



PROCESSO Nº : 105791/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO
RESPONSÁVEL : JÚLIO CÉSAR MODESTO DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

PARECER Nº 2.432/2017

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. EXERCÍCIO DE 2016. SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO. SUPERINTENDÊNCIA DE AQUISIÇÕES GOVERNAMENTAIS. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 048/2015/SEGES. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. MANIFESTAÇÃO PELA NULIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 048/2015/SEGES, APLICAÇÃO DE MULTA (GB04), DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **auditoria de conformidade** realizada pela Secretaria de Controle Externo com o escopo de analisar os atos de gestão da **Secretaria de Estado de Gestão**, referente ao exercício de 2016, gestão do **Sr. Júlio César Modesto dos Santos**, mediante critério de relevância, risco, materialidade e oportunidade.

2. Os trabalhos foram realizados com enfoque específico nas atividades desenvolvidas pela **Superintendência de Aquisições Governamentais** da Secretaria, área responsável pelas políticas de aquisições de bens e contratações de serviços do Poder Executivo Estadual com o objetivo de verificar se os processos licitatórios na modalidade de pregão estavam em conformidade com a Lei Federal nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2000, além do Decreto Estadual nº 7.217/2006.



3. A inspeção *in loco* ocorreu no período de 27 de junho de 2016 a 27 de julho de 2016, em cumprimento à Ordem de Serviço nº 8851/2016, na sede da Secretaria de Estado de Gestão, em conformidade com as novas diretrizes aprovadas pela Resolução Normativa TCE/MT nº 15/2016 – TP.

4. A Equipe Técnica apresentou **Relatório Preliminar**¹ manifestando-se sobre os seguintes aspectos: a) objeto; b) objetivo e questões de auditoria; c) metodologia utilizada; c) limitações de auditoria; d) volume de recursos fiscalizados; e) benefícios estimados da fiscalização. A partir desta análise, apontou-se o seguinte **achado de auditoria**:

RESPONSÁVEIS:

Ruy Carlos C. Da Fonseca (Superintendente de Aquisições Governamentais)

Narcilene Beatriz Antunes (Coordenadora de Licitações Governamentais)

Luciano Henrique de Araujo (Elaborador do Edital)

Sharlene Camila Queiroz de Oliveira (Analista Administrativo – Advogada Pública)

Achado de auditoria nº 1 – GB04 – Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível.

5. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os responsáveis indicados foram devidamente citados para esclarecimentos acerca dos achados de auditoria, ocasião em que apresentaram **defesas instruídas de documentos**².

6. Ato contínuo, a Secex apresentou **Relatório Conclusivo**³, sugerindo o afastamento da responsabilidade da **Sra. Sharlene Camila Queiroz de Oliveira** (Analista Administrativo – Advogada Pública), tendo em vista a condição não vinculativa de seu parecer e o recebimento de informação equivocada de que o

1 Doc. Digital nº 213135/2016.

2 Docs. Digitais nº 122647/2017 e 122805/2017

3 Doc. Digital nº 165494/2017.



objeto não seria de natureza divisível, e a manutenção da **irregularidade GB04** com relação aos demais responsáveis inicialmente apontados, sugerindo, como **proposta de encaminhamento**, a aplicação de penalidade nos termos regimentais.

7. Vieram os autos para manifestação ministerial.

8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Contextualização

9. Conforme o novo modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização as auditorias (art. 2º, I), as quais são descritas como o “instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, *caput*).

10. Como preceituam os arts. 4º e 5º da mesma Resolução nº 15/2016-TCEMT, as auditorias são classificadas em “de conformidade”, “financeira” ou “operacional”, quanto à natureza, ou ainda como “coordenadas”, “especiais” ou “ordinárias”, quanto à forma, a saber:

Art. 4º. As auditorias, quanto à natureza, podem ser de regularidade, que abrange a auditoria de conformidade e a auditoria financeira, ou operacional.

§ 1º Auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE/MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

§ 2º Auditoria financeira tem por objetivo examinar se um conjunto de informações financeiras, seja na forma de conta ou demonstração contábil, no âmbito consolidado ou individual, evidencia adequadamente, em seus aspectos relevantes, os atos e fatos



concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial, de acordo com a legislação pertinente, os princípios e as normas contábeis aplicáveis.

§ 3º Auditoria operacional é uma técnica de exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Art. 5º. As auditorias, quanto à forma, podem ser coordenadas, especiais ou ordinárias.

§ 1º A auditoria coordenada será adotada quando o objeto e o escopo envolverem diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em um processo de auditoria por unidade gestora.

§ 2º A auditoria especial será adotada para objetos relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, podendo envolver diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, instruída por meio de um único processo de auditoria.

§ 3º Auditoria ordinária é a modalidade de auditoria previamente programada ou inserida no Plano Anual de Fiscalização - PAF, restrita a uma unidade gestora fiscalizada.

§ 4º As auditorias ordinárias, coordenadas e especiais podem ser, quanto à sua natureza, de regularidade ou operacionais.

