

Processo: 1153890
Natureza: AUDITORIA
Procedência: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene (CIMAMS)
Responsáveis: Edmárcio Moura Leal; Valmir Moraes de Sá; Luiz Wanderley dos Santos Lobo; Máires Teixeira Nascimento; Rafael Gonçalves Chagas e Álisson Rafael Alves Santos
Procuradores: Adrianna Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54.000; Lilian Vilas Boas Novaes Furtado, OAB/MG 169.068; Reinaldo Belli de Souza Alves Costa, OAB/MG 190.000
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 3/9/2024

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. ACHADOS. FORMALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA A NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. IRREGULARIDADES NA CONTRATUALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS CELEBRADOS. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS CONTRATOS FIRMADOS. IRREGULARIDADES. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. O processo de credenciamento, sendo considerado uma hipótese de inexigibilidade de licitação, deve ser instruído com os mesmos documentos e atos exigidos para a inexigibilidade, entre os quais se incluem a ratificação da autoridade superior e sua consequente publicação previstas no *caput* do art. 26 da Lei n. 8.666/93, assim como a justificativa da inviabilidade de competição, em consonância com o *caput* do art. 25 da referida lei.
2. O cabimento do credenciamento não é definido pela natureza ou complexidade do objeto a ser contratado ou pelo licitante, mas, sim, pela existência de circunstância concreta que inviabilize a disputa, tornando sem efeito uma eventual deflagração de procedimento licitatório.
3. Para adoção do credenciamento, é imperioso ao gestor indicar as circunstâncias do caso concreto que evidenciem as peculiaridades da demanda e os motivos pelos quais a competição se mostra inviável, de modo a autorizar a formalização de contratações simultâneas para satisfação do interesse público.
4. A depender do objeto do credenciamento, isto é, da forma como é disponibilizado no mercado e das particularidades da demanda, é imperiosa a decomposição de seus custos em planilha detalhada como forma objetiva de mensuração dos valores dos serviços a serem contratados.
5. O credenciamento está sujeito à instrução de seu processo com os elementos previstos no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, entre os quais se inclui a necessidade de motivação do preço fixado para o objeto da contratação.

6. A realização de orçamentos com, no mínimo, 3 (três) fornecedores é considerada um indicador válido do preço de mercado, sendo um meio eficaz para a fixação dos valores nos credenciamentos.
7. As cláusulas de reajuste contratual compõem o conjunto de instrumentos para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, objetivando a atualização monetária da remuneração do particular. Nos termos do art. 2º da Lei n. 10.192/01, em conjunto com art. 40, XI, e art. 55, III, ambos da Lei n. 8.666/93, em contratos com prazo inferior ou igual a 12 (doze) meses, não se fazia imperativa a presença de cláusula estabelecendo critério de reajuste por índice financeiro nos contratos celebrados sob a égide da antiga Lei de Licitações.
8. De acordo com o art. 25, § 7º, Lei n. 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), ainda que a vigência contratual seja inferior ao prazo de 12 (doze) meses, é necessária cláusula contratual que estabeleça critério de reajuste do contrato.
9. Sendo o credenciamento reconhecidamente uma hipótese de inexigibilidade de licitação e que não havia, na revogada Lei n. 8.666/93, a exigência formal de publicação de tais procedimentos em jornal de grande circulação, não é razoável sua imposição por parte desta Corte.
10. Estando sua demanda sujeita a oscilações, o credenciamento não gera direito subjetivo à contratação.
11. Os editais de credenciamento devem prever critérios objetivos e impessoais, como o sorteio e o rodízio, para convocação dos credenciados e dos contratados para prestarem os serviços.
12. Os editais de credenciamentos devem permanecer continuamente abertos, durante todo o seu prazo de vigência, ao cadastramento de novos interessados.
13. Nos processos de dispensa de licitação deve ser claramente demonstrada a caracterização das situações capazes de justificar a contratação direta.
14. A fim de justificar o preço em procedimentos de dispensa de licitação e de garantir que o preço pago seja o mais vantajoso, é recomendável que, além da consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, a Administração efetue uma ampla e representativa pesquisa de mercado, valendo-se das demais fontes de informação à disposição para consulta, tais como o Portal de Compras Governamentais; a pesquisa publicada em mídia especializada, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e/ou em contratações similares de outros entes públicos.
15. Em consonância com a jurisprudência do TCU, no caso de dispensa de licitação, em que a legislação não impõe regras objetivas quanto à quantidade de empresas chamadas a apresentarem propostas e à forma de seleção da contratada, basta que a escolha do contratado seja justificada.
16. Em que pese não haver expressa exigência legal, é recomendável, a fim de dar publicidade e transparência aos atos da Administração, a inclusão das informações relativas ao valor e a duração do contrato no extrato da ratificação da dispensa, bem como a publicação das ratificações e dos contratos no sítio eletrônico oficial da própria entidade contratante.
17. É imprescindível que o Poder Público, antes de realizar determinada contratação, elabore planilha de estimativa de preços unitários, de forma a definir, com precisão e clareza, o custo real do objeto/serviço que pretende adquirir. Tal medida se traduz em economia para a Administração, uma vez que evita desperdício de recursos públicos com contratações por

valores incompatíveis com os de mercado, o que reforça a compreensão de sua obrigatoriedade.

18. Quando se tratar da modalidade pregão, a anexação do orçamento detalhado em planilhas de custos unitários é facultativa em sua fase externa. No entanto, quanto à fase interna, a necessidade se mantém, em respeito aos princípios do planejamento e da motivação.
19. A decisão sobre o parcelamento ou não do objeto da licitação é matéria que se insere no mérito administrativo, que constitui o desenho do modelo licitatório dentro do que se apresentou administrativamente como solução para a demanda, devendo ser por essa ótica analisada.
20. É possível a contratação de empresa especializada para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, 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.
21. O critério de julgamento baseado na menor taxa de administração, adotado isoladamente e sem que haja orçamento prévio e previsão dos demais custos, ofende o princípio da impessoalidade e restringe o caráter competitivo do certame.
22. A “taxa administrativa”, estabelecida em cláusula contratual, em decorrência da realização, pelo consórcio, de serviços atinentes à deflagração e ao processamento dos procedimentos de contratação, possui natureza distinta da “taxa”, espécie tributária prevista no Código Tributário Nacional e na Constituição da República.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar improcedentes os achados de auditoria constante dos itens 1, alíneas *e, j, k, l, n e o*, e 2, subitem 2.2; parcialmente procedentes os achados do item 1, alíneas *a, b, d, f, h, m e p*; e procedentes os achados dos itens 1, alíneas *c, g e i*, 3 e 4;
- II) aplicar multa no valor total de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Senhor Luiz Wanderley dos Santos Lobo, então secretário executivo do CIMAMS, considerando a natureza dos atos (erro grosseiro) reputados irregulares quanto ao item 1, subitem 1.1, alínea *a*, (ii), e ao item 3, nos termos dos arts. 83 e 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/08;
- III) aplicar, considerando a natureza do ato (erro grosseiro), nos termos dos arts. 83 e 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Senhora Máires Teixeira Nascimento, presidente da CPL, multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) pela ausência da caracterização da situação de dispensa no Processo de Dispensa n. 07/20, e ao Senhor Rafael Gonçalves Chagas, presidente da CPL, multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) pela ausência da caracterização da situação de dispensa nos Processos de Dispensa n. 08/21 e 10/21;
- IV) afastar a aplicação de multa aos presidentes e secretário executivo do consórcio, tendo em vista que o apontamento avaliado no item 2, subitem 2.1, utilização irregular de Contrato de Programa, configura mera irregularidade formal; e em relação ao item 4, atinente à não elaboração a prestação de contas dos contratos firmados com os municípios consorciados, uma vez que houve empenho do gestor do consórcio na resolução de possíveis irregularidades;

- V) deixar de responsabilizar, nos termos da fundamentação, os senhores Edmárcio Moura Leal, Valmir Morais de Sá, Rafael Gonçalves Chagas, Álisson Rafael Alves Santos e a senhora Maires Teixeira Nascimento, visto que as demais irregularidades apuradas não se inserem no rol de suas atribuições;
- VI) recomendar ao atual presidente do CIMAMS que:
- a) observe, em futuros credenciamentos, as disposições da Lei n. 14.133/21, que prevê tal natureza de contratação como um procedimento auxiliar e não uma modalidade licitatória em si;
 - b) defina, em futuros credenciamentos, o seu objeto de modo a demonstrar que as diferenças pessoais do selecionado possuem pouca relevância para o interesse público, culminando na inviabilidade de competição, além de ser um serviço público que necessite ser prestado por uma pluralidade de contratados simultaneamente;
 - c) faça constar do edital, em futuros credenciamentos, a previsão de critérios objetivos e impessoais para convocação dos credenciados, não impondo relações de exclusão e ordem de preferência entre os interessados;
 - d) mantenha os editais de futuros credenciamentos continuamente abertos, durante todo o seu prazo de vigência, ao cadastramento de novos interessados;
 - e) demonstre, em futuras contratações por dispensa de licitação, claramente a caracterização das situações capazes de justificá-las;
 - f) determine aos responsáveis pelos procedimentos administrativos que, em futuras contratações, elaborem o orçamento detalhado em planilhas com composição dos custos unitários dos serviços, anexando-o aos procedimentos;
 - g) efetue, em futuros processos de contratação por dispensa de licitação, a fim de justificar o preço e de garantir que o valor pago seja o mais vantajoso, além da consulta direta à quantidade significativa de fornecedores, uma ampla e representativa pesquisa de mercado, valendo-se das demais fontes de informação à disposição para consulta, tais como o Portal de Compras Governamentais, a pesquisa publicada em mídia especializada, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e/ou em contratações similares de outros entes públicos;
 - h) proceda, em futuras contratações, caso se depare com significativas discrepâncias entre os valores obtidos nas pesquisas de preços, a uma busca mais aprofundada a fim de aferir se o preço apurado, de fato, estaria compatível com o de mercado;
 - i) determine aos responsáveis pelos procedimentos administrativos, em futuras contratações, que façam constar dos editais e dos respectivos contratos critério de reajustamento de preços, indicando expressamente o índice de reajuste a ser adotado, ainda que o prazo de duração do ajuste seja inferior a 12 meses, em observância ao art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/21;
 - j) deixe de fixar, em futuras contratações pelo sistema de registro de preços, a taxa de administração como único critério de julgamento sem que haja qualquer estimativa acerca dos preços dos serviços e bens a serem fornecidos pela rede credenciada;
 - k) se atente, em futuros contratos celebrados com os municípios consorciados, à sua adequada nomenclatura e essência;
 - l) se atente para o devido cumprimento das cláusulas estipuladas nos contratos celebrados pelo CIMAMS, sobretudo no tocante à comprovação de que as referidas prestações de contas foram encaminhadas aos municípios integrantes do consórcio;

VII) determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor desta decisão;

VIII) determinar, após promoção das medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

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

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de setembro de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PRIMEIRA CÂMARA – 3/9/2024

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada pela Coordenadoria de Auditoria dos Municípios (CAM) no Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene (CIMAMS), que teve como objetivo verificar a regularidade da origem e a aplicação dos recursos do consórcio, assim como as prestações de contas realizadas junto aos entes consorciados.

A documentação foi autuada e distribuída à minha relatoria em 15/9/23 (peça n. 54).

Concluída a auditoria, a equipe técnica, no relatório constante à peça n. 55, apurou: **(i)** que na formalização dos processos de contratação não foram obedecidas as normas legais e regulamentares pertinentes (Achado 2.1); **(ii)** irregularidades na contratualização do CIMAMS com os municípios consorciados (Achado 2.2); **(iii)** que o consórcio não realiza a fiscalização e o acompanhamento dos contratos firmados com as empresas por ele contratadas para prestação de serviços nos municípios (Achado 2.3); e **(iv)** que o CIMAMS não elaborou a prestação de contas dos contratos firmados com os municípios consorciados.

Por meio do despacho de peça n. 57, determinei a citação dos Senhores Edmécio Moura Leal, presidente no exercício de 2020; Valmir Moraes de Sá, presidente nos exercícios de 2021, 2022 e 2023; Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário Executivo no período de 01/01/20 a 31/03/23; Maíres Teixeira Nascimento e Rafael Gonçalves Chagas, presidentes da Comissão Permanente de Licitação à época dos fatos, e Álisson Rafael Alves Santos, pregoeiro nos exercícios de 2020 a 2022, para apresentarem defesa acerca dos fatos apontados no relatório de auditoria.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta (peça n. 70), por meio de procurador constituído.

Em parecer conclusivo (peça n. 73), a Coordenadoria de Auditoria de Consórcios e Terceiro Setor (CACTS), após análise das razões de defesa, verificou a procedência das alegações com relação à inadequação na nomenclatura dos Processos de Credenciamento n. 02/20, 03/20 e 01/21; ausência de elaboração dos orçamentos detalhados em planilhas dos serviços a serem contratados nos Credenciamentos n. 02/20 e 03/22; e ausência de publicação do aviso do edital dos Pregões n. 06/20, 08/21, 03/22, 09/22 e 17/22 em jornal de grande circulação. Irregularidades essas atinentes à formalização dos processos de contratação. Quanto aos demais pontos, conclui que as razões de defesa não foram suficientes para desconstituir as irregularidades constatadas pela equipe auditora.

À peça n. 75, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) opinou pela procedência parcial dos apontamentos, em conformidade com a manifestação técnica conclusiva, tendo em vista que as razões defensivas não foram suficientes para afastá-las. Assim, pugnou pela aplicação de multa aos responsáveis, com expedição de recomendação para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após a conclusão dos trabalhos, a equipe de auditoria apurou irregularidades na **(i)** formalização dos processos de contratação, **(ii)** na contratualização do CIMAMS com os municípios consorciados, **(iii)** na fiscalização e o acompanhamento dos contratos firmados com as empresas

por ele contratadas para prestação de serviços nos municípios e (iv) nas prestações de contas dos contratos firmados com os municípios consorciados.

Dito isso, passo ao exame individualizado dos “Achados de Auditoria”.

1. Na formalização dos processos de contratação não foram obedecidas as normas legais e regulamentares pertinentes (Achado 2.1)

A equipe de auditoria selecionou para exame amostra de procedimentos destinados a atender as demandas dos municípios consorciados, seja por meio de contratos firmados entre o consórcio e os municípios, seja por meio de licitações compartilhadas. Foram eles:

Procedimentos que resultaram em contratos firmados entre os municípios consorciados e o Consórcio (além dos contratos entre o Consórcio e os licitantes vencedores)

CREDENCIAMENTOS			
	Credenciamento n.	Síntese do objeto	
1	02/2020	Serviços de engenharia	
2	03/2020	Serviços de consultas e procedimentos médicos	
3	01/2021	Prestação de serviços em assessoria e consultoria	
4	01/2022	(i) Prestação de serviços e procedimentos médicos (ii) Gestão e Operacionalização de Unidade Móvel de Saúde	
5	03/2022	Serviços de Engenharia (Civil, Mecânica, Elétrica, de Segurança do Trabalho, de Produção, Ambiental, Sanitária e Florestal) e Arquitetura	
6	04/2022	Prestação de serviços de consultoria e assessoria nas áreas da educação, saúde, cultura, licitação e contratos, assistência social e convênios	
DISPENSAS DE LICITAÇÃO			
	Dispensa de Licitação n.	Síntese do objeto	Município
1	07/2020	Consultoria na área de assistência social e conselhos	Manga
2	08/2021	Consultoria e assessoria na área de assistência social	Jequitaí
3	10/2021	Serviço de assessoria jurídica para regularização fundiária	Novorizonte
4	14/2021	Procedimento cirúrgico de urgência	São João das Missões
5	06/2022	Serviços de manutenção predial de unidades escolares	Rio Pardo de Minas

Procedimentos que resultaram em licitações compartilhadas (§ 1º do art. 112 da Lei n. 8.666/93 c/c art. 19 do Decreto Nacional n. 6.017/07 c/c inciso XIX do art. 5º da 1ª e 2ª Alterações Contratuais do Consórcio)

PREGÕES		
	Pregão n.	Síntese do objeto
1	06/2020	Aquisição e instalação de 4 academias ao ar livre
2	08/2021	Transporte Escolar (incluídos tributos, encargos, despesas diretas e indiretas, fornecimento de veículos, combustível, condutor e manutenção corretiva e preventiva)
3	03/2022	Gerenciamento da frota de veículos, visando o abastecimento e manutenção preventiva e corretiva
4	09/2022	Prestação de serviços técnicos especializados em suporte, operação assistida, manutenção corretiva e evolutiva em <i>software</i> de gestão público
5	17/2022	Fornecimento de materiais de limpeza e higiene, descartáveis, EPIs, dentre outros produtos

Nos **credenciamentos** referenciados, foram constatadas as seguintes ocorrências: **(a)** ausência de abertura do processo de inexigibilidade e seus elementos básicos; **(b)** ausência do Projeto Básico a demonstrar que as particularidades do objeto a ser contratado indiquem a inviabilidade de competição e ao mesmo tempo que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública; **(c)** ausência de elaboração dos orçamentos detalhados em planilhas dos serviços a serem contratados; **(d)** ausência da demonstração das justificativas de preços junto aos processos de credenciamento; **(e)** ausência de ampla divulgação dos processos de credenciamento; **(f)** ausência de isonomia e transparência na definição da demanda por contratado, desrespeitando a distribuição dos serviços por meio de sorteios e rodízios; e **(g)** ausência da possibilidade de habilitação/credenciamento durante todo o prazo de vigência dos credenciamentos.

Já nas **dispensas de licitação**, foram apuradas as seguintes inconsistências: **(h)** ausência da caracterização da situação de dispensa de licitação; **(i)** ausência de elaboração dos orçamentos detalhados em planilhas dos serviços a serem contratados; **(j)** ausência da justificativa do preço; **(k)** ausência da razão da escolha do contratado; e **(l)** ausência de publicidade da ratificação dos processos de dispensa de licitação e dos respectivos contratos.

Nos **pregões**, por sua vez, foram levantadas as seguintes ocorrências: **(m)** ausência de orçamentos detalhados dos objetos licitados e de pesquisas de preços de mercado; **(n)** inserção de condições restritivas nos editais; **(o)** ausência da publicação do aviso do edital; e **(p)** da irregularidade do Pregão Eletrônico n. 03/2022 por Registro de Preços.

Consoante especificado nos quadros acostados às fls. 42/51 da peça n. 55, pelo “achado” em análise, foram apontados como responsáveis os Senhores Edmárcio Moura Leal, presidente no exercício de 2020; Valmir Moraes de Sá, presidente nos exercícios de 2021, 2022 e 2023; Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário Executivo no período de 1/1/20 a 31/3/23; Maíres Teixeira Nascimento e Rafael Gonçalves Chagas, presidentes da Comissão Permanente de Licitação à época dos fatos.

Passo ao exame de cada uma delas, frisando que, em que pese a Lei n. 14.133/21 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – tenha entrado em vigor em janeiro de 2024, os procedimentos avaliados foram formalizados sob a égide da revogada Lei n. 8.666/93, razão pela qual a fundamentação deste voto será elaborada com fulcro nas normas então vigentes.

1.1. Dos processos de Credenciamento (Inexigibilidade de Licitação) (Achado 2.1.1.1)

	Credenciamento n.	Síntese do objeto
1	02/2020	Serviços de engenharia
2	03/2020	Serviços de consultas e procedimentos médicos
3	01/2021	Prestação de serviços em assessoria e consultoria
4	01/2022	(i) Prestação de serviços e procedimentos médicos (ii) Gestão e Operacionalização de Unidade Móvel de Saúde
5	03/2022	Serviços de Engenharia (Civil, Mecânica, Elétrica, de Segurança do Trabalho, de Produção, Ambiental, Sanitária e Florestal) e Arquitetura
6	04/2022	Prestação de serviços de consultoria e assessoria nas áreas da educação, saúde, cultura, licitação e contratos, assistência social e convênios

a) Ausência de abertura do processo de inexigibilidade e seus elementos básicos (Achado 2.1.1.1.1)

No Relatório de Auditoria, a equipe técnica apurou que:

- (i) os Credenciamentos n. 02/20, 03/20 e 01/21 foram autuados como se fossem uma modalidade de licitação, em contrariedade ao art. 22, § 8º, da Lei n. 8.666/93, que veda

a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação de modalidades previstas no mesmo artigo;

- (ii) embora os Credenciamentos n. 01/22, 03/22 e 04/22 tenham sido autuados com o número de inexigibilidade, não constam nos processos a sua ratificação por autoridade superior, a sua respectiva publicação e a justificativa da inviabilidade de competição, que são elementos básicos da inexigibilidade por credenciamento;
- (iii) em nenhum dos processos analisados houve a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderiam ser atendidas por meio da contratação de serviços pelo sistema de credenciamento.

Quanto ao referido item (i), os defendentes alegaram que a utilização do credenciamento nos referidos processos foi realizada como espécie de contratação direta por inexigibilidade e não como nova modalidade de licitação, sendo a adoção de tal denominação uma prática administrativa reiterada por outras entidades públicas, o que, de acordo com o art. 24, parágrafo único¹, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), deveria ser levado em consideração.

