



PROCESSO Nº : 15.906-9/2017
INTERESSADOS : PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCAS DO RIO VERDE
: FLORI LUIZ BINOTTI
ADVOGADO : ALDO JOSÉ DALLABRIDA ALMEIDA (OAB/MT 17.342)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

RAZÕES DO VOTO

27. No que tange à irregularidade referente ao não parcelamento do objeto licitatório (**GB 01 – subitem 1.1**); à ausência de estimativa das quantidades mínimas e máximas a serem licitadas, ainda que incerta a quantidade de bens a serem utilizados, no Termo de Referência (**GB 01 – subitem 1.2**); à ausência de especificação do custo unitário e dos quantitativos das peças no Termo de Referência e Orçamentos, com prejuízo à comparabilidade dos preços contratados com os preços de mercado (**GB 01 – subitem 1.3**); e consta incorretamente nos Termos de Referências como base de preços o Sistema Audatex e Preço de Mercado, quando deve utilizar preço de fabricante para utilizar percentual de desconto (**1. GB 01 – subitem 1.4**), coaduno com a Unidade de Instrução e o Ministério Público de Contas quanto a sua manutenção.

28. A presente Representação trata do Pregão Presencial nº 14/2017, do qual decorreu a Ata de Registro de Preços nº 13/2017, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica para execução de serviços e fornecimento de peças para manutenção preventiva e corretiva de veículos operacionais (automóveis leves, camionetes, ambulâncias, ônibus, caminhões, motos, máquinas agrícolas e pesadas), independente de marca e categoria para atendimento da frota de veículos do Município de Lucas do Rio Verde.

29. É importante registrar que a vigência de 12 (doze) meses da Ata de Registro de Preços decorrente do referido procedimento licitatório já se encerrou, uma vez



que ela foi assinada em janeiro/2017 (fls. 1/7 - Doc. nº 177204/2017).

30. Ressalta-se que o Pregão é uma modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, cujo artigo 9º da Lei nº 10.520/2002 prevê a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993.

31. Na esfera federal, a matéria é regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000. Na seara do Estado de Mato Grosso, a modalidade foi normatizada pelo Decreto nº 840/2017. Já no Município de Lucas de Rio Verde, a modalidade é tratada no Decreto Municipal nº 2.549/2013¹.

32. No que tange ao apontamento constante no **subitem 1.1**, a Unidade de Instrução apontou no Relatório Preliminar de Auditoria (fls. 6/7 - Doc. nº 176713/2017) que não houve o parcelamento do objeto, juntando-se de forma indevida no mesmo lote serviços e aquisição de peças para manutenção e prevenção de veículos (automóveis leves, camionetes, ambulâncias, ônibus, caminhões, motos, máquinas agrícolas e pesadas).

33. Consta nos autos (fls. 35/47 – Doc. nº 177207/2017) Termo de Referência, apresentando 20 (vinte) lotes, contendo serviços e peças.

34. Registro que o parcelamento do objeto, veiculado no §1º, do artigo 23, da Lei nº 8.666/93², é regra nos procedimentos licitatórios e visa ampliar a competitividade e gerar economia para os cofres públicos.

35. A Resolução de Consulta nº 21/2011 deste Tribunal orienta os gestores

¹ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mt/l/lucas-do-rio-verde/decreto/2013/254/2549/decreto-n-2549-2013-regulamenta-a-modalidade-de-licitacao-denominada-pregao-na-forma-presencial-e-por-meio-da-utilizacao-de-recursos-de-tecnologia-da-informacao-eletronico-bem-como-a-possibilidade-de-adocao-do-sistema-de-registro-de-precos>

² 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.



acerca da essencialidade do parcelamento do objeto, inclusive de se confeccionar estudo de viabilidade técnica e econômica para não efetuá-lo, vejamos:

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. As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;

4. Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício;

5. Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;

6. A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;

7. O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;

8. O gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa;

9. O ramo de atividade da empresa licitante deve ser compatível com o objeto da licitação e sua definição não está vinculada, necessariamente, ao subelemento de despesas;

10. A contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a



modalidade licitatória, isoladamente. (grifei)

36 Nessa mesma linha de raciocínio, trago à baila os Acórdãos nºs 297/2016-TP e 1.162/2014-TP, veiculados na Consolidação de Estendimentos Técnicos deste Tribunal:

Licitação. Não parcelamento do objeto. Inviabilidade técnica e/ou econômica.