11. Importa ressaltar que as auditorias ordinárias são previamente previstas ou inseridas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), elaborado de acordo com critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, na forma dos art. 17 e seguintes da citada Normativa.

12. Em tal contexto, consoante se denota do **Relatório Técnico Preliminar**, a Equipe Técnica identificou o **Setor de Aquisições Governamentais** como o de maior relevância devido ser a área responsável pelas aquisições de bens e serviços comuns para atender a todas as Secretarias e Órgãos do Poder Executivo Estadual, tendo sido analisados, durante a fase de execução, os pregões finalizados e homologados em 2016, quais sejam: Pregões Eletrônicos nº 19, 30, 43, 47 e 48 de 2015 e Pregão Eletrônico nº 04/2016⁴.

13. De acordo com o relato da Equipe de Auditoria buscou-se verificar a

4 Página 9 do Doc. Digital nº 213135/2016.



observância aos preceitos da Lei Federal nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2000 e, subsidiariamente, do Decreto Estadual nº 7.217/2006, nos pregões realizados pela Superintendência de Aquisições Governamentais, através da análise dos Termos de Referência, Editais e anexos, Atas da Sessão de Abertura e Julgamento, Atas de Registro de Preço e registro no Sistema SIAG e SIAG-C, conforme as ações descritas na Matriz de Planejamento.

14. Delimitado o objeto da presente auditoria de conformidade, a Equipe Técnica identificou irregularidade no não parcelamento do objeto referente ao **Pregão Eletrônico nº 048/2015**, classificando o achado de auditoria como **GB04**.

15. Isso posto, segue a análise do mérito da irregularidade identificada durante os trabalhos de auditoria.

2.2. Mérito

16. O **achado de auditoria nº 1 (GB04)** identificou que o edital do Pregão Eletrônico nº 048/2015, cujo objeto visou a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de lava jato para atender aos veículos da frota do Estado de Mato Grosso, apresentou irregularidade referente ao não parcelamento do objeto.

17. Isso porque, apesar de ter dividido o objeto em itens, o edital o agrupou em lote único escolhendo o “menor preço unitário do lote único” como critério para julgamento, sem, contudo, apresentar justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento.

18. O relatório técnico preliminar narra que o objeto da licitação envolveu vários tipos de serviços de lavagem, sendo lavagem de **motos, veículos leves, camionetes, vans, caminhões e ônibus**, não havendo semelhança entre os itens a justificar a unificação, uma vez que a lavagem de motos, carros, caminhões e ônibus



apresentam diferenças entre si.

19. Sustenta que a variação de preços, quantidades e diferenciação entre cada tipo de lavagem (motos, carros, vans, etc.) prejudicou o objetivo de conseguir o menor preço para os serviços, “uma vez que o edital deu margem para que o licitante vencedor diminuísse o valor do lote no momento dos lances, mas mantivesse alto os preços para os itens dos serviços que concentraram o maior número de lavagens”⁵.

20. Ressalta que a união dos itens em lote único impediu que estabelecimentos menores, apesar de não possuírem estrutura para a lavagem de caminhões e ônibus, pudessem fornecer os serviços de lavagem de motos e veículos leves, fator que demonstra a restrição à competitividade.

21. Relata, ainda, no tópico 2.1.5 do relatório preliminar, que a SEGES **realizou nova pesquisa de preço**, durante o trâmite do Pregão Eletrônico nº 048/2015, visando adequar os preços dos itens 1 e 2 (lavagens simples de veículos leves/utilitários e camionetes/pick-ups e vans) aos valores da proposta, itens esses que, juntos, somam mais de 70% do total das lavagens previstas.

22. De acordo com os documentos juntados aos autos, após o julgamento dos recursos com relação à inabilitação das empresas, o Secretário de Estado de Gestão declarou habilitado o próximo licitante na ordem de classificação, a empresa vencedora Eduardo Ramos Barbosa – ME.

23. Após tentativas de negociações dos preços com a empresa participante, o pregoeiro identificou que os preços ofertados pela participante se mantinham superiores ao estimado pela SEGES com relação aos itens 1 e 2, razão pela qual encaminhou informação técnica relatando os fatos e encaminhando para

5 Página 12 do Relatório Técnico Preliminar – Doc. Digital nº 213135/2016.



realização de nova pesquisa de mercado⁶.

24. Realizada a nova pesquisa de preço⁷, na qual apurou-se valores superiores ao da proposta, o Secretário de Estado de Gestão e o Secretário Adjunto de Administração emitiram decisão declarando a empresa Eduardo Ramos Barbosa – ME como vencedora da licitação, tendo em vista que “a nova pesquisa de mercado encartada ao feito, denota a vantajosidade da contratação, porquanto retificado o preço de referência”⁸.

