



PROCESSO N.º : 22.836-2/2021

ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE CAUTELAR

REPRESENTANTE : PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA

**ADVOGADOS : RENATO LOPES (OAB-SP 406.595-B)
TIAGO DOS REIS MAGOGA (OAB-SP 283.834)**

REPRESENTADA : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA

RESPONSÁVEL : LUZIA NUNES BRANDÃO – PREFEITA MUNICIPAL

RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

A Representação de Natureza Externa visa apurar indícios de irregularidades na realização do Pregão Presencial n.º 003/2021, cujo objeto é o registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de sistemas administrativo de autogestão integrada para o departamento de frotas do Município de Ribeirão Cascalheira, no valor de R\$ 6.746.640,00, adjudicado em favor da empresa Centro América Frotas Ltda.

Preliminarmente, com fundamento no artigo 96, IV, do Regimento Interno, ratifico o juízo positivo de admissibilidade da Representação de Natureza Externa, proferido por decisão singular da Relatoria à época¹, ante o preenchimento dos requisitos regimentais.

Após análise detida dos autos, constato que as irregularidades que deram origem a esta representação são: não comprovação de pesquisa de preços nos termos da legislação; ausência de cláusulas necessárias no edital;

¹ Documento digital 34302/2021





exigência de utilização de máquina física e virtual de pagamento; cláusula restritiva – voucher virtual – aplicativo mobile; apresentação de rede credenciada na fase de habilitação; ausência de parcelamento do objeto e objeto licitado que impede a economia.

Assim, passo a analisar as irregularidades levantadas pela Unidade Técnica, de acordo com os seus responsáveis.

RESPONSÁVEL: GUSTAVO TIAGO DE QUEIROZ DA MAIA SANTOS - PREGOEIRO /
Período: 04/01/2021 a 31/12/2021

1) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

1.1) Deixar de comprovar a realização de pesquisa de preços nos moldes da RC nº 20/2016 - Tópico – 3.3. Irregularidades detectadas pela equipe técnica

2) GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

2.1) Deixar de constar no edital meios de comunicação à distância para que os interessados possam fazer pedidos de esclarecimento e impugnações sobre o edital. - Tópico - 3.3. Irregularidades detectadas pela equipe técnica

3) GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).

3.1) Exigir rede credenciada na fase de habilitação - qualificação técnica. - Tópico - 3.2. Da análise dos fatos representados.

7) GB04 LICITAÇÃO_GRAVE_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993).

7.1) Não parcelamento de contratação de objeto passível de divisão formalizando instrumento contratual com uma única empresa para o fornecimento total, sem a apresentação de justificativa técnica para tanto. - Tópico – 3.2. Da análise dos fatos representados

No tocante ao Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos, pregoeiro, a Secex apontou 4 irregularidades, as quais se referem a não comprovação de realização de pesquisa de preços, ausência de cláusulas necessária no edital, exigência desnecessária de qualificação técnica no edital e não parcelamento de contratação do objeto, pelo fato do Edital utilizado para análise constar o servidor como responsável.

Destaco que o Edital utilizado pela Secex difere daquele encaminhado pela representante² e do constante no Portal de Transparência do

² Documento digital 33339/2021 – fls. 43/65





município, especialmente quanto à indicação do responsável pela sua elaboração e ao endereço de correio eletrônico válido, pois naquele constava o pregoeiro, nesses o secretário municipal de Administração que também é o responsável pela requisição do setor demandante e pelo Termo de Referência, junto com os secretários de Finanças, de Educação, de Obras, de Saúde, de Assistência Social e de Meio Ambiente.

Urge observar que os documentos disponibilizados no Portal da Transparência possuem presunção de veracidade, visto que é o meio adequado para prestar as contas à sociedade e demais interessados sobre os atos de gestão, motivo pelo qual, assim como o Ministério Público de Contas, entendo ser o meio que deve ser recepcionado para a análise das irregularidades.

Desta feita, verifico que o responsável pela elaboração do edital divulgado no Portal de Transparência é o Sr. Gilmar Pereira da Silva Mascarenhas, secretário municipal de Administração, pois o pregoeiro foi responsável apenas pela condução da sessão de julgamento, não tendo responsabilidade pela elaboração do edital.