No tocante ao referido item (ii), os responsáveis, colacionando cópias de documentos que supostamente comprovariam suas alegações, aduziram que o *caput* do art. 26 da Lei n. 8.666/93 determina que a ratificação deveria acontecer antes da publicação do edital, o que, segundo eles, teria sido feito, bem como declararam ter havido a devida publicação dos editais e a justificativa da inviabilidade de competição para todos os procedimentos.

A defesa, contudo, não se manifestou especificamente sobre o item (iii).

Em sede de reexame, a CACTS concluiu, à luz dos argumentos da defesa, tratar-se o item (i) de uma impropriedade meramente formal, isto é, de uma inadequação na nomenclatura utilizada.

Relativamente ao item (ii), a Unidade Técnica assinalou que a defesa se limitou a anexar documentos equivalentes à “autorização” para abertura do processo de credenciamento, o que não se confunde com a ratificação preconizada no *caput* do art. 26 da Lei n. 8.666/93. Além disso, sinalizou que as publicações colacionadas pela defesa se referem às publicações dos próprios editais de credenciamento, tendo o apontamento da equipe de auditoria sido referente à ausência de publicação da ratificação da autoridade superior. Quanto à ausência de justificativa da inviabilidade de competição, observou que os documentos indicados não oferecem fundamentação para inviabilidade de competição.

Reputou, por fim, que os argumentos apresentados não foram capazes de desconstituir os apontamentos, ratificando, assim, as ocorrências.

Frise-se, inicialmente, que **coaduno com a CACTS quanto à caracterização do item (i) como uma falha meramente formal. Todavia, como medida pedagógica, recomendo ao atual presidente do CIMAMS que, ao deflagrar futuros processos de contratação dessa natureza observe as disposições da Lei n. 14.133/21, que prevê o credenciamento como um procedimento auxiliar e não uma modalidade licitatória em si.**

¹ Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Parágrafo único. **Consideram-se orientações gerais** as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda **as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.**

No que tange ao **item (ii)** saliente-se que, embora o credenciamento tenha, somente após o advento da Lei n. 14.133/21, sido incorporado ao texto legal como espécie de procedimento auxiliar, tal instituto – que não era expressamente previsto na Lei n. 8.666/93 – foi, ao longo dos anos, adotado como hipótese de inexigibilidade de licitação, com respaldo na doutrina e na jurisprudência.

Nesse contexto, os processos de credenciamento, assim como os de inexigibilidade, deveriam ser precedidos de um processo administrativo de contratação direta instruído com os mesmos documentos e atos exigidos para a inexigibilidade, dentre os quais se inclui a ratificação da autoridade superior e sua consequente publicação previstas no *caput* do art. 26² da Lei n. 8.666/93, assim como a justificativa da inviabilidade de competição, em consonância com o *caput* do art. 25³ da mesma lei.

Sobre a mencionada ratificação, veja-se trecho de artigo publicado na Revista Zênite ILC⁴ – Informativo de Licitações e Contratos:

Embora a Lei n. 8.666/93 não tenha dispensado muita atenção aos procedimentos das contratações diretas, concentrando-se mais no processo licitatório, que é a regra, também nesses casos há um trâmite formal a ser seguido e que deve alinhar-se aos princípios arrolados no art. 3º.

(...)

Diante disso, é indispensável a existência de uma “fase probatória”, em que se fará a análise da legalidade do procedimento e da conveniência e oportunidade da contratação.

Nessa linha, o *caput* do art. 26 já referido dispõe que, [...], as dispensas e as inexigibilidades, após devidamente justificadas, devem ser comunicadas à autoridade superior para ratificação. Esse ato consubstancia, então, o controle hierárquico do processo, que nos certames licitatórios é exercido através da homologação.

(...)

Nesse sentido, pode-se dizer que o ato de ratificação de dispensas e inexigibilidades produz efeitos equivalentes aos da homologação da licitação.

Denota-se, então, uma equivalência entre o ato de ratificação pela autoridade superior, nas dispensas e inexigibilidades, ao de homologação praticado nos certames licitatórios, sendo esse, portanto, o ato de confirmação acerca da regularidade de todo o procedimento. Já sua publicação destina-se a permitir o controle externo e difuso das decisões administrativas.

Assim como a Unidade Técnica, considero que, diferentemente do que foi alegado pela defesa, a ratificação é efetuada em momento posterior à autorização para abertura do procedimento, já que imprescindível à aferição, por parte da autoridade superior, quanto ao cumprimento adequado das normativas aplicáveis ao processo em sua integralidade.

Por isso, conforme observado pela CACTS, as autorizações apresentadas pelos responsáveis não se confundem com o ato de ratificação cuja ausência fora questionada no Relatório de Auditoria, uma vez que formalizadas em data anterior à da própria minuta do edital e do parecer jurídico:

² Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

³ Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, (...).

⁴ Disponível em: <https://zenite.blog.br/e-necessaria-a-adjudicacao-nos-processos-de-contratacao-direta/>. Publicado em: 19 set. 2019. Acesso em: 15 ago. 2024.

Processo	Data do Ato de Autorização	Data da Minuta do Edital	Data do Parecer Jurídico
Credenciamento 01/2022	03/05/2022 (fl. 445 da peça 33)	05/05/2022 (fl. 467 da peça 33)	05/05/2022 (fl. 551 da peça 33)
Credenciamento 03/2022	02/09/2022 (fl. 19 da peça 35)	05/09/2022 (fl. 50 da peça 35)	08/09/2022 (fl. 54 da peça 35)
Credenciamento 04/2022	07/09/2022 (fl. 235 da peça 36)	08/09/2022 (fl. 250 da peça 36)	08/09/2022 (fl. 290 da peça 36)

Outrossim, as publicações trazidas pela defesa não têm o condão de afastar o apontamento atinente à ausência de publicação da ratificação por autoridade superior, visto que referentes aos editais de credenciamento, o que sequer foi objeto de questionamento pela equipe de auditoria. Ausentes, portanto, as ratificações, é consectário lógico a ausência de suas respectivas publicações.

Desse modo, constatando-se, nos Credenciamentos n. 01/22, 03/22 e 04/22, o não atendimento aos requisitos exigidos pelo art. 26, *caput*, da Lei n. 8.666/93 no que se refere à ratificação do procedimento pela autoridade superior e sua consequente publicação, considero procedente o apontamento referenciado no item (ii) deste tópico.

Por outro lado, no tocante à justificativa da inviabilidade de competição também apontada como inexistente no item (ii), considero, diferentemente do que concluiu a equipe técnica, que não há que se falar em sua ausência nos processos de credenciamento indicados.

Observa-se, pela própria denominação do apontamento (ausência de elementos básicos do processo de inexigibilidade), que a equipe de auditoria, nesse tópico, avaliou tão somente a existência ou não da justificativa da inviabilidade de competição, isto é, se ela estava ou não presente, sem adentrar em seu mérito e apontar se ela era insuficiente ou não atendia aos critérios esperados.

Logo, ao contrário da CACTS, considero que a defesa, ao colacionar trechos dos Termos de Referência dos Credenciamentos n. 01/22, 03/22 e 04/22, foi capaz de desconstituir a irregularidade aqui tratada, pois demonstrara a inserção do item “Justificativa de Contratação e Credenciamento”, o que equivale, a meu ver, à justificativa da inviabilidade de competição. Isso porque ao explicitar as razões pelas quais optara pela utilização do credenciamento (ainda que o conteúdo dessa justificativa não tenha sido, no entender da Unidade Técnica, adequado para tanto), o gestor está, necessariamente, justificando a inviabilidade de competição.

Por isso, atentando-me ao que, de fato, fora registrado no apontamento também referenciado no item (ii) desta alínea, concluo por sua improcedência, não havendo que se falar em ausência da justificativa da inviabilidade de competição nos Credenciamentos n. 01/22, 03/22 e 04/22.

Não obstante, entendo que o juízo de valor qualitativo da justificativa em questão, realizado pela Unidade Técnica na avaliação deste item, será cabível no apontamento constante da alínea *b* deste voto (item seguinte), assim como o exame do referido item (iii), o qual, em razão da similaridade da observação nele consignada com a do tópico seguinte, também será tratado adiante.

b) Ausência do Projeto Básico a demonstrar que as particularidades do objeto a ser contratado indiquem a inviabilidade de competição e ao mesmo tempo que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública (Achado 2.1.1.1.2)

A equipe de auditoria verificou que, nos processos de credenciamento examinados (à exceção do Credenciamento n. 03/20), não havia Projeto Básico adequado que justificasse a contratação por meio do credenciamento, evidenciando as particularidades do objeto a ser contratado que indicassem a inviabilidade de competição e a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública.

Conforme salientado na alínea precedente, o conteúdo de tal apontamento – que, diga-se de passagem, poderia constar de quaisquer documentos do processo, e não apenas do Projeto Básico/Termo de Referência – aqui, diz respeito tanto à análise meritória da justificativa da contratação (ou da inviabilidade de competição) nos processos em que foi elaborada, quanto ao item (iii) do apontamento anterior, ou seja, à demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderiam ser atendidas por meio da contratação de serviços pelo sistema de credenciamento, razão pela qual serão apreciados nesta oportunidade.

Os responsáveis, intitulando este quesito da sua defesa como a “correta definição do objeto dos credenciamentos”, argumentaram ser evidente que todos os interessados deveriam, de acordo com a sua área de atuação, atender aos requisitos objetivos definidos no edital. À título exemplificativo, aduziram que a descrição do objeto do Credenciamento n. 02/20 (serviços de engenharia) não deixaria dúvidas quanto à objetividade da sua forma de prestação, bem como que os níveis técnicos da atividade afastariam, em regra, a necessidade de um traço distintivo do contratado.

No reexame, a Unidade Técnica concluiu ter sido a defesa genérica, não tendo as alegações apresentadas desconstituído o que fora apontado no relatório inicial, já que a inserção de requisitos objetivos no instrumento convocatório, sendo corolário do princípio da impessoalidade, é uma obrigação geral da Administração que não se resume aos processos de credenciamento.

De antemão, nota-se que o apontamento aqui analisado se cinge, portanto, à opção do CIMAMS pelo credenciamento (ao invés da licitação) estar ou não devidamente fundamentada no Projeto Básico (ou Termo de Referência) dos Credenciamentos n. 02/20, 01/21, 01/22, 03/22 e 04/22⁵, o que, por conseguinte, culminaria na demonstração das particularidades do objeto a justificar a inviabilidade de competição e da necessidade de múltiplos contratados para execução do objeto.

Saliente-se que a construção jurisprudencial do credenciamento como verdadeira hipótese de inexigibilidade de licitação tem como pressuposto a inviabilidade de competição entre potenciais licitantes. Ocorre que, diferentemente das hipóteses de inexigibilidade então previstas na Lei n. 8.666/93, a inviabilidade característica do credenciamento seria mais ampla que a mera ideia de que o objeto pudesse ser fornecido por apenas um fornecedor “exclusivo”; a inviabilidade de competição, nesse caso, adviria da possibilidade de contratação de, ao invés de apenas um, vários prestadores de serviços.

Sobre essa diferenciação entre as possibilidades de inviabilidade de competição inerentes às hipóteses de inexigibilidade de licitação, Raquel Urbano de Carvalho ensina que:

(...) para haver inexigibilidade, basta que não haja competição possível entre interessados, como expressamente exige o “caput” do artigo 25 da Lei Federal n. 8.666. E a **inviabilidade de competição pode resultar de duas hipóteses: a) na primeira hipótese, não há possibilidade de competição porque só existe um único parceiro que atenda às necessidades da Administração; b) na segunda hipótese, a Administração aceita como colaborador todos aqueles que, atendendo as motivadas exigências públicas,**

⁵ Ressalte-se que o Credenciamento n. 03/20 (para serviços de consultas e procedimentos médicos) não foi objeto do apontamento.

manifestem interesse em firmar o vínculo com o Estado. Em outras palavras, há inexigibilidade de licitação em virtude da singularidade do objeto (há um único bem ou serviço que lhe satisfazer) ou em razão da possibilidade de contratação de todos os que satisfaçam as condições exigidas (a Administração não precisa escolher um único licitante para satisfazer os fins perseguidos, mas admite, isonomicamente, estabelecer vínculo com todos os interessados)⁶. (grifou-se)

Nessa perspectiva, oportuno trazer à baila pertinente explanação de Laércio dos Santos acerca do instituto do credenciamento como hipótese de inexigibilidade baseada na ideia de “singularidade múltipla”, *in verbis*:

A inexigibilidade não surge da singularidade do objeto ou do licitante, mas pela ausência de singularidade que transforma o objeto em fracionável a um sem número de licitantes de maneira isonômica.

Utilizando de licença poética, diríamos que o objeto é tão profundamente sem singularidade que se torna – paradoxalmente – uma “singularidade múltipla”.

A “singularidade” não se encontra na individualidade, mas – exatamente no extremo oposto – na multiplicidade do objeto e dos “licitantes” que a tornam o credenciamento um veículo de efetiva isonomia com a participação de maior amplitude possível e não através de uma seleção de um licitante tampouco contratação por inexigibilidade de um único licitante⁷.

O cabimento do credenciamento, portanto, não é definido pela natureza ou complexidade do objeto a ser contratado ou o licitante, mas sim da existência de circunstância concreta que inviabilize a disputa, tornando sem efeito uma eventual deflagração de procedimento licitatório.

Assim, nos termos do parecer exarado pelo Tribunal Pleno na Consulta n. 1.120.202, em 7/6/23, é imperioso ao gestor, para adoção do credenciamento, indicar as circunstâncias do caso concreto que evidenciem as peculiaridades da demanda e os motivos pelos quais a competição se mostra inviável, de modo a autorizar a formalização de contratações simultâneas para satisfação do interesse público.

Compulsando os autos, constata-se que no Credenciamento n. 02/20 (peça n. 29) sequer houve elaboração de Projeto Básico (ou Termo de Referência), sendo incontroversa a falta de demonstração dos elementos questionados pela equipe auditora.

No Credenciamento n. 01/21, em que pese tenha havido a elaboração de um Termo de Referência (fls. 45/50 da peça n. 32), este, de forma inapropriada e descuidada, fazendo referência a uma modalidade de licitação, fez constar no item “Justificativa da Contratação” que “a escolha do pregão, tipo menor preço por item, está amparada na Lei n. 8.666/93”. Portanto, de igual modo, indiscutível a ausência de fundamentação da opção pelo credenciamento e dos elementos que a justificariam.

Já nos Credenciamentos n. 03/22 e 04/22, em que também constaram Termos de Referência (fls. 3/12 da peça n. 35 e fls. 4/21 da peça n. 36, respectivamente) com a inclusão de um tópico intitulado “Justificativa de Contratação e Credenciamento”, tais documentos não evidenciaram que as necessidades da Administração não poderiam ser satisfeitas por meio da contratação de um ou de um número certo de particulares, exigindo a contratação do maior número possível de interessados aptos para atendê-las. Restringiram-se, por outro lado, a descrever os objetivos e a importância das contratações, não trazendo qualquer elemento comprobatório das razões de

⁶ Disponível em: https://raquelcarvalho.com.br/2018/04/24/credenciamento-como-hipotese-de-inexigibilidade/#_ftn4. Publicado em: 24 abr. de 2018. Acesso em: 17 ago. 2024.

⁷ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/350312/lei-de-licitacoes-e-o-credenciamento-como-singularidade-multipla>. Publicado em: 18 ago. 2021. Acesso em: 17 ago. 2024.

interesse público pelas quais o credenciamento estaria sendo adotado em detrimento da licitação.

A meu ver, apenas o Credenciamento n. 01/22, o único acompanhado de Estudo Técnico Preliminar (ETP) (fls. 20/27 da peça n. 33) a subsidiar a elaboração do Termo de Referência (fls. 494/532 e 533/542 da peça n. 33), apresentou justificativa válida para adoção do credenciamento, indicando as circunstâncias do caso concreto que evidenciaram as peculiaridades da demanda e os motivos pelos quais a competição se mostrara inviável. Demonstrara, pois, o interesse da Administração em contratar o maior número de prestadores dos serviços para conveniência dos usuários, independentemente das características pessoais de cada um.

Por isso, corroboro o entendimento técnico de que os objetos dos Credenciamentos n. 02/20, 01/21, 03/22 e 04/22, não foram definidos de modo a demonstrar que as diferenças pessoais do selecionado tinham pouca relevância para o interesse público, culminando na inviabilidade de competição, além de ser um serviço público que necessitasse ser prestado por uma pluralidade de contratados simultaneamente. Considero, por derradeiro, parcialmente procedente o apontamento tratado neste tópico.

c) Ausência de elaboração dos orçamentos detalhados em planilhas dos serviços a serem contratados (Achado 2.1.1.1.3)

A equipe de auditoria constatou a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços contratados nos Credenciamentos n. 02/20, 01/21, 03/22 e 04/22, em desacordo com o inciso II do § 2º c/c o § 9º do art. 7º da Lei n. 8.666/93.

Os responsáveis arguíram que a regra cujo descumprimento foi apontado no Relatório de Auditoria fora estritamente observada nos processos de credenciamento.

Ao avaliar as razões de defesa, a CACTS concluiu que os argumentos apresentados foram capazes de desconstituir o apontamento no tocante aos Credenciamentos n. 02/20 e 03/22, ratificando-o, contudo, quanto aos Credenciamentos n. 01/21 e 04/22.

Com efeito, os defendentes comprovaram que, nos Credenciamentos n. 02/20 e 03/22, ambos realizados para contratação de serviços de engenharia, foram elaboradas planilhas que expressassem a composição dos custos unitários dos serviços, cujos preços de referência foram extraídos da Tabela SETOP (fls. 34/39 da peça n. 29 e fl. 39 da peça n. 35, respectivamente). Por isso, em conformidade com a Unidade Técnica, considero sanado o apontamento em apreço em relação aos citados credenciamentos.

O disposto no art. 7º, § 2º, II, c/c o § 9º da Lei n. 8.666/93⁸ impõe a realização de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, “no que couber”, também nos casos de dispensa e inexigibilidade.

Isso porque, como regra geral, a Administração Pública possui o dever especificar, com o maior grau possível de detalhamento, “a composição dos valores dos serviços que contratará junto a

⁸ Art. 7º (...) §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;

(...)

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

particulares, descrevendo seus componentes e insumos unitários e, a partir deles, definir proporcionalmente o valor total do encargo”⁹.

Ocorre que, em algumas oportunidades, manifestei-me no sentido de que os objetos dos procedimentos de inexigibilidade pautados na singularidade seriam incompatíveis, por conceito, com a comparação objetiva com outros serviços, razão pela qual reconheci que a norma de regência para tais casos não seria o art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, e sim o art. 26, III, da mesma lei, o qual exige a justificativa de preços, não fazendo menção ao orçamento detalhado em planilhas.

Contudo, mesmo sendo o credenciamento considerado hipótese de inexigibilidade, entendo que o sobredito raciocínio não se aplica a ele, visto que a inviabilidade de competição característica de tal instituto não decorre da singularidade do objeto, mas justamente, como já explicitado, da sua ausência de singularidade, que permite que ele possa ser prestado por todos aqueles que satisfaçam as condições editalícias exigidas. Assim, a depender do objeto do credenciamento, isto é, da forma como é disponibilizado no mercado e das particularidades da demanda, imperiosa a decomposição de seus custos como forma objetiva de mensuração dos valores dos serviços a serem contratados.

Nessa perspectiva, os objetos dos Credenciamentos n. 01/21 e 04/22, que tratavam da prestação de serviços de assessoria e consultoria, precisariam, sim, ter tido seus custos de execução decompostos a fim de possibilitar o questionamento acerca da devida prestação dos serviços contratados, tanto por parte do próprio contratante quanto por parte dos controles externo e interno. Ao contrário, foram apresentados orçamentos com preços globais, incluindo todos os serviços a serem prestados, sem que houvesse discriminação dos valores unitários de cada item que deles faziam parte.

Reconheço, assim, a procedência do apontamento de ausência de elaboração dos orçamentos detalhados em planilhas dos serviços a serem contratados nos Credenciamentos n. 01/21 e 04/22.

d) Ausência da demonstração das justificativas de preços junto aos processos de credenciamento (Achado 2.1.1.1.4)

No Relatório de Auditoria, a equipe técnica apurou que, nos Credenciamentos n. 03/20, 01/21, 01/22 e 04/22, (i) não foram demonstradas as devidas justificativas dos preços pré-fixados de maneira a comprovar que o valor de mercado dos serviços a serem contratados fossem razoavelmente uniformes e que a sua fixação prévia se comprovasse mais vantajosa para a Administração. Apontaram, ainda, (ii) não terem sido estabelecidos os critérios de reajustamento dos preços.