É possível o não parcelamento do objeto licitado na contratação de serviços em que restem demonstrados o risco de perda da economia de escala, o possível aumento dos custos de mobilização e/ou das dificuldades no gerenciamento dos serviços prestados por mais de uma contratada, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão nº 297/2016-TP. Julgado em 24/05/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/06/2016. Processo nº 1.613-6/2014).

Licitação. Obrigatoriedade de parcelamento do objeto. Não parcelamento com justificativa de inviabilidade técnica e/ou econômica.

É obrigatória a previsão de parcelamento de objeto divisível em edital de processo licitatório, consistente na admissão de adjudicação por item e não por preço global, tendo em vista o objetivo de propiciar ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a item ou unidades autônomas, ressalvadas as situações nas quais se justifique a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento, mediante comprovação de prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto a ser contratado ou de perda da economia de escala. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão nº 1.162/2014-TP. Julgado em 10/06/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 04/07/2014. Processo nº 7.726-7/2013).

37. Não é outro o entendimento consolidado na Súmula nº 247, do Tribunal de Contas da União e na jurisprudência veiculada no seu Manual de Licitações e Contratos³, abaixo transcritos:

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.

³ <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>



Súmula nº 247

Em consonância com o disposto nos arts. 3o, § 1o, inciso I, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei no 8.666/1993, incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do procedimento licitatório.

Acórdão nº 839/2009 Plenário (Sumário)

O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei no 8.666/1993.

Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico a Administração.

Acórdão nº 3041/2008 Plenário (Sumário)

O parcelamento do objeto da licitação é obrigatório quando técnica e economicamente viável, devendo a Administração, em qualquer caso, fundamentar sua opção.

Acórdão nº 2389/2007 Plenário (Sumário)

É obrigatório o parcelamento do objeto, quando este tem natureza divisível, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade.

Acórdão nº 1842/2007 Plenário (Sumário)

Faca constar dos autos do processo licitatório, quando não aplicável a divisão de determinados serviços para fins de licitação, a devida justificativa quanto a inviabilidade técnico-econômica do parcelamento.

Observe o disposto no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/1993, realizando o parcelamento do objeto, quando configurada a viabilidade técnica e econômica, com base em estudos técnicos que indiquem a alternativa de divisão que melhor atenda aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Acórdão nº 2864/2008 Plenário

Faca constar do procedimento licitatório, sempre que não houver parcelamento do objeto, a devida justificativa quanto a inviabilidade técnica e econômica de fazê-lo, segundo o art. 23, § 1º, da Lei no 8.666/1993, e a Súmula no 247 do TCU.

Acórdão 2625/2008 Plenário

38. Assim, o não parcelamento do objeto exige a demonstração de que essa opção não é a mais vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do supracitado § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/1993.



39. Por conseguinte, a opção pela contratação de uma única empresa para prestação dos serviços e fornecimento de peças deveria ter sido acompanhada de justificativa, demonstrando que o parcelamento implicaria em perda de eficiência e prejuízo técnico-econômico à Administração. Todavia, como reconheceu a própria defesa, não houve justificativa no momento oportuno.

40. A alegação da defesa referente à suposta ausência de prejuízo não possui o condão de afastar a irregularidade, visto que ela trata do descumprimento de comando legal. Ademais, com relação aos precedentes citados, registro que eles não se assemelham ao presente caso, bem como não revelam que essa prática é utilizada como regra na Administração Pública. Vale acrescentar, ainda, que eventuais vícios detectados em outros procedimentos não podem ser utilizados como justificativa para o cometimento de outros.

41. No Pregão Presencial nº 14/2017⁴ e no Pregão Eletrônico nº 6/2017⁵, respectivamente, da Prefeitura Municipal de Nova Mutum e Rosário Oeste, os serviços licitados não foram contratados em um único lote.

42. No Pregão Eletrônico nº 2/2016⁶ do Ministério da Cultura, no Pregão

⁴ Registro de preços para futura e eventual contratação de serviços mecânicos, parte elétrica, tapeçaria e acessórios, funilaria e pintura para manutenção de veículos leves, médios e utilitários, independente de marca.

⁵ Contratação de pessoa jurídica pelo critério do maior percentual de desconto, com base no valor das peças das montadoras, consultadas por intermédio de sistema de banco de dados atualizado - Audatex ou similares e /ou preço de mercado para aquisição de peças genuínas ou originais de primeira linha, suprlmentos e acessórios para os veículos leves, médios e pesados, independente de marca e categoria e contratação de empresa para prestar serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos leves, médio e maquinas, do tipo menor preço hora trabalhada para atendimento da frota de veículos do município.