25. De acordo com a Secex, esse procedimento adotado pela SEGES reafirma a inadequação do critério de julgamento utilizado pelo Pregão Eletrônico nº 048/2015/SEGES. Nas palavras da Equipe de Auditoria:

Nota-se que houve nova pesquisa e reajuste de preço apenas para os dois primeiros itens. Os demais itens não foram reajustados. **Fica mais que evidente a significância destes dois itens no certame, o que reafirma o entendimento de que este procedimento licitatório não poderia ter sido realizado da forma que foi.** Existem itens de maior relevância que foram desprezados, fato que dispensou mais tempo do que se levaria caso o edital fosse melhor elaborado.

Não há que se falar em economicidade quando se modifica o valor que foi previamente estimado, o qual deveria servir de parâmetro para a condução do pregão na fase dos lances, além de servir de parâmetro para se avaliar a disponibilidade de orçamento. Desconsiderada nesse momento pela SEGES, que apresentou valor corresponde a um acréscimo de 29,24% (7.403.559,63 / 5.728.628,99) do valor autorizado.

A nova pesquisa de preço, posterior aos trâmites do certame, possuem apenas a finalidade de justificar uma contratação acima da estimativa. Da forma apresentada pela SEGES, a estimativa de preço que é a principal etapa do processo, pareceu banalizada. (Relatório técnico preliminar – tópico 2.1.5 – Doc. Digital nº 210096/2016 – página 19) - grifamos

26. Como responsáveis pela irregularidade, a Secex apontou o Sr. Ruy Carlos Castrillon Da Fonseca – Superintendente de Aquisições Governamentais, por

6 Doc. Digital nº 210096/2016 – páginas 2 a 8.

7 Doc. Digital nº 210096/2016 – páginas 12 a 18.

8 Doc. Digital nº 210096/2016 – páginas 20 a 23.



ter assinado o edital e validado o parecer técnico concordando com sua regularidade; a Sra. Narcilene Beatriz Antunes – Coordenadora de Licitações Governamentais, por ter aprovado o edital concordando com sua regularidade; o Sr. Luciano Henrique de Araújo – Elaborador do Edital, por ter elaborado o edital em desconformidade com a Lei nº 8.666/93; e a Sra. Sharlene Camila Queiroz de Oliveira – Analista Administrativo, por não mencionar a questão da divisão do objeto em seu parecer jurídico favorável.

27. Em oportunidade de **defesa**, a **Sra. Sharlene Camila Queiroz de Oliveira**, parecerista jurídico, alega que os pareceres jurídicos não vinculam o gestor público, o qual pode discordar da conclusão da assessoria jurídica, desde que fundamentada. Sustenta que sua análise como advogada parecerista se baseia nos critérios legais estabelecidos no art. 40, da Lei nº 8.666/93, e que a divisão do objeto se baseia no poder discricionário da administração pública, tendo esta entendido, no caso, mais vantajoso o não parcelamento.

28. Argumenta a ausência de má-fé, culpa grave ou erro grosseiro a justificar a responsabilização da advogada parecerista e requer pela sua exclusão como responsável pelo fato apontado como irregular.

29. Os **Srs. Ruy Carlos Castrillon Da Fonseca, Narcilene Beatriz Antunes e Luciano Henrique de Araújo** apresentaram **defesa** conjunta alegando, em síntese: que a nova pesquisa de preço buscou averiguar o reajuste do preço de mercado, tendo em vista que a primeira pesquisa foi realizada 6 meses antes; ausência de prejuízo ou dano ao erário, uma vez que os preços permaneceram abaixo dos preços de mercado e houve disputa normal no certame com quatro participantes; que a Lei nº 8.666/93 não exige apresentação obrigatória de justificativa para o não parcelamento do objeto; que o objeto possui mesma natureza (lavagem veicular); que a escolha por apenas um lote visou atrair mais participantes, além de vislumbrar economia de pessoal e de tempo; que o que se buscava era um serviço especializado, com um certo porte, para cuidar da frota de veículos do



Estado; e que a descrição do objeto em si já presumia a inviabilidade técnica e econômica da divisão.

30. Pugna pela impossibilidade de responsabilização dos servidores apontados como responsáveis, uma vez que não possuem competência para dispor de forma divergente do que consta do termo de referência, sendo que as atuações se deram de acordo com o que constava desse documento, o qual é elaborado pela Gerência de Planejamento de Aquisições - GPA (Decreto nº 806/2017 – Regimento Interno da SEGES).

31. Ao final, sustenta ausência de má-fé dos servidores, os quais atuaram acreditando na regularidade da atuação e na busca do interesse público, e requer pela exclusão de suas responsabilidades, bem como o afastamento do apontamento, tendo em vista a regularidade dos atos praticados.

32. Após análise dos argumentos da defesa, a **Secex** concluiu pelo **afastamento da responsabilidade da Sra. Sharlene Camila Queiroz de Oliveira**, parecerista jurídico, em razão da condição não vinculativa de seu parecer e da informação equivocada de que o objeto não seria de natureza divisível.

33. Com relação aos **demais responsáveis**, sugere a **manutenção** do apontamento em razão da natureza divisível do objeto, especificidade de cada veículo a ser lavado, quantitativo envolvido e restrição à participação de microempresas e empresas de pequeno porte.