Todavia, em que pese o presente apontamento tenha sido intitulado como “Ausência da demonstração das justificativas de preços”, seu conteúdo deixa claro que o que fora questionado fora a deficiência das pesquisas, a ausência de sua amplitude e a grande discrepância entre os preços pesquisados, e não a sua ausência propriamente dita. Tanto é que a própria equipe de auditoria, ao longo de sua fundamentação, fez menção aos orçamentos realizados, consignando que:

Ressalte-se que para o Credenciamento 003/2020 foram solicitados 6 orçamentos, mas como se trata de 29 lotes, de fato, em regra, obteve-se apenas 2 ou 3 preços para os itens de cada lote dado a grande abrangência dos serviços médicos tabelados. Por outro lado, a título de exemplo, constatou-se grandes discrepâncias entre alguns preços, tais como: “Sessão de aplicação em varizes”: dois preços pesquisados, sendo um no valor de R\$80,00

⁹ Disponível em: <https://zenite.blog.br/em-quais-contratacoes-e-exigivel-a-apresentacao-de-planilha-detalhada-de-composicao-de-custos/>. Publicado em: 5 out. 2020. Acesso em: 19 ago. 2024.

e o outro no valor de R\$2.000,00. Tabelou-se o valor do serviço pela média, no valor de R\$1.040,00; “Mapeamento cerebral”: dois preços pesquisados, sendo um no valor de R\$150,00 e o outro no valor de R\$1.000,00. Tabelou-se o valor do serviço pela média no valor de R\$575,00. Tabela de pesquisa de preços às fls. 301/335 da Peça 30.

Embora o objeto do Credenciamento n. 001/2021 seja muito extenso, fugindo a uma característica de hipótese de inexigibilidade, foram feitos apenas 3 orçamentos para fixar o preço do serviço, cujo valor variou de R\$6.200,00 a R\$7.300,00, tendo sido tabelado o menor valor dos 3 orçamentos, de R\$6.200,00 por mês. Pesquisa de preços às fls. 20/26 da Peça 32.

Para o Credenciamento n. 001/2022 foram solicitados 13 orçamentos para o primeiro objeto, que trata de 23 lotes que continham 367 itens. Para alguns lotes, como “Diagnóstico por Ultrassonografia” obteve-se entre 5 a 10 preços para cada item e para outros, como “Diagnóstico por Radiografia obteve-se entre 2 a 6 preços para cada item e para o lote de “Diagnóstico por Ressonância Magnética” obteve-se apenas 3 preços para cada um dos 11 itens. Constataram-se, também, grandes discrepâncias entre alguns preços, tais como: “Exame RNM Pelve/Bacia com Contraste” sendo um no valor de R\$530,00 e outro no valor de R\$1.130,00; “Consulta de Oftalmologia” nos valores de R\$77,56 e R\$300,00; “Sondagem Monocular” nos valores de R\$100,00 e R\$960,00. Nesses casos foram tabelados os preços médios de R\$866,67, R\$167,26 e R\$495,00 para cada item respectivamente. Para o segundo objeto foram solicitados apenas 3 orçamentos para os 3 itens, tendo sido pré-fixados os preços médios de R\$93,33, R\$116,67 e R\$71,67. Pesquisa de preços às fls. 50/243 da Peça 33.

Além do número reduzido de pesquisas, constatou-se grandes discrepâncias nos preços referentes ao Credenciamento 04/2022 para os 06 lotes previstos, conforme demonstrado no quadro abaixo. O edital prevê a prestação de serviços de 20 horas semanais e 960 horas em 12 meses, segundo mapa das propostas de orçamento às fls. 215/219 da Peça 36.

Lote	Nº de pesquisas	Assessoria em	Menor valor ⁽¹⁾	Maior valor ⁽¹⁾	Média Geral ⁽¹⁾
1	5	Licitação e Contratos	65,00	200,00	102,50
2	6	Convênios	75,00	200,00	115,63
3	4	Educação	75,00	152,80	98,20
4	7	Saúde	75,00	120,00	96,96
5	5	Cultura	42,33	120,00	76,22
6	4	Assistência Social	75,00	90,00	81,56

(1) Preços em hora

Citando jurisprudência desta Corte, os responsáveis argumentaram que, como o art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/93 não estabelece como a Administração deve formalizar a justificativa de preços, a pesquisa de preços seria suficiente para o cumprimento da exigência legal. Alegaram, assim, que todos os processos de credenciamento foram instruídos com a devida pesquisa de preços, tendo a apuração do preço médio se dado a partir do encaminhamento dos orçamentos das diversas empresas consultadas.

A Unidade Técnica, após análise da defesa, ratificou o apontamento por entender que não bastaria apenas haver a pesquisa de preço, devendo ela ser hábil a justificar o preço adotado, o que, contudo, não ocorrerá.

Com efeito, o credenciamento, adotado em hipótese de inexigibilidade de licitação, está sujeito à instrução de seu processo com os elementos previstos no parágrafo único do art. 26, dentre os quais se inclui a necessidade de motivação dos preços aventados. Isso porque o Poder Público deve pautar suas aquisições nos princípios da economicidade, da eficiência e da moralidade, além da indisponibilidade do interesse público, o qual impõe ao administrador a gestão do patrimônio da coletividade de modo racional e a evitar quaisquer prejuízos à sociedade.

Especificamente em razão de o preço no credenciamento ser previamente definido pela Administração, “os valores têm que ser vantajosos, sendo que a vantagem ou a igualdade dos

valores em relação aos de mercado devem ser claramente demonstrados e comprovados nos autos do processo”¹⁰.

Inclusive, a jurisprudência do TCU¹¹ sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive, quando for cabível¹², para os casos de inexigibilidade, como os credenciamentos em exame.

O objetivo da pesquisa de mercado é garantir que o Poder Público não pague preço superior ao usualmente praticado e, para tanto, a forma amplamente conhecida e tradicional na doutrina para a pesquisa de preços é a cotação de três orçamentos perante fornecedores do ramo de atividades relacionado ao objeto contratado. A comparação de preços praticados por diferentes fornecedores é considerada como um indicador válido do preço de mercado, sendo um meio eficaz para a fixação dos valores nos credenciamentos.

No presente caso, depreende-se que os quatro credenciamentos questionados foram instruídos com pelo menos 3 (três) orçamentos. Observa-se, ainda, que apenas nos Credenciamentos n. 03/20 e 01/22 foram obtidos, em alguns dos itens de cada lote, apenas 2 (dois) preços; para a maior parte dos itens, foram auferidos 3 (três) preços ou mais.

Desse modo, apesar de a Unidade Técnica ter considerado rasas e frágeis as pesquisas de preços realizadas, considero que, à exceção dos casos em que foram obtidos apenas 2 (dois) preços/item (nos Credenciamentos n. 03/20 e 01/22), todas as demais pesquisas podem ser consideradas suficientes para demonstrar que os valores fixados pelo CIMAMS estavam de acordo com os correntes no mercado, já que acompanhadas de ao menos 3 (três) orçamentos.

No que concerne às apontadas discrepâncias entre os preços pesquisados, entendo que, embora diferenças tão significativas entre os valores de alguns itens devessem ter chamado a atenção do contratante – de modo a tê-lo instigado a realizar uma pesquisa mais aprofundada com outros fornecedores para aferir se o preço, de fato, estaria compatível com o do mercado – essas não invalidam, por si só, o ato de consulta junto a fornecedores para fins de justificativa dos valores fixados. Ademais, não houve apontamento acerca de suposta inexecutabilidade ou superfaturamento dos preços nos credenciamentos em questão.

Assim, relativamente ao item (i), deficiência das pesquisas, ausência de sua amplitude e discrepância entre os preços pesquisados, considero parcialmente procedente o apontamento.

Nesse sentido, recomendo ao atual presidente do CIMAMS que, em futuras contratações, proceda à pesquisa de preços com, pelo menos, três fornecedores e, caso se depare com significativas discrepâncias entre os valores obtidos, proceda a uma pesquisa mais aprofundada a fim de aferir se o preço apurado, de fato, estaria compatível com o de mercado.

Conforme relatado, a equipe auditora apontou, ainda, neste mesmo tópico, não terem sido estabelecidos, nos Credenciamentos n. 03/20, 01/21, 01/22 e 04/22, os critérios de reajustamento dos preços fixados.

¹⁰ Disponível em: https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1171/TCC_POS_deborah_evelin.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 ago. 2024.

¹¹ Nesse sentido são os Acórdãos n. 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014 – Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

¹² Oportuno registrar, por exemplo, que o procedimento de inexigibilidade de licitação pautado na singularidade do objeto, por conceito, é incompatível com a comparação objetiva com outros serviços, situação em que a justificativa do preço é realizada por outras formas.

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro constitui direito do contratado garantido pelo art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988 (CR/88).

Na mesma esteira, as normas extraídas da Lei n. 8.666/93 entabulavam:

Art. 40. **O edital** conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**

(...)

XI - **critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção**, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei n. 8.883, de 1994)

(...)

Art. 55. **São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:**

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do **reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária** entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; (grifou-se)

Diante desse quadro normativo, intentando viabilizar o exercício do direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, um dos institutos voltados à manutenção da equação inicial é o reajuste, que se trata, a meu ver, do sinônimo de correção monetária, cuja utilização objetiva é remediar os efeitos da desvalorização da moeda.

Nesse sentido, tem-se o conceito atribuído a tal instituto por Carlos Pinto Coelho Motta¹³, segundo o qual o reajuste “consiste, basicamente, na atualização monetária”.

Oportuno mencionar que, após o advento do Plano Real, o reajuste dos contratos administrativos é regido pelas disposições da Lei n. 10.192/01, cujo art. 3º estabelece:

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

O art. 2º do mesmo diploma legal admite a estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos cujo prazo de duração seja igual ou superior a um ano.

No caso em tela, verifica-se que a previsão de duração da prestação dos serviços objetos dos Credenciamentos n. 03/20, 01/21, 01/22 e 04/22 foi de 12 (doze) meses, a serem contados a partir da assinatura do termo de credenciamento (fl. 390 da peça n. 30, fl. 47v da peça n. 32, fl. 30 da peça n. 33 e fl. 246 da peça n. 36, respectivamente). Logo, nos termos do art. 2º da Lei n. 10.192/01, sendo o prazo de duração dos contratos de 1 (um) ano, era imperativa a presença de cláusula que estabelecesse o critério de reajuste por índice financeiro, de acordo com o disposto no inciso XI do art. 40 e no inciso III do art. 55 da Lei n. 8.666/93.

Nesse cenário, considero procedente o apontamento relativo à ausência de cláusula com a definição de critérios de reajustamento.

¹³ Eficácia nas licitações e contratos. 12. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 519.

Outrossim, a atual Lei de Licitações e Contratos, Lei n. 14.133/21, estabelece em seu art. 25, § 7º, que “independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos”.

Por isso, recomendo ao atual presidente do CIMAMS que, em futuras contratações, faça constar, dos editais e dos respectivos contratos, critério de reajustamento de preços, indicando expressamente o índice de reajuste a ser adotado, ainda que o prazo de duração do ajuste seja inferior a 12 meses, em observância ao art. 25, § 7º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

e) Ausência de ampla divulgação dos processos de credenciamento (Achado 2.1.1.1.5)

A equipe de auditoria verificou que, embora os extratos dos editais dos 6 (seis) credenciamentos examinados tenham sido publicados no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, não foram publicados em jornal de grande circulação local, contrariando a jurisprudência do TCU.

Os responsáveis, na defesa, aduziram que, à luz do art. 21 da Lei n. 8.666/93, a exigência de publicação do edital em jornal de grande circulação não se aplicaria a processos de inexigibilidade e, conseqüentemente, ao credenciamento, mas tão somente aos processos licitatórios deflagrados na modalidade de concorrência, tomada de preços, concurso e leilão.

Argumentaram, ainda, que a determinação de publicação dos editais em jornal de grande circulação seria medida desnecessária e antieconômica e, portanto, contrária ao interesse público, uma vez que todos os instrumentos convocatórios teriam sido publicados tanto no sítio eletrônico oficial do CIMAMS quanto no Diário Oficial dos Municípios de Mineiros.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica destacou que a ausência de previsão legal para publicação do edital do credenciamento em jornal de grande circulação não desconstituiria o apontamento, já que as contratações por credenciamento encontravam, antes da entrada em vigor da Lei n. 14.133/21, respaldo na doutrina, na jurisprudência e no próprio interesse público.

Além disso, enfatizou que as publicações dos editais no sítio eletrônico do CIMAMS e Diário Oficial dos Municípios de Mineiros não excluíam a necessidade de publicação em jornal local de grande circulação, uma vez que, no credenciamento, a publicidade deve se dar da forma mais ampla possível.

Com efeito, aos atos de contratação pública deve ser garantida a máxima publicidade, conferindo maior transparência à rotina administrativa e, mais do que isso, possibilitando ampla competitividade a possíveis interessados.

No entanto, razão assiste aos defendentes quanto a ser aplicável a exigência de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais em jornal diário de grande circulação apenas a alguns dos procedimentos licitatórios previstos na revogada Lei n. 8.666/93, não incluindo os casos de inexigibilidade:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

(...)

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Por isso, ainda que a máxima publicidade do edital seja relevante para atingir o objetivo do credenciamento, que é o de alcançar o maior número possível de interessados, sendo tal instituto reconhecidamente uma hipótese de inexigibilidade de licitação e que não havia, na própria legislação de regência, a exigência formal da publicação para tais procedimentos, não seria razoável sua imposição por doutrina, jurisprudência ou decisão desta Corte.

Ora, não se deve criar uma obrigação para a Administração Pública além da literalidade da lei, posto que se trataria de uma interpretação extensiva em relação às determinações já previstas.

Reforço, ainda, que nem a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual passou a prever e disciplinar expressamente o instituto do credenciamento, exige a publicação dos extratos de seus editais em jornais diários de grande circulação. Ao contrário, o art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/21 prevê a divulgação dos referidos instrumentos convocatórios tão somente em sítio eletrônico oficial, *in verbis*:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

(...)

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, **em sítio eletrônico oficial**, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados; (grifou-se)

Isto posto, considerando que os extratos dos editais dos Credenciamentos n. 02/20, 03/20, 01/21, 01/22, 03/22 e 04/22 foram publicados no sítio eletrônico do CIMAMS e Diário Oficial dos Municípios de Mineiros, não há que se falar na ausência de ampla divulgação de seus processos, razão pela qual considero improcedente o apontamento tratado neste tópico.

f) Ausência de isonomia e transparência na definição da demanda por contratado, desrespeitando a distribuição dos serviços por meio de sorteios e rodízios (Achado 2.1.1.1.6)

A equipe auditora identificou (i) não constar, em nenhum dos 6 (seis) processos de credenciamento analisados, previsão de critérios objetivos e impessoais, como o sorteio e o rodízio, para convocação dos credenciados e contratados para prestarem os serviços. Ressaltou, ainda, (ii) que os editais não garantiram direito subjetivo à contratação dos participantes do processo que foram habilitados e credenciados.

Em sede de defesa, os responsáveis afirmaram que os processos de credenciamento em análise foram instruídos com os “critérios de aceitação do objeto”, definidos no Termo de Referência de cada um dos editais. Argumentaram, ainda, que nos processos de credenciamento não há que se falar em direito subjetivo à contratação, bem como que, nos procedimentos dessa natureza, a demanda assume evidente contornos de eventualidade e variabilidade, de modo a não ser possível garantir a contratação de todos os credenciados.

A Unidade Técnica, no reexame, concluiu que os argumentos aventados pela defesa não foram capazes de desconstituir a irregularidade apontada, razão pela qual ratificou o apontamento.

Inicialmente, em relação ao apontamento referenciado no **item (ii)**, destaco o entendimento consignado pela Segunda Câmara desta Corte, em 23/5/23, no bojo da Denúncia n. 1.195.449¹⁴:

¹⁴ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.195.449. Relator: Cons. Mauri Torres. Segunda Câmara. Sessão do dia 23/5/23.

DENÚNCIA. CREDENCIAMENTO. IRREGULARIDADE. DENÚNCIA IMPROCEDENTE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. EMISSÃO DE RECOMENDAÇÃO.

1. O credenciamento, embora não esteja previsto expressamente em lei, é considerado pela doutrina e jurisprudência uma hipótese de inexigibilidade de licitação na qual todas as empresas participantes são selecionadas uma vez preenchidos os requisitos do edital.

2. **Após o efetivo credenciamento, as empresas estarão aptas a serem contratadas, ressaltando-se que não há obrigatoriedade de contratação de todas as empresas credenciadas pela Administração Pública, sendo aconselhável que o edital de credenciamento preveja o critério de escolha privilegiando a realização de sorteio ou rodízio.** (grifou-se)

Conforme evidenciaram os defendentes, não há irregularidade na previsão contida nos editais nºs 02/20, 03/20, 01/21, 01/22, 03/22 e 04/22 no sentido de que o credenciamento não geraria qualquer direito subjetivo de contratação, já que sua demanda estaria sujeita a oscilações. Isso posto, considero improcedente o apontamento.

Também é possível constatar, a partir do sobredito acórdão, a efetiva necessidade de previsão, no instrumento convocatório, dos critérios de convocação dos credenciados, o que, todavia, não fora demonstrado pelos responsáveis.

Consoante registrado pela CACTS (fl. 17 da peça n. 73), o que se busca é que, caso a demanda exista, seja mantido um critério objetivo e impessoal de convocação dos credenciados, a fim de evitar “favorecimentos subjetivos ou que a escolha decorra da vontade do gestor público”.

Nesse mesmo sentido, consta do Portal de Compras do Governo Federal¹⁵, que:

(...) a garantia de igualdade de condições entre todos os interessados é requisito de validade do credenciamento, de forma que todos os interessados que atenderem aos requisitos devem ser credenciados, o que induz que a Administração tenha cautela e estabeleça critérios objetivos. **Ainda para a garantia do princípio da igualdade e da impessoalidade, após credenciamento, quando a contratante for realizar o chamamento, deve certificar-se que todos possam prestá-los, utilizando para a escolha do usuário um sistema de rodízio, sorteio ou outro mecanismo semelhante.** (grifou-se)

Assim, levando-se em conta a ausência, nos Credenciamentos n. 02/20, 03/20, 01/21, 01/22, 03/22 e 04/22, de previsão de critério objetivo e impessoal para convocação dos credenciados, de modo a garantir a isonomia e a transparência na definição da demanda por contratado, considero o apontamento referenciado no item(i) procedente.

Desse modo, recomendo ao atual presidente do CIMAMS que, em futuros credenciamentos, faça constar do edital a previsão de critérios objetivos e impessoais para convocação dos credenciados, não impondo relações de exclusão e ordem de preferência entre os credenciados.

g) Ausência da possibilidade de habilitação/credenciamento durante todo o prazo de vigência do procedimento (Achado 2.1.1.1.7)

No Relatório de Auditoria apurou-se que os itens 2.1 e 2.2 dos editais n. 02/20, 03/20 e 01/21 previram um período limitado para habilitação/credenciamento, inadmitindo sua realização após o prazo estabelecido, o que restringira a participação de outros interessados.

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/instrucao-normativa-de-servicos-in-no-5-de-2017/3-fase-de-selecao-do-fornecedor/3-3-o-credenciamento-pode>. Publicado em: 20 ago. 2020. Acesso em: 22 ago. 2024.

Os responsáveis argumentaram que a exigência legal de que o credenciamento permaneça continuamente aberto surgira tão somente a partir da entrada em vigor da Lei n. 14.133/21, inexistindo, pois, tal determinação na Lei n. 8.666/93, a qual previa, em seu art. 40, *caput*, que o edital de licitação contivesse “dia e hora para recebimento da documentação e proposta”.

No reexame, a CACTS, ratificando o apontamento, frisou que, não havendo competição e sendo o interesse da Administração, nos processos de credenciamento, credenciar o maior número de prestadores do objeto, não haveria que se falar em delimitação de prazo para habilitação de interessados.

Compulsando os autos, verifica-se que, de fato, os itens 2.1 e 2.2 dos editais dos Credenciamentos n. 02/20, 03/20 e 01/21 inadmitiram o cadastramento de interessados fora do prazo estipulado, senão vejamos:

Credenciamento n. 02/20 (fl. 8 da peça n. 29)

2 – PRAZO PARA CREDENCIAMENTO

2.1 O presente credenciamento vigorará de 02 de julho de 2020 a 17 de julho de 2020.

2.2 Não será admitido recebimento de credenciamento após o prazo estabelecido neste Edital.

Credenciamento n. 03/20 (fl. 340 da peça n. 30)

2 – PRAZO PARA CREDENCIAMENTO

2.1 O presente credenciamento vigorará de 09 de outubro de 2020 a 22 de outubro de 2020.

2.2 Não será admitido recebimento de credenciamento após o prazo estabelecido neste Edital.

Credenciamento n. 01/21 (fl. 31 da peça n. 32)

2 – PRAZO PARA CREDENCIAMENTO

2.1 O presente credenciamento vigorará de 08 a 16 de abril de 2021.

2.2 Não será admitido recebimento de credenciamento após o prazo estabelecido neste Edital.

Ocorre que, ainda que a previsão de que a Administração deve permitir, de forma permanente, o cadastramento de novos interessados nos editais de chamamento público tenha sobrevivendo apenas após o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tal preceito, que até então seria uma construção doutrinária e jurisprudencial, sempre fora inerente à própria natureza do credenciamento.