⁶ Contratação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva em veículos automotores, por demanda, com fornecimento de peças de reposição e acessórios originais, genuínos ou similares que atendam às recomendações dos fabricantes, na frota do Ministério da Cultura - MinC, no Distrito Federal, nas condições e especificações descritas neste Termo de Referência.

Edital disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/776254/1319735/Edital+do+PE+n%C2%BA%2002.2016+-+Manuten%C3%A7%C3%A3o+preventiva+e+corretiva+de+ve%C3%ADculos.pdf/c299dbbc-43dd-45a0-bdca-2131a604a100>



Eletrônico nº 2/2017⁷ da Fundação Escola Nacional de Administração Pública e no Pregão Eletrônico nº 5/FUNAI/2016⁸, os objetos contemplaram os serviços em um único lote, todavia, houve justificativa expressa nos Editais.

43. Quanto ao Edital do Pregão Presencial nº 21/2014 da Prefeitura Municipal de Borborema/SP, de fato verifico que o objeto contemplava os dois serviços em um único lote, no entanto, registro que ele foi republicado com a devida correção⁹.

44. Assim sendo, mantenho o apontamento do subitem 1.1, com determinação à atual gestão da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde para que efetue, em regra, o parcelamento do objeto da licitação, devendo a opção pelo não parcelamento ser devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório, nos termos do artigo 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e da orientação contida na Resolução de Consulta nº 21/2011 deste Tribunal.

45. No que tange ao **subitem 1.2** a Unidade de Instrução apontou (fls. 8/10 - Doc. nº 176713/2017) que não houve estimativa das quantidades mínimas e máximas a serem licitadas no Termo de Referência.

46. Em consulta ao Sistema APLIC, referente ao exercício de 2017, constata-se que foi empenhado o valor de R\$ 685.992,76 (seiscentos e oitenta e cinco mil, novecentos e noventa e dois reais e setenta e seis centavos), liquidado o valor R\$

⁷Contratação de serviços continuados de manutenção em veículos automotores, por demanda, com fornecimento de peças de reposição e acessórios originais, genuínos, primeira linha ou similares, na frota da Escola Nacional de Administração Pública - Enap, serviços de lavagem e higienização, e ainda borracharia, bem como serviço de guincho em regime de plantão 24 (vinte e quatro) horas, 7 (sete) dias da semana, nas condições e especificações descritas neste Termo de Referência.

Edital Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/52930/14478222/Edital+PE+2-2017+-+Manuten%C3%A7%C3%A3o+Veicular.pdf/0025fb73-09bd-485d-8e7c-f3baab5d7c0d>

⁸Prestação de serviço de manutenção preventiva, corretiva e assistência técnica para os veículos pertencentes à frota oficial da Sede da Funai, compreendendo: troca de óleo, mecânica, elétrica e lanternagem em geral, funilaria, borracharia, vidraçaria, capotaria, pintura, baterias e pneumático, com fornecimento de peças genuínas, originais e/ou similares e de materiais necessários ao perfeito funcionamento, conforme quantitativos e especificações constantes neste Edital e seus Anexos. Edital disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/seprol/2016/Sede/editalmanutencaoacorretivaepreventiva.pdf>

⁹Disponível em: http://borborema.sp.gov.br/?page_id=7945



682.590,91 (seiscentos e oitenta e dois mil, quinhentos e noventa reais e noventa e um centavos) e pago o montante de R\$ 669.549,05 (seiscentos e sessenta e nove mil, quinhentos e quarenta e nove reais e cinco centavos), referente ao Pregão Presencial nº 14/2017.

47. A Lei de Licitações estabelece a obrigatoriedade de inclusão no objeto da licitação de fornecimento de materiais e serviços das quantidades a serem adquiridas, bem como do orçamento estimado no Edital, nos termos dos artigos 7º, §4º e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

Art. 7º (...)

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

Art. 40. O edital conterá 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:**

(...)