34. **Passa-se a análise ministerial.**

35. O Pregão Eletrônico nº 048/2015/SEGES, iniciado em agosto de 2015 e finalizado apenas em junho de 2016, visou o registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de lava jato, a ser utilizado nos veículos oficiais que compõe a frota do Estado de Mato



Grosso, a fim de atender a demanda dos órgãos/entidade do Poder Executivo Estadual, conforme especificações e condições técnicas constantes neste edital e em seus anexos⁹.

36. O critério de julgamento escolhido pelo Poder Executivo Estadual foi o de “MENOR PREÇO UNITÁRIO DO LOTE ÚNICO”, conforme consta do preâmbulo do edital do Pregão Eletrônico nº 048/2015/SEGES.

37. Entretanto, o “Anexo I – Especificação” dividiu o objeto em **nove itens**, os quais foram especificados da seguinte maneira:

Item	Especificação	Qtdd
01	Serviço especializado em lavagem simples de veículo leve/utilitário - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar. parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, porta-malas, limpeza do painel. unidade.	41.840
02	Serviço especializado em lavagem simples de camionete/pick-up e van - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar; parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, porta-malas, limpeza do painel. unidade.	43.192
03	Serviço especializado em lavagem simples de ônibus/micro-ônibus - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar; parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, porta-malas (bagageiro), limpeza do painel. unidade.	2.237
04	Serviço especializado em lavagem simples de caminhão - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar; parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, limpeza do painel. unidade.	2.368
05	Serviço especializado em lavagem completa de veículo leve/utilitário - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar, motor e parte de baixo do veículo; parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, porta-malas, limpeza do painel; com enceramento do veículo. unidade.	5.898
06	Serviço especializado em lavagem completa de veículo camionete/pick-up e van - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar, motor e parte de baixo do veículo; parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, porta-malas, limpeza do painel; com enceramento do veículo. unidade.	4.168
07	Serviço especializado em lavagem completa de ônibus/micro-ônibus - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar, motor e parte de baixo do veículo; parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, porta-malas (bagageiro), limpeza do painel; com enceramento do veículo. unidade.	1.534
08	Serviço especializado em lavagem completa de caminhão - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar, motor e parte de baixo do veículo; parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, limpeza do painel; com enceramento do veículo. unidade.	1.434
9	Serviço especializado em lavagem simples de motocicleta. unidade.	13.440
Total:		116.111

Fonte: Relatório Técnica preliminar – página 11 – Doc. Digital nº 213135/2016.

38. Após o processamento do certame, a empresa Eduardo Ramos

⁹ Edital e demais documentos referentes ao Pregão Eletrônico nº 048/2015 disponíveis através do link: <https://aquisicoes.gestao.mt.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/central/EditalPageList.jsp>, pesquisar por número do edital.



Barbosa – ME sagrou-se vencedora da licitação com a oferta de **R\$ 5.812.364,00** (cinco milhões oitocentos e doze mil trezentos e sessenta e quatro reais), abaixo do valor estimado pela SEGES (R\$ 7.403.559,63), conforme demonstra o “Resultado de Licitação”:

Mapa Comparativo
Pregão Eletrônico 048/2015/SEGES - 2ª Sessão

LOTE ÚNICO											
EMPRESA CLASSIFICADA	ITEM	DESCRIÇÃO	QTDE	UND	VALOR UNIT. ESTIMADO	V. TOTAL ESTIMADO	V. UNIT. OFERTADO R\$	V. TOTAL OFERTADO	DESC %	DESC R\$	SITUAÇÃO
EDUARDO RAMOS BARBOSA - ME	1	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM SIMPLES DE VEÍCULO LEVE/UTILITÁRIO	41840	UN	47,50	1.987.400,00	42,00	1.757.280,00	11,58%	230.120,00	HABILITADO
	2	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM SIMPLES DE CAMIONETE/PICK-UP E VAN	43192	UN	75,00	3.239.400,00	53,00	2.289.176,00	29,33%	950.224,00	HABILITADO
	3	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM SIMPLES DE ÔNIBUS/MICROÔNIBUS	22237	UN	103,33	231.149,21	102,00	228.174,00	1,29%	2.975,21	HABILITADO
	4	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM SIMPLES DE CAMINHÃO	2368	UN	150,00	355.200,00	110,00	260.480,00	26,67%	94.720,00	HABILITADO
	5	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM COMPLETA DE VEÍCULO LEVE/UTILITÁRIO	5898	UN	60,00	353.880,00	55,00	324.390,00	8,33%	29.490,00	HABILITADO
	6	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM COMPLETA DE VEÍCULO CAMIONETE/PICK-UP E VAN	4168	UN	80,00	333.440,00	78,00	325.104,00	2,50%	8.336,00	HABILITADO
	7	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM COMPLETA DE ÔNIBUS/MICROÔNIBUS	1534	UN	210,00	322.140,00	130,00	199.420,00	38,10%	122.720,00	HABILITADO
	8	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM COMPLETA DE CAMINHÃO	1434	UN	233,33	334.595,22	130,00	186.420,00	44,28%	148.175,22	HABILITADO
	9	SERVIÇO ESPECIALIZADO EM LAVAGEM SIMPLES DE MOTOCICLETA	13440	UN	18,33	246.355,20	18,00	241.920,00	1,80%	4.435,20	HABILITADO
TOTAL					VALOR TOTAL ESTIMADO	7.403.559,63	VALOR TOTAL OFERTADO	5.812.364,00	21,49%	1.591.195,63	