Desse modo, não pode ser responsabilizado pela comprovação de realização de pesquisa de preços, ausência de cláusulas necessária no edital exigência desnecessária de qualificação técnica no edital e não parcelamento de contratação do objeto.

A Lei n.º 8.666/1993 prevê como uma das funções da comissão de licitação, entende-se também do pregoeiro na licitação, como sendo a direção e julgamento do procedimento licitatório na fase externa, até pelo fato da segregação de função:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)

XVI - Comissão - comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com **a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.** (destaquei)





E nesse sentido é o entendimento desta Corte de Contas:

Responsabilidade. Pregoeiro. Elaboração de Termo de Referência.

Não está compreendida entre as atribuições legais do pregoeiro a elaboração de Termos de Referência (art. 3º, IV, Lei nº 10.520/2002 e art. 9º, Decreto nº 3.555/2000). No caso de constatação de irregularidades em processo licitatório na modalidade pregão, iniciadas ou decorrentes do Termo de Referência, o pregoeiro poderá ser responsabilizado por tais infrações, caso reste evidenciado sua participação na elaboração do Termo. (Processo nº 17.108-5/2016. Acórdão n.º 498/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/01/2018.)

Responsabilidade. Pregoeiro. Licitação. Irregularidade no edital.

Compete ao pregoeiro conduzir o certame licitatório, não sendo razoável apená-lo por irregularidade constante no edital, cuja confecção não se insere no rol de competências atribuídas a esse agente pelas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. (Processo nº 14.683-8/2016. Acórdão nº 19/2018-PC. Julgado em 27/03/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/04/2018.)

Da mesma forma, é o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU:

Acórdão n.º 2.389/2006 – Plenário:

2. O pregoeiro não pode ser responsabilizado por eventual irregularidade em editais de licitação, uma vez que a elaboração desse não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas.

Acórdão n.º 8.985/2020 – Primeira Câmara

Não se aplica penalidade a membros de comissão de licitação se ficar demonstrado que as irregularidades apuradas ocorreram em razão do conteúdo do edital e se eles não participaram da fase relativa à sua confecção. Irregularidades inerentes à etapa preparatória da licitação não devem ser atribuídas aos integrantes da comissão de licitação, designada para a fase de condução do certame.

Acórdão n.º 594/2020 – Plenário:

Não cabe à comissão de licitação avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente do órgão, pois são de sua responsabilidade, em regra, apenas os atos relacionados à condução do procedimento licitatório.

Diante disso, dirijo da Secex e, em consonância com o Ministério Público de Contas, afasto a responsabilização do pregoeiro, Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos, pelas irregularidades classificadas como GB06,





GB13, GB17 e GB04, pois entendo que não restou evidenciada a participação do servidor na elaboração do edital que apresentou ausência de cláusulas necessária, exigência desnecessária de qualificação técnica e não parcelamento de contratação do objeto, bem como na inexistência de pesquisa de preços nos moldes da RC n.º 20/2016, durante a fase interna da licitação.

E ainda quanto às irregularidades acima, verifico que a pesquisa de preços foi confeccionada basicamente com orçamentos privados, não sendo apresentado algum preço público; que o edital foi corrigido no tocante ao endereço de correio eletrônico válido para contato com o pregoeiro com a publicação do aviso de licitação realizada no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios de 29/01/2021, bem como no edital enviado pela representante, documentos presentes no Portal de Transparência, razão pelo qual essa regularidade seria afastada; e que a exigência de rede credenciada na fase de habilitação prevista em outros editais não exclui a ilegalidade praticada e a restrição de competitividade.

No entanto, considerando a possibilidade de reiteração dos equívocos apontados no parágrafo anterior, determino à atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, que, nos futuros procedimentos licitatórios:

- a) adote uma maior amplitude e rigor metodológico proporcional à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, com base no conjunto (cesta) de preços indicados na Resolução de Consulta n.º 20/2016 – TP, e observe, ainda, a jurisprudência deste Tribunal de Contas e do TCU sobre a elaboração de cesta de preços;
- b) observe os documentos a serem lançados no site oficial, a fim de que não constem informações indevidas;
- c) observe a jurisprudência e Súmula n.º 272/2012 do TCU, quanto às exigências na fase de habilitação do certame;
- d) impõe a escolha por aquele modelo que atenda aos interesses públicos de modo mais eficiente e econômico, em observância ao art. 37, da Constituição Federal.