§2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II- orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (grifo nosso)

48. Não é outro o entendimento deste Tribunal de Contas, no sentido da obrigatoriedade dessa especificação, mesmo que haja incerteza das quantidades a serem requisitadas durante a execução contratual, conforme se verifica da Resolução de Consulta nº 9/2016, abaixo transcrita:

LICITAÇÕES. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP. AUSÊNCIA TOTAL DE QUANTITATIVO. IMPOSSIBILIDADE. **É obrigatório, no momento da elaboração do termo de referência, estimar as quantidades mínimas e máximas a serem licitadas, ainda que incerta a quantidade de bens a serem demandados durante a execução contratual decorrente do SRP,** em respeito aos artigos 7º, § 4º, e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993. LICITAÇÕES. REGISTRO DE



PREÇOS. PEÇAS AUTOMOTIVAS. FORMAÇÃO DE PREÇOS DE REFERÊNCIA NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS. Na ausência de sistema eletrônico equivalente à tabela do fabricante, é recomendável que a Administração amplie ao máximo a pesquisa de preços, e, se necessário, altere a modalidade da licitação para ampliar a concorrência e obter maiores vantagens. (grifei)

(Resolução de Consulta nº 9/2016, Plenário, Rel. Cons. Valter Albano, Processo nº 3.433-0/2016, DOC/TCE-MT 20/04/2016)

49. Com efeito, a discriminação do quantitativo a ser adquirido interfere diretamente no valor a ser contrato, sendo assim, é imprescindível para que os interessados em participar do certame avaliem se possuem condições de atender ao quantitativo exigido pela Administração, bem como para que possam apresentar propostas de preços mais vantajosas ao interesse público.

50. No caso em tela, não é possível constatar a estimativa da quantidade de serviço e/ou produto que será adquirida, restando caracterizado o apontamento do subitem 1.2.

51. O argumento da defesa de que não havia condições técnicas à época de prever os quantitativos carece de fundamento, uma vez que o ente público tem obrigação de manter o controle individualizado dos custos de manutenção da frota, consoante Súmula nº 7¹⁰ desta Corte de Contas.

52. Diante disso, mantenho o apontamento com determinação à atual gestão para que elabore os Editais de Pregão para Registro de Preços com a adequada quantificação do objeto, conforme disposto nos artigos 7º, § 4º c/c 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como no art. 3º, II, da Lei 10.520/2002.

53. Com relação ao **subitem 1.3**, consta nos autos (fls. 9/10 - Doc. nº 176713/2017) que não houve especificação do custo unitário e dos quantitativos das peças no Termo de Referência e Orçamentos, com prejuízo à comparabilidade dos preços

¹⁰ É obrigatório o registro analítico da frota e a promoção do controle individualizado dos custos de manutenção e de abastecimento de cada veículo.



contratados com os preços de mercado.

54. Frisa-se que é dever do agente público discriminar os itens a serem contratados, acompanhados da respectiva pesquisa do valor mercadológico, com o intuito de identificar a modalidade licitatória adequada, a disponibilidade de recursos orçamentários, aferir a aceitabilidade das propostas apresentadas pelos licitantes e assegurar a vantajosidade da licitação para a Administração Pública, em atenção às disposições contidas no artigo 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 e nos artigos 7º, §2º, 14 e 40, 2º, II, da Lei nº 8.666/1993:

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

(...)

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

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**;

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 40. (...)

§2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

II - **orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários**; (grifei)

55. Nesse sentido é a orientação contida na Resolução de Consulta nº 20/2016-TP deste Tribunal de Contas:

Resolução de Consulta nº 20/2016-TP (DOC, 26/08/2016). Licitação. Aquisições públicas. Balizamento de preços. [Revoga a Resolução de Consulta nº 41/2010]

1. A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve ser realizada adotando-se amplitude e rigor metodológico proporcionais à



materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, devendo-se considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

2. Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

56. De igual modo, cito como precedente a seguinte decisão proferida por mim e divulgada na Consolidação de Estendimentos Técnicos deste Tribunal:

Licitação. Valor de referência. Pesquisa de preços. Comprovação documental.

A administração deve, previamente à abertura de licitação, realizar pesquisa de preços de mercado para definição do valor de referência do objeto licitado. A indicação do valor de referência do objeto licitado, sem comprovação documental de pesquisa de preços de mercado que o sustente, configura afronta ao disposto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha. Acórdão nº 58/2015-SC. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. Processo nº 1.997-6/2014).

57. Vale registrar que nas licitações de manutenção de frota, o ente público pode utilizar-se de sistemas eletrônicos, como por exemplo Audatex e Good Card, nos quais são disponibilizadas informações atualizadas do mercado de fornecimento de peças automotivas e mão de obra especializada, ou, ainda, de pesquisa de mercado.