Isso porque, conforme registrado pela Unidade Técnica, a obrigação de manter o cadastro permanentemente aberto “deriva do próprio interesse público envolvido ao se realizar o credenciamento, que é a contratação im pessoal de todos os interessados em prestar o serviço nos moldes estipulados”.

Lição nesse sentido pode ser extraída do Boletim Informativo da Procuradoria Consultiva n. 7 do Estado de Pernambuco¹⁶, que reforça a necessidade de se manter sempre aberto o processo de credenciamento, mas ressalta poder definir previamente o momento das adequações contratuais devido ao ingresso de novos prestadores.

¹⁶ PERNAMBUCO. Boletim Informativo da Procuradoria Consultiva n. 7/2016. Procuradoria Geral do Estado, jul. 2016. Disponível em: http://www.pge.pe.gov.br/app_themes/doc_consultiva_boletim_07_2016_julho.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

Portanto, ante à delimitação do prazo, nos editais dos processos de Credenciamento n. 02/20, 03/20 e 01/21, para que interessados pudessem se cadastrar, entendo pela procedência do apontamento tratado neste tópico.

1.2. Dos processos de Dispensa de Licitação (Achado 2.1.1.2)

De acordo com o Relatório de Auditoria, as 5 (cinco) dispensas de licitação analisadas referem-se a demandas individuais dos municípios consorciados, isto é, para cada demanda de um único município foi realizada uma dispensa de licitação. Veja-se:

	Dispensa de Licitação n..	Síntese do objeto	Município
1	07/2020	Consultoria na área de assistência social e conselhos	Manga
2	08/2021	Consultoria e assessoria na área de assistência social	Jequitai
3	10/2021	Serviço de assessoria jurídica para regularização fundiária	Novorizonte
4	14/2021	Procedimento cirúrgico de urgência	São João das Missões
5	06/2022	Serviços de manutenção predial de unidades escolares	Rio Pardo de Minas

h) Ausência da caracterização da situação de dispensa de licitação (Achado 2.1.1.2.1)

Neste apontamento, a equipe auditora apurou **(i)** não constar dos processos de Dispensa n. 07/20, 08/21 e 10/21 a caracterização da situação de dispensa de licitação.

Quanto à Dispensa n. 07/20, dispuseram que:

O parecer jurídico da dispensa n. 007/2020 embasa a contratação direta no inc. IV do art. 24, mas não consta do processo a caracterização que demonstre o caso de emergência ou urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

No tocante às Dispensas n. 08/21 e 10/21, registraram que:

Quanto às Dispensas n. 008/2021 e 010/2021 os pareceres jurídicos citam o inc. XXVI do art. 24. Porém, esse inciso trata especificamente de Contrato de Programa que deve ser firmado entre o consórcio e um ente da Federação quando o objeto for a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Os objetos das Dispensas n. 008/2021 e 010/2021 referem-se a serviços de assessorias, que não possuem características adequadas para formalização de Contratos de Programa.

Além disso, apuraram, **(ii)** na Dispensa n. 06/22, a utilização indevida dos dispositivos legais (que tratam do valor máximo para contratação direta de obras e serviços de engenharia) para justificá-la, consignando que:

O parecer jurídico da Dispensa de Licitação n. 006/2022 teve como embasamento o inciso I e o §1º do art. 24 c/c a alínea “a” do inciso I do art. 23 da Lei Nacional n. 8.666/1993, que tratam do valor máximo para contratação direta quando tratar de obras e serviço de engenharia. Afirmo que o Decreto Federal n. 9.412/2018 atualizou o valor da referida alínea “a” para R\$330.000,00 e, conseqüentemente, o limite para R\$33.000,00 para os entes públicos em geral e para R\$66.000,00 para os consórcios públicos, conforme o referido § 1º. Concluiu que o valor contratado foi de R\$57.970,00 e, portanto, abaixo do limite descrito. Registre-se que, diferentemente do parecer, o valor máximo para contratação direta é de R\$198.000,00 para os consórcios públicos com mais de três entes consorciados, conforme inciso I e § 1º do art. 24 c/c § 8º do art. 23 da Lei Nacional n. 8.666/1993.

No entanto, considera-se que esta prerrogativa dos consórcios só é válida quando se tratar de contratação para o próprio ente ou para todos os municípios consorciados

simultaneamente e nunca para um único município. O contrato firmado pelo CIMAMS para o município de Rio Pardo de Minas, no valor de R\$57.970,00, decorrente da Dispensa de Licitação n. 006/2022, foi superior ao limite legal para contratação direta pelo próprio município, configurando um subterfúgio utilizado pelo município de Rio Pardo de Minas, e encampado pelo CIMAMS, para burlar o limite de contratação direta de serviços de engenharia que, como descrito acima, é de R\$33.000,00 para os entes públicos em geral.

Acerca do apontamento referenciado no item (i), os responsáveis argumentaram que, segundo o Termo de Abertura da Dispensa n. 07/20, a contratação direta fora fundamentada no inciso XI do art. 24 da Lei n. 8.666/93, cuja urgência seria implícita em razão da necessária continuidade da prestação dos serviços. Com relação às Dispensas n. 08/21 e 10/21, aduziram que, não tendo sido fundamentadas em situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública (mas sim no inciso XXVI do art. 24 da Lei n. 8.666/93), não haveria que se falar em violação ao art. 26, parágrafo único, I, da mesma lei, o qual exige a caracterização de algumas das referidas situações para justificar a dispensa apenas “quando for o caso”.

Sobre apontamento descrito no item (ii), os defendentes alegaram que a Dispensa n. 06/22 fora fundamentada no art. 24, I, e § 1º c/c art. 23, I, *a*, e § 8º, todos da Lei n. 8.666/93 e que, observado o valor limite (para dispensa de licitação para obras e serviços de engenharia) elevado em 3 (três) vezes, por se tratar de um consórcio formado por mais de 3 (três) entes da Federação, a contratação, que totalizara R\$57.970,00 (cinquenta e sete mil novecentos e setenta reais), teria sido formalizada em valor abaixo do limite legal.

A CACTS, no entanto, ratificou os apontamentos, tendo em vista que os argumentos da defesa não teriam sido suficientes para desconstituí-los.

Primeiramente, no bojo da **Dispensa n. 07/20** (peça n. 39), constata-se, após o cotejo dos autos, a existência de informações conflitantes no que tange ao fundamento utilizado pelo CIMAMS para justificar a contratação direta dos serviços de “consultoria na área de assistência social, conselho tutelar e conselhos municipais para atender as necessidades do Município de Manga”. Enquanto o Termo de Abertura (fl. 12 da peça n. 39) amparou a contratação no inciso XI do art. 24 da Lei n. 8.666/93, o Parecer Jurídico (fl. 15 da peça n. 39) o fez com base no inciso IV do mesmo dispositivo, *verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

(...)

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

De todo modo, ainda que, levando-se em conta as razões da defesa, considere-se o inciso XI como o fundamento a ser analisado, a situação ali posta não seria suficiente para justificar a dispensa *in casu*.

Isso porque o referido preceito permite à Administração valer-se da dispensa para casos em que, havendo rescisão de contrato resultante de licitação anterior e necessidade de prestação de serviços remanescentes, os demais licitantes possam ser contratados diretamente.

Entretanto, não há, no processo de Dispensa n. 07/20, qualquer evidência de que tenha havido procedimento licitatório anterior para o mesmo objeto, tampouco que o instrumento de contrato dele decorrente tenha sido rescindido. Ao contrário, como bem observado pela CACTS no reexame, “foram realizados orçamentos com 3 (três) interessados (fls. 6/11 da peça n. 39) e celebrado contrato com um deles (fls. 34/37 da peça n. 39)”.

Além disso, tanto o Termo de Abertura quanto o Parecer Jurídico fizeram menção à caracterização de uma urgência na contratação, tendo os responsáveis defendido que a urgência estaria implícita no enquadramento da dispensa no inciso XI do art. 24 da antiga Lei de Licitações em virtude da necessária continuidade da prestação dos serviços.

Todavia, coaduno com o entendimento técnico no que toca à impertinência de tal argumento, já que “não há no texto legal qualquer elemento que permita inferir que a hipótese de rescisão contratual mencionada no dispositivo, por si só, acarretaria emergência, de forma a afastar a exigência de caracterização dessa situação no caso concreto”.

Por isso, estando a dispensa fundamentada em urgência, resta atraída a obrigação legal de se instruir o processo com a caracterização da situação emergencial, nos termos do inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93, o que, no entanto, também não foi demonstrado.

Relativamente às **Dispensas n. 08/21 e 10/21** (peças n. 40 e 41), cumpre destacar que a primeira teve por objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria e assessoria para a Secretaria Municipal de Assistência Social do Município de Jequitaiá – MG”, enquanto a segunda objetivava a “contratação de assessoria jurídica especializada para a realização de processo de regularização fundiária de imóveis urbanos e rurais no âmbito do Município de Novorizonte – MG”.

Conforme se vê em seus respectivos Termos de Abertura (fl. 23 da peça n. 40 e fl. 11 da peça n. 41), os procedimentos de dispensa foram fundamentados no art. 24, XXVI, da Lei n. 8.666/93, que dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Ocorre que, como observado pela equipe auditora, os objetos das dispensas em questão não possuíam características adequadas para formalização de Contratos de Programa¹⁷, já que referentes a serviços de consultoria/assessoria cuja contratação se formalizaria entre o consórcio e um particular, e não entre o consórcio e um ente da Federação ou entidade da Administração Indireta, consoante prescrito pela citada regra.

Outrossim, em que pese os responsáveis tenham arguido que as dispensas sob exame não teriam sido fundamentadas em situação emergencial, nota-se, dos Termos de Abertura já mencionados, bem como dos Pareceres acostados às fls. 43 da peça n. 40 e 27 da peça n. 41, que fora feita referência à caracterização de uma urgência na contratação. Sendo assim, como já reforçado

¹⁷ Consoante previsão contida no art. 13 da Lei n. 11.107/05, o objeto do Contrato de Programa envolve “a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos”.

anteriormente, havia obrigação de atendimento ao disposto no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, o que, porém, não foi feito.

Desta feita, entendo que, de fato, não restou demonstrada, nas Dispensas n. 07/20, 08/21 e 10/21, a caracterização das situações de emergência capazes de justificá-las.

No que concerne à **Dispensa n. 06/22** (peça n. 43), seu objeto fora a contratação, no valor de R\$57.970,00 (cinquenta e sete mil novecentos e setenta reais), de “empresa para prestação de serviços de manutenção predial das diversas unidades escolares urbanas e rurais pertencentes à rede municipal de ensino do Município de Rio Pardo de Minas”, tendo a licitação, nesse caso, sido dispensada com fundamento no art. 24, I, e § 1º c/c o art. art. 23, I, *a*, (com atualização do art. 1º, I, *a*, do Decreto n. 9.412/18) da Lei n. 8.666/93:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

...

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do *caput* do art. 23 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

...

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

(...)

§1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do *caput* deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

Os responsáveis, ainda, reforçaram suas razões defensivas com o argumento de que as já citadas normas deveriam ser interpretadas em conjunto com o disposto no §8º do art. 23 da Lei n. 8.666/93, o qual elevaria o limite total para dispensa em 3 (três) vezes, já que o CIMAMS é formado por mais de 3 (três) entes municipais:

Art. 23. (...)

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no *caput* deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.

Ocorre que, ao contrário dos demais processos de dispensa examinados neste tópico, a equipe de auditoria não questionou, na Dispensa n. 06/22, o enquadramento da situação fática ao dispositivo legal utilizado para justificá-la. Em síntese, o ponto objeto de questionamento, nesse caso, é: se o município fosse, por conta própria, proceder a contratação pretendida, a licitação só seria dispensada se o seu valor fosse de até R\$33.000,00 (trinta e três mil reais); no entanto,

sendo a contratação formalizada pelo consórcio, a dispensa poderia ser realizada caso o seu valor fosse de até R\$66.000,00 reais (sessenta e seis mil reais) (ou até R\$198.000,00, se considerarmos a previsão contida no § 8º do art. 23 da Lei n. 8.666/93).

Portanto, a controvérsia, aqui, cinge-se ao fato de o município ter, supostamente, utilizado o consórcio como “subterfúgio para burlar o limite de contratação direta de serviços de engenharia para os entes públicos em geral” e, por conseguinte, o dever de licitar.

Contudo, diferentemente da equipe técnica, não considero que a prerrogativa concedida, pela Lei n. 8.666/93, aos consórcios públicos quanto à dispensa por valor só seria válida quando atinente à contratação “para uma pluralidade de municípios consorciados, e não para um único município”.

A meu juízo, uma vez consorciado, o município pode, sempre que julgar benéfico ao interesse público – como, por exemplo, no caso de insuficiência de capacidade operacional da sua própria estrutura administrativa – valer-se do suporte do consórcio para suprir determinada demanda, já que esse, sendo multifinalitário, “poderá atuar em quaisquer áreas onde haja interesse da totalidade **ou parcela** dos entes consorciados na gestão cooperada”, consoante previsto no art. 4º da 2ª Alteração Contratual do CIMAMS (fl. 16 da peça n. 9).

Nesse contexto, entendo que embora o consórcio possa, por meio de uma contratação, atender mais de um ente consorciado, isso não significa que ele deva atender simultaneamente vários municípios, já que a demanda pode advir de apenas um deles.

Assim, considero não haver, nos autos, elementos suficientes para concluir que a realização da Dispensa n. 06/22 fora uma manobra do Município de Rio Pardo de Minas, encampada pelo CIMAMS, para furtar-se do dever de licitar e contratar diretamente os serviços almejados.

Deste modo, em que pese me posicione pela legalidade do fundamento da Dispensa n. 06/22, reputo ter não sido demonstrada, nas Dispensas n. 07/20, 08/21 e 10/21, a caracterização das situações capazes de justificá-las, razão pela qual considero os apontamentos tratados neste tópico parcialmente procedentes.

i) Ausência de elaboração dos orçamentos detalhados em planilhas dos serviços a serem contratados (Achado 2.1.1.2.2)

O Relatório de Auditoria apontou não terem sido juntadas às Dispensas n. 07/20, 08/21, 10/21 e 06/22 os orçamentos detalhados em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços.

Os defendentes indicaram que os orçamentos descritivos foram anexados aos 4 (quatro) processos.

A CACTS, contudo, identificou que os orçamentos mencionados pelos responsáveis não demonstrariam a composição de todos os custos unitários dos serviços, mas tão somente de forma conjunta, impossibilitando o controle da Administração quanto ao valor de cada serviço prestado. Ratificou, assim, o apontamento.

Consoante já detalhado na alínea *c* desta fundamentação, o disposto no art. 7º, § 2º, II, *c/c* o § 9º da Lei n. 8.666/93 impõe a realização de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, “no que couber”, também nos casos de dispensa e inexigibilidade.

Nessa perspectiva, a depender do objeto contratado, isto é, da forma como é disponibilizado no mercado e das particularidades da demanda, imperiosa a decomposição de seus custos em planilha detalhada como forma objetiva de mensuração dos valores dos serviços a serem contratados.

Compulsando os autos, observa-se que, nos processos de dispensa questionados, foram apresentados orçamentos com preços globais, incluindo todos os serviços a serem prestados, sem que houvesse discriminação dos valores unitários de cada item (fls. 6/11 da peça n. 39; fls. 6/22 da peça n. 40; fls. 5/10 da peça n. 41; e fls. 10/19 da peça n. 43).

Em consonância com a manifestação técnica no reexame, tal constatação nos permite inferir “que a Administração sequer sabia dos componentes do custo do serviço, não dispondo de condições para avaliar a seriedade dos orçamentos apresentadas pelos particulares”.

Reconheço, assim, a procedência do apontamento de ausência de elaboração dos orçamentos detalhados em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados nas Dispensas n. 07/20, 08/21, 10/21 e 06/22.

j) Ausência da justificativa do preço (Achado 2.1.1.2.3)

Consta do Relatório de Auditoria que a ausência do orçamento detalhado em planilhas de custos unitários (item anterior) nas Dispensas n. 07/20, 08/21, 10/21 e 06/22 implicara a ausência de justificativa do preço exigida pelo inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

Porém, assim como evidenciado na alínea *d* desta fundamentação, embora o apontamento tenha sido intitulado como “Ausência da justificativa do preço”, seu conteúdo deixa claro que fora questionada a precariedade da pesquisa de preços realizada, e não a sua ausência propriamente dita. Isso porque a própria equipe auditora frisou que o CIMAMS teria se limitado a solicitar 3 (três) orçamentos para cada dispensa, o que teria atendido apenas o quarto parâmetro para realização da pesquisa, conforme previsto no art. 2º da Instrução Normativa n. 05/14¹⁸ da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG).

Os responsáveis argumentaram constar, nos 4 (quatro) processos questionados, a justificativa do preço por meio de deliberação da Comissão de Licitação baseada na menor cotação apresentada.

Em sede de reexame, a CACTS ratificou o apontamento por entender que as alegações da defesa não demonstraram o cumprimento do requisito legal de necessidade de justificativa do preço.

Com efeito, os processos de dispensa de licitação devem ser instruídos, nos termos do inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93, com a justificativa do preço. Isto posto, ainda que possam ser utilizados outros meios, a realização de cotações junto ao mercado, até então, pode ser considerada a forma usual de se justificar o preço em procedimentos dessa natureza.

Nessa perspectiva, esta Corte de Contas já se manifestou pela regularidade da pesquisa de preços realizada com base em, no mínimo, 3 (três) orçamentos de fornecedores distintos¹⁹.

¹⁸ Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Redação dada pela IN n. 7, SLTI/MPOG, de 29.08.2014)

I – Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV – pesquisa com os fornecedores.

¹⁹ TCEMG. Denúncia n. 924.297. Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho. Sessão do dia 28/11/17. Disponibilizada no DOC do dia 26/01/18; Recurso Ordinário n. 1.015.620. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão do dia 03/10/18. Disponibilizada no DOC do dia 24/10/18; Denúncia n. 1.024.380. Rel. Cons. Durval Ângelo. Sessão do dia 24/02/21. Disponibilizada no DOC do dia 16/04/21.

Desse modo, apesar de a Unidade Técnica ter considerado deficitárias as pesquisas de preços realizadas, entendo que, tendo essas sido lastreadas em 3 (três) orçamentos e o valor da contratação definido com base no menor preço cotado, não há que se falar em ausência de justificativa do preço nas Dispensas n. 07/20, 08/21, 10/21 e 06/22, pelo que julgo improcedente o presente apontamento.

Entretanto, necessário recomendar ao atual presidente do CIMAMS que, a fim de justificar o preço em futuros procedimentos de dispensa de licitação e de garantir que o preço pago seja o mais vantajoso, efetue, além da consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, uma ampla e representativa pesquisa de mercado valendo-se das demais fontes de informação à disposição para consulta, tais como o Portal de Compras Governamentais; a pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e/ou contratações similares de outros entes públicos.

k) Ausência da razão da escolha do contratado (Achado 2.1.1.2.4)

A equipe de auditoria apontou que os processos de Dispensa n. 07/20, 08/21, 10/21 e 06/22 não foram instruídos com a razão de escolha do contratado, limitando-se a proceder a escolha do executante que apresentara o menor valor orçado.

Em sede de defesa, os responsáveis aduziram que, nos 4 (quatro) processos questionados, a razão da escolha do contratado se justificou pelo menor preço.

A Unidade Técnica ratificou o apontamento por entender que a escolha do contratado com base no menor preço de 3 (três) orçamentos não satisfaz a obrigação insculpida no inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93.

De fato, o art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93 determinara a instrução dos processos de contratação direta com a razão da escolha do executor do serviço ou do fornecedor do bem.

Em consonância com a jurisprudência do TCU²⁰, no caso de dispensa de licitação, em que a legislação não impõe regras objetivas quanto à quantidade de empresas chamadas a apresentarem propostas e à forma de seleção da contratada, basta que a escolha do contratado seja justificada.

Ocorre que, após examinar o conteúdo do apontamento, me parece que a equipe de auditoria, apesar de tê-lo intitulado como “Ausência da razão da escolha do contratado”, pretendia, em verdade, dar enfoque às inconsistências relacionadas ao enquadramento das contratações como dispensa de licitação, já que realizadas em detrimento da deflagração de procedimento licitatório. Veja-se o seguinte trecho do Relatório de Auditoria neste ponto (fl. 28 da peça n. 55):

Considerando os objetos dos processos de dispensa citados acima e a decisão do CIMAMS de contratar a empresa que apresentou o menor valor dos três orçamentos solicitados, **constata-se que os serviços deveriam ter sido licitados, de modo a alcançar um número maior de interessados e possivelmente com mais vantagem para a administração, tanto na questão do preço como na qualidade do serviço contratado, atendendo assim a regra fundamental, prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece que as contratações devem ser precedidas de licitação.** (grifou-se)

Considerando, entretanto, que a legalidade das Dispensas n. 07/20, 08/21, 10/21 e 06/22 já fora examinada na alínea *h*, irei me ater, nesta avaliação, à existência ou não de justificativa da escolha do contratado nos processos questionados.