Obs: Os valores estimados do itens 1 e 2 foram retificados conforme Nova Pesquisa de Preços às folhas 468/474

Fonte: SIAG – Sistema de Aquisições Governamentais -

<https://aquisicoes.gestao.mt.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/central/EditalPageList.jsp>

39. Não há no edital ou no processo administrativo, apresentação de justificativa para a adoção do critério de menor preço por lote único.

40. Apesar de a defesa sustentar a inviabilidade do parcelamento do objeto, pelo quantitativo de lavagens previstas, diferença entre os tipos de veículos a serem lavados e o valor total da ata de registro de preços, **verifica-se que o objeto era perfeitamente divisível**, conforme previsto nos itens.

41. No caso dos autos, diante da grande quantidade de lavagens (previsão de 116.111 para 12 meses - validade da ata prevista no edital¹⁰) nos veículos da frota do Estado, não há como admitir ser pertinente a afirmação de que

10 Cláusula 18.3 do Edital do Pregão Eletrônico nº 048/2015/SEGES.



não haveria interesse de outras empresas em fornecer o serviço. Caso fosse adotado o critério do “menor preço por item”, por exemplo, certamente ampliaria o alcance e interesse das empresas, aumentando a competitividade.

42. Assim, uma empresa poderia ter interesse em prestar o serviço apenas para os veículos menores e outra em fornecer apenas para os veículos maiores, por exemplo.

43. A ampliação da competitividade, conseqüentemente, poderia resultar em preços unitários menores.

44. A título de exemplificação, podemos citar o Pregão Presencial nº 25/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Confresa para registro de preços para eventual e futura contratação da prestação de serviços de lava a jato para uso pelas Secretarias do poder executivo na frota Municipal, no qual foi utilizado o critério do **menor preço por item**¹¹.

45. A Prefeitura Municipal de Tangará da Serra, no mesmo sentido, realizou o Pregão Presencial nº 063/2012 visando registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de lava jato, para atender a frota de veículos do município, no qual também se utilizou o critério do **menor preço por item**¹².

46. Verifica-se, portanto, que municípios menores com frotas muito inferiores comparativamente com a que dispõe o Estado, realizaram licitações para o mesmo objeto adotando-se o critério de julgamento pelo menor preço por item, o que reforça a conclusão de ser este o critério a ser adotado.

47. O objetivo do procedimento licitatório é maximizar a economicidade

¹¹ Edital disponível para consulta através do Portal Transparência da Prefeitura de Confresa, link: <https://sic.tce.mt.gov.br/118/assunto/listaPublicacao/id_assunto/887/id_assunto_item/3921>.

¹² Edital disponível através do link: <www.tangaradaserra.mt.gov.br/fotos_downloads/15467.pdf>.



ao passo que se espera a eficiência do prestador do serviço ou do objeto adquirido pela Administração. Portanto, não atender a economicidade é, por certo, desconsiderar a essência que permeia a licitação.

48. Nesse sentido, o artigo 23, §1º da Lei nº 8.666/93 prevê a obrigatoriedade da divisão do objeto visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, ou seja, a economicidade:

§ 1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração **serão divididas 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**. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

49. Com relação à necessidade de justificativa para o não parcelamento, o TCE/MT tem entendimento consolidado através da **Resolução de Consulta nº 21/2011**:

Resolução de Consulta nº 21/2011 (DOE, 31/03/2011) e Acórdão nº 2.291/2002 (DOE, 17/12/2002).

Licitação. Parcelamento e fracionamento. Obrigatoriedade e Definição da Modalidade. Parcelamento do objeto. Fracionamento de despesas. Critérios.

O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos:

1. **O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93;**

2. As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa. Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;

3. (...) - destacamos



50. Observa-se, então, que **o parcelamento de objeto divisível é obrigatório** sempre que se mostrar vantajoso, uma vez que atrai licitantes que seriam incapazes de fornecer o objeto total. A decisão por não parcelar, segundo a diretriz deste Tribunal de Contas, a qual deve ser obrigatoriamente observada pela unidade gestora, deve ser amplamente justificada, demonstrando a inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento.

51. O Tribunal de Contas da União, por seu turno, já sedimentou entendimento na mesma direção, observa-se:

Súmula 247 do TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (grifamos)

52. Desta forma, como bem conclui a auditoria técnica, no caso concreto não restou justificado e comprovado pelo gestor a ocorrência de prejuízo e/ou perda de economia em larga escala que fundamentasse o não parcelamento do objeto.

