além disso, alegou que, devido à paralisação dos ônibus, em decorrência dos problemas mecânicos, o transporte era feito pelos ônibus da empresa “FREITAS”, de propriedade do Sr. Fabiano e de sua família, sendo os ônibus “velhos e com pouca segurança”, os quais também prestavam o serviço de manutenção nos ônibus da Prefeitura. Ademais, apontou que “todos os alunos que utilizam o transporte universitário que vão de Papagaios para Sete Lagoas, Pará de Minas e Itaúna nos ônibus de propriedade da Prefeitura de Papagaios, são obrigados a pagar para a ‘Associação Papagaiense dos Estudantes’ determinado valor”.

Por último, aduziu que nas Tomadas de Preços n. 3/2017 e n. 10/2017 os ônibus adquiridos tiveram seus valores de compra bem acima dos praticados no mercado, além de mostrarem uma “qualidade duvidosa”, e que o exame realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos referidos certames teria sido eivado de subjetividade.

A denúncia foi recebida pela Presidência em 6/4/2018, peça n. 11, pág. 23.

O então relator, como medida de instrução processual, peça n. 11, pág. 25, determinou a intimação do Sr. Mário Reis Filgueiras, prefeito de Papagaios, e do Sr. Fabiano Buratto de Freitas, avaliador de ônibus, para que prestassem esclarecimentos e encaminhassem a documentação referente aos procedimentos licitatórios questionados pela denúncia, o que foi cumprido, peças n. 11, págs. 30 a 204, n. 12, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16 e n. 17, págs. 1 a 77.

Instada a se manifestar, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM elaborou estudo inicial, peça n. 7, e concluiu pela improcedência dos apontamentos da denúncia relacionados à (i) escolha do método de contratação do serviço de manutenção da frota municipal de ônibus, vez que a opção pela forma de prestação dos serviços se insere no âmbito da discricionariedade da Administração; (ii) obrigatoriedade do pagamento pelo transporte público universitário oferecido pela Prefeitura Municipal de Papagaios, diante da inexistência de indícios que comprovassem tal alegação; e (iii) aquisição de veículos por valores incompatíveis com os praticados no mercado, vez que os preços se mostraram condizentes com os preços praticados em processos licitatórios semelhantes.

Não obstante, a Unidade Técnica entendeu pela procedência do apontamento da denúncia relativo ao (iv) exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos Procedimentos Licitatórios n. 38/2017 e n. 111/2017, uma vez que a adoção do tipo técnica e preço seria incompatível com as licitações objetivando a aquisição de veículos. Além disso, como apontamento complementar, indicou (v) ausência de pesquisa de preços dos objetos licitados nos referidos certames. Ao final, requereu a citação dos responsáveis para apresentarem defesa.

A seu turno, em manifestação preliminar, peça n. 9, o Ministério Público de Contas também opinou pela citação dos responsáveis para apresentarem defesa em face das irregularidades apontadas no estudo da Unidade Técnica, enfatizando a irregularidade da utilização do tipo técnica e preço nos certames examinados.

No despacho disponível à peça n. 10, determinei a citação do Sr. Mário Reis Filgueiras, prefeito de Papagaios; do Sr. José Gabriel de Campos, presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritor dos editais; das Sras. Edna Alves de Lima Maciel e Cláudia Juliana Vieira, membros efetivos da Comissão Permanente de Licitação; Sra. Elimar Patrícia da Silva, chefe do Setor de Compras da Prefeitura de Papagaios; e do Sr. Fabiano Buratto de Freitas, avaliador de ônibus, para que apresentassem defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes quanto aos apontamentos da denúncia, da análise da Unidade Técnica e do parecer do Ministério Público de Contas.

Citados, todos os responsáveis apresentaram defesa, consoante peças n. 28 a 35, na qual requereram, em suma, a improcedência da denúncia e o arquivamento dos autos, considerando a inexistência de prejuízos ao erário ou aos certames licitatórios questionados.

Em reexame, peça n. 39, diante dos documentos carreados pelas defesas dos responsáveis, a Unidade Técnica concluiu pela procedência apenas do apontamento relativo à irregularidade da utilização do tipo técnica e preço nos certames examinados, em desacordo com o disposto no art. 46 da Lei n. 8.666/1993, bem como pela improcedência dos apontamentos pertinentes ao exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos certames licitatórios em exame e ausência de pesquisa de preços dos objetos licitados, sendo que em relação a este entendeu pela emissão de recomendações aos responsáveis, para que “em futuros certames, o setor de compras do município instrua adequadamente os processos licitatórios com a pesquisa de preços”.

Por sua vez, o *Parquet* Especial, em manifestação disponível à peça n. 41, concluiu pela procedência parcial da denúncia, em razão do apontamento de irregularidade relativa à utilização do tipo técnica e preço nos certames examinados, com a conseqüente aplicação de multa ao Sr. José Gabriel Campos, presidente da CPL e subscritor dos editais, diante da constatação de erro grosseiro por parte do referido agente público, bem como pela expedição da recomendação proposta pela Unidade Técnica.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Escolha do método de contratação do serviço de manutenção da frota municipal de ônibus – Tomada de Preços n. 3/2017 e Tomada de Preços n. 10/2017

Conforme relatado, o denunciante apontou que a Prefeitura Municipal de Papagaios detém grande frota de veículos, porém sua manutenção não é própria. Nesse sentido, apresentou inconformismo pela inexistência de mecânico no quadro de funcionários da Prefeitura, a qual estaria optando por contratar empresas particulares para realizar a manutenção da frota municipal.