Deste modo, tendo a escolha dos contratados nos processos examinados sido amparada na opção por aquele que apresentara o menor valor dentre os consultados, considero, por

²⁰ TCU. Acórdão n. 2186/2019. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Data da sessão: 11/9/19.

esse parâmetro, atendida a justificativa da escolha do contratado e, por conseguinte, considero **improcedente** o apontamento avaliado neste tópico.

I) Ausência de publicidade da ratificação dos processos de dispensa de licitação e dos respectivos contratos (Achado 2.1.1.2.5)

O Relatório de Auditoria registrou não ter constado:

- (i) na publicação do extrato da ratificação das Dispensas n. 07/20 e 10/21, o valor e o prazo de duração do contrato;
- (ii) nas Dispensas n. 07/20, 08/21, 10/21, 14/21 e 06/22, a comprovação da publicação das respectivas ratificações e contratos no sítio eletrônico oficial do CIMAMS, em contrariedade às disposições dos arts. 7º e 8º da Lei n. 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

Quanto ao item (i), os responsáveis alegaram que o *caput* do art. 26 da Lei n. 8.666/93 não exige a publicação do valor e prazo de duração do contrato decorrente do processo de dispensa, bem como que o parágrafo único do art. 61 da mesma lei trata da publicação resumida do instrumento de contrato e não do extrato da dispensa. Relativamente ao item (ii), defenderam que, nos 5 (cinco) procedimentos impugnados, a ratificação dos contratos foi publicada no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, cuja edição é disponibilizada em sítio eletrônico oficial.

A CACTS concluiu que as alegações da defesa não foram capazes de desconstituir os apontamentos. No tocante ao item (i) suscitou que, a fim de se evitar duas publicações de igual teor, a jurisprudência admite que a obrigação de publicação do extrato do contrato prevista no art. 61 seja suprida pela publicação do ato de ratificação da dispensa, razão pela qual essa última deveria conter os elementos que seriam veiculados na publicação do extrato do contrato. A respeito do item (ii), afirmaram que, não se tratando de informações sigilosas, a publicidade deveria se dar da forma mais ampla possível, inclusive com a disponibilização do inteiro teor dos documentos na internet.

De início, saliente-se ser incontroverso ter havido a publicação do extrato da ratificação das Dispensas n. 07/20 e 10/21 (fl. 34 da peça n. 39 e fl. 31 da peça n. 41, respectivamente). Fora questionado pela equipe de auditoria, porém, a não inclusão das informações atinentes ao valor e ao prazo de duração contratual nos referidos extratos.

No entanto, conforme arguido pelos responsáveis, o *caput* do art. 26 da Lei n. 8.666/93, de fato, não exige que conste do documento de ratificação da dispensa o valor e a duração do contrato dela derivado, tampouco o parágrafo único do art. 61 determina que o resumo do instrumento contratual conste do extrato da dispensa, senão vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, **para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.**

Art. 61 Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. **A publicação resumida do instrumento de contrato** ou de seus aditamentos **na imprensa oficial**, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura,

para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (grifou-se)

Do mesmo modo, em que pese os arts. 7º e 8º da Lei n. 12.527/11 exigirem a publicação das informações concernentes aos contratos celebrados pela Administração em sítios eletrônicos oficiais, não há obrigatoriedade de que sejam, especificamente, no sítio oficial do ente contratante, em que pese ser essa uma medida prudente a ser adotada:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

VI - **informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;** e

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

IV - **informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).** (grifou-se)

Conforme já ressaltado na alínea *e* desta fundamentação, não se deve criar uma obrigação para a Administração Pública além da literalidade da lei, posto que se trataria de uma interpretação extensiva em relação às determinações já previstas. Nesse sentido, não havendo, na própria legislação de regência, as exigências formais cujas ausências foram questionadas pela equipe de auditoria, não seria razoável sua imposição por parte desta Corte.

Desse modo, ainda que (i) a inclusão das informações relativas ao valor e a duração do contrato no extrato da ratificação da dispensa, bem como (ii) a publicação das ratificações e contratos no sítio eletrônico oficial da própria entidade contratante sejam consideradas ideais, entendo que, não havendo expressa exigência legal nesse sentido e, tendo sido atendida a finalidade da norma, que é dar publicidade e transparência aos atos da Administração, não há que se falar na irregularidade dos apontamentos tratados neste item, motivo pelo qual julgo-os improcedentes.

1.3. Dos processos de Pregão (Achado 2.1.1.3)

Foram analisados 5 (cinco) processos licitatórios na modalidade Pregão (1 presencial e 4 eletrônicos), sendo todos para Registros de Preços, conforme se vê a seguir:

	Pregão n..	Síntese do objeto
1	06/2020	Aquisição e instalação de 4 academias ao ar livre
2	08/2021	Transporte Escolar (incluídos tributos, encargos, despesas diretas e indiretas, fornecimento de veículos, combustível, condutor e manutenção corretiva e preventiva)
3	03/2022	Gerenciamento da frota de veículos, visando o abastecimento e manutenção preventiva e corretiva
4	09/2022	Prestação de serviços técnicos especializados em suporte, operação assistida, manutenção corretiva e evolutiva em <i>software</i> de gestão público

5	17/2022	Fornecimento de materiais de limpeza e higiene, descartáveis, EPIs, dentre outros produtos
---	---------	--

No Relatório de Auditoria consta a informação de que as despesas decorrentes de tais processos licitatórios foram custeadas diretamente pelos municípios consorciados junto às empresas vencedoras dos certames por meio de atas de registro de preço, situação caracterizada como licitação compartilhada, conforme previsto no inciso XIX do art. 5º do Contrato de Consórcio do CIMAMS.

m) Ausência de orçamentos detalhados em planilhas dos objetos licitados e de pesquisas de preços de mercado (Achado 2.1.1.3.1)

A equipe de auditoria apontou que:

- (i) não constam dos processos referentes aos Pregões n. 06/20, 08/21 e 03/22 os orçamentos detalhados em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados, contraindo os termos do inciso II do § 2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93;
- (ii) os Pregões n. 06/20, 08/21, 03/22, 09/22 e 17/22, todos para o sistema de Registro de Preços, não foram precedidos de ampla pesquisa de mercado, conforme exigências do art. 15, V, e § 1º e art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93 c/c o *caput* do art. 7º do Decreto Federal n. 7.892/13.

Nesse contexto, a fim de melhor elucidar os apontamentos técnicos, bem como as razões defensivas atinentes a cada um dos pregões em questão, passo ao exame individualizado de cada um deles.

Acerca do **Pregão Presencial n. 06/20**, o Relatório de Auditoria registrou que:

No Pregão Presencial n. 006/2020, que tem como objeto a aquisição e instalação de academia ao ar livre, constam apenas os preços orçados dos oito itens. Sete desses oito itens se referem aos aparelhos de exercícios confeccionados em aço, e um item se refere a placa informativa. No entanto, está prevista no item 13 do Termo de Referência (Anexo II do edital) que é obrigação da contratada “arcar com todas as despesas e encargos decorrentes do contrato, notadamente no que se refere a salários, obrigações previstas na legislação trabalhista e previdenciária, resultantes dos contratos de trabalho do pessoal empregado direta ou indiretamente na execução deste contrato...”. Está explícito no processo, inclusive no próprio objeto, que o serviço de instalação da academia deve ser prestado pela empresa licitante. Desta forma, constata-se que o custo desse serviço está embutido nos preços de cada um dos 8 itens licitados. Esse procedimento contraria a legislação citada acima, que exige um orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Nesse Pregão n. 006/2020 não consta nenhuma pesquisa de preços. Apenas foram registrados no Termo de Referência (Anexo II do edital) os preços de cada um dos 8 itens licitados.

Os responsáveis argumentaram que a responsabilidade pela preparação do local de instalação cabia ao município adquirente, enquanto a empresa vencedora apenas forneceria os equipamentos. Alegaram, ainda, que o procedimento ocorreu em razão da Resolução SEDESE n. 11/20, a qual, em seu art. 4º, teria dispensado a apresentação de planilha de itens e orçamento detalhado, desde que observadas as especificações e o valor máximo unitário previsto no ato.

No que toca ao **Pregão Eletrônico n. 08/21**, a equipe auditora consignou que:

O Pregão Eletrônico n. 008/2021 tem como objeto o transporte escolar, incluídos tributos, encargos, despesas diretas e indiretas, fornecimento de veículos, combustível, condutor e manutenção corretiva e preventiva. O objeto possui 30 itens que se dividem em: Vias pavimentadas e Vias não pavimentadas; Rotas de até 50 KM, Rotas de 51 KM a 100 Km e

Rotas acima de 100 KM; Veículos com capacidade mínima de 07, 12, 15, 21 e 37 lugares. O objeto também foi dividido em 4 lotes considerando o número de municípios: Lote 1: 24 municípios; Lote 2: 29 municípios; Lote 3: 16 municípios; Lote 4: 19 municípios. Registre-se que o critério de julgamento é o menor preço por lote a ser proposto por km rodado para cada um dos 30 itens citados acima. O objeto não se resume em transporte escolar, estando incluídos os tributos, encargos, despesas diretas e indiretas, fornecimento de veículos, combustível, condutor e manutenção corretiva e preventiva dos veículos. Dessa forma, os orçamentos detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços licitados são essenciais para compreender o valor do preço por quilômetro rodado. Quanto mais complexo for o objeto, mais trabalhoso será compreender o valor razoável ou de mercado para a tomada de decisão de contratar o serviço.

Nesse pregão foram solicitados 3 orçamentos e o preço de referência é simplesmente a média aritmética desses orçamentos. No caso concreto desse processo a pesquisa de preços deveria ser ampla, nos termos da lei, profunda e criteriosa, dada a complexidade do objeto licitado.

A defesa aduziu que a obrigação de detalhamento das parcelas remuneratórias dos condutores e encargos oriundos da relação de emprego com eles estabelecida, bem como a estimativa de gastos com combustível e manutenção da frota, consistem em responsabilidade das empresas licitantes, que devem declarar a inclusão de todas as despesas diretas e indiretas nos preços propostos.

No que concerne ao **Pregão Eletrônico n. 03/22**, a equipe de auditoria apontou que:

O Pregão Eletrônico n. 003/2022 tem como objeto: Gerenciamento da frota de veículos, visando o abastecimento dos mesmos em uma ampla rede credenciada de postos de combustível, bem como manutenção preventiva e corretiva incluindo serviços mecânicos, elétricos, lanternagem, pintura, retífica de motores, alinhamento de direção, balanceamento de rodas, trocas de óleo para motor, trocas de filtros de óleo e filtros de ar, serviços de guincho, serviços de borracharia, com fornecimento de peças, pneus, baterias, produtos e acessórios de reposição genuínos implantação e operação de sistema informatizado e integrado, com acesso por meio de cartão magnético, com chip de segurança, através de rede de estabelecimentos credenciados.

Nesse processo não houve uma preocupação com os preços dos bens e serviços a serem contratados, pois o critério de julgamento é o melhor índice de Taxa de Administração. Assim sendo, foram solicitados 3 orçamentos em termos de Taxa de Administração sem nenhuma referência sobre qual base de cálculo incidiria. Dessa forma, não houve nenhuma previsão dos preços dos bens e serviços a serem contratados e, portanto, nenhum orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Em sede defensiva, os responsáveis alegaram que foi efetuado levantamento do valor estimado da contratação por meio de pesquisa no sistema eletrônico desta Corte de Contas, apurando-se, assim, a base de cálculo da taxa de administração que seria cobrada pela empresa licitante. Mencionaram, ainda, constar “dos autos as cotações de preços realizadas para deflagração do procedimento, resumidas na ‘Declaração de Pesquisa de Preços de Mercado’”.

No que diz respeito aos **Pregões Eletrônicos n. 09/22 e 17/22**, observou-se que:

O Pregão Eletrônico n. 009/2022 tem como objeto: Prestação de serviços técnicos especializados, suporte, operação assistida, manutenção corretiva e evolutiva em *software* de gestão pública (sob licença GNU *General Public License* – GPL), disponível no portal do *software* público brasileiro – SPB (www.softwarepublico.gov.br). O objeto foi dividido em 13 lotes, a saber: Lote 1 Municípios fator FPM 0,6; Lote 2 Municípios fator FPM 0,8; Lote 3 Municípios fator FPM 1,0; Lote 4 Municípios fator FPM 1,2; Lote 5 Municípios fator FPM 1,4 e 1,6; Lote 5 Municípios fator FPM 1,8 e 2,0; Lote 7 Municípios fator FPM 2,2 e 2,4; Lote 8 Municípios fator FPM 2,6 e 2,8; Lote 9 Municípios fator FPM 3,0 e 3,2;

Lote 10 Municípios fator FPM 3,4 e 3,6; Lote 11 Municípios fator FPM 3,8 e 4,0; Lote 12 Municípios fator FPM 4,0; Lote 13 CIMAMS. Os serviços para implantação do sistema estão previstos no item III do Termo de Referência (Anexo II do edital), a saber: (i) Instalação; (ii) Migração; (iii) Customização e Parametrização; (iv) Treinamentos e Capacitações; e (v) Manutenção e Suporte Mensal. Constatou-se que foi elaborado o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários dos serviços para cada um dos 13 lotes fixados.

Porém, nesse pregão foram solicitados 4 orçamentos e o preço de referência é a média aritmética de 3 orçamentos, uma vez que um dos orçamentos não apresentou os preços para cada item. Nesse caso, em que se utilizará um *software* público, há uma imensa gama de prestadores de serviço e a pesquisa deveria ser bem mais ampla, podendo inclusive alcançar os serviços que utilizem *software* próprio. Registre-se que o orçamento que não foi considerado apresentou um preço global bem mais baixo do que os outros 3 orçamentos, fato que deveria ter instigado o Pregoeiro e Equipe de apoio a solicitar um novo orçamento por item dessa empresa, bem como um aprofundamento da pesquisa, solicitando outros orçamentos, dentro do procedimento adotado pelo CIMAMS.

O Pregão Eletrônico n. 017/2022 tem como objeto: Fornecimento de materiais de limpeza e higiene, descartáveis, EPIs, dentre outros produtos. O objeto foi dividido em 5 lotes, a saber: Lote 01 (21 itens); Lote 02 (51 itens); Lote 01 A, para ME e EPP (21 itens); Lote 02 A para ME e EPP (51 itens); e Lote 03 (2 itens). Foram solicitados 9 orçamentos para os 74 itens a serem licitados tendo sido registrados de 2 a 5 preços orçados para cada um dos itens, sendo preponderante o número de 3 preços orçados. No Termo de Referência (Anexo II do edital) foram registrados a média aritmética dos preços orçados. Considera-se que a pesquisa de preços deveria ter sido bem mais ampla para atender às exigências da Lei de Licitações.

Os defendentes sustentaram ter cumprido a exigência legal de realizar pesquisa direta com pelo menos três fornecedores, assegurando que essa etapa teria sido devidamente conduzida, sem apresentar irregularidades.

A CACTS, no reexame, concluiu que os argumentos de defesa não foram hábeis a desconstituir os apontamentos do relatório inicial, razão pela qual foram ratificados em sua análise.

Sobre o item (i), já me manifestei em outras oportunidades a respeito da importância de o Poder Público, antes de realizar determinada contratação, elaborar planilha de estimativa de preços unitários, de forma a definir, com precisão e clareza, o custo real do objeto/serviço que pretende adquirir. Tal medida se traduz em economia para a Administração, uma vez que evita desperdício de recursos públicos com contratações por valores incompatíveis com os de mercado, o que reforça a compreensão de sua obrigatoriedade.

Acerca do tema, esta Corte de Contas entende que, quando se tratar da modalidade pregão, a anexação do orçamento detalhado em planilhas de custos unitários é facultativa em sua fase externa. No entanto, quanto à fase interna, a necessidade se mantém, em respeito aos princípios do planejamento e da motivação.

Quanto ao Pregão Presencial n. 06/20, não merecem prosperar os argumentos defensivos no sentido de que a preparação do local onde os equipamentos seriam instalados se trataria, conforme Termo de Referência, de responsabilidade do município adquirente.

Isso porque tal incumbência não se relaciona com os serviços de instalação propriamente dita dos itens adquiridos. Inclusive, o objeto do procedimento licitatório (fl. 19 da peça n. 45) – registro de preços para contratação de empresa especializada para “aquisição e instalação de 4 academias ao ar livre” – não deixa dúvidas de que a execução desses se daria por parte da empresa contratada, e não do município.

Além disso, a previsão contida da Resolução SEDESE n. 11/20 se aplica somente entre o município conveniente e o Estado, não afastando a exigência legal do orçamento detalhado em planilha de custos unitários, já que contida em norma de abrangência nacional.

Relativamente ao Pregão Eletrônico n. 02/21, assiste razão apenas em parte à defesa. Embora concorde que compete às empresas licitantes detalhar as parcelas remuneratórias dos condutores e encargos decorrentes, isso não exclui a obrigação de a Administração proceder ao detalhamento dos custos unitários dos demais componentes do objeto licitado, ou seja, da estimativa de gastos com combustível e manutenção da frota.

No que toca ao Pregão Eletrônico n. 03/22, a defesa não se manifestou especificamente sobre a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos bens e serviços a serem contratados.

Consoante se extrai da documentação atinente aos Pregões n. 06/20 (peça n. 45), 08/21 (peças n. 46 e 47) e 03/22 (peça n. 48), observa-se, que, de fato, não houve a elaboração de orçamentos detalhados que demonstrassem a individualização dos custos dos bens e serviços que compunham os seus respectivos objetos, os quais seriam essenciais para compreender o valor do preço global orçado. Considero, assim, procedente o apontamento quanto ao item (i).

No que se refere ao item (ii), de fato, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado. É o que estabelece a Lei n. 8.666/93, em seus arts. 15, V, e § 1º e 43, IV, *in verbis*:

Art. 15 As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

(...)

Art. 43 A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Oportuna, nesse aspecto, é a lição de Joel de Menezes Niebuhr²¹:

O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.

Ocorre que, embora a legislação de regência, de fato, preveja a necessidade de ampla cotação de preços, vinculando-a à complexidade do objeto a ser orçado e não a parâmetros pré-

²¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. 3 ed. Curitiba: Zênite, 2005. p. 130.

estabelecidos, é certo que a jurisprudência pátria consagrou, como já discorrido nas alíneas *d* e *j* desta fundamentação, a adequação mínima das pesquisas de preço lastreadas em 3 (três) orçamentos.

No presente caso, depreende-se que, conforme apurado pela equipe de auditoria, o Pregão Presencial n. 06/20, de fato, não fora instruído com nenhuma pesquisa de preços.

Por outro lado, os Pregões Eletrônicos n. 08/21 (fls. 31/155 da peça n. 46), 03/22 (fls. 61/83 da peça n. 48) e 09/22 (fls. 59/171 da peça n. 49) foram instruídos com pelo menos 3 (três) orçamentos.

Saliente-se que, em que pese a equipe de auditoria tenha questionado que, no Pregão n. 03/22, os orçamentos teriam sido solicitados em termos de taxa de administração (já que esse era o critério de julgamento da licitação) sem nenhuma referência sobre qual base de cálculo tal taxa incidiria, fica claro, da análise dos orçamentos apresentados, que o índice seria aplicado ao valor da contratação (orçado com fulcro em levantamento, no sítio eletrônico “Fiscalizando com o TCE” das despesas dos municípios consorciados no exercício de 2021 com o objeto contratado).

Observa-se, ainda, que apenas no Pregão Eletrônico n. 17/22 foram obtidos, em alguns dos itens de determinados lotes, apenas 2 (dois) preços; consoante ressaltado pela própria equipe auditora, o número de 3 (três) preços orçados fora preponderante.

Desse modo, apesar de a Unidade Técnica ter considerado que as pesquisas de preços realizadas deveriam ter sido bem mais amplas para atender às exigências da Lei de Licitações então vigente, considero que, à exceção do caso em que não fora realizado nenhum orçamento (Pregão n. 06/20) e daquele em que foram obtidos apenas 2 (dois) preços/item (Pregão n. 17/22), todas as demais pesquisas podem ser consideradas suficientes para demonstrar que os preços contratados estavam de acordo com os correntes no mercado, já que acompanhadas de ao menos 3 (três) orçamentos. Além disso, não há nos estudos técnicos elaborados elementos que indiquem que os preços praticados nos certames examinados estejam em desconformidade com os valores de mercado.

Assim, considero parcialmente procedente o apontamento referenciado no item (ii) deste tópico.

n) Inserção de condições restritivas nos editais (Achado 2.1.1.3.2)

A equipe de auditoria identificou a existência, nos Pregões Eletrônicos n. 08/21 e 03/22, de cláusulas e condições que comprometeriam, restringiriam e frustrariam o caráter competitivo dos certames, contrariando o inciso I do § 1º do art. 3º c/c o § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93.