58. Nesse sentido, a Resolução de Consulta nº 22/2010 deste Tribunal reconhece a possibilidade de adoção de tabela de preços de sistemas eletrônicos, porém, destaca a necessidade de verificação dos valores, senão vejamos:

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPUTANGA. CONSULTA. LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE TABELA DE PREÇOS. TABELA DE PREÇOS DE FABRICANTE OU DE SISTEMA ELETRÔNICO EQUIVALENTE. PREÇOS COMPATÍVEIS COM OS PRATICADOS NO MERCADO. O ente público pode realizar procedimento licitatório utilizando como valor de



referência, tabela de preços de fabricante ou de sistema eletrônico equivalente, para registro de preços de maior percentual de desconto sobre a referida tabela, desde que os valores estejam de acordo com os praticados no mercado. (grifei)

(Resolução de Consulta nº 22/2010, Rel. Cons. José Carlos Novelli, Processo nº 21.881-2/2009, DOC/TCE-MT 29/04/2010)

59. Contudo, não basta a simples opção pela utilização de tabela de preços de fabricante ou de sistema eletrônico equivalente, é imprescindível que o gestor realize a estimativa dos valores a serem dispendidos nas futuras contratações a partir dos valores gastos nos exercícios anteriores, indicando os elementos técnicos utilizados em suas estimativas, tais como: demonstrativos de exercícios anteriores, registros de controle de serviços e reparos realizados, informações sobre as condições e o estado de conservação dos veículos, informações sobre eventuais alterações quantitativas e/ou qualitativas da frota, variações nos preços das peças etc.

60. No procedimento sob exame, apesar de o Termo de Referência prever que a cotação de preços será realizada com base no Sistema Audatex ou em pesquisa de mercado, ela foi realizada de forma genérica, tão somente com o percentual mínimo de desconto a ser concedido sobre o valor das peças, sem a descrição de quantidade, modelo ou custos individualizados.

61. Do mesmo modo, o Termo de Referência limitou-se a estipular o valor máximo da mão de obra dos serviços por hora trabalhada.

62. Desse modo, mantenho o apontamento do **subitem 1.3**, com determinação à atual gestão da Prefeitura Municipal e Lucas do Rio Verde para que (i) não sendo possível a quantificação do objeto, apresente planilha de estimativa de preços, indicando os elementos técnicos utilizados nas estimativas, de modo a constar um valor base no Termo de Referência e evitar contratações com preços variáveis durante a vigência da ata de registro de preços (artigo 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993); e (ii) realize consulta de preços prévia a abertura da licitação, nos termos do artigo 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 e



no artigo 7º, §2º, II, c/c artigo 14 e artigo 40, 2º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como na Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal.

63. Em relação ao **subitem 1.4**, a Unidade de Instrução questionou no Relatório Preliminar de Auditoria (fls. 11/12 – Doc. nº 176713/2017) o fato de constar incorretamente nos Termos de Referências como base de preços o Sistema Audatex e Preço de Mercado, quando o correto seria utilizar preço de fabricante para utilizar percentual de desconto.

64. Nesse ponto, cabe aclarar que o ente licitante pode utilizar como parâmetro o valor de referência em tabela de preços sistema eletrônico, no caso em tela, Audatex, para registro de preços de maior percentual de desconto sobre as tabelas, desde que os valores estejam de acordo com os praticados no mercado, nos termos da já citada Resolução de Consulta nº 22/2010-TP¹¹.

65. No entanto, da análise detida dos autos não é possível constatar a efetiva pesquisa de preços, de modo a apurar a vantajosidade da Administração, pois a defesa limitou-se a apresentar o orçamento de um veículo, quando a licitação refere-se a diferentes tipos de veículos e peças.

66. Ademais, não assiste razão ao afirmar que a verificação do valor de mercado deve ser realizada somente a cada aquisição, pois é dever da Administração Pública efetuar-la periodicamente até mesmo para garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos dos artigos 40, XI, e 50, III, da Lei nº 8.666/93.

67. Como visto alhures, é dever do gestor realizar a estimativa dos valores a serem dispendidos nas futuras contratações a partir dos valores gastos nos exercícios anteriores.

¹¹ O ente público pode realizar procedimento licitatório utilizando como valor de referência, tabela de preços de fabricante ou de sistema eletrônico equivalente, para registro de preços de maior percentual de desconto sobre a referida tabela, desde que os valores estejam de acordo com os praticados no mercado.