Ademais, registrou que, em relação aos ônibus adquiridos pelo Processo Licitatório n. 38/2017, modalidade Tomada de Preços n. 3/2017, “estão sendo usados para transporte escolar rural” e tem-se notícia de que “o gasto é absurdo e que isso se dá em decorrência de um conluio entre oficinas mecânicas e autopeças, para lesar o erário público”. Por fim, requereu a verificação da

legalidade do suposto contrato firmado entre a Prefeitura e a empresa “Freitas”, de propriedade do Sr. Fabiano Buratto de Freitas e sua família.

Em exame inicial, peça n. 7, a Unidade Técnica entendeu pela improcedência deste apontamento, vejamos:

No que tange à alegação do denunciante de que a manutenção dos veículos da Prefeitura Municipal de Papagaios é realizada mediante contratação de empresas e não por funcionário do município, a Prefeitura prestou esclarecimentos, afirmando que a manutenção dos ônibus é realizada por meio do “sistema de gerenciamento Valecard” (fl. 31). Este modelo foi escolhido, de acordo com a denunciada, por “promover a otimização, padronização e racionalização da manutenção corretiva e preventiva dos veículos pertencentes ao Município de Papagaios, em caráter contínuo e ininterrupto, com tecnologia de cartão, visando reduzir custos e eliminando processos, que tem se mostrado efetiva e eficaz, haja vista que reduziu o tempo de parada dos veículos para manutenção” (fl. 31).

Inicialmente, salienta-se que a Prefeitura adotou o modelo de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículo para os serviços de reparo de sua frota de ônibus. De acordo com Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti, trata-se de adoção da “quarteirização” na gestão pública. Nesse sentido, explicam:

[...]

Analisando a argumentação apresentada, cumpre ressaltar que a opção pela forma de prestação dos serviços se insere no âmbito da discricionariedade da administração municipal. Assim, a partir da análise dos custos e das necessidades do município, cabe ao gestor público a escolha da melhor alternativa que atenda ao interesse público. Conforme decisão do Tribunal de Contas da União (TCU):

[...]

Em relação ao argumento de que “tem-se notícia de que o gasto é absurdo e que isso se dá em decorrência de um conluio entre oficinas mecânicas e auto peças, para lesar o erário público” (fl. 2), **ressalta-se que o denunciante não apresenta quaisquer provas para fundamentar sua alegação. Ademais, o uso da expressão “tem-se notícia” é genérico, sem lastro probatório que permita o exame da suposta irregularidade apontada.** (Grifei)

[...]

Insta ressaltar que esta Unidade Técnica, a partir da análise dos contratos celebrados pelo Município de Papagaios em 2017 e 2018 no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM), não identificou quaisquer contratações entre a municipalidade e a empresa Freitas Transporte de Passageiros Ltda. A empresa Trivale Administração Ltda., por sua vez, consta como contratada para a gestão da frota de veículos do Município entre janeiro de 2017 e dezembro de 2018 (o detalhamento do contrato foi anexado a este relatório).

Nesse sentido, pela ausência de suporte probatório da alegação, não assiste razão ao denunciante, nos termos do artigo 301, §1º, V da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG) e artigo 65, IV da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG).

Inicialmente, compulsando os autos, peça n. 11, pág. 80, observa-se que o objeto da Tomada de Preços n. 3/2017 consistiu na “aquisição de veículos usados, tipo ônibus urbano, ano e modelo não inferior a 2007”, ao passo que as alegações do denunciante se referiram ao método de contratação do serviço de manutenção da frota municipal. Nessa esteira, é possível identificar que a alegação da denúncia não guarda relação direta com o objeto da Tomada de Preços n. 3/2017, Processo Licitatório n. 38/2017, o qual foi homologado e o objeto adjudicado às empresas Pódio Soluções Automotivas Eireli ME, pelo valor de R\$ 98.000,00, itens 1 e 2, e Transportes Cisne Ltda, pelo valor de R\$ 225.000,00, itens 3 a 7, peça n. 12, págs. 21 e 22.

Ademais, em consonância com a Unidade Técnica, observei que o denunciante não elencou nenhum documento apto a comprovar suas afirmações, sobretudo a de que o “gasto é absurdo

e que isso se dá em decorrência de um conluio entre oficinas mecânicas e autopeças, para lesar o erário público”.

Somado a isso, conforme informação do Sr. Fabiano Buratto de Freitas, peça n. 15, pág. 138 a 140, o denunciante, Leôncio Ribeiro de Abreu, é proprietário da empresa Leoncinho Transporte Eireli Ltda, que atua também no ramo de transportes, tendo sido credenciada, juntamente com a empresa Freitas Transportes de Passageiros Ltda, no Processo Licitatório n. 13/2018, Credenciamento n. 7/2018, cujo objeto consiste na prestação de serviços de transporte de jogadores para o campeonato de futebol como incentivo ao desporto amador, o que foi confirmado pelo prefeito, Sr. Mário Reis Filgueiras, à peça n. 11, pág. 37, e se verifica do despacho de ratificação e resultado da inexigibilidade de licitação, peça n. 14, págs. 93 e 94, respectivamente. Informou ainda que a empresa do denunciante foi vencedora do Processo Licitatório n. 47/2018, Pregão Presencial n. 25/2018, cujo objeto consiste na prestação de serviços de transporte em ônibus, micro-ônibus e vans para suprir impedimentos pelos veículos próprios do município, o que se confirma do despacho de homologação e resultado do processo acostados à peça n. 15, págs. 89 e 90, respectivamente.

