ACÓRDÃO - AC01 - 2/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/13033/2018
PROTOCOLO	**:** 1946756
TIPO DE PROCESSO	**:** PROCEDIMENTO LICITATÓRIO/ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRILHANTE
JURISDICIONADO	**:** DONATO LOPES DA SILVA
INTERESSADA	**:** S. H. INFORMÁTICA LTDA.
VALOR	**:** R$ 2.700.000,00
ADVOGADO	**:** BRUNO ROCHA SILVA OAB/MS 18.848
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DE DESPESAS PARA FORNECIMENTO DE PEÇAS, COMPONENTES, ACESSÓRIOS, OUTROS MATERIAIS E SERVIÇOS AUTOMOTIVOS COM IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO – FALTA DE JUSTIFICATIVA DA ESTIMATIVA DO VALOR GLOBAL – AUSÊNCIA DE VANTAJOSIDADE NA INCLUSÃO DE DETERMINADOS ITENS E SERVIÇOS – USO INDEVIDO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA O GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO DA FROTA – IRREGULARIDADE – MULTA – PESQUISA DE PREÇOS FRÁGIL – PARECER JURÍDICO *PRO FORMA* – DETERMINAÇÃO.

1. A falta de justificativa da estimativa do valor global, devidamente comprovada por meio de documentos e memórias de cálculo, evidencia falha no planejamento da licitação (fase interna).

2. A ausência de vantajosidade na inclusão de determinados itens e serviços revela irregularidade do procedimento licitatório.

3. A alegação de impossibilidade de se precisar o número exato de peças e serviços que serão utilizados não justifica a adoção do sistema de registro de preços para o gerenciamento de manutenção de frota, uma vez que, embora seja impossível precisar o exato quantitativo, não é difícil alcançar a estimativa aproximada da quantidade necessária de peças e serviços, decorrente de uma média calculada com base nas contratações anteriores. Ainda, nos termos do artigo 3º, inciso II, da Lei n.º 10.520/02, a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara.

4. Considerada a necessidade da motivação do ato administrativo, a emissão de parecer jurídico genérico (*pro forma*) é passível de ressalva e não tem o condão de macular o procedimento licitatório, sendo cabível a determinação para que referida peça seja aprimorada, apresentando fundamentação minuciosa e avaliação integral dos documentos submetidos a exame.

5. O simples fato de não haver três pesquisas de preços, por si só, não gera irregularidade do procedimento licitatório, visto que se deve observar a realidade de mercado de cada Município. Considerada de grande importância a apresentação de cotação adequada para garantir a escolha da proposta mais vantajosa, porém

inexistentes indícios de sobrepreço, a impropriedade da ausência integral de três cotações não tem o condão de macular a contratação, mas cabe a determinação para que a administração pública adote as devidas providências para a realização de ampla pesquisa de mercado.

6. Verificada a ocorrência de infração à norma legal na realização do procedimento licitatório, é declarada a irregularidade da primeira fase e aplicada à sanção de multa ao responsável, bem como determinado ao Ordenador de Despesas responsável para que observe com rigor as normas determinadas na legislação de regência, especialmente quanto à devida motivação do Parecer Jurídico e devida realização de ampla pesquisa de mercado.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 32ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 23 a 26 de novembro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** do procedimento de licitação realizados na modalidade Pregão Presencial n.º 058/2018, celebrado entre o Município de Rio Brilhante e a empresa compromitente S. H. Informática Ltda., com aplicação de **multa** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** ao Sr. Donato Lopes da Silva, por infração à norma legal, concedendo o **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para que comprove o recolhimento da multa em favor do FUNTC, sob pena de execução; e **determinação** ao Ordenador de Despesas responsável para que observe com rigor as normas determinadas na legislação de regência, especialmente no que cinge ao Parecer Jurídico e para que o registro de preços seja precedido de ampla pesquisa de mercado.