Apontaram que o Pregão n. 08/21, destinado à contratação de serviços de transporte escolar, fora dividido em apenas 4 (quatro) lotes, caracterizando restrição ao caráter competitivo do certame dado o enorme número de veículos que uma empresa licitante precisaria possuir e contratar para atender às demandas de cada um dos lotes. Registraram, ainda, que:

O caráter restritivo dessa divisão em quatro lotes fica evidenciado ao ser considerado o item 4 da seção XIII do edital, que trata da “qualificação econômico-financeira”, o qual exige um capital social de no mínimo 10% do valor estimado do lote, a saber: Lote 1: Valor estimado: R\$17.883.696,00/capital social mínimo: R\$1.788.369,60; Lote 2: Valor estimado: R\$22.392.696,00/capital social mínimo: R\$2.239.269,60; Lote 3: Valor estimado: R\$12.200.352,00/capital social mínimo: R\$1.220.035,20; Lote 4: Valor estimado: R\$12.208.368,00/capital social mínimo: R\$1.220.836,80.

Quanto ao Pregão n. 03/22, para gerenciamento da frota de veículos, visando o abastecimento e manutenção preventiva e corretiva desses, apontaram que o próprio objeto do certame seria,

por sua extensão e diversidade, restritivo à competitividade. Além disso, questionaram a exigência de sistema com acesso por meio de cartão magnético, bem como a ausência de divisão do objeto em lotes, desconsiderando a divisão geográfica das regiões alcançadas pelo CIMAMS. Veja-se:

(...) a exigência de um sistema com acesso por meio de cartão magnético direciona o certame para as empresas que possuem esse sistema de gerenciamento em detrimento das empresas que possuem sistema de gerenciamento totalmente *web*, com tecnologia inteligente e avançada, com senha pessoal e intransferível para acompanhamento das ordens de serviço em tempo real. Sistema superior e mais eficiente do que o sistema de cartão magnético. Registre-se que a empresa Carletto Gestão de Frotas Ltda. entrou com um recurso administrativo de impugnação do edital, às fls. 214/232 da Peça 48, apontando cláusulas e condições que restringem o caráter competitivo do certame, sem que tenha obtido o devido deferimento por parte do Pregoeiro, Sr. Álisson Rafael Alves dos Santos na resposta ao recurso, às fls. 233/236 da mesma peça.

Outra condição que compromete, restringe e frustra o caráter competitivo do certame está no item 4 do Termo de Referência (Anexo II do edital), que trata da abrangência geográfica do certame, que abrange todos os municípios consorciados. O objeto da licitação não foi dividido em lotes, que poderia considerar números específicos de municípios, considerando a divisão geográfica das regiões alcançadas pelo CIMAMS. Um dado que revela o caráter restritivo do objeto está no valor anual estimado do contrato, de R\$147.751.005,77, que decorreu da abrangência geográfica citada.

No que tange ao Pregão Eletrônico n. 08/21, os responsáveis defenderam ter sido admitida a participação de empresas em consórcio, situação que garantiria o parcelamento material e a ampliaria a competitividade. Além disso, alegaram que a divisão, de forma como fora feita, promoveria a redução de custos, a eficiência na prestação do serviço, além de beneficiar o acompanhamento da execução contratual.

Relativamente ao Pregão Eletrônico n. 03/22, os defendentes sustentaram que a abordagem adotada pelo procedimento licitatório, que inclui tanto o serviço de gerenciamento de frota quanto o fornecimento de combustíveis, peças e serviços, já fora validada por esta Corte. Acrescenta não ter havido a “exigência de um sistema com acesso por meio de cartão magnético”, sobretudo porque o sistema seria integralmente online e acessível por meio de senhas individuais. Logo, o uso do cartão magnético se restringiria apenas às operações de abastecimento ou manutenção preventiva dos veículos, facilitando assim o controle dos gastos. Por fim, aduziram que, sendo a gestão da frota operacionalizada eletronicamente, de forma remota por sistema *web*, qualquer licitante, independentemente de sua localização geográfica, estaria apto a participar da licitação, “bastando que o sistema oferecido tivesse abrangência nacional em ordem de atender todas as distâncias de deslocamento do município contratante”.

A CACTS, no reexame, concluiu que os argumentos de defesa não foram hábeis a desconstituir os apontamentos do relatório inicial, razão pela qual foram ratificados em sua análise.

Com efeito, vê-se que o objeto dos Pregões Eletrônicos n. 08/21 e 03/22 foram, respectivamente:

Pregão Eletrônico n. 08/21 (peça n. 46)

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR, ATRAVÉS DO MENOR PREÇO POR QUILOMETRAGEM DIÁRIA, NELE INCLUÍDOS TODOS OS TRIBUTOS, ENCARGOS, DESPESAS DIRETAS/INDIRETAS; FORNECIMENTO DE VEÍCULOS CONVENCIONAIS E ADAPTADOS, COM COMBUSTÍVEL E CONDUTOR, MANUTENÇÃO CORRETIVA E PREVENTIVA INCLUSA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO CIMAMS.

Pregão Eletrônico n. 03/22 (peça n. 48)

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO GERENCIAMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS PARA OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO CIMAMS, VISANDO O ABASTECIMENTO DOS MESMOS EM UMA AMPLA REDE CREDENCIADA DE POSTOS DE COMBUSTÍVEL, BEM COMO MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA INCLUINDO SERVIÇOS MECÂNICOS, ELÉTRICOS, LANTERNAGEM, PINTURA, RETÍFICA DE MOTORES, ALINHAMENTO DE DIREÇÃO, BALANCEAMENTO DE RODAS, TROCAS DE ÓLEO PARA MOTOR, TROCAS DE FILTROS DE ÓLEO E FILTROS DE AR, SERVIÇOS DE GUINCHO, SERVIÇOS DE BORRACHARIA, COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, PNEUS, BATERIAS, PRODUTOS E ACESSÓRIOS DE REPOSIÇÃO GENUÍNOS IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO E INTEGRADO, COM ACESSO POR MEIO DE CARTÃO MAGNÉTICO, COM CHIP DE SEGURANÇA, ATRAVÉS DE REDE DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS.

A respeito do apontamento da equipe de auditoria no sentido de que, em ambos os casos, a pouca (no Pregão n. 08/21) ou nenhuma (no Pregão n. 03/22) divisão do objeto em número de lotes teria comprometido o caráter competitivo do certame, compreendo que a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto da licitação é matéria que se insere no mérito administrativo, que constitui o desenho do modelo licitatório dentro do que se apresentou administrativamente como solução para a demanda, devendo ser por essa ótica analisada.

Em outras palavras, a análise acerca da necessidade de parcelamento do objeto, amparada é claro nas diretrizes fixadas pela Lei n. 8.666/93, reside na esfera discricionária, *in casu*, do consórcio, que detém, com mais propriedade que este Tribunal, o conhecimento da realidade do mercado da região dos municípios consorciados, das limitações geográficas que podem ou não onerar os contratos, da existência ou não de diversos fornecedores, enfim, da melhor opção que atenderá ao interesse público. O CIMAMS, na legítima esfera de sua competência e na sua margem legal de discricionariedade, é que melhor possui o conhecimento da real necessidade dos municípios que dele fazem parte.

Além do juízo técnico administrativo de verificar a viabilidade de parcelamento do objeto em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, deve o gestor levar em consideração, conjuntamente, a segurança, a funcionalidade e a adequação ao interesse público; a economia na execução, a conservação e a operação; a possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; a facilidade na execução, na conservação e na operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; a adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; e o impacto ambiental.

Por isso, o Tribunal, no exercício de sua atividade controladora, deve considerar que a tomada de decisões no âmbito da Administração Pública não ocorre em uma dimensão hipotética, mas em um cenário de possibilidades limitadas onde as ações administrativas implicam consequências imediatas e que, muitas vezes, afetam a realidade de milhares de pessoas.

Em razão disso, quando a norma possuir a elasticidade que permita ao administrador interpretá-la de modo a possibilitar que se adote a decisão que melhor atinja o interesse público, não competirá ao Tribunal apenas o agente, caso o processo interpretativo tenha sido exercido dentro dos limites do preceito jurídico. Isso porque não cabe ao Tribunal de Contas se sobrepor ao gestor público e optar, em seu lugar, por alternativas a serem adotadas para dar cabo às políticas públicas sob sua responsabilidade, quando ele agiu de maneira motivada, legítima e razoável, na escolha por determinado modelo de contratação, como se vê, por exemplo, às fls. 9/11 da peça n. 48.

No caso concreto, considerando os objetos dos Pregões Eletrônicos n. 08/21 e 03/22, penso que não é possível atribuir ilegalidade à opção, adotada pelo CIMAMS, de divisão ou não desses em lotes, dada a razoabilidade e a interlocução que os serviços aglutinados possuem.

Especificamente quanto ao Pregão n. 03/22, também não há que se falar que seu objeto, por si só, seria restritivo à competitividade.

Frise-se que na contratação de empresa especializada no gerenciamento de veículos da frota municipal, a praxe do mercado consiste na empresa gerenciadora colocar à disposição da entidade da Administração Pública, sistema informatizado que contenha o registro dos serviços que foram prestados pela rede credenciada, as cotações atualizadas dos serviços a serem demandados, data e horário das demandas, além de procedimento seguro que permita ao agente público responsável pela gestão do contrato o acesso restrito ao ambiente virtual e aos relatórios de que ele necessita.

O cerne da contratação deste objeto é facilitar o cotidiano da administração no controle da frota de veículos, possibilitando o fácil acesso do gestor do contrato aos dados necessários, tais como relatórios gerenciais, operacionais, financeiros, com o fito de obter cotações mais econômicas e vantajosas, além de garantir a efetiva e a adequada prestação do serviço.

Desse modo, não identificando que as cláusulas e condições questionadas pela equipe de auditoria, nos Pregões Eletrônicos n. 08/21 e 03/22, teriam comprometido, restringido e frustrado o caráter competitivo dos certames, considero improcedente o apontamento tratado neste tópico.

o) Ausência da publicação do aviso do edital (Achado 2.1.1.3.3)

O Relatório de Auditoria apontou, em violação ao princípio da publicidade, a ausência de publicação dos avisos dos editais dos Pregões n. 06/20, 08/21, 03/22, 09/22 e 17/22 em jornal de grande circulação local, regional ou nacional, nos termos art. 11, I, *b* e *c*, do Anexo I do Decreto Federal n. 3.555/00.

Os responsáveis arguíram, no entanto, que o mencionado decreto regulamentaria o pregão no âmbito da União, razão pela qual o caso em análise deveria ser examinado à luz do art. 4º, I, da Lei n. 10.520/02, instituidora da referida modalidade de licitação no âmbito de todos os entes federativos. Demonstraram, assim, que os editais dos 5 (cinco) pregões questionados foram publicados tanto no Diário Oficial da União quanto no Diário da Associação Mineira de Municípios (AMM), satisfazendo, portanto, a exigência legal.

A CACTS, então, concluiu pela procedência dos argumentos da defesa, reconhecendo que não houve irregularidade pela não divulgação dos editais dos pregões em jornal de grande circulação.

Com efeito, na ausência de normativo regulamentador do pregão em âmbito municipal, a lei a ser aplicada é a n. 10.520/02, a qual, em seu art. 4º, I, determina que o aviso do edital seja publicado em jornal de circulação tão somente se não existir diário oficial do respectivo ente federado, *in verbis*:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado **ou, não existindo**, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º; (grifou-se)

In casu, os defendentes comprovaram, por meio do seguinte quadro, o cumprimento à exigência legal acima reproduzida, senão vejamos:

Pregão n.	Diário Oficial da União	Diário da AMM
06/20 (peça n. 45)	fl. 109	fl. 108
08/21 (peça n. 46)	fl. 255	fl. 254
03/22 (peça n. 48)	fl. 187	fl. 186
09/22 (peça n. 49)	fl. 286	fl. 285
17/22 (peça n. 50)	fl. 289	fl. 288

Assim, tendo em vista que a publicação no Diário Oficial da União e no Diário da Associação Mineira de Municípios satisfaz a determinação contida no art. 4º, I, da Lei n. 10.520/02, entendo que os responsáveis cumpriram com seu dever de publicidade, razão pela qual considero improcedente o presente apontamento.

p) Da irregularidade do Pregão Eletrônico n. 03/2022 por Registro de Preços (Achado 2.1.1.3.4)

Segundo o Relatório de Auditoria, o Pregão Eletrônico n. 03/22, cujo objeto consistiu no “*gerenciamento da frota de veículos, visando o abastecimento dos mesmos em uma ampla rede credenciada de postos de combustível, bem como manutenção preventiva e corretiva incluindo serviços mecânicos, elétricos, lanternagem, pintura, retífica de motores, alinhamento de direção, balanceamento de rodas, trocas de óleo para motor, trocas de filtros de óleo e filtros de ar, serviços de guincho, serviços de borracharia, com fornecimento de peças, pneus, baterias, produtos e acessórios de reposição genuínos, implantação e operação de sistema informatizado e integrado, com acesso por meio de cartão magnético, com chip de segurança, através de rede de estabelecimentos credenciados*”, apresentaria as seguintes inconsistências:

- (i) inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preço (SRP), em razão de o objeto do certame não estar devidamente especificado ou descrito com a precisão adequada para a correta caracterização dos bens ou serviços licitados;
- (ii) utilização irregular da “menor taxa de administração” como único critério de julgamento;
- (iii) irregularidade na “quarteirização” dos serviços objeto do certame.

Por fim, a equipe auditora informou que Ata de Registro de Preços n. 22/22 (fl. 919/934 da peça n. 48), elaborada após a conclusão do Pregão Eletrônico n. 03/22, não possui os requisitos mínimos necessários, pois não constam os preços ou os quantitativos dos itens ou serviços objeto do procedimento licitatório em questão, constando apenas o critério de desconto utilizado.

Em sede de defesa, os responsáveis informaram a existência de julgados, inclusive desta Corte de Contas, legitimando a utilização do SRP para a contratação do serviço de gerenciamento de frota automotiva. Sobre a definição e caracterização do objeto do certame, aduziram que o Termo de Referência apresentaria todas as informações necessárias, bem como a minuta da Ata de Registro de Preço, na qual constariam todas as informações necessárias e pertinentes. Também sustentaram não haver irregularidade na adoção do critério de “menor taxa de administração”, pois tal hipótese já teria sido legitimada pelo próprio Tribunal. Por fim, asseveraram não haver impossibilidade de licitar o objeto do edital, pois o serviço de gerenciamento de frota automotiva objeto do Pregão Eletrônico n. 03/22, o qual enquadra-se no modelo de contratação conhecido como “quarteirização”, encontra respaldo na jurisprudência dominante.

No reexame, a Unidade Técnica rechaçou os argumentos apresentados pela defesa e insistiu no apontamento de irregularidade inicialmente descrito pelo Relatório de Auditoria.

Inicialmente, quanto ao **item (iii)**, referente à “quarteirização”, convém mencionar que este Tribunal de Contas fixou o entendimento de que a contratação de empresa de gerenciamento é possível, desde que esteja devidamente justificada na fase de planejamento, demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto:

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.

[...]

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.²²

Nessa perspectiva, ao analisar a motivação apresentada para embasar a escolha pela quarteirização (fls. 3/12 da peça n. 48), entendo por sua suficiência ao caso em análise, visto que foram demonstradas a adequação, eficiência e a economia que seria potencialmente adquirida com a contratação e, portanto, atendido o princípio da motivação, conforme requisitos delineados na Consulta n. 1.066.820.

Conforme fixados na consulta, sem um estudo adequado não é possível assegurar que a quarteirização proporcionará, efetivamente, maior economicidade para a Administração. No mesmo sentido, citam-se entendimentos do Tribunal de Contas da União, deste Tribunal de Contas e da doutrina:

A adoção do modelo de quarteirização do serviço de manutenção da frota, por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e

²² Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta n. 1.066.820. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Tribunal Pleno. Sessão do dia 03/06/20.

a economicidade de utilização do modelo, tudo devidamente registrado no documento de planejamento da contratação.²³

Para se formar a convicção de que um novo sistema poderá proporcionar vantagens para a Administração em relação ao modelo anterior é necessário fazer uma análise completa dos custos a serem incorridos pela entidade. Para esse exame, deve-se tomar como base 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.²⁴

A decisão de substituir a contratação tradicional de um dado objeto por modelo inovador há que ser analisada sob a ótica da melhor relação custo-benefício que dele seja possível extrair-se, nos limites da ordem jurídico-administrativa, a seu turno em permanente evolução.

Cabe ao administrador público analisar as contratações anteriormente realizadas para o objeto de que necessita, as despesas delas decorrentes, os procedimentos que poderiam ter sido suprimidos e aqueles que não foram adotados para a satisfatória execução do objeto, o grau de eficácia das ações adotadas no processo de contratação, a possibilidade de racionalizar a atuação da fiscalização do contrato, o pleno atendimento do interesse público decorrente da contratação, entre tantas outras peculiaridades, antes de decidir-se pela substituição, motivada, de um modelo de gestão por outro, ou seja, passar da “terceirização” à “quarteirização” na gestão de atividades de apoio. Oportunidade ímpar para reconhecer-se ao disposto no art. 12 da Lei n. 8.666/93 a importância que até aqui não lhe tem sido dada com a ênfase necessária.

Planejamento da contratação, quantificação das necessidades, racionalização de meios, pesquisa de mercado, análise de custos, observância da regra da licitação e efetiva fiscalização do contrato são inseparáveis de toda a atividade contratual da Administração Pública e se constituem em ações mínimas do compromisso com resultados.²⁵

Nesse cenário, ao analisar o caso concreto, considero devidamente justificada a escolha do modelo de quarteirização pelo CIMAMS, motivo pelo qual considero improcedente o apontamento descrito no item (iii).

No que tange ao **item (i)**, sobre o Sistema de Registro de Preços (SRP), importa mencionar que sua introdução no ordenamento jurídico foi realizada pelos §§ 1º a 6º do art. 15 da Lei n. 8.666/93, os quais traçaram suas linhas gerais e confiaram a regulamentação a decreto do Executivo.

Trata-se de instituto jurídico destinado a agregar eficiência ao gerenciamento das compras públicas, por meio da competição para registro de preços para contratações futuras, nas situações em que a Administração não consegue antever com exatidão os quantitativos imprescindíveis ao atendimento de suas necessidades durante o exercício, evitando a um só tempo o fracionamento de despesa e o desperdício de estoque.

No plano federal, o registro de preços é atualmente regulamentado pelo Decreto n. 7.892/13, que, alinhando-se aos propósitos de sua criação, estabelece as hipóteses de utilização no art. 3º, ora transcrito:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

²³ Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 120/18. Relator: Bruno Dantas. Plenário. Sessão do dia 24/01/18.

²⁴ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 863.017. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Primeira Câmara. Sessão do dia 07/02/17.

²⁵ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTI, Marinês Restelatto. Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada. Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 23-42, jun. 2010.

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Embora de incidência restrita à esfera da União, há que se reconhecer que tal regulamentação, inclusive porque retrata os próprios objetivos do sistema de registro de preços, é seguida na essência pelas normas editadas nos demais planos federativos. É o caso, por exemplo, do art. 4º do Decreto n. 46.311/13 do Estado de Minas Gerais e do art. 3º do Decreto n. 7.660/14 do próprio Município de Barbacena, que conferem preferência à adoção desse sistema em hipóteses correlatas.

Ao se estabelecer um paralelo entre o caso em tela e as situações descritas no plano regulamentar do sistema de registro de preços, visualiza-se que o objeto do Pregão Eletrônico n. 03/22, em síntese, o gerenciamento de frota automotiva, com manutenção corretiva e preventiva, fornecimento de combustíveis e demais serviços, enquadra-se nas possíveis hipóteses de adoção do SRP, motivo pelo qual considero regular o cenário fático constante dos autos e, por conseguinte, improcedente o apontamento referido no item (i).

Por fim, sobre o **item (ii)**, consistente na utilização irregular da “menor taxa de administração” como único critério de julgamento, registre-se que o art. 9º do Decreto n. 7.892/13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n. 8.666/93, estabelece diversos requisitos mínimos que devem estar previstos no edital. Além disso, o seu § 1º dispõe sobre a possibilidade de admissão, como critério de julgamento, do menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis n. 8.666, de 1993, e n. 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

- I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;
- II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;
- III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;
- IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;
- V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;
- VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;
- VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;
- VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;
- IX - penalidades por descumprimento das condições;
- X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

No caso em tela, o edital de licitação previu como critério de julgamento a menor taxa de administração:

9 – CRITÉRIO DE JULGAMENTO:

Por assegurar a responsabilidade contratual, garantir maior vantajosidade na contratação, o princípio da padronização, garantindo um serviço eficiente e de qualidade, o critério de julgamento será do tipo MENOR PREÇO, representado pelo MELHOR ÍNDICE alcançado pela Taxa de Administração, desde que observadas as especificações e demais condições estabelecidas no Edital e seus anexos.

Dito isso, da análise do processo licitatório, constata-se que não houve estudo ou estimativa acerca dos custos que seriam incorridos, apontamento este que foi devidamente analisado na alínea *m* do presente voto. Em se tratando de bens e serviços não padronizados, o critério de escolha fundado apenas na taxa de administração viola o princípio da licitação, pois transfere à contratada o poder de definir os potenciais prestadores e fornecedores, sem nenhum critério objetivo acerca dos custos dos serviços a serem prestados e das peças a serem fornecidas.