68. Portanto, mantenho o apontamento do subitem 1.4, com a determinação já citada no subitem anterior.

69. No tocante à responsabilização dos agentes públicos, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União¹², consubstanciada no Acórdão nº 247/2002-Plenário, ela deve estar embasada em provas de que sua conduta, comissiva ou omissiva, tenha sido decisiva para a ocorrência da irregularidade.

70. Nessa vertente, da análise das condutas dos agentes públicos responsáveis pelo apontamento acima, podem ser individualizadas e comprovadas da seguinte forma:

a) o Sr. Aldo José Dallabrida, assessor jurídico, emitiu Parecer (fls. 18/19 – Doc. nº 177207/2017) aprovando a minuta do Edital eivada de vícios que transgridem diretamente a legislação correlata, bem como as orientações deste Tribunal, sem qualquer justificativa que amparasse interpretação diversa, e

b) Sr. Flori Luiz Bonitti, Prefeito Municipal, responsável pela homologação do certame maculado de vícios grosseiros.

71. Especificamente sobre a responsabilidade do Prefeito Municipal, ressalto que, como regra, a autoridade que homologa a licitação responde pelos vícios existentes, com exceção tão somente daqueles vícios ocultos de difícil percepção (Acórdãos nºs 3.389/2010, 1.457/2010 e 787/2009 do Plenário do Tribunal de Contas da União), fato não constatado nos autos.

72. Assim sendo, mantenho a irregularidade desdobrada nos apontamentos dos subitens 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 e, considerando os apontamentos irregulares em conjunto, aplico multa de 10 UPF's/MT a cada um dos responsáveis, Srs. Flori Luiz

¹² Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos Disponível em : <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/responsabilizacao-de-agentes-segundo-a-jurisprudencia-do-tcu-uma-abordagem-a-partir-de-licitacoes-e-contratos-aulas-1-a-5.htm>



Bonitti e Aldo José Dallabrida, com as determinações constantes nos apontamentos acima.

73. No tocante à irregularidade de não previsão da cota de 25% para as microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições de bens de natureza divisível em desacordo ao inciso III, do artigo 48, da Lei Complementar nº 123/2006 (**2.GB08 – subitem 2.1**), igualmente à Unidade de Instrução e o Ministério Público de Contas, mantenho-a com aplicação de multa e realização de determinação.

74. Registro que a presente irregularidade versa sobre o mesmo procedimento licitatório analisado, qual seja, o Pregão Presencial nº 14/2017.

75. O tratamento diferenciado das microempresas ou empresas de pequeno porte nas contratações públicas foi introduzido no ordenamento jurídico mediante a Lei Complementar nº 123/2006.

76. No que tange às compras públicas, é importante pontuar que, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal, nos termos do parágrafo único, do artigo 47, da Lei Complementar nº 123/2006¹³, introduzido pela Lei Complementar nº 147/2014.

77. Na esfera federal, o artigo 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006 dispõe que a Administração Pública **deverá** estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

78. No âmbito do Município de Lucas do Rio Verde, a matéria foi regulamentada por intermédio da Lei Complementar nº 77/2009, alterada posteriormente

¹³Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.



pela Lei Complementar nº 123/2014, cujo artigo 13 dispõe que:

O procedimento diferenciado e simplificado poderá ser realizado da seguinte forma:

I - as contratações cujo valor seja até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) serão destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte;

II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível;

IV - em possibilitar a formação de consórcio de microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações da modalidade concorrência. (grifei)

79. Vale registrar que a previsão da cota tem por objetivo estimular a participação de microempresas e empresas de pequeno porte no certame e, por consequência, fomentar a economia local. Logo, é dever do administrador público cumprir o comando legal.

80. A jurisprudência deste Tribunal orienta seus jurisdicionados a inserirem o tratamento diferenciado nos editais, inclusive aqueles autoaplicáveis, consoante decisão veiculada no Boletim de Jurisprudência e Resolução de Consulta nº 17/2015-TP destacadas seguir:

Licitação. Tratamento diferenciado e simplificado. Previsão em instrumento convocatório.

O tratamento diferenciado e simplificado concedido às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas, regulado pela Lei Complementar nº 123/2006, deve ter previsão expressa no instrumento convocatório da licitação, mesmo em relação aos benefícios que desfrutem de autoaplicabilidade.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 74/2014-SC. Julgado em 19/08/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 03/09/2014. Processo nº 8.078-0/2013).