Registro, ainda, que o denunciante apresentou, juntamente com a sua denúncia, uma declaração da Sra. Izabela Cristina Maciel Silva, peça n. 11, págs. 12 e 13, solicitando ao prefeito municipal, Sr. Mário Reis Filgueiras, a substituição da empresa “FREITAS” pela “empresa do Sr. LEONCINHO”, para prestar o serviço de transporte, “enquanto o ônibus da prefeitura recebe manutenção”. Em relação à esta declaração, o prefeito afirmou que a Sra. Izabela “não é coordenadora dos ônibus de estudantes e como comprova a ata de eleição da APE Associação de Estudantes de Papagaios exerce a função de fiscal I, e que a referida associação é juridicamente representada por seu presidente que é o aluno Lucas Valadares Machado”, o qual repassou a referida declaração aos estudantes, os quais se negaram a assiná-la. Por fim, o prefeito alegou que “não cabe ao município contratar essa ou aquela empresa, pois para tanto, prescinde de licitação”.

Nesse cenário, saliento que a ausência de demonstração mínima sobre a existência de eventuais prejuízos ao interesse público ou ao erário não pode ser relevada, sob pena de se criar instância para discussão de interesse privado.

Nessa vertente, venho me manifestando no sentido de que não é da competência desta Corte de Contas a análise de questões envolvendo interesse privado, não abrangidas pelos critérios desencadeadores da atividade de controle externo, em demanda que visa reduzir a competitividade do certame, sem que haja clara conduta antijurídica e ilegítima causadora de prejuízo ao erário ou violação ao interesse público, a exemplo do julgamento das Denúncias, de minha relatoria, n. 1095448, Segunda Câmara, sessão do dia 4/11/2021, e n. 1103919, Primeira Câmara, sessão do dia 14/12/2021.

Ademais, conforme bem apontado pela Unidade Técnica, a Administração justificou, peça n. 11, pág. 34, que a manutenção dos ônibus é realizada por meio do “sistema de gerenciamento Valecard”, decorrente do Processo Licitatório n. 17/2017, sendo este o modelo escolhido para “promover a otimização, padronização e racionalização da manutenção corretiva e preventiva dos veículos pertencentes ao Município de Papagaios, em caráter contínuo e ininterrupto, com tecnologia de cartão, visando reduzir custos e eliminando processos, que tem se mostrado efetiva e eficaz, haja vista que reduziu o tempo de parada dos veículos para manutenção”.

Corroborando a alegação da Administração de que a prestação do serviço de manutenção da frota é realizada pela empresa Trivale Administração Ltda, por meio do sistema Valecard, conforme contrato acostado à peça n. 13, págs. 185 a 212, registro a manifestação do Sr. Fabiano Buratto de Freitas, à peça n. 15, pág. 138, no sentido de que a empresa Freitas Transporte de Passageiros LTDA, da qual ele é um dos sócios, é “credenciada a prestar serviços de oficina junto a Trivale Administração LTDA com atividade de oficina mecânica”, o que se confirma do contrato acostado à peça n. 15, págs. 154 a 169, e esclarece a atuação dele na prestação do serviço de gerenciamento de frota no Município de Papagaios.

Dessa forma, diante dos fatos trazidos pela Administração, saliento que os atos administrativos são dotados da presunção de legitimidade e de veracidade, sendo que a primeira diz respeito à presunção relativa de que os atos praticados pela Administração são emitidos em conformidade com a lei e com a ordem jurídica, pressupondo a fidedignidade e consistência das informações prestadas, e a segunda, por sua vez, diz respeito aos fatos alegados pela Administração, que são presumidamente verdadeiros¹.

Portanto, considerando que o denunciante não apresentou nenhum indício concreto de irregularidade ou de prejuízos ao erário ou ao interesse público e diante dos argumentos defensivos apresentados pela Administração, proponho que este apontamento da denúncia seja julgado improcedente.

2. Obrigatoriedade de pagamento pelo transporte público universitário oferecido pela Prefeitura Municipal de Papagaios – Tomada de Preços n. 10/2017

No que se refere à Tomada de Preços n. 10/2017, cujo objeto consistiu na aquisição de ônibus rodoviários, o denunciante alegou que “todos os alunos que utilizam o transporte universitário que vão de Papagaios para Sete Lagoas, Pará de Minas e Itaúna nos ônibus de propriedade da Prefeitura de Papagaios, são obrigados a pagar para a ‘Associação Papagaiense dos Estudantes’ determinado valor”.

Em exame inicial, compulsando os autos, a Unidade Técnica salientou que não restou provada a relação de tais pagamentos com o transporte ofertado pela Prefeitura aos alunos para que seja feita a análise de possível irregularidade na cobrança pelo transporte público universitário. Ademais, registrou que a Administração apresentou esclarecimentos de que inexistiria qualquer ligação entre a Prefeitura e as cobranças efetuadas pela Associação Papagaiense dos Estudantes. Dessa forma, opinou pela improcedência da denúncia neste ponto.