Os custos relativos à manutenção dos veículos, peças, mão-de-obra e combustíveis deixaram de ser estimados previamente e não foram objeto de concorrência, sendo o único critério de julgamento a taxa de administração, fato que pode potencialmente atentar contra os princípios da eficiência e da economicidade. Nesse sentido, cita-se precedente deste Tribunal de Contas:

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.²⁶

Segundo Marcos Eduardo Silva Soares e Leonardo Siqueira de Moura, esse modelo de contratação deve avaliar não apenas a taxa de administração, mas também o valor das peças e dos serviços a serem prestados:

A estratégia adotada pela Administração foi o desenvolvimento de novo critério de julgamento denominado “Maior Desconto Resultante”, unindo taxa de administração e descontos sobre o valor das peças e serviços. Os preços de peças praticados no mercado estão disponíveis nas tabelas das montadoras / fabricantes, de maneira que não se justificou definir seus preços máximos. Já para os preços de mão de obra (hora/homem), por não haver padrão de mercado, foi realizada extensa pesquisa de mercado de forma a se obter seus preços referenciais. Com base nisso, estipulou-se valores máximos para hora/homem. Para a taxa de administração, utilizou-se como referência o percentual obtido por meio de cotações junto ao mercado²⁷.

²⁶ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.031.300. Rel. Cons. Subs. Victor Meyer, Segunda Câmara. Sessão do dia 13/02/20.

²⁷ SOARES, Marcos Eduardo Silva; MOURA, Leonardo Siqueira de. Quarteirização da manutenção da frota de veículos oficiais: O desenho do modelo de gerenciamento adotado em Minas Gerais a fim de se garantir a economicidade da contratação. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2014.

Cita-se também conclusão obtida em parecer da Advocacia-Geral da União, tratando sobre contratação de serviço de gerenciamento de frota, no qual restou fixado que não se pode utilizar como único critério a taxa de administração relacionada ao serviço de gerenciamento:

- a) adoção do denominado serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo a ser devidamente consignado no documento de planejamento da contratação (termo de referência, projeto básico etc.);
- b) Na contratação do gerenciamento de frota, deve Administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas:
 - b.1) utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato;
 - b.2) evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única e exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer n. 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU;
 - b.3) não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas sim fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório.²⁸

Por fim, importa ressaltar que a questão não se refere à proibição de que o edital preveja critérios alternativos de julgamento, mas sim de se fixar a taxa de administração como único critério de julgamento sem que haja qualquer estimativa acerca dos preços dos serviços e bens a serem fornecidos pela rede credenciada.

Por todo o exposto, entendo que o uso exclusivo do critério de desconto sobre taxa de administração combinado com a ausência de estimativa prévia acerca dos custos a serem incorridos ofende o princípio da impessoalidade, restringe o caráter competitivo do certame e não assegura a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Assim, considero procedente o apontamento descrito no item (ii) deste tópico.

2. Irregularidades na contratualização do CIMAMS com os municípios consorciados (Achado 2.2)

Contratos firmados entre os municípios e o CIMAMS			
	Contrato	Municípios	Síntese do objeto
1	Sem numeração	Manga	Consultoria na área de assistência social, conselho tutelar e conselhos municipais
	Contrato n. 35/21	Jequitaiá	
2	Contrato n. 164/22	Cristália	Serviços de engenharia
	Sem numeração	Ibiaí, Patis, Grão Mogol, Ubaí	
3	Sem numeração	Patis, Manga, Buenópolis, São Francisco, Padre Carvalho, Juvenília, Jaíba, Monte Azul	Serviços de consultas médicas e procedimentos médicos

²⁸ Parecer n. 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

	Contrato n. 75/21	Santa Fé de Minas	
	Contrato n. 176/22	Monte Azul	
	Contrato n. 75/21	Glaucilândia	
	Contrato n. 54/21	Miravânia	
4	Contrato n. 57/22	Monte Azul	Consultoria, assessoria, operacionalização e treinamento de equipe na elaboração e manutenção de instrumentos de gestão de sistemas de saúde
	Contrato n. 73/21	Josenópolis	
	Contrato n. 10/22	Rio Pardo de Minas	
	Contrato n. 136/21	Grão Mogol	
	Contrato n. 79/21	Francisco Dumont	
	Contrato n. 106/21	São João do Paraíso	
	Sem numeração	Novorizonte, Bonito de Minas, São João das Missões, São João do Paraíso	
5	Contrato n. 52/21	Itacambira	Gestão de convênios
	Sem numeração	Cristália	
6	Contrato n. 35/21	Jequitaiá	Consultoria e assessoria na área de assistência social
7	Sem numeração	Novorizonte	Serviço de assessoria jurídica especializada para a realização de processo de regularização fundiária de imóveis urbanos e rurais
8	Contrato n. 44/22	Rio Pardo de Minas	Prestação de serviços de manutenção predial das diversas unidades escolares urbanas e rurais
9	Sem numeração	Janaúba, Ibiaí, Ubaí	Prestação de serviços de consultoria e assessoria nas áreas da educação, saúde, cultura, licitação e contratos, assistência social e convênios

2.1. Utilização irregular de Contrato de Programa

Ao analisar a amostra dos contratos firmados entre os municípios e o consórcio, a equipe técnica constatou irregularidade concernente em sua denominação como “contratos de programa”, uma vez que os objetos não se referiam à gestão associada para a prestação de serviços públicos, requisito previsto em lei para a caracterização da modalidade contratual em comento.

Além disso, o Relatório de Auditoria ressaltou que a situação descrita se configura em hipótese de intermediação de contratação pelo consórcio e que, tratando-se de serviços corriqueiros a serem contratados pelas administrações públicas municipais, deveria ter sido utilizada a licitação compartilhada, por meio da qual a contratação seria realizada pela própria administração direta dos entes consorciados com o licitante vencedor das licitações realizadas pelo CIMAMS.

Consoante especificado no quadro acostado às fls. 68/69 da peça n. 55, pelo “achado” em análise, foram apontados como responsáveis os Senhores Edmécio Moura Leal, presidente no

exercício de 2020; Valmir Morais de Sá, presidente nos exercícios de 2021, 2022 e 2023; e Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário Executivo no período de 1/1/20 a 31/3/23.

Em sede de defesa, os responsáveis sustentaram que, independentemente da designação conferida, não haveria irregularidade, diante da previsão constante no art. 2º, §1º, III, da Lei n. 11.107/05, o qual autoriza a contratação do consórcio público pela administração direta ou indireta dos municípios consorciados por meio de dispensa de licitação.

Em reexame, a CACTS destacou que, em verdade, o cerne do apontamento não se referiu à possibilidade de dispensa de licitação para a contratação do consórcio e sim quanto à inadequação da utilização do contrato de programa no caso concreto, tendo em vista os objetos dos instrumentos contratuais firmados, os quais consistiram em mera prestação de serviços rotineiros às administrações municipais consorciadas.

Neste mesmo diapasão, a Unidade Técnica ressaltou que o consórcio, “*ao nomear um instrumento contratual como ‘contrato de programa’, atrai para ele toda uma normatividade própria desses contratos, como: hipóteses legais de aplicação, cláusulas necessárias, vedações, etc. Assim, entende-se que não se trata apenas de denominação*”. Diante disso, considerou insuficiente o argumento apresentado pela defesa, ratificando a irregularidade inicialmente relatada.

Inicialmente, saliento que a modalidade “contrato de programa”, prevista no art. 13 da Lei n. 11.107/05, representa um instrumento contratual celebrado entre entes federativos ou entre um ente e o consórcio público do qual faz parte, cujo objeto concentra-se na “gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos”.

Por sua vez, os “contratos de programa” firmados entre o CIMAMS e os municípios consorciados, devidamente acostados às peças n. 51/52, de fato, tinham por objeto a prestação de serviços corriqueiros para a Administração Pública Municipal:

“Contratos de programa” firmados entre os municípios e o CIMAMS			
Contrato		Municípios	Síntese do objeto
1	Sem numeração	Bonito de Minas, Novorizonte e São João das Missões	Consultoria, assessoria, operacionalização e treinamento de equipe na elaboração e manutenção de instrumentos de gestão de sistemas de saúde
	Contrato n. 136/21	Grão Mogol	
2	Sem numeração	Cristália e Novorizonte	Gestão de convênios
3	Sem numeração	Manga	Consultoria na área de assistência social, conselho tutelar e conselhos municipais
	Contrato n. 35/21	Jequitaiá	
4	Sem numeração	Cristália, Ibiaí, Patis, Novorizonte, Ubaí	Serviços de engenharia
	Contrato n. 164/22	Grão Mogol	
5	Sem numeração	Monte Azul, Patis, Buenópolis, Jaíba, Juvenília, Manga, Monte Azul, Padre	Serviços de consultas médicas e procedimentos médicos

		Carvalho, Patis, São Francisco	
	Contrato n. 176/22	Monte Azul	

Dito isso, em que pese a equipe de auditoria ter destacado a falha na designação dos mencionados instrumentos como “contratos de programa”, em razão de seus objetos não se adequarem à descrição constante na Lei n. 11.107/05 para sua devida caracterização como tal, entendendo tratar-se de mera irregularidade formal consistente no uso inapropriado da nomenclatura em questão.

Isso porque, do ponto de vista material, os contratos firmados atenderam aos requisitos de validade necessários à sua eficácia, possuem objeto determinável, lícito e possível, qual seja, a prestação de serviços diversos para os municípios contratantes, inclusive para os próprios usuários nos casos dos serviços de consultas e procedimentos médicos, não havendo notícia de qualquer outro tipo de vício maculador da relação contratual estabelecida entre o consórcio e os entes contratantes.

Neste sentido, ressalto que a gestão eficiente é parte fundamental no desenho de políticas públicas efetivas. Portanto, a gestão, assessoria e demais serviços objeto dos contratos firmados entre os municípios e o CIMAMS enquadram-se no conceito finalístico atribuído ao presente consórcio, consoante estabelecido em seu Protocolo de Intenções: “*viabilizar uma estratégia de acesso universal da população aos serviços públicos para aceleração do desenvolvimento*”, a partir da promoção da cooperação entre os entes envolvidos, concretizado o princípio da eficiência e o consequente alcance do interesse público.

Ademais, a opção dos municípios pela contratação do consórcio para a prestação de serviços corriqueiros possui claro amparo legal, diante da autorização expressa constante no art. 2º, § 1º, III, da Lei n. 11.107/05, *in verbis*:

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

(...)

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

(...)

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. (grifo nosso)

Isto posto, considero que o apontamento configura mera irregularidade formal.

2.2. Cobrança irregular de taxa administrativa

Consoante análise realizada, a equipe de auditoria constatou a ausência de cláusula expressa acerca da cobrança da taxa administrativa no percentual de 5% sob o valor contratado, para celebração de contratos de prestação de serviços e contrato de programa firmados entre os entes consorciados no CIMAMS no exercício financeiro 2022, com exceção dos acordos relacionados à serviços de saúde, em vários dos instrumentos contratuais.

Entretanto, concluiu por sua ocorrência a partir do exame integrado das seguintes informações: “*valor do contrato do município com o CIMAMS; Ordem de Serviço do município; Nota Fiscal do município para o CIMAMS; valor do contrato do CIMAMS com o prestador dos serviços; Ordem de Compra do CIMAMS, Ordem de Pagamento, Nota de Empenho do CIMAMS, Nota Fiscal do prestador para o CIMAMS, comprovante bancário de pagamento*”.

Neste sentido, a ilegalidade residiria no fato de as contratações realizadas não se enquadrarem na hipótese de prestação de serviços públicos de gestão associada, motivo pelo qual não haveria autorização legal para a instituição de taxa, tarifa ou preço público, bem como a inexistência de previsão legal para a cobrança de taxa administrativa dos municípios consorciados.

Além do mais, o Relatório de Auditoria ressaltou que a justificativa para a cobrança da taxa administrativa – a manutenção da prestação dos serviços e o custeio das despesas – não se revelaria plausível, pois o financiamento das atividades do consórcio encontraria respaldo no contrato de rateio, o qual estabelece as quantias a serem repassadas por cada município consorciado para a finalidade em comento.

Consoante especificado no quadro acostado à fl. 69 da peça n. 55, pelo “achado” em análise, foram apontados como responsáveis os Senhores Edmárcio Moura Leal, presidente no exercício de 2020; Valmir Moraes de Sá, presidente nos exercícios de 2021, 2022 e 2023; e Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário Executivo no período de 1/1/20 a 31/3/23.

Os responsáveis sustentaram a ausência de ilegalidade, argumentando que a Lei n. 11.107/05, no art. 2º, § 2º, autoriza ao consórcio a emissão de documento de cobrança pela prestação de serviços.

Em reexame, a CACTS argumentou que a falha apurada não guarda relação com a possibilidade de o consórcio emitir documento de cobrança, mas sim na legalidade da cobrança da taxa administrativa. Neste sentido, a Unidade Técnica desconsiderou as argumentações apresentadas pela defesa e manteve o apontamento de irregularidade.

Com efeito, o conceito *strictu sensu* de taxa encontra amparo no art. 145, II, da CR/88 e no art. 77 do Código Tributário Nacional (CTN)²⁹, consistindo em categoria de tributo cuja cobrança é vinculada a alguma atividade estatal.

Dito isso, em que pese a análise realizada pela equipe de auditoria, corroborada pela Unidade Técnica responsável pelo reexame dos autos, a qual conferiu a acepção de tributo à “taxa” discutida no presente tópico, entendo que, em verdade, referida taxa refere-se a espécie de convenção contratual estipulada em virtude da realização, pelo consórcio, de todos os trâmites e procedimentos referentes aos processos licitatórios necessários à contratação das empresas e prestadores que realizarão os serviços pertinentes nos municípios consorciados.

Sendo assim, a meu ver, a taxa administrativa em questão mais se aproxima de uma taxa de serviço, ou taxa de custeio, não havendo irregularidade em sua cobrança. Tal valor pode fazer parte, inclusive, da metodologia orçamentária de obtenção de receitas do consórcio.

Neste sentido, a possibilidade de cobrança da taxa administrativa possui respaldo na Resolução CIMAMIS n. 1, de 26/1/22 (fl. 4 da peça n. 20):

Art. 1º - Nos termos dos artigos 5º, inciso XX, e 33 do Protocolo de Intenções do CIMAMS, estabelecer taxa administrativa no percentual de 5% (cinco por cento) sob o valor contratado, para celebração de contratos de prestação de serviços e contrato de programa firmados entre os entes consorciados no CIMAMS no exercício financeiro 2022.

²⁹ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

(...)

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Art. 2º - Os recursos advindos desta taxa administrativa serão utilizados para custeio de despesas relacionados à logística instalada para prestação dos diversos serviços prestados pelo consórcio aos seus entes consorciados.

Diante disso, considero improcedente o apontamento de irregularidade.

3. O CIMAMS não realiza a fiscalização e o acompanhamento dos contratos firmados com as empresas por ele contratadas para prestação de serviços nos municípios (Achado 2.3)

A equipe de auditoria apontou a ausência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual relativa aos serviços prestados pelas empresas contratadas pelo consórcio para a prestação de serviços nos municípios.

Consoante especificado nos quadros acostados às fls. 74/75 da peça n. 55, pelo “achado” em análise, foram apontados como responsáveis os Senhores Edmécio Moura Leal, presidente no exercício de 2020; Valmir Moraes de Sá, presidente nos exercícios de 2021, 2022 e 2023; e Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário Executivo no período de 1/1/20 a 31/3/23.

Os responsáveis, em manifestação defensiva, aduziram que o Regimento Interno do CIMAMS, aprovado em 19/8/22, criou a Unidade de Controle Interno e o Departamento de Contratos, estando, dentre suas competências e atribuições, a gestão e fiscalização dos contratos celebrados com os municípios.

A CACTS, por sua vez, rechaçou as ilações defensivas, diante da ausência de apresentação de quaisquer documentos que comprovassem a realização de fiscalizações e acompanhamentos dos contratos firmados pelo CIMAMS com as empresas para a prestação de serviços nos municípios. Portanto, manteve a irregularidade inicialmente descrita pela equipe de auditoria.

A fiscalização do contrato, para muito além de uma faculdade, é um dever do administrador e deve ser rigorosamente observada, pois trata-se de importante medida cujo objetivo é a garantia do fiel cumprimento das obrigações contratuais com o consequente alcance da satisfação do interesse público.

Ao compulsar os acordos celebrados entre o consórcio e os prestadores de serviço, colacionados às peças n. 51/52, é possível verificar a existência de cláusulas referentes à fiscalização da execução do objeto contratual, a exemplo:

CLÁUSULA OITAVA – DA FISCALIZAÇÃO

A fiscalização, autorização, conferência e recebimento do objeto deste termo ficarão a cargo de funcionário designado pela Contratante; observados os art. 73 a 76 da Lei Federal n. 8.666/73. (Contrato n. 6/22, peça n. 51)

(...)

CLÁUSULA QUINTA – Do Acompanhamento e da Fiscalização

1. O acompanhamento e a fiscalização deste Contrato, assim como o recebimento e a conferência dos serviços prestados serão realizados pela Secretaria Executiva do CIMAMS;

§1º O CONTRATADO é obrigado a assegurar e facilitar o acompanhamento e a fiscalização deste Contrato pelo CONSÓRCIO, bem como permitir o acesso a informações consideradas necessárias;

§2º O CONSÓRCIO não se responsabilizará por contratos realizados com setores ou pessoas não autorizados, salvo nas hipóteses previstas, expressamente, neste Contrato;

§3º O acompanhamento e a fiscalização de que trata esta cláusula não excluem nem reduzem a responsabilidade do CONTRATADO pelo correto cumprimento das obrigações decorrentes deste Contrato.

(Contrato sem numeração, firmado com a empresa Felipe A. Marques Serviços, peça n. 51)

Neste sentido, importa mencionar que os Contratos n. 7/20 e 10/21, celebrado com as empresas Lucas Arruda Pereira e Andrei Leonardo de Moura Silveira Caires, respectivamente, não apresentaram entre suas disposições cláusula de fiscalização.

De toda sorte, considerando a existência de previsão nos instrumentos contratuais atribuindo ao consórcio o dever de proceder ao acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados, constatada a ausência do cumprimento da cláusula contratual de supervisionar a execução do contrato e, assim, de adotar as providências básicas necessárias para assegurar a boa e correta prestação do serviço, considero procedente o apontamento tratado neste tópico.

4. O CIMAMS não elaborou a prestação de contas dos contratos firmados com os municípios consorciados (Achado 2.4)

No Relatório de Auditoria, a equipe técnica apurou que o CIMAMS não procedeu à elaboração da prestação de contas dos contratos firmados com os municípios consorciados, contrariando cláusulas constantes nos referidos instrumentos contratuais, as quais tinham por determinação o encaminhamento, pelo consórcio, de informações contábeis pertinentes.

Consoante especificado nos quadros acostados à fl. 79 da peça n. 55, pelo “achado” em análise, foram apontados como responsáveis os Senhores Edmárcio Moura Leal, presidente no exercício de 2020; Valmir Moraes de Sá, presidente nos exercícios de 2021, 2022 e 2023; e Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário Executivo no período de 1/1/20 a 31/3/23.

Em sede de defesa, os responsáveis informaram a instituição da Unidade de Controle Interno e do Departamento de Contratos por meio do Regimento Interno do CIMAMS, aprovado em 19/8/22, a fim de assegurar a escoreita fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, bem como a elaboração e encaminhamento das prestações de contas dos contratos firmados entre o consórcio e os municípios. Deste modo, sustentaram que, apesar de as medidas de regularização terem sido adotadas após a realização da auditoria, caracterizam-se como providências de regularização que devem ser consideradas na análise do presente caso.

Ao examinar os argumentos apresentados, a Unidade Técnica asseverou que, apesar da instituição dos setores mencionados, isso, por si só, não demonstra a efetividade, eficiência e eficácia das ações. Além disso, a CACTS informou a ausência de juntada de quaisquer documentos que comprovassem a elaboração e encaminhamento das prestações de contas dos contratos firmados entre o CIMAMS e os municípios, motivo pelo qual não acolheu as alegações apresentadas pela defesa e concluiu pela manutenção da irregularidade.

O apontamento sob exame teve por pressupostos as seguintes cláusulas, constantes nos contratos celebrados entre os municípios consorciados e o CIMAMS:

CLÁUSULA SEXTA – DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

6.1 O CONTRATADO se obriga a responsabilizar-se pela correta aplicação dos recursos que não poderão ser destinados a quaisquer outros que não estejam estabelecidos no programa, sob pena de rescisão deste instrumento e responsabilidade de seus dirigentes.

(...)

6.4 Encaminhar mensalmente ao Município balancete detalhado das despesas para fins de consolidação e prestação de contas;

6.5 Fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas do Município, todas as despesas realizadas com os recursos ora pactuados, de forma que possa

ser contabilizado nas contas do Município na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos, parágrafo 4º, artigo 8º, da Lei Federal n. 11.107/05.