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIQUIRA. CONSULTA. LICITAÇÃO. TRATAMENTO FAVORECIDO E SIMPLIFICADO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.

1) Para efeito de aplicação do § 3º do art. 48 e do inciso II do artigo 49, da LC 123/2006, a expressão “sediadas no local” reporta-se ao município



(ente federado) no qual se realiza a licitação para a contratação pública. 2) Para efeito de aplicação do § 3º do art. 48 e do inciso II do artigo 49, da LC 123/2006, a abrangência do termo “regionalmente” deve ser delimitada e fixada na fase interna do certame, no Termo de Referência ou no Projeto Básico, conforme for o caso, e devidamente justificada pela própria Administração Pública, considerando as especificidades de cada objeto a ser adquirido, o princípio da razoabilidade, o respectivo mercado fornecedor e o cumprimento dos objetivos insculpidos no caput do artigo 47 da Lei. 3) Na fase interna da licitação, a Administração licitante deve aferir se existem no mínimo três fornecedores competitivos enquadrados como MPEs, sediados local ou reg exclusiva para MPE contiver itens ou lotes de valores estimados em até R\$ 80.000,00, ou de valor diferente, onde houver norma específica, aprovado por lei e, também, itens ou lotes de valores estimados acima desse valor, o edital do certame poderá ser único, desde que se faça a distinção para cada grupo de empresas participantes. Nesse caso, deverão ser expressamente evidenciados e separados os itens e lotes exclusivos para MPE e aqueles destinados às empresas em geral; 7) A participação em licitações exclusivas para MPEs (inciso I do art. 48 da LC 123/2006), por itens ou lotes de até R\$ 80.000,00, é facultada a todas as MPEs, independentemente de estarem, ou não, situadas no mercado local ou regional. 8) É vedada a contratação direta exclusiva de MPEs, quando a licitação exclusiva for declarada deserta, conforme interpretação sistemática do artigo 49, inciso II, da LC 123/06, com o artigo 24 da Lei 8666/93. 9) Diante da inexistência de norma geral da União acerca do procedimento a ser adotado no caso de a licitação exclusiva para MPE deserta, cabe à Administração, neste caso, à luz da discricionariedade e da razoabilidade administrativa, optar por realizar contratação direta não exclusiva de MPEs, realizar novo processo licitatório geral, realizar novo processo licitatório exclusivo para MPEs, tudo motivadamente, ou, em se tratando do Estado, legislar concorrentemente, ou, em se tratando de Município, legislar supletivamente, prevendo o procedimento que entenda mais adequado, tal como o fez a União, por meio da edição do Decreto Federal 6.204/07. 10) É possível a acumulação do benefício da licitação exclusiva (inciso I do art. 48 da LC 123/2006) com a aplicação da margem de preferência para contratação de MPEs sediadas local ou regionalmente em até 10% sobre o melhor preço válido ofertado pelas MPEs licitantes (§ 3º do art. 48 da LC 123/2006), tendo em vista a possibilidade de ampliar os benefícios concedidos às empresas situadas no mercado local ou no regional.

(Resolução de Consulta nº 17/2015-TP, Relatora: Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen. Julgado em 21/10/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 11/11/2015. Processo nº 19.396-8/2015).

81. No caso em tela, restou comprovado nos autos que não foi prevista a cota de 25% no Edital, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, restando caracterizada a presente irregularidade.

82. No entanto, considerando que todas as empresas que participaram do



certame eram microempresas e empresas de pequeno porte, mantenho a irregularidade para tão somente determinar à atual gestão para que garanta o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, consoante previsão contida na Lei Complementar nº 123/2006, na legislação municipal (Lei Complementar nº 77/2009) e na orientação da Resolução de Consulta nº 17/2015 deste Tribunal.

83. Quanto à irregularidade relativa à formalização de contratos provenientes do Pregão Presencial nº 14/2017, que contém diversas irregularidades (**3.HB99 – subitem 3.1**), igualmente ao Ministério Público de Contas compreendo que ela deve ser afastada.

84. Consta nos autos (fl. 14 – Doc. nº 176713/2017) que foram formalizados os contratos nºs 145/2017, 146/2017, 147/2017, 148/2017, 149/2017 e 150/2017, em 27/03/2017, oriundos do Pregão Presencial nº 14/2017, os quais encontram-se irregulares devido as ilegalidades constatadas no processo licitatório.