RESPONSÁVEL: LUZIA NUNES BRANDAO - ORDENADORA DE DESPESAS / Período:
01/01/2021 a 31/12/2021





4) GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

7) GB04 LICITAÇÃO_GRAVE_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993).

7.1) Não parcelamento de contratação de objeto passível de divisão formalizando instrumento contratual com uma única empresa para o fornecimento total, sem a apresentação de justificativa técnica para tanto. - Tópico – 3.2. Da análise dos fatos representados

No que se refere à **irregularidade GB13** imputada à Sra. Luzia Nunes Brandão, ordenadora de despesa, a Secex afirmou que a gestora deixou de designar equipe de apoio para a realização do certame, constatada através do registro na Ata da sessão pública, em contrariedade à legislação que exige ao menos 03 (três) membros.

Em um primeiro momento, a responsável reconheceu que não houve designação da equipe de apoio para acompanhar a licitação, em razão das dificuldades dos municípios do interior com o quadro reduzido de servidores, ressaltando que não houve prejuízo ao certame e não causou dano ao erário. Em suas informações complementares³, a prefeita corrigiu a informação e explicou que a situação decorreu de um erro de digitação, conforme conjunto probatório anexado.

A Secex não analisou as informações complementares e opinou pela manutenção da irregularidade, o que foi seguido pelo Ministério Público de Contas.

Divirjo das unidades técnica e ministerial, visto que nas informações complementares constam fatos que, a meu ver, são cruciais para elucidação da situação. A responsável alegou que ocorreu um erro de interpretação em relação ao achado, pois na Ata de Sessão Pública de Pregão, citada pela auditoria, verifica-se que ficou registrado que o pregoeiro atuou sem equipe de apoio, porém, no mesmo documento, item 4 (classificação das propostas) consta que

³ Documento digital 129237/2022





o pregoeiro e equipe de apoio analisaram a adequação das propostas, tratando de um erro de digitação.

E com o fim de dar robustez a sua alegação, a responsável informou que tanto o pregoeiro quanto a equipe de apoio foram nomeados por meio da Portaria n.º 47/2021, publicada no mural da Prefeitura Municipal em 04/01/2021. Desta feita, apesar de ter sido publicada apenas no mural da Prefeitura, entendo, suficiente realizar determinação no sentido de orientar a municipal para que não incorra novamente na impropriedade e publique a designação de equipe de apoio para a realização dos certames públicos nos veículos oficiais de comunicação, cumprindo ainda o princípio da publicidade, visto que os atos da Administração Pública precisam ser de conhecimento público para que qualquer interessado tenha a possibilidade de conhecer.

Quanto à **irregularidade GB04**, que se refere ao não parcelamento de contratação de objeto passível de divisão formalizando instrumento contratual com uma única empresa para o fornecimento total, sem a apresentação de justificativa técnica para tanto, a Secex entendeu que isso pode ter direcionado a licitação, visto a indivisibilidade do objeto licitado, já que há no processo de licitação pesquisa de preço referente a apenas um dos itens do certame, o que poderia ampliar a competitividade de reduzir os custos para a Administração.

A equipe técnica ainda levantou informações pertinentes que demonstraram que o software utilizado pela empresa vencedora Centro América é da empresa SAGA, o que, segundo ela, confirma que a indivisibilidade do objeto licitado direcionou a licitação.

Por essa razão, a Secex entendeu que a licitação poderia ter sido dividida nos seguintes lotes: gestão de abastecimento; manutenção de veículos e rastreamento, e citou a jurisprudência desta Corte de Contas contida no Acórdão n.º 55/2018.





A defesa alegou que, no caso da contratação de intermediação das aquisições com a cobrança de taxa de administração, permitir uma taxa negativa não seria sinônimo de economia ao erário, uma vez que o eventual desconto é irrisório perto do volume de recursos dispendidos com combustível e manutenção veicular.