Campo Grande, 26 de novembro de 2020.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Versam os presentes autos sobre o Procedimento Licitatório na modalidade de Pregão Presencial n.º 058/2018, do qual originou a Ata de Registro de Preços n.º 028/2018 realizado pela ***Prefeitura Municipal de Rio Brilhante***, objetivando a prestação de serviços de administração e gerenciamento de despesas para fornecimento de peças, componentes, acessórios, outros materiais e serviços como filtros, lubrificantes, guincho, ar condicionado automotivo, lava rápido, pneus, recapagem de pneus, borracharias, tapeçarias, funilarias e mão de obra por meio de oficinas e centros automotivos credenciados e disponibilizados, com implantação e operação de sistema informatizado.

Nesta fase processual objetiva-se analisar a regularidade do procedimento licitatório (1ª fase).

A Equipe Técnica da Divisão emitiu sua Análise - ANA - DFLCP - 1813/2020, opinando pela ***irregularidade*** do procedimento licitatório em razão da falta de justificativa da estimativa de valor global, restrição no uso de tabelas de referência, pesquisa de preços frágil, ausência de vantajosidade na inclusão de determinados itens e serviços, uso indevido do sistema de registro de preços para o gerenciamento da manutenção da frota e parecer jurídico *pro forma*.

Por sua vez, o Ilustre representante Ministerial, em seu Parecer PAR – 2ª PRC – 2790/2020, opinou pela ***irregularidade*** da reportada fase em julgamento sob arguição de inconsistência na pesquisa de mercado, ausência do contrato assinado com a empresa vencedora e parecer jurídico *pro forma*.

O feito foi saneado e o Gestor responsável devidamente intimado, e apresentou respostas à peça 57.

Vieram os autos a esta Relatoria, para Voto.

Considerando o regular processamento dos autos, em observância ao comando inserto no artigo 112, inciso III, do RITCE/MS, **declara-se** encerrada a instrução processual relativa à fase em julgamento.

É o relatório. Passo à fundamentação.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Conforme consta dos autos, o presente julgamento recai sobre a regularidade do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços (1ª fase).

Após a regular instrução processual, constata-se que os Órgãos de Apoio desta Corte Fiscal consideraram irregular o procedimento licitatório sob as seguintes alegações: 1) a falta de justificativa da estimativa de valor global; 2) restrição no uso de tabelas de referência; 3) pesquisa de preços frágil; 4) ausência de vantajosidade na inclusão de determinados itens e serviços; 5) uso indevido do sistema de registro de preços para o gerenciamento da manutenção da frota; e, 6) parecer jurídico *pro forma*.

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais, razão pela qual se passa ao exame do mérito, que recai sobre o procedimento licitatório.

Compulsando os autos, faz-se necessário alguns apontamentos diante às irregularidades abordadas pelos órgãos de apoio da Corte Fiscal.

A primeira impropriedade apontada refere-se à falta de justificativa da estimativa do valor global. Neste ponto, o gestor arguiu que a estimativa foi baseada em serviços prestados em anos anteriores, levando-se em consideração o ano e estado de conservação de cada veículo, estimando eventual necessidade de manutenção preventiva ou corretiva nos veículos, entretanto não possuía documentos para encaminhar comprovando tais alegações.

O termo de referência estabelece em seu item 10, o valor estimado de R$ 2.700.000,00 (p. 28), que serão utilizados pelo período de 12 meses. No entanto, o jurisdicionado não trouxe nos autos qualquer documento que comprove os critérios adotados para a realização da referida estimativa, limitando-se a encaminhar a relação nominal da frota do Município de Rio Brilhante que será atendida pela ARP em tela.

Sendo assim, assiste razão à equipe técnica, pois não basta o jurisdicionado alegar que baseou o orçamento estimativo em R$ 2.700.000,00, com base nos valores praticados nos anos anteriores, sem juntar os respectivos comprovantes e memórias de cálculo.

Há evidente falha no planejamento da licitação (fase interna), inexistindo, inclusive, elementos técnicos quanto aos supostos benefícios esperados com a adoção do modelo de quarteirização.

Superado este ponto, quanto à restrição no uso de tabelas de referência, o gestor argumentou que o Município possui acesso à Tabela Audatex e que o proponente poderia utilizá-la, senão essa, uma tabela equivalente do fabricante ou, na sua ausência, pesquisa de mercado.

Outrossim, as propostas foram comparadas de maneira objetiva, através da análise da taxa de administração ou percentual de desconto aplicado sobre o preço base das tabelas.