85. Cabe aclarar que eventuais vícios originários do descumprimento de formalidades no processo licitatório não implicam, como regra automática, a declaração de nulidade dos respectivos contratos.

86. Ademais, os vícios detectados no procedimento licitatório foram tratadas anteriormente, com aplicação de sanção, razão pela qual afasto a presente irregularidade, sob pena de incorrer em *bis in idem*.

DISPOSITIVO DO VOTO

87. Posto isso, acolho, em parte, o Parecer nº 4.690/2017 da lavra do Procurador de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, e com fulcro nos artigos 1º, inciso XV, 91, §3º da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 c/c 90, inciso II, da Resolução Normativa nº 14/2007 - TCE/MT, **VOTO** no sentido de:



a) **conhecer** e julgar **parcialmente procedente** a presente Representação de Natureza Interna, em razão da constatação de irregularidades no Pregão Presencial nº 14/2017;

b) aplicar multa no valor de **10 UPFS/MT** ao Sr. Flori Luiz Bonitti, Prefeito Municipal de Lucas de Rio Verde, em razão da irregularidade referente ao não parcelamento do objeto licitatório (**GB 01 – subitem 1.1**); à ausência de estimativa das quantidades mínimas e máximas a serem licitadas, ainda que incerta a quantidade de bens a serem utilizados, no Termo de Referência (**GB 01 – subitem 1.2**); à ausência de especificação do custo unitário e dos quantitativos das peças no Termo de Referência e Orçamentos, com prejuízo à comparabilidade dos preços contratados com os preços de mercado (**GB 01 – subitem 1.3**); e consta incorretamente nos Termos de Referências como base de preços o Sistema Audatex e Preço de Mercado, quando deve utilizar preço de fabricante para utilizar percentual de desconto (**1. GB 01 – subitem 1.4**) com fundamento no artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 deste Tribunal;

c) aplicar multa no valor de **10 UPFS/MT** ao Sr. Aldo José Dallabrida, Assessor Jurídico da Prefeitura de Lucas de Rio Verde, em razão da irregularidade referente ao não parcelamento do objeto licitatório (**GB 01 – subitem 1.1**); à ausência de estimativa das quantidades mínimas e máximas a serem licitadas, ainda que incerta a quantidade de bens a serem utilizados, no Termo de Referência (**GB 01 – subitem 1.2**); à ausência de especificação do custo unitário e dos quantitativos das peças no Termo de Referência e Orçamentos, com prejuízo à comparabilidade dos preços contratados com os preços de mercado (**GB 01 – subitem 1.3**); e consta incorretamente nos Termos de Referências como base de preços o Sistema Audatex e Preço de Mercado, quando deve utilizar preço de fabricante para utilizar percentual de desconto (**1. GB 01 – subitem 1.4**), com fundamento no artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 deste Tribunal;

d) **determinar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde que:

d.1) efetue, em regra, o parcelamento do objeto da licitação, devendo a opção pelo não parcelamento ser devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório, nos termos do artigo 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e da orientação contida na



Resolução de Consulta nº 21/2011 deste Tribunal;

d.2) elabore os Editais de Pregão para Registro de Preços com a adequada quantificação do objeto, conforme disposto nos artigos 7º, § 4º c/c 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como no art. 3º, II, da Lei 10.520/2002;

d.3) não sendo possível a quantificação do objeto, apresente planilha de estimativa de preços, indicando os elementos técnicos utilizados nas estimativas, de modo a constar um valor base no Termo de Referência e evitar contratações com preços variáveis durante a vigência da ata de registro de preços (artigo 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993);

d.4) realize consulta de preços prévia a abertura da licitação, nos termos do artigo 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 e no artigo 7º, §2º, II, c/c artigo 14 e artigo 40, 2º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como na Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal.

d.5) adote sistema eletrônico para registro de preços de maior percentual de desconto sobre a tabela de preços de fabricante, nos termos da Resolução de Consulta nº 22/2010 deste Tribunal;

d.6) garanta o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, consoante previsão contida na Lei Complementar nº 123/2006, na legislação municipal (Lei Complementar nº 77/2009) e na orientação da Resolução de Consulta nº 17/2015 deste Tribunal;

É como voto.

Tribunal de Contas, 3 de outubro de 2018.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria nº 124/2017, DOC/TCEMT nº 1199, de 15/09/2017)

¹ 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.

C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\74761620A9D34EA67AC8DF92E395F9D0.odt