Depreende-se da manifestação do prefeito, Sr. Mário Reis Filgueiras, peça n. 11, pág. 38, que a Administração não tem ônibus suficiente para transportar todos os universitários, razão pela qual a Associação Papagaiense dos Estudantes - APE, que é uma entidade privada sem fins lucrativos, contrata às suas próprias expensas outros ônibus, sendo o valor rateado pelos alunos. Sendo assim, a empresa Freitas Transportes de Passageiros Ltda, de propriedade do Sr. Fabiano Buratto de Freitas, prestou o referido serviço à APE, sem qualquer custo para a Administração.

Compulsando os autos, em consonância com a Unidade Técnica, não verifiquei indícios mínimos capazes de corroborar as alegações do denunciante. Nesse sentido, compartilho recente decisão proferida por este Tribunal no âmbito da Denúncia n. 1041508, da relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, Segunda Câmara, sessão do dia 15/9/2022, assim ementada:

DENÚNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL.REGISTRO DE PREÇO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Não havendo, na instrução fático-probatória dos autos, elementos que confirmem os fatos e os apontamentos reportados a esta Casa, julga-se improcedente a Denúncia, arquivando-se o feito.

Diante das razões expendidas, novamente não verificando indícios mínimos de irregularidade nos autos, compartilho do entendimento da Unidade Técnica e proponho que a denúncia seja julgada improcedente quanto a este apontamento.

3. Aquisição de veículos por valores incompatíveis com os praticados no mercado - Tomada de Preços n. 3/2017 e Tomada de Preços n. 10/2017

Conforme relatado, o denunciante aduziu que nas Tomadas de Preços n. 3/2017 e n. 10/2017 os ônibus adquiridos tiveram seus valores de compra “bem acima dos praticados no mercado”, razão pela qual requereu que este Tribunal averiguasse os preços pactuados entre o Município e as empresas contratadas.

¹ Consoante julgamento da Representação n. 1072618, de minha relatoria, Primeira Câmara, sessão do dia 29/3/2022.

Em exame inicial, pesquisando editais de licitação de outros municípios com objetos similares, a Unidade Técnica entendeu, peça n. 7, pela ausência de sobrepreço nos contratos firmados pelo Município de Papagaios em decorrência dos procedimentos licitatórios sob exame, vejamos:

Em relação ao Processo Licitatório nº 38/2017, o montante variou entre R\$55.000,00 e R\$60.000,00 para ônibus urbano (valor médio igual a R\$56.666,667), conforme fl. 41. De acordo com o resultado do certame, cinco ônibus foram comprados pelo preço unitário de R\$45.000,00 e dois ônibus foram adquiridos pelo valor de R\$49.000,00 cada (fl. 221).

No que concerne ao Processo Licitatório nº 111/2017, os preços cotados para ônibus usado rodoviário variaram entre R\$95.000,00 e R\$120.000,00 (valor médio igual a R\$107.500,00), conforme fl. 275. O contrato decorrente do referido procedimento envolveu a compra de dois ônibus usados rodoviários pelo valor de R\$100.000,00 cada (fls. 376 a 381).

Para avaliar a possibilidade de sobrepreço nos contratos firmados pelo Município de Papagaios, em decorrência dos processos licitatórios nº 38/2017 e nº 111/2017, esta Unidade Técnica procedeu à pesquisa de editais de licitação com objetos semelhantes. Conforme exemplos anexados ao presente relatório, relativos aos municípios de Capitólio/MG, Santa Clara do Oeste/SP e Suzanópolis/SP, foi identificado que o valor para aquisição de ônibus urbano, nos moldes exigidos no certame nº 38/2017, foi, respectivamente, R\$63.000,00, R\$50.000,00 e R\$71.500,00. **Deste modo, considerando que os preços dos veículos adquiridos pelo Município de Papagaios são inferiores aos encontrados em processos licitatórios semelhantes, e que o denunciante não apresentou provas que fundamentem a sua alegação, esta Unidade Técnica não vislumbra a ocorrência de sobrepreço neste caso.** (Grifei)

No que tange à compra de ônibus rodoviário usado, objeto do processo licitatório nº 111/2017, também foi constatado que os preços estipulados nos contratos firmados pelo Município não aparentam ser excessivos. Em pesquisa de editais de licitação similares, foram encontrados os processos licitatórios nº 44/2017 (Maracá/SP), nº 101/2014 (Itajobi/SP) e nº 1.395/2013 (Conchal/SP). No primeiro, o ônibus foi adquirido por R\$130.000,00, conforme ata da sessão do pregão e contrato anexados a este relatório. Em relação aos demais municípios, embora não tenham sido encontrados os documentos referentes à contratação, foi averiguado que a pesquisa de preços realizada pelos entes indicou preços máximos de R\$120.000,00 (Itajobi/SP) e R\$92.500,00 (Conchal/SP), consoante documentação anexa. Assim, a aquisição de ônibus rodoviário por R\$100.000,00 pelo Município de Papagaios segue o parâmetro de outros municípios, também não sendo razoável apontar sobrepreço nesta hipótese.