Compulsando os autos, verifico que o gestor foi objetivo em suas respostas quanto aos questionamentos abordados pelas empresas participantes da pesquisa

de mercado, limitando-se a indicar o que já estava descrito no edital, de modo que não restringiu a competitividade entre os participantes.

O item 10 do edital, aponta o critério de julgamento das propostas, determinando que a proposta vencedora será aquela que apresentar o maior percentual de desconto, porém não estabelece sobre qual tabela será aplicado o desconto.

O valor do desconto dependeria da tabela utilizada. Em qualquer dos casos, os valores seriam analisados, comparando-se com o preço da tabela AUDATEX e o valor de mercado, evitando, deste modo, o sobrepreço. Ou seja, o valor base será o menor dentre as tabelas.

Desse modo, não há irregularidade no ato praticado pela Prefeitura Municipal de Rio Brilhante quanto a esse aspecto.

Com relação ao item 3, tanto o MPC quanto a Divisão de Fiscalização se manifestaram em sua análise pela irregularidade, tendo em vista que no caso em tela houve inconsistência na realização da pesquisa de preços, pois não obtiveram cotação de três empresas na pesquisa de mercado, e o gestor descartou as propostas de empresas que utilizam as tabelas SIUV e CILIA.

Cumpre destacar que o simples fato de não haver três pesquisas de preços, por si só, não gera irregularidade do procedimento licitatório, visto que, deve-se observar a realidade de mercado de cada Município, se existe ou não a possibilidade de fazer o levantamento de preços em pelo menos 3 empresas.

Por isso, tem-se a necessidade de valorar o caso em concreto com a forma que eventualmente seja a adequada àquela determinada licitação, partindo, sempre, do pressuposto que a sua finalidade primeira é nortear a administração quanto aos preços praticados.

Compulsando os autos em questão, verifico que foram encaminhados e-mails solicitando cotações para mais de 3 empresas e somente 02 retornaram. Diante da dificuldade e do tempo de espera das respostas da empresa, o jurisdicionado deu seguimento ao procedimento licitatório com fundamento no Decreto Municipal n.º 20.582/2014 (peça n.º 3).

Considero de grande importância a apresentação de cotação adequada para garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Contudo, por não existir indícios de sobrepreço, a impropriedade da ausência integral de 3 cotações não tem o condão de macular a contratação, porém, mostra-se evidente a necessidade de recomendação, para que a administração pública adote tal providência para que os registros de preços sejam precedidos de ampla pesquisa de mercado.

Importante ressaltar que, quanto maior for o número de propostas oriundas das pesquisas, mais fidedigna será o preço médio a ser aplicado como referência nos

certames.

Sobre o argumento levantado de que o gestor descartou as propostas de empresas que utilizam as tabelas SIUV e CILIA, não assiste razão à equipe técnica, porquanto, como já mencionado acima, este não descartou os questionamentos de tais empresas.

Quanto à ausência de vantajosidade na inclusão de determinados itens e serviços, o jurisdicionado alegou que muitos dos prestadores de serviços no Município não estão em dia com os documentos de habilitação e que a realização de vários procedimentos licitatórios para aquisição de peças ou prestação de serviços em outros municípios seria inviável.

De início, vê-se que embora esteja se pretendendo a contratação de empresa para gerenciar serviços diversos não foi demonstrado ter havido a realização de estudo técnico preliminar ao início da licitação, para a comprovação de que a contratação nos moldes pretendidos resultará em efetiva economicidade, bem como vantagem operacional ao município.

Também se observa que não foi apresentada qualquer estimativa acerca do quantitativo de peças e serviços que porventura poderão ser fornecidos/prestados ao município, o que impossibilita a confrontação com o volume anteriormente utilizado pelo município, deixando dúvidas se a contratação individualizada dos serviços pretendidos não traria mais economia ao município.

Tampouco há menção acerca dos valores que serão pagos às empresas eventualmente credenciadas quando do fornecimento de peças e serviços, uma vez que não há menção acerca de parâmetros adotados para a fixação de valores máximos que poderão ser por elas cobrados, e se eles corresponderão aos preços praticados no mercado à época do efetivo fornecimento, valores estes que trarão reflexos diretos sobre o percentual a ser pago à empresa gerenciadora.