53. Em algumas aquisições os objetos podem (e, por vezes, devem) ser aglutinados, todavia faz-se imprescindível um estudo prévio que demonstre a economia e o efetivo ganho para Administração Pública.

54. Assim, nenhum ilícito se percebe na aglomeração dos produtos num único lote, contudo, a lei e o entendimento doutrinário e jurisprudencial (como os citados) são uníssomos em determinar a realização de um estudo antecipado, uma comprovação de que o não parcelamento desses objetos revelou-se mais vantajoso ao interesse público e, por tal razão, deixou-se de cumprir a regra, que é



parcelamento.

55. No caso dos autos, a análise efetuada pela Equipe Técnica deste Tribunal demonstra, ainda, que não houve vantajosidade no critério utilizado, vez que as empresas licitantes trabalharam os preços de forma a se manter abaixo do orçamento, sem comprometimento com o menor preço em cada item. Nesse sentido, o relatório preliminar bem elucida:

Da forma que determinou o edital, é razoável afirmar que **o objetivo de conseguir o menor preço para os serviços, na fase dos lances, não foi alcançado, uma vez que o edital deu margem para que o licitante vencedor diminuísse o valor do lote no momento dos lances, mas mantivesse alto os preços para os itens dos serviços que concentraram o maior número de lavagens.** Apesar do valor do lote ter ficado abaixo do estimado pela SEGES, a soma do valor dos itens ficou acima do esperado. **Ou seja, o edital possibilitou ao licitante fazer jogo de planilhas, alterar o valor dos itens do lote de forma a ter maior vantagem econômica para si.** Essa situação levou o pregoeiro a intervir e negociar o valor dos itens com o licitante vencedor, de forma que ficasse o mais próximo ao valor estimado pela SEGES. Outro ponto relevante a ser destacado é que, por mais que se trate de Ata de Registro de Preço, **o número total de lavagens é extremamente alto para ser realizado por um único estabelecimento.** Considerando que as lavagens ocorram de sexta a sábado, seriam em torno de 387 lavagens dia.

56. Do exposto, verifica-se que a disputa aberta por itens desencadearia, necessariamente, em preços melhores em cada tipo de lavagem, o que não ocorreu na licitação em análise, não sendo possível visualizar ganho de escala ou economia na contratação por preço global a justificar a escolha da gestão.

57. Exatamente nesse ponto que se fundamenta a presente irregularidade. Pois, além de não haver o parcelamento do objeto (menor preço por item, por exemplo), o gestor não apresentou quaisquer pesquisas que justificassem o descumprimento da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) e seus desdobramentos.

58. Importante registrar, outrossim, que a **nova pesquisa de preços** realizada pela SEGES durante o processamento do certame apresenta-se **irregular**,



porquanto foi realizada com o único objetivo de adequar o valor estimado ao valor da proposta apresentada pela empresa Eduardo Ramos Barbosa – ME. Veja-se:

Item	Especificação	Valor inicialmente estimado	Valor do menor preço alcançado pelo licitante após negociação	Valor estimado após nova pesquisa de mercado	Valor proposta final
01	Serviço especializado em lavagem simples de veículo leve/utilitário - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar. parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, porta-malas, limpeza do painel. Unidade.	R\$ 35,00	R\$ 42,00	R\$ 47,50	R\$ 42,00
02	Serviço especializado em lavagem simples de camionete/pick-up e van - parte externa: pintura, caixa de roda, caixa de ar; parte interna: aspiração dos bancos, carpetes do interior do veículo, porta-malas, limpeza do painel. unidade.	R\$ 48,33	R\$ 53,00	R\$ 75,00	R\$ 53,00

Fonte: Informações e valores colhidos do Relatório Técnico Preliminar – Doc. Digital nº 213135/2016 – tópico 2.1.5

59. Conforme demonstra a tabela acima, a realização de nova pesquisa de mercado objetivou, unicamente, adequar o valor estimado ao valor da proposta, e não o contrário.

60. Destaca-se que a adequação do valor da proposta ao valor estimado é que deveria ser o objetivo do certame, **não havendo previsão legal que autorize a realização de nova pesquisa de mercado após a fase de lances, tampouco nova pesquisa para apenas parte dos itens, o que leva a conclusão que o procedimento adotado pela SEGES no Pregão Eletrônico nº 046/2015 encontra-se eivado de ilegalidade.**

61. Nesse sentido entendeu o TCU com relação a aplicação do Decreto



Federal nº 5.450/2005:

Enunciado:

O envio dos processos de pregão eletrônico para pesquisa de mercado após a fase de lances descumpra o art. 25, caput e § 5º, do Decreto 5.450/2005.