Inicialmente, cotejando os documentos acostados pela Unidade Técnica relativos aos preços praticados por outros municípios em procedimentos licitatórios com objetos semelhantes, peça n. 17, págs. 94 a 119, observei que os valores dos veículos adquiridos pela Prefeitura de Papagaios se mostraram, de fato, inferiores aos preços praticados no mercado.

Ademais, vale ressaltar que a Tomada de Preços n. 3/2017 obteve relativa competitividade, com a participação de 2 (duas) empresas², peça n. 11, pág. 171, sendo que ambas se sagraram vencedoras do certame, consoante se depreende do despacho de homologação e adjudicação, peça n. 12, pág. 21. No que se refere à economicidade, observei que o valor total estimado de licitação foi de R\$ 458.333,36, peça n. 11, pág. 75, ao passo que o valor total contratado foi de R\$ 323.000,00, conforme contratos acostados à peça n. 12, págs. 23 a 39, sendo um no valor de R\$ 98.000,00 e outro no valor de R\$ 225.000,00.

Por sua vez, em relação à Tomada de Preços n. 10/2017, verifiquei que apenas uma empresa participou da licitação³, peça n. 12, pág. 157, o que, por si só, não é suficiente para afirmar que a licitação não é válida, até porque não constam dos autos informações quanto à impugnação ao edital. A presença de apenas um licitante é plenamente admissível, circunstância que de forma alguma não macula a legalidade do processo administrativo licitatório, podendo a Administração promotora da competição, portanto, prosseguir com a competição. Como

² Podio Soluções Automotivas Eireli ME e Transportes Cisne Ltda.

³ Expresso Setelagoano Ltda.

reforço ao argumento aqui exposto, o legislador ordinário não consignou, na Lei n. 8.666/1993, norma geral de licitação, nem na Lei n. 10.520/2002, que regulamenta o pregão, como requisito de validade do certame, a necessidade da presença de um número mínimo de competidores, o que, se previsto, poderia dificultar, ou até inviabilizar, o processamento das compras governamentais.

No mesmo sentido, é o entendimento da doutrina abalizada de Diógenes Gasparini e Hely Lopes Meirelles, respectivamente⁴:

Não obstante essa orientação, a doutrina e a jurisprudência dominantes têm aceito como legal o procedimento licitatório em que somente um interessado acode ao chamamento da Administração Pública licitante se todas as exigências foram satisfatoriamente atendidas (...). De sorte que, mesmo sem competição, a contratação em tais condições será válida.

Se comparecer apenas um licitante, qualificado para o contrato, a administração pode adjudicar-lhe o objeto pretendido. O essencial é que este único pretendente tenha condições para contratar, segundo as exigências do edital, no que tange capacidade jurídica, regularidade fiscal, capacidade técnica e idoneidade financeira, que hão de ser verificadas antes da contratação, e que o contrato seja vantajoso para a Administração.

O Tribunal de Contas da União – TCU também se posicionou no sentido de que não há impedimento à participação de um único licitante em licitações realizadas sob a modalidade pregão:

Quanto ao comparecimento de somente uma empresa ao pregão em tela, alinhio-me à Unidade Técnica no sentido de que não há impedimento na legislação à conclusão da licitação, a menos que o edital contenha exigências restritivas ao caráter competitivo do certame, o que se verificou no caso. (TCU: Acórdão 408/2008 - Plenário, DOU 14/03/2008)

Considerando-se que a apresentação de somente um licitante configura indício, mas não evidência, de que a competitividade da licitação teria restado em alguma proporção prejudicada, realizou-se a ora combatida determinação. Note-se que o Tribunal não entendeu serem tais irregularidades bastantes para a anulação do contrato, nem que o comparecimento de apenas um licitante constitui qualquer tipo de óbice à contratação. (TCU: Acórdão 1316/2010 - Primeira Câmara, DOU 19/03/2010)

No que se refere à economicidade, observei, na Tomada de Preços n. 10/2017, que o valor estimado de licitação foi de R\$ 215.000,00, peça n. 12, pág. 74, ao passo que o valor contratado foi de R\$ 200.000,00, conforme contrato acostados à peça n. 12, págs. 177 a 182.

Traçado esse panorama, entendo que a alegação da denúncia de que “os ônibus adquiridos tiveram seus valores de compra bem acima dos praticados no mercado” não merece prosperar, uma vez que os certames obtiveram relativa economicidade.

Diante do exposto, em consonância com a Unidade Técnica, proponho que este apontamento seja julgado improcedente.

4. Utilização indevida do tipo de licitação técnica e preço para a aquisição de veículos e exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos procedimentos licitatórios - Tomada de Preços n. 3/2017 e Tomada de Preços n. 10/2017

O denunciante alegou que o exame realizado pela comissão Especial de Avaliação, nas Tomadas de Preços n. 3/2017 e n. 10/2017, teria sido eivado de subjetividade, uma vez que os critérios de julgamento foram avaliados por uma “Comissão Especial de Avaliação” composta por quatro cidadãos “sem qualificação profissional para tanto”, conforme Portaria n. 40/2017, sendo um deles o Sr. Fabiano Buratto de Freitas.