(Contrato n. 44/22, firmado com o Município de Rio Pardo de Minas)

CLÁUSULA SEXTA – DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO – CONSÓRCIO CIMAMS

(...)

6.3 Encaminhar ainda ao Município de Bonito de Minas até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, cópia da nota fiscal ou instrumento equivalente contendo informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas do Município, todas as despesas realizadas com os recursos ora pactuados, de forma que possa ser contabilizado nas contas do Município na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos, parágrafo 4º, artigo 8º, da Lei Federal n. 11.107/05.

(Contrato sem numeração, firmado com o Município de Bonito de Minas para a prestação de serviços de consultoria, assessoria, operacionalização e treinamento de equipe na elaboração e manutenção de instrumentos de gestão de sistemas de saúde)

DA TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA

Cláusula oitava – A fim de garantir a transparência da gestão administrativa, econômica e financeira dos objetivos e metas previstos neste contrato, serão observadas as disposições constantes no Contrato de Consórcio Público, sendo que o CIMAMS deverá, especialmente:

- a) Elaborar e encaminhar ao Município a Prestação de Contas anual quanto aos serviços contratados, fazendo neles constar um resumo geral das atividades e valores;
- b) Disponibilizar ao Município as informações contábeis e demonstrações financeiras, exigidas segundo a legislação pertinente, relativos ao desenvolvimento e ao cumprimento do objeto deste contrato.

(Contrato sem numeração, firmado com o município de Manga para a prestação de serviços de consultoria e assessoria em assistência social, peça n. 52)

Nos termos do Relatório de Auditoria, a irregularidade em questão, além de consubstanciar-se em efetivo descumprimento de estipulação contratual, poderia ensejar a dificuldade ou impedimento de consolidação das despesas nas contas dos municípios contratantes, além de configurar possível afronta ao princípio da transparência.

Diante disso, configurada a violação de cláusula expressa do acordo celebrado, visto que ausente a comprovação de que as referidas prestações de contas foram encaminhadas aos municípios integrantes do consórcio, reputo procedente o apontamento de irregularidade.

5. Da Responsabilização pelas irregularidades cometidas

De início, importante anotar que em resposta ao Comunicado de Auditoria n. 01/22, a Secretaria Executiva do CIMAMS esclarece à equipe de auditoria, por meio do ofício n. 16/23, que o consórcio não possuía, ainda, Regimento Interno e um Sistema de Controle Interno vigente, apenas o Contrato de Consórcio Público e o Estatuto, sendo essas as diretrizes seguidas até a aprovação das minutas do dia 19/08/22.

Conforme relatório acostado à peça n. 55, a equipe de auditoria, item 2.1.7, atribuiu a responsabilidade³⁰ pelas irregularidades avaliadas no item 1 (Achado 2.1) deste voto, referentes aos processos de credenciamentos, dispensas de licitações e pregões, atinentes à formalização dos processos de contratação, aos presidentes do consórcio, secretário executivo, pregoeiro e

³⁰ Nos termos do item “2.1.7 – Responsáveis” do Relatório de Auditoria

presidentes da Comissão Permanente de Licitação (CPL) do CIMAMS nos exercícios de 2020 a 2023, elencando para cada uma das irregularidades as atribuições pertinentes a cada gestor, consoante incisos VII, XIII e XIV do art. 17 do Estatuto do CIMAMS e incisos I, XIX, XXII, XXIV, XXXI do art. 18 da 1ª e da 2ª Alteração do Contrato de Consórcio, à exceção da competência atribuída à presidência da CPL e ao pregoeiro.

As irregularidades analisadas no mencionado tópico referem-se, substancialmente, a vícios atinentes à formalização dos processos de contratação, seja por meio do credenciamento, processos licitatórios ou pregões, visto que estes não teriam atendido às normas legais e regulamentares.

Dos incisos VII, XIII e XIV do art. 17 do Estatuto do CIMAMS e incisos I, XIX, XXII, XXIV, XXXI do art. 18 da 1ª e da 2ª Alteração do Contrato de Consórcio, utilizados pela equipe de auditoria para atribuir as responsabilidades aos gestores, extrai-se que as funções do presidente e do secretário executivo do consórcio consistem em:

Presidente:

(i) ordenar as despesas do Consórcio; ii) estabelecer as diretrizes das ações de natureza administrativa, patrimonial e financeira do Consórcio, norteando as ações da Secretaria Executiva; e iii) supervisionar os trabalhos e as atividades desenvolvidas pela Secretaria Executiva.

Secretário Executivo:

i) praticar os atos administrativos necessários ao bom funcionamento do Consórcio, de acordo com as diretrizes e objetivos previstos no Capítulo II do Contrato de Consórcio Público, bem como as determinações da Presidência e da Assembleia Geral do consórcio; ii) acompanhar e controlar a execução de contratos / acordos, convênios e ajustes; iii) coordenar, orientar e acompanhar os contratos de programa, de prestação de serviços e de rateio; iv) coordenar, planejar e acompanhar a prestação de serviços públicos pelo Consórcio; e v) homologar as licitações, ratificar as dispensas e inexigibilidades de licitação, assinar contratos administrativos oriundos de processos administrativos de compras ou prestação de serviços, firmar os convênios, contratos e acordos de interesse do CIMAMS.

À exceção das irregularidades atinente à ausência da caracterização da situação de dispensa de licitação (alínea *h* do subitem 1.2) efetivamente praticadas pelos presidentes da CPL, bem como a ausência de ratificação, por autoridade superior, dos Credenciamentos n. 01/22, 03/22 e 04/22 (item (ii) da alínea *a* do subitem 1.1), que, de fato, é de competência do secretário executivo, consoante art. 18, XXXI, da 1ª e da 2ª Alteração do Contrato de Consórcio, as irregularidades constatadas pela equipe técnica de auditoria referente ao Achado 2.1 (item 1 deste voto), com todas as vênias ao trabalho hercúleo desenvolvido, não estão no rol das competências previstas para aos presidentes do consórcio, secretário executivo e presidentes da CPL do CIMAMS,

A toda evidência, não se pode exigir dos presidentes e secretário executivo do CIMAMS onisciência e onipresença em todos os setores da Administração do consórcio, a ponto de atribuir-lhes responsabilidade por eventual irregularidade nas diversas contratações e processos licitatórios auditados, quando deveria existir um órgão, dotado de assessoria, com incumbência e responsabilidade para fazê-lo.

O princípio da separação de funções administrativas estabelece que para cada área do consórcio deve haver encargos específicos e próprios, no sentido de estabelecer competências, atribuições e responsabilidades, a partir da constatação de que um único setor não pode ser responsável por todos os atos praticados no procedimento licitatório.

À época da realização da auditoria, no período de 8/8/22 a 31/7/23, já se encontrava em vigor no âmbito do CIMAMS a Resolução n. 2, de 19/8/22, que aprovou o Regimento Interno do consórcio. No referido normativo, consta no “Título I – Da Estrutura Organizacional e das Competências”, o registro da existência da Gerência de Administração, a qual compete, segundo seu art. 21, II, supervisionar os procedimentos de licitações e contratações diretas, os contratos, as atas, os convênios e instrumentos congêneres. Dentro da estrutura da referida gerência encontra-se a Central de Compras e o Departamento de Contratos, cujas atribuições, destaco, especialmente no que é pertinente ao objeto desta auditoria:

Subseção I

Da Central de Compras

Art. 22. Compete à Central de Compras:

- I - planejar, coordenar e realizar aquisições e contratações em atendimento à demanda dos municípios consorciados e do próprio Consórcio, inclusive as contratações diretas;
- II - elaborar os termos de referências ou projetos básicos para as aquisições e contratações centralizadas e para as processadas por meio de sistema de registro de preços, quando cabível;
- III - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas a alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum;
- IV - propor e implementar políticas e ações relativas à gestão de compras;
- V - promover e fomentar as políticas de compras sustentáveis, da agricultura familiar e de microempresas e empresas de pequeno porte;
- VI - realizar ampla pesquisa de preços para estimar o valor da contratação.

Subseção II

Do Departamento de Contratos

Art. 23. Compete ao Departamento de Contratos:

- I - realizar a celebração dos instrumentos contratuais ou outros instrumentos hábeis a substituí-lo;
- II - gerenciar as atas de registros de preços e os contratos firmados;
- III - monitorar o saldo das atas de registro de preços para fins de análise quanto a eventual pedido de adesão;
- IV - verificar a vigência dos contratos e realizar os procedimentos de prorrogação quando cabível;
- V - instruir os processos que versem sobre alterações contratuais para a formalização de aditivos;
- VI - analisar os pedidos de reequilíbrio, reajuste e repactuação;
- VII - orientar fiscais e gestores dos contratos ao longo da execução contratual,
- VIII - promover os devidos encaminhamentos para a confecção e assinatura de contratos e termos aditivos correspondentes;
- IX - encaminhar extratos para publicação na imprensa oficial, no sítio eletrônico do CIMAMS e em jornais quando houver obrigação legal;
- X - acompanhar os prazos de publicação previstos na legislação pertinente, referentes a processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, bem como de atas, contratos e aditivos;

XI - orientar e executar as atividades necessárias ao recebimento de doações de bens e serviços sem ônus ou encargos, e bens em comodato.

Nesses casos, a competência por tais irregularidades deveria ter recaído sobre aqueles que de fato estiveram à frente do planejamento, coordenação e realização das aquisições e contratações, inclusive diretas, ou seja, daqueles que elaboraram os termos de referências ou projetos básicos; que na prática deveriam ter realizado ampla pesquisa de preços para estimar o valor da contratação. **Logo, diante da natureza técnica das irregularidades e da ausência de evidências de que as irregularidades foram praticadas efetivamente por esses gestores, afasto as suas responsabilizações.**

Quanto aos vícios imputados à CPL, não resta dúvida de que os membros da Comissão Permanente respondem pelos atos irregulares por eles praticados. Contudo, a questão principal neste ponto diz respeito à culpabilidade pelo ato praticado, princípio de envergadura constitucional, extraído do sistema de direitos e garantias constitucionais. Assim, para atribuir responsabilidade ao presidente e aos membros da CPL é preciso verificar a responsabilização de cada qual segundo a medida de sua culpabilidade e, para tanto, é preciso examinar se as irregularidades que lhes são imputadas estão no rol de suas atribuições e se foram efetivamente praticadas por eles.

Com efeito, as irregularidades consideradas procedentes e parcialmente procedentes no item 1, atinentes à formalização dos processos de contratação não se inserem no rol de atribuições da CPL, tendo em vista que não se tratam de atos atinentes à condução do certame ou à efetivação dos procedimentos necessários à habilitação e à classificação das propostas e não há elementos nos autos para se afirmar que foram praticadas efetivamente pela Comissão. Isto posto, **afasto a responsabilização dos presidentes da CPL.**

No tocante ao pregoeiro, tem-se que ele é o agente responsável pelo processamento das licitações realizadas na modalidade pregão, incumbindo-lhe a prática de todos os atos relacionados à condução do procedimento de licitação, ou seja, sendo competente para atuar na fase externa do certame, conduzir a licitação propriamente dita, entendida como a fase na qual ocorre a disputa entre os licitantes. Portando, a sua atuação se inicia apenas com a abertura da sessão do pregão.

Atribuir ao pregoeiro a responsabilidade pela elaboração e publicações de editais, cumulativamente às tarefas de sua estrita competência, afronta o princípio da segregação de funções e não encontra respaldo no art. 3º, inciso IV, da Lei n. 10.520/02. **Nesse sentido, tendo em vista que não há elementos nos autos para se afirmar que as irregularidades foram efetivamente praticadas pelo pregoeiro, à vista de sua incompetência para a prática de tais atos, afasto a sua responsabilização.**

Quanto às irregularidades atinentes à ausência de ratificação, por autoridade superior, dos Credenciamentos nºs 01/22, 03/22 e 04/22 (item (ii) da alínea *a* do subitem 1.1), competência essa exclusiva do secretário executivo, consoante art. 18, XXXI, da 1ª e da 2ª Alteração do Contrato de Consórcio, bem como à ausência da caracterização da situação de dispensa de licitação (alínea *h* do subitem 1.2), efetivamente praticadas pelos presidentes da CPL, conforme extensivamente demonstrado nestes autos, de fato não houve o atendimento aos requisitos exigidos pelo art. 26, *caput*, da Lei n. 8.666/93, sendo procedentes os apontamentos.

Nesse sentido, considerando a natureza do ato (erro grosseiro), aplico, nos termos dos arts. 83 e 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/08, ao Senhor Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário executivo, multa no valor de 1.000,00 (mil reais), à Senhora Máires Teixeira Nascimento, presidente da CPL, multa no valor de 1.000,00 (mil reais) pela ausência da caracterização da situação de dispensa no Processo de Dispensa n. 07/20,

e ao Senhor Rafael Gonçalves Chagas, presidente da CPL, multa no valor de 2.000,00 (dois mil reais), também pela ausência da caracterização da situação de dispensa nos Processos de Dispensa n. 08/21 e 10/21.

Quanto ao item 2.1, utilização irregular de Contrato de Programa, referente ao Achado 2.2, tendo em vista que o apontamento configura mera irregularidade formal, que os contratos firmados atenderam aos requisitos de validade, não havendo notícia de qualquer outro tipo de vício que macule a relação contratual estabelecida entre o consórcio e os entes consorciados, afasto a aplicação de multa, pois não há elementos nos autos que demonstrem que a falha acarretou consequências ao desenvolvimento dos contratos firmados.

Entendo oportuna a expedição de recomendação aos municípios elencados e ao próprio CIMAMS para que, na celebração dos próximos contratos, atentem-se à sua adequada nomenclatura e essência.

Relativamente ao item 3 (Achado 2.3), não fiscalização e acompanhamento dos contratos firmados pelo CIMAMS para prestação de serviços nos municípios, irregularidade essa atribuída ao Senhores Edmárcio Moura Leal, presidente no exercício de 2020, Valmir Moraes de Sá, presidente nos exercícios de 2021, 2022 e 2023 e Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário executivo no período de 01/01/20 a 31/03/23, uma vez mais, ressalto que, a teor dos incisos VII, XIII e XIV do art. 17 do Estatuto do CIMAMS, essa atribuição não se encontra no rol das competências previstas para os presidentes do consórcio, de tal modo que, **diante da ausência de evidências de que a irregularidade fora praticada efetivamente por eles, afasto as suas responsabilizações.**

Por outro lado, quanto ao secretário executivo, consoante incisos I, XIX, XXII, XXIV, XXXI do art. 18 da 1ª e da 2ª Alteração do Contrato de Consórcio, encontra-se, dentre as suas atribuições, a de acompanhar e controlar a execução de contratos/acordos, convênios e ajustes.

Assim, conforme ficou cabalmente demonstrado no item 3, não houve o cumprimento da cláusula contratual que impunha o dever de supervisionar a execução do contrato e, assim, adotar as providências básicas necessárias para assegurar a boa e correta prestação do serviço, sendo, neste tópico, também procedente o apontamento.

Nesse sentido, considerando a natureza do ato (erro grosseiro), aplico, nos termos dos arts. 83 e 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/08, multa no valor de 1.000,00 (mil reais) ao Senhor Luiz Wanderley dos Santos Lobo, secretário executivo.

Por derradeiro, no que se refere ao item 4, atinente à não elaboração a prestação de contas dos contratos firmados com os municípios consorciados, considerando a manifestação proferida pelos responsáveis, acerca da instituição da Unidade de Controle Interno e do Departamento de Contratos, nos termos do art. 2º, § 2º, IV e § 3º, II, do Regimento Interno do CIMAMS³¹, publicado em 19/8/22 (peça n. 10), o que revela o empenho da gestão do consórcio na resolução de possíveis irregularidades, **deixo de aplicar multa pela irregularidade sob exame e considero suficiente a expedição de recomendação à atual gestão para que se atente ao devido cumprimento das cláusulas estipuladas nos contratos celebrados pelo CIMAMS.**

³¹ Art. 2º. O CIMAMS tem a seguinte estrutura organizacional: (...) § 2º. A Secretaria-Executiva vincula-se diretamente à Presidência e é composta pelos seguintes setores: (...) IV – Unidade de Controle Interno; (...) § 3º. Integram a Gerência de Administração: (...) II – Departamento de Contratos; (...)

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, julgo improcedentes os achados de auditoria constante dos itens 1, alíneas *e, j, k, l, n* e *o*; e 2, subitem 2.2; parcialmente procedentes, os achados do item 1, alíneas *a, b, d, f, h, m* e *p* e procedentes, os achados dos itens 1, alíneas *c, g* e *i*; 3 e 4.

Considerando a natureza dos atos (erro grosseiro) reputados irregulares quanto ao item 1, subitem 1.1, alínea *a*, (ii), e ao item 3, aplico, nos termos dos arts. 83 e 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/08, multa no valor total de R\$2.000,00 (mil reais) ao Senhor Luiz Wanderley dos Santos Lobo, então secretário executivo do CIMAMS, sendo R\$1.000,00 (mil reais) por cada uma delas.

Da mesma forma, considerando a natureza do ato (erro grosseiro), aplico, nos termos dos arts. 83 e 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/08, à Senhora Máires Teixeira Nascimento, presidente da CPL, multa no valor de 1.000,00 (mil reais) pela ausência da caracterização da situação de dispensa no Processo de Dispensa n. 07/20, e ao Senhor Rafael Gonçalves Chagas, presidente da CPL, multa no valor de 2.000,00 (dois mil reais) também pela ausência da caracterização da situação de dispensa nos Processos de Dispensa n. 08/21 e 10/21.

Quanto ao apontamento avaliado no item 2, subitem 2.1, utilização irregular de Contrato de Programa, e ao item 4, atinente à não elaboração a prestação de contas dos contratos firmados com os municípios consorciados, tendo em vista que o primeiro apontamento configura mera irregularidade formal e que, quanto ao segundo, houve o empenho do gestor do consórcio na resolução de possíveis irregularidades, afasto a aplicação de multa aos presidentes e secretário executivo do consórcio.

Nos termos da fundamentação, deixo de responsabilizar os Senhores Edmárcio Moura Leal, Valmir Moraes de Sá, Rafael Gonçalves Chagas, Álisson Rafael Alves Santos e a Senhora Máires Teixeira Nascimento, visto que as demais irregularidades apuradas não se inserem no rol de suas atribuições.

Além disso, recomendo ao atual presidente do CIMAMS que:

- a) em futuros credenciamentos, observe as disposições da Lei n. 14.133/21, que prevê tal natureza de contratação como um procedimento auxiliar e não uma modalidade licitatória em si;
- b) em futuros credenciamentos, defina o seu objeto de modo a demonstrar que as diferenças pessoais do selecionado possuem pouca relevância para o interesse público, culminando na inviabilidade de competição, além de ser um serviço público que necessite ser prestado por uma pluralidade de contratados simultaneamente;
- c) em futuros credenciamentos, faça constar do edital a previsão de critérios objetivos e impessoais para convocação dos credenciados, não impondo relações de exclusão e ordem de preferência entre os interessados;
- d) mantenha os editais de futuros credenciamentos continuamente abertos, durante todo o seu prazo de vigência, ao cadastramento de novos interessados;
- e) em futuras contratações por dispensa de licitação, que demonstre claramente a caracterização das situações capazes de justificá-las;
- f) em futuras contratações, determine aos responsáveis pelos procedimentos administrativos que elaborem o orçamento detalhado em planilhas com composição dos custos unitários dos serviços, anexando-o aos procedimentos;

- g) em futuros processos de contratação por dispensa de licitação, a fim de justificar o preço e de garantir que o valor pago seja o mais vantajoso, efetue, além da consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, uma ampla e representativa pesquisa de mercado valendo-se das demais fontes de informação à disposição para consulta, tais como o Portal de Compras Governamentais, a pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e/ou contratações similares de outros entes públicos;
- h) em futuras contratações, caso se depare com significativas discrepâncias entre os valores obtidos nas pesquisas de preços, proceda a uma busca mais aprofundada a fim de aferir se o preço apurado, de fato, estaria compatível com o de mercado;
- i) em futuras contratações, determine aos responsáveis pelos procedimentos administrativos que façam constar dos editais e dos respectivos contratos critério de reajustamento de preços, indicando expressamente o índice de reajuste a ser adotado, ainda que o prazo de duração do ajuste seja inferior a 12 meses, em observância ao art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/21;
- j) em futuras contratações pelo sistema de registro de preços, se abstenha de fixar a taxa de administração como único critério de julgamento sem que haja qualquer estimativa acerca dos preços dos serviços e bens a serem fornecidos pela rede credenciada;
- k) em futuros contratos celebrados com os municípios consorciados, atente-se à sua adequada nomenclatura e essência;
- l) se atente ao devido cumprimento das cláusulas estipuladas nos contratos celebrados pelo CIMAMS, sobretudo no tocante à comprovação de que as referidas prestações de contas foram encaminhadas aos municípios integrantes do consórcio.

Intimem-se os responsáveis acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

bm/am/SR