(Acórdão 375/2017 – Plenário – Data da sessão: 08/03/2017 – Relator: BRUNO DANTAS) - grifamos

62. Ressalta-se que a regra do art. 25, §5º, do Decreto Federal nº 5.450/2005, foi repetida, em termos semelhantes, pelo Decreto Estadual nº 7.217/2006, art.31, XIV. Veja-se:

DECRETO FEDERAL Nº 5.450/2005:

art. 25. §5º - Se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subsequente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital.

DECRETO ESTADUAL Nº 7.217/2006:

art. 31, inciso XIV – se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a oferta subsequente, verificando a sua aceitabilidade e procedendo à habilitação do proponente, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor e a ele adjudicado o objeto do certame;

63. Sendo assim, licitar lavagem de motos, carros, camionetes, vans, ônibus e caminhões em lote único apresenta-se irrazoável, além de afrontar a legislação e a jurisprudência pertinentes, razão pela qual deve ser mantida a irregularidade **GB04** com relação ao **Pregão Eletrônico nº 048/2015/SEGES**.

64. Ademais, conforme demonstrado acima, a realização de nova pesquisa de mercado após a fase de lances descumpra o art. 31, XIV, do Decreto Estadual nº XIV, razão pela qual o **Ministério Público de Contas** sugere que seja determinada a **anulação do Pregão Eletrônico nº 046/2015, porquanto o procedimento encontra-se eivado de ilegalidade, impedindo que a SEGES**



efetue a prorrogação ou mantenha novas contratações com base na Ata de Registro de Preços decorrente deste procedimento licitatório, tendo em vista a ausência de vantajosidade no critério de julgamento escolhido, o que se visualiza pela análise dos preços unitários das lavagens efetuados pela Secex, demonstrando que não houve ganho de escala ou economia na contratação por preço global.

2.3. Responsabilização

65. Conforme exposto anteriormente, a Secex apontou como responsáveis pela irregularidade **GB04** quatro servidores:

- 1) **Ruy Carlos C. Da Fonseca** (Superintendente de Aquisições Governamentais)
- 2) **Narcilene Beatriz Antunes** (Coordenadora de Licitações Governamentais)
- 3) **Luciano Henrique de Araujo** (Elaborador do Edital)
- 4) **Sharlene Camila Queiroz de Oliveira** (Analista Administrativo – Advogada Pública)

66. Com relação a **responsabilização** dos servidores públicos apontados no relatório preliminar, o **Ministério Público de Contas discorda da conclusão da Secex em afastar a responsabilidade da parecerista jurídico, Sra. Sharlene Camila Queiroz de Oliveira.**

67. Com efeito, o art. 32 da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB)¹³ determina a responsabilização do advogado e/ou parecerista jurídico que, no exercício de suas funções, pratica atos com dolo ou culpa.

68. Da mesma maneira, o art. 186 do Código Civil dispõe que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”, e mais,

¹³ **Lei nº 8.906/1994 – Art. 32.** O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa.



impõe a obrigação de reparar o dano causado em seu art. 927¹⁴.

69. Nesse sentido, o parecer jurídico emitido sobre as minutas de editais de licitação ou contratos administrativos tem natureza obrigatória, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, e como tal, enseja **responsabilização do parecerista por erros graves ou omissões em seus posicionamentos.**

70. Inclusive, isto é o que se verifica da jurisprudência deste Tribunal:

Responsabilidade. Solidariedade. Parecerista jurídico. Fracionamento ilícito de despesas.

1. Nas situações em que a emissão de parecer jurídico sobre atos inerentes a procedimento licitatório seja obrigatória (art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666/93), **o parecerista jurídico pode ser responsabilizado por eventuais erros graves ou omissões em seus posicionamentos.**

2. O parecerista jurídico é responsável solidário com o gestor competente quando sua manifestação acarretar o fracionamento ilícito de despesas, decorrente da aprovação, no parecer, de licitação em modalidade menos complexa sem a verificação da existência de certame anterior com o mesmo objeto. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Moisés Maciel. Acórdão nº 108/2016-TP. Julgado em 08/03/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 18/03/2016. Processo nº 13.858-4/2013). (grifo nosso)

71. Ainda em relação à atuação do Tribunal de Contas quanto à responsabilização dos procuradores e/ou advogados quando da emissão de pareceres jurídicos nos processos licitatórios, esta decorre do art. 71, inciso II, da Constituição da República, na qual responsabiliza aqueles que “derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário”.

72. Certo é que o parecerista jurídico não é ordenador de despesas, tampouco pratica atos de gestão, entretanto, sua atuação com base no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, quando da emissão de pareceres para exame e

14 **Código Civil – Art. 927.** Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.



aprovação de minutas de editais e contratos administrativos, assume a responsabilidade juntamente com os demais responsáveis.