Em exame inicial, a Unidade Técnica entendeu pela procedência do apontamento, por considerar irregular a adoção do tipo técnica e preço para licitação cujo objeto consiste na aquisição de veículos, não possuindo o objeto natureza predominantemente intelectual, razão

⁴ Disponível em: < <https://carloscesarmferreira.jusbrasil.com.br/artigos/795178281/participacao-de-somente-um-licitante-no-pregao>>. Acesso em 14/10/2022.

pela qual não se mostrou justificável a criação de uma comissão para avaliação prévia e com poderes para desclassificação de propostas.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas também entendeu pela irregularidade da utilização do tipo de licitação técnica e preço nos certames examinados, em desacordo com o disposto no art. 46 da Lei n. 8.666/1993.

A defesa do Sr. Mário Reis Filgueiras, prefeito de Papagaios, peça n. 31, e a defesa conjunta dos Srs. José Gabriel Campos, presidente da Comissão Permanente de Licitação, e Sras. Edna Alves e Cláudia Juliana, membros efetivos da Comissão Permanente de Licitação, peça n. 33, apresentaram as mesmas justificativas, no sentido de que “ao constituir uma Comissão Especial específica para aferição técnica dos veículos a serem adquiridos, o Município observou o princípio da pessoalidade administrativa, conferindo tratamento isonômico aos licitantes, conduta que demonstra a regularidade da contratação”. Ainda, sustentaram que o art. 46, § 3º, da Lei n. 8.666/1993 autoriza, em caráter excepcional, a utilização do tipo técnica e preço para fornecimento de bens.

Além disso, os referidos agentes públicos ressaltaram que “a Administração Pública pode e deve utilizar-se dos mecanismos adequados para aferição do preço e da qualidade de um produto, especialmente quando o objeto se refere a aquisição de veículos usados, que demandam maiores cuidados do administrador, quanto a compatibilidade do preço com o estado de conservação do veículo”. Por fim, aduziram que o edital foi devidamente aprovado pela assessoria jurídica do município, nos termos do art. 38 da Lei n. 8.666/1993.

Por sua vez, a defesa do Sr. Fabiano Buratto de Freitas, peça n. 35, alegou que os membros da comissão de avaliação cumpriram com responsabilidade o encargo que assumiram por meio da Portaria n. 40/2017, e que foram preenchidos de forma objetiva e técnica os quesitos avaliativos dos bens. Ademais, pontuou que o denunciante faz “repetidas denúncias caluniosas” a seu respeito, sendo que “as mesmas não podem persistir”.

Em reexame, a Unidade Técnica considerou insuficientes as justificativas trazidas pelas defesas dos responsáveis, uma vez que, via de regra, para a aquisição de veículos, as licitações são do tipo menor preço, bastando que as empresas participantes apresentem suas propostas com as características e condições exigidas no instrumento convocatório. Ademais, rechaçou as alegações da defesa no sentido de que o art. 46, § 3º, da Lei n. 8.666/1993 autorizaria, em caráter excepcional, a utilização do tipo técnica e preço para fornecimento de bens, uma vez que o citado dispositivo não se amoldaria ao caso concreto. Por fim, salientou que, nos termos da jurisprudência do TCU, “É vedada a licitação do tipo “técnica e preço” quando não estiver caracterizado a natureza predominantemente intelectual da maior parte do objeto que se pretende contratar”.

Em manifestação conclusiva, o Ministério Público de Contas concluiu que a utilização do tipo técnica e preço nos certames ora examinados, deflagrados para aquisição de ônibus usados, constituiu flagrante descumprimento do art. 46 da Lei n. 8.666/1993, e, por conseguinte, impõe a aplicação de multa ao Sr. José Gabriel Campos, em decorrência do “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da Lei de Introdução às Normas Brasileiras do Direito Brasileiro - Lindb, uma vez demonstrado elevado grau de imperícia na aplicação das normas licitatórias.

Inicialmente, apesar de a Unidade Técnica ter apartado os apontamentos de utilização indevida do tipo de licitação técnica e preço e exame subjetivo realizado pela Comissão Especial de Avaliação nos procedimentos licitatórios, analisarei os dois apontamentos em conjunto, porquanto, a meu ver, se encontram interconectados.

Destaco que a licitação do tipo técnica e preço é inadequada para objeto de natureza comum e não intelectual, como no caso da aquisição de veículos usados, por afronta ao art. 46 da Lei n. 8.666/1993, que estabelece que os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual. Cito, nesse

sentido, o julgamento⁵ da Denúncia n. 1040498, de minha relatoria, Primeira Câmara, sessão do dia 11/12/2018.

Do mesmo modo, entendo que não merecem prosperar os argumentos de defesa no sentido de que o art. 46, § 3º da Lei n. 8.666/1993 autorizaria, em caráter excepcional, a utilização do tipo técnica e preço para fornecimento de bens. Isso porque não restou demonstrado nos autos o caráter excepcional da contratação, tampouco “soluções alternativas e variações de execução com repercussões significativas sobre qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis”. O referido dispositivo elencado na defesa dos responsáveis estabelece o seguinte:

[...]

§3º Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, **nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis**, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório. (Grifei)

De fato, como bem apontado pela Unidade Técnica, em objetos envolvendo a simples aquisição de veículos usados, como no caso das Tomadas de Preços n. 3/2017 e n. 10/2017, bastaria que a Administração especificasse nos instrumentos convocatórios as características e condições dos veículos para fins de apresentação de propostas. Consequentemente, não haveria a necessidade de se instituir uma comissão especial específica para avaliação prévia e técnica dos veículos a serem adquiridos, tendo ela poderes para desclassificação das propostas, sendo este o tema central deste apontamento da denúncia.