Ao contrário, no item 10 do Termo de Referência, constam apenas os valores em moeda corrente que se pretende desembolsar, e sobre o qual incidirá o percentual referente à taxa de administração que será repassado à empresa eventualmente contratada, o que evidencia a inconteste inobservância às disposições contidas no art. 15, § 7°, I e II, da Lei n. 8666/1993.

No que tange ao uso indevido do sistema de registro de preços para o gerenciamento da manutenção da frota, o jurisdicionado sustenta a impossibilidade em se precisar o número exato que será utilizado. Sendo assim, o sistema de registro de preços possibilita que a administração pública contrate somente o que será utilizado.

Novamente, não há razão ao pleito defensivo, embora, de fato, seja impossível precisar o exato número de peças e serviços a serem utilizados, não é difícil alcançar, dentro de uma média calculada com base nas contratações anteriores, uma estimativa aproximada da quantidade necessária ao município.

Nos termos do artigo 3º, inciso II, da Lei n.º 10.520/02, a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara.

Nesse ínterim, esclareço que, dentro da particularidade de cada procedimento licitatório, nem sempre será necessária a formalização de um estudo técnico preliminar, podendo o próprio Termo de Referência constar de forma cristalina as justificativas fáticas e técnicas que levaram à Administração a adotar critérios qualitativos e quantitativos acerca dos serviços licitados.

Como se vê, os critérios quantitativos adotados pelo jurisdicionado não foram guiados por quaisquer justificativas fáticas e técnicas que permitam entender o número de peças e serviços estimado, bem como a razão vantajosa que levou o Município a adotar um sistema de gerenciamento ao invés de contratações individualizadas.

Por derradeiro, argui-se que o parecer jurídico é *pro forma.*

Em sua defesa, o gestor justificou que o teor do parecer jurídico foi plenamente cumprido de acordo com o previsto no parágrafo único do artigo 38 da Lei n° 8.666/93.

Em que pese a Divisão de Fiscalização e o Ministério Público de Contas terem opinado pela irregularidade concernente ao parecer jurídico genérico, partindo da necessidade da motivação nortear a confecção do reportado ato administrativo, tal impropriedade carece de ressalva.

Assim, a impropriedade ventilada não tem o condão de macular o procedimento licitatório, mas recomenda-se que a referida peça seja aprimorada, a fim de que o jurisdicionado realize nas próximas aquisições do mesmo gênero uma estimativa do quantitativo da contratação com base em estudos técnicos e consumo dos anos anteriores, bem como que o parecer jurídico possua fundamentação minuciosa, com abrangência suficiente, evidenciando a avaliação integral dos documentos submetidos a exame.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com arrimo no artigo 4º, inciso III, alínea “b”, do RITCE/MS, acompanhando o entendimento da Divisão e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1) Pela declaração de **IRREGULARIDADE** do procedimento de licitação na modalidade Pregão Presencial n.º 058/2018 – Ata de Registro de Preços n.º 028/2018 (1ª fase), celebrado pelo Município de Rio Brilhante, nos termos do art. 121, inciso I, do RITCE/MS c/c artigo 59, III, da Lei Complementar n.º 160/2012;

2) Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de 50 (cinquenta) UFERMS ao Ordenador de Despesas, **DONATO LOPES DA SILVA (CPF: 071.977.131-53)**, responsável pelo procedimento licitatório, por infração à norma legal, com base no

artigo 181, inc. I da RITCE/MS c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n.º 160/12;

3) Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 45 (quarenta e cinco) dias para que comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC (art. 185, § 1º, inc. II, da RITCE/MS, c/c art. 83, da Lei Complementar n.º 160/12), sob pena de execução;

4) Pela **DETERMINAÇÃO** ao Ordenador de Despesas responsável para que observe com rigor as normas determinadas na legislação de regência, especialmente no que cinge ao Parecer Jurídico e para que o registro de preços seja precedido de ampla pesquisa de mercado;

5) Comunicar o resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento licitatório, com aplicação de multa e determinação ao responsável.

Presidência e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 26 de novembro de 2020.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

BFJV / VAB/dssm