73. Assim, ainda que não caiba ao parecerista jurídico decidir ou não acerca do parcelamento do objeto, **cabia à servidora constar em seu parecer a necessidade de justificativa da Administração Pública para o não parcelamento do objeto, ou seja, exigir a demonstração das causas para o não cumprimento do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, conforme determina a Resolução de Consulta TCE/MT nº 021/2001.**

74. De todo o exposto, diante da omissão no parecer jurídico do Pregão Eletrônico nº 048/2015, sugere-se a **manutenção da responsabilidade da Sra. Sharlene Camila Queiroz de Oliveira** (Analista Administrativo – Advogada Pública), aplicando-se **multa regimental**, nos termos do art. 75, III, da LOTCE/MT c/c art. 2º, II, da Resolução Normativa nº 17/2016, em razão da irregularidade apontada no **item GB04**.

75. Opina ainda pela expedição de **recomendação** aos responsáveis pela emissão de pareceres jurídicos em licitações no âmbito da Secretaria de Estado de Gestão para que incluam em seus pareceres a análise acerca da existência de justificativa para o não parcelamento do objeto, conforme determina a Resolução de Consulta TCE/MT nº 021/2001.

76. Com relação aos demais responsáveis apontados pela Equipe Técnica, em consonância com a Secex, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **manutenção das suas responsabilidades**, haja vista serem os responsáveis pela condução do procedimento referente ao Pregão Eletrônico nº 048/2016: o Sr. Ruy Carlos Castrillon Da Fonseca (Superintendente de Aquisições Governamentais), por ter assinado o edital¹⁵ e assinado o Termo de Adjudicação e Homologação do

15 Doc. Digital nº 210089/2016 – página 18.



certame¹⁶; a Sra. Narcilene Beatriz Antunes (Coordenadora de Licitações Governamentais), por ter aprovado o edital concordando com sua regularidade¹⁷; o Sr. Luciano Henrique de Araújo (Elaborador do Edital), por ter elaborado o edital em desconformidade com o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93¹⁸.

77. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas sugere a **aplicação de multa** aos **Srs. Ruy Carlos Castrillon Da Fonseca, Narcilene Beatriz Antunes e Luciano Henrique de Araújo**, nos termos do art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT.

78. Opina, ainda, pela **expedição de recomendação** para que a atual gestão observe o artigo 23, §1º, bem como o teor da Resolução de Consulta TCE/MT nº 21/2011 e Súmula nº 247 do TCU, procedendo o parcelamento das aquisições futuras, quando se demonstrarem viáveis, demonstrando, quando for o caso, a inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento dos objetos divisíveis, bem como que o parecer jurídico efetue a análise, de forma expressa, acerca da adequação do critério de julgamento utilizado pela Administração no certame.

3. CONCLUSÃO

23. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições essenciais às funções de fiscalização e controle externo (art. 51 da Constituição do Estado de Mato Grosso), **manifesta-se:**

a) pela aplicação de multa aos Srs. Ruy Carlos Castrillon Da Fonseca (Superintendente de Aquisições Governamentais), **Narcilene Beatriz Antunes** (Coordenadora de Licitações Governamentais), **Luciano Henrique de Araújo** (Elaborador do Edital) e **Sharlene Camila Queiroz de Oliveira** (Analista

16 Doc. Digital nº 210096/2016 – página 26.

17 Doc. Digital nº 210089/2016 – página 18.

18 Idem.



Administrativo – Advogada Pública), nos termos do art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, em razão do não parcelamento do objeto do Pregão Eletrônico nº 048/2015/SEGES, e ausência de apresentação de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível nos autos do certame licitatório – **achado de auditoria nº 1 (GB04)**;

b) pela determinação (art. 22, §1º, da LOTCE/MT) de anulação do Pregão Eletrônico nº 046/2015, porquanto o ato de enviar o processo para pesquisa de mercado após a fase de lances, buscando adequar os valores estimados aos valores da proposta, descumpra o art. 31, inciso XIV, do Decreto Estadual nº 7.217/2006, além da evidência de que o não parcelamento do objeto (pela ausência de adoção do menor preço por item) prejudicou a obtenção da melhor proposta e restringiu a competitividade do certame, devendo a SEGES ficar impedida de efetuar a prorrogação ou manter novas contratações com base na Ata de Registro de Preços decorrente deste procedimento licitatório desde a publicação do acórdão;

c) pela expedição de recomendação (art. 22, §2º, da LOTCE/MT) à atual gestão, em atenção ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88), para que:

c.1) para os responsáveis pela emissão de pareceres jurídicos em licitações incluam em seus pareceres a análise acerca da existência de justificativa para o não parcelamento do objeto, conforme determina a Resolução de Consulta TCE/MT nº 021/2001 - **achado de auditoria nº 1 (GB04)**;

c.2) observe o artigo 23, §1º, bem como o teor da Resolução de Consulta TCE/MT nº 21/2011 e Súmula nº 247 do TCU, procedendo o parcelamento das aquisições futuras, quando se demonstrarem viáveis, demonstrando, quando for o caso, a inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento dos objetos divisíveis, bem como que o parecer jurídico efetue a análise, de forma expressa,



acerca da adequação do critério de julgamento utilizado pela Administração no certame – **achado de auditoria nº 1 (GB04)**;

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 08 de junho de 2017.

(assinatura digital¹⁹)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral Substituto

¹⁹ - Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.