Diante do exposto, considerando que não restou plenamente justificado o caráter excepcional e extraordinário da aquisição dos veículos para a utilização do tipo de licitação técnica e preço, e, por conseguinte, a criação de uma comissão de avaliação com poderes para desclassificação de propostas, o que dá margem para avaliações subjetivas dos veículos, em consonância com a Unidade Técnica e com o Ministério Público de Contas, proponho que o apontamento seja julgado procedente.

Entretanto, com a devida vênia, divirjo do posicionamento do *Parquet* Especial no que se refere à aplicação de multa ao gestor responsável.

Isso porque, não obstante a afronta ao art. 46 da Lei n. 8.666/1993, os veículos adquiridos pela Prefeitura de Papagaios se mostraram abaixo do valor praticado no mercado, consoante ampla pesquisa de preços elaborada pela Unidade Técnica, peça n. 17, págs. 94 a 119, tal como destacado no item 3 desta fundamentação. Ademais, não verifiquei nos autos indícios de prejuízos ao interesse público ou ao erário, razão pela qual a adoção irregular do tipo de licitação técnica e preço, reiterada vênia, não teria o condão, por si só, de ocasionar a aplicação de sanção pecuniária ao gestor.

A propósito, destaco que, recentemente, no âmbito do julgamento dos Recursos Ordinários n. 1095438 e 1095439, este Tribunal afastou a aplicação de multa em razão da indevida utilização do tipo de licitação técnica e preço. Em que pese se tratar de objetos distintos, a referida decisão entendeu que, à míngua de indícios de direcionamento da licitação ou de

⁵ 1. A Lei de Licitações estabelece que a regra de julgamento dos certames licitatórios é a escolha da proposta de menor preço, enquanto que os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, nos termos do *caput* do art. 46.

2. É vedada a licitação do tipo “técnica e preço”, quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual do núcleo do objeto que se pretende contratar, à vista do disposto no art. 46, *caput*, da Lei 8.666/1993.

prejuízos à competitividade, a sanção, em razão exclusivamente da escolha indevida do tipo técnica e preço, deveria ser afastada, vejamos:

RECURSOS ORDINÁRIOS. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. TÉCNICA E PREÇO. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. RECURSOS CONHECIDOS. ILEGITIMIDADE PASSIVA ALEGADA PELA PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. NÃO ACOLHIDA. ILEGITIMIDADE PASSIVA ALEGADA PELO PREFEITO. ACOLHIDA EM PARTE. CANCELAMENTO DE MULTAS. MÉRITO. AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO. PROPOSTA TÉCNICA. CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA EXCLUSIVAMENTE NO SETOR PÚBLICO. VISITA TÉCNICA FACULTATIVA. DIREITO SUBJETIVO DO LICITANTE. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO INTERPOSTO PELA PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO INTERPOSTO PELO PREFEITO. MANUTENÇÃO DA MULTA.

1. Na escolha do tipo de licitação técnica e preço, quando não demonstrado que os serviços a serem contratados possuem natureza predominantemente intelectual, verificado, nos autos, diante da subjetividade da norma de conceito indeterminado, que não houve dolo ou erro grosseiro por parte do agente público, nem indícios de direcionamento de licitação ou prejuízos à sua competitividade, **em razão, exclusivamente, desta escolha, deixa-se de aplicar sanção à irregularidade constatada.** (Grifei) (Julgamento dos Recursos Ordinários n. 1095438 e 1095439, Tribunal Pleno, relator conselheiro Durval Ângelo, sessão do dia 6/4/2022)

Diante do exposto, não obstante a existência de irregularidade neste ponto, e, portanto, a procedência deste apontamento de irregularidade, entendo suficiente a emissão de recomendação ao atual prefeito de Papagaios, bem como ao presidente da comissão de licitação do referido município, para que, em futuras licitações, envolvendo a aquisição de bens de natureza comum, se abstenham de utilizar o tipo de licitação técnica e preço, sob pena de afronta direta ao art. 46 da Lei n. 8.666/1993 e ao art. 36 da Lei n. 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

5. Apontamento complementar da Unidade Técnica – Ausência de pesquisa de preços

A Unidade Técnica, apesar de não vislumbrar a “ocorrência sobrepreço nos contratos firmados pelo Município de Papagaios em decorrência dos procedimentos licitatórios”, concluiu que as cotações realizadas pelo setor de compras para aquisição dos veículos urbanos e rodoviários usados não revelaram efetiva pesquisa de preços, porquanto as tabelas juntadas aos autos não apresentaram, de forma específica, as empresas consultadas e quais as referências que dão suporte aos valores mínimos e máximos apontados.

A defesa da Sra. Elimar Patrícia da Silva, chefe do Setor de Compras da Prefeitura de Papagaios, peça n. 29, afirmou que em ambos os processos licitatórios houve a disponibilização da estimativa de preços, conforme cotações apresentadas nos autos. Ademais, ressaltou que foram realizados 3 (três) orçamentos para balizamento do preço médio em ambos os processos licitatórios, contendo as empresas consultadas e suas referências na estipulação dos valores, conforme cotações arquivadas no setor de compras, sendo encaminhada ao setor de licitações apenas a consolidação dos preços pesquisados, a fim de evitar qualquer tipo de prejuízo às empresas consultadas, tendo em vista que o conhecimento dos preços propostos por outra licitante poderia violar o princípio do sigilo das propostas. Portanto, tendo o Município comprovado a elaboração prévia de pesquisa de preços, a defesa pugnou pela improcedência do apontamento.