Aduziu ainda que a realização de um único certame para o controle e gestão dos serviços de manutenção automotiva, fornecimento de peças e combustíveis buscou obedecer o princípio da economicidade, na medida que reduz custos operacionais e gera benefícios econômicos intrínsecos e indiretos, com a redução do quantitativo de combustível, de aquisição de peças e de contratação de serviços pelo maior controle da utilização dos veículos, sendo que a separação por lotes acarretaria prejuízo, aumento dos custos de mobilização e operacionais e dificuldade do gerenciamento dos serviços prestados.

E ainda citou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto à escolha do parcelamento, conforme cada caso concreto e o artigo 40, §3º, da Nova Lei de Licitações que dispensa o parcelamento do objeto.

A Secex continuou opinando pela manutenção da irregularidade, tendo em vista que a ausência de parcelamento, ou seja, a opção por lote único com soluções tecnológicas distintas contribuiu para o resultado do certame, pois direcionou para a empresa que possuía previamente todas as soluções tecnológicas licitadas, motivo pelo qual da ausência de competitividade na licitação.

O parcelamento é a regra, nos termos do §1º do artigo 23 da Lei n.º 8.666/1993:

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.





O Tribunal de Contas de Mato Grosso assim também dispõe na Resolução de Consulta n.º 21/2011:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2011-TCE/MT

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA.LICITAÇÃO. 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.

O Tribunal de Contas da União já pacificou entendimento acerca da matéria, conforme o disposto na Súmula n.º 247, a saber:

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.

Desta feita, verifica-se que para aplicar a exceção deve ser demonstrada que tal opção não é vantajosa ou viável na situação concreta, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica.

Sendo assim, nessa situação específica, a prefeitura deveria de fato ter demonstrado que o parcelamento não seria vantajoso ou viável, o que não ocorreu, pois se preocupou com mera alegação de benefícios advindos da





contratação integrada, como se nota da justificativa inserida no Termo de Referência da licitação⁴:

2 - JUSTIFICATIVA:

2.1. Justifica-se esta contratação com a finalidade de definir o conjunto de elementos técnicos e operacionais que deverão nortear a execução dos procedimentos administrativos, para a contratação de pessoa jurídica na prestação de serviços de fornecimento de sistema único integrado de captura eletrônica de dados para o gerenciamento, controle e gestão da frota municipal, fornecimento de peças, e combustíveis.

Trata-se da contratação de um serviço visando o aumento da eficiência no tocante à manutenção dos veículos utilizados no cumprimento das atividades realizadas pelo Município, de maneira a obter um controle padronizado sobre as despesas realizadas relativas à frota municipal. A Administração Pública baseia-se em modernos princípios de administração, pautando a aplicação de seus recursos na busca de obter o melhor resultado com o menor dispêndio. A contratação de empresa para o gerenciamento da frota, fornecimento de peças e combustíveis e serviços por meio de **SISTEMA VIA WEB**, reduzirá os custos e proporcionará um melhor controle orçamentário e financeiro, como a otimização e rendimento do veículo, prolongando sua vida útil, a revisão efetuada segundo padrões preestabelecidos pela **CONTRATANTE** e minimizar imobilizações não programadas.

A Contratação de empresa de gerenciamento de frota com o fornecimento de peças e combustíveis, além de serviços para toda a Frota do Município visa atender todos os veículos, máquinas e equipamentos, através de suas redes credenciadas.

A realização de um único certame para contratação de controle e gestão dos serviços de manutenção automotiva em geral, fornecimento de peças e combustíveis, visa a obediência ao Princípio da Economicidade e melhorar significativamente a eficiência dos controles e da gestão, de modo que a Administração poderá direcionar sua força de trabalho em outras tarefas institucionais também importantes.

No presente certame a competitividade se manterá, uma vez que existem inúmeras empresas do ramo de gestão de frotas, como pode ser confirmado nos inúmeros certames de objeto semelhante a este. O presente Termo de Referência obriga que a contratada deva credenciar outros fornecedores no caso daqueles credenciados não atenderem as exigências da Administração, dispostas no Termo de Referência, buscando ainda promover a redução de custos, em face da possibilidade de haver mais de um estabelecimento credenciado para as mesmas atividades, o que permite uma relação de competição entre eles, provocando vantagens econômicas e financeiras aos cofres públicos.

Além das vantagens já descritas acima, a contratação do serviço de gerenciamento com fornecimento de materiais trará como vantagem a flexibilização no sistema de manutenções adequadas a serem realizadas nos veículos; a obtenção de informações de toda frota em tempo real para tomada de decisões e relatórios gerenciais; agilidade nos procedimentos de manutenções, com prazo para execução dos serviços; redução de despesas operacionais e administrativas do

⁴ Documento digital 33339/2021 – p. 83/84





CONTRATANTE; gerenciamento de todas as manutenções veiculares e equipamentos através de processo único; centralização de toda a atividade relativa à frota do CONTRATANTE, buscando melhor qualidade nos serviços realizados; transparência na gestão e negociação com a rede credenciada pela CONTRATADA, com informações disponibilizadas no site. Considerando que a contratação de empresa para a prestação de serviço de rastreamento, monitoramento e telemetria veicular via internet, irá contribuir de forma significativa para a gestão da frota de veículos (alocada e própria), suprimindo a necessidade de um controle mais efetivo das rotas realizadas, bem como otimizará trajetos e proporcionará transparência e rastreabilidade dos serviços executados no município. Da mesma forma, enfatizamos que a contratação de tal objeto se destina também à prevenção de roubos, furtos, sinistros e outros eventos que possam vir a causar perdas ou danos ao erário.

O sistema de cadastro e identificação automática de condutores integrada ao sistema de rastreamento, monitoramento e telemetria veicular, irá contribuir para o controle no perfil de condução dos veículos (aceleração, frenagem, parada com carro ligado, excesso de velocidade, quilometragem rodada, consumo de combustível).

Conforme elucida o Tribunal de Contas da União, acórdão 2.371/2009 - Plenário, *"Por essa nova metodologia, seria transferido à contratada, além da administração da frota, que se daria por meio de sistema informatizado de gestão, o encargo de cuidar da manutenção preventiva e corretiva dos veículos, envolvendo o fornecimento de peças, acessórios e mão de obra, por meio de rede credenciada de âmbito nacional."*

A presente contratação do sistema de gestão, visa atender determinada utilidade de interesse para a Administração Pública, que o art. 6º, II, da Lei nº 8.666/93 define expressamente como serviço. Seguindo a ORIENTAÇÃO NORMATIVA CONJUNTA CJU/RJ e CJU/ES Nº 4/2013, que considera-se lícito o certame para contratação de empresa especializada para serviço de gerência de fornecimento de combustíveis e também em consonância com a Resolução de Consulta nº 25/2009-TCE/MT, a qual diz que não fere o princípio da legalidade, a contratação de empresa que ofereça o serviço de gerenciamento do abastecimento de combustível, atendendo as exigências constitucionais.

Portanto, tais alegações não se mostraram suficientes em demonstrar que com o parcelamento do objeto não haveria benefícios, visto que não trouxe estudo de viabilidade técnica e econômica, mas sim afirmações genéricas.

Saliento que não quero adentrar no poder discricionário do gestor, não é sobre isso que estou apontando, mas já que possui esse poder, então que fundamente devidamente a sua escolha, o que não aconteceu nesse processo.





É importante destacar que o valor da licitação foi estimado em R\$ 6.746.640,00 e apenas uma empresa - Centro América Frotas Ltda. - participou do certame, logrando-se vencedora sem qualquer redução do valor estimado.

Como pontuado pela Secex, os serviços licitados poderiam ser executados por diversas empresas se fossem separados, como serviços de gerenciamento de abastecimento, serviço de gerenciamento de manutenção e serviços de rastreamento.

Constato da análise técnica que o software utilizado pela empresa Centro América Frotas é da empresa Saga Comércio E Serviços Tecnologia e Informática Ltda.

Ressalto também que nos autos do processo n.º 1.587-3/2021, que foi objeto de análise por este Tribunal e tratava do Edital n.º 002/2021 da Prefeitura Municipal de Planalto da Serra que versava sobre registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de sistema administrativo de autogestão integrada para o departamento de frotas daquele município, o cerne que estava sendo enfrentado assemelha