Em reexame, peça n. 39, a partir da nova documentação carreada aos autos, a Unidade Técnica verificou que, de fato, as cotações realizadas para aquisição dos veículos urbanos e rodoviários indicaram prévia pesquisa de preços, concluindo pela improcedência deste apontamento. Não obstante, propôs a emissão de recomendação aos atuais gestores da Prefeitura de Papagaios, a fim de que, em futuras licitações, o setor de compras do município “instrua adequadamente os processos licitatórios com a pesquisa de preços”. Na oportunidade, ressaltou que este Tribunal vem consolidando o entendimento de que “a pesquisa de preços, com apresentação de três

orçamentos, nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado bem ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta a quantidade significativa de fornecedores e se valer também de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado”.

Em manifestação conclusiva, peça n. 41, o Ministério Público de Contas também entendeu pela expedição de recomendação aos gestores quanto à “necessária instrução do processo licitatório com adequada e representativa pesquisa de preços”.

Compulsando os autos, sobretudo as peças de n. 29, 31 e 33, arquivos intitulados “01092101038” e “01092111700_compressed”, observei que a Administração procedeu à pesquisa de preços com três empresas do ramo, no que se refere à aquisição de ônibus urbanos, e com duas empresas do ramo, no que se refere à aquisição de ônibus rodoviário. Portanto, não há que se falar em inexistência de pesquisa de preços, mas em insuficiência dessa pesquisa.

Isso porque, como bem apontado no reexame da Unidade Técnica, a pesquisa de preços, com apresentação de três orçamentos, nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado bem ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta à quantidade significativa de fornecedores e se valer também de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado. No mesmo sentido, cito o julgamento da Denúncia n. 1076973, de minha relatoria, Primeira Câmara, sessão do dia 31/5/2022, conforme trecho que se segue:

9. A pesquisa de preços, com apresentação de três ou até mesmo quatro orçamentos, nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado bem ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta à quantidade significativa de fornecedores e se valer também de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros órgãos ou entidades, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado.

Nesse sentido também é a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2816/2014 – Plenário, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro, no qual ficou assentado ser recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios especializados, bem como portais oficiais de referências de custos.

Dessa forma, ressalto que a análise da adequação dos valores à realidade de mercado deve contar com ampla e diversificada fonte de informações coletadas, porquanto a economicidade alcança a definição da teoria da maximização da eficiência econômica, que induz a uma busca otimizada de alocação dos dispêndios e se transforma num esforço constante de minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades públicas, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

Posto isso, compartilho do entendimento da Unidade Técnica, no que diz respeito à ausência da pesquisa de preços, e proponho que este apontamento seja julgado improcedente.

Todavia, diante das circunstâncias e as particularidades que envolvem o caso, proponho a emissão de recomendação ao atual prefeito de Papagaios e aos responsáveis pelo planejamento e execução da fase interna do certame para que, em futuros certames licitatórios envolvendo a aquisição de veículos: a) indiquem os elementos técnicos utilizados em suas estimativas de preços e demonstrativos de exercícios anteriores, desconsiderando os preços que se revelem evidentemente fora da média de mercado; b) busquem, sempre que possível, realizar pesquisa com outras fontes de informações, especialmente quando a relevância do objeto a ser contratado assim o indique; c) elaborem planilha com composição unitária dos custos, com a formação de preços de forma analítica, a fim de avaliar sua conformidade com os preços de mercado e a adequação sob os critérios de economicidade e proporcionalidade.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que sejam julgados parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidades constantes da denúncia, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de sanção aos responsáveis, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação.

Ademais, proponho que seja julgado improcedente o apontamento complementar elaborado pela Unidade Técnica, no que se refere à ausência da pesquisa de preços, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Não obstante, em relação ao item 4 da fundamentação, proponho a emissão de recomendação ao atual prefeito de Papagaios, bem como ao presidente da comissão de licitação do referido município, para que, em futuras licitações, envolvendo a aquisição de bens de natureza comum, se abstenham de utilizar o tipo de licitação técnica e preço, sob pena de afronta direta ao art. 46 da Lei n. 8.666/1993 e ao art. 36 da Lei n. 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Por sua vez, em relação ao item 5 da fundamentação, proponho a emissão de recomendação ao atual prefeito de Papagaios e aos responsáveis pelo planejamento e execução da fase interna do certame para que, em futuros certames licitatórios envolvendo a aquisição de veículos: a) indiquem os elementos técnicos utilizados em suas estimativas de preços e demonstrativos de exercícios anteriores, desconsiderando os preços que se revelem evidentemente fora da média de mercado; b) busquem, sempre que possível, realizar pesquisa com outras fontes de informações, especialmente quando a relevância do objeto a ser contratado assim o indique; c) elaborem planilha com composição unitária dos custos, com a formação de preços de forma analítica, a fim de avaliar sua conformidade com os preços de mercado e a adequação sob os critérios de economicidade e proporcionalidade.

Intimem-se o denunciante pelo DOC e os gestores públicos responsáveis por meio eletrônico 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.

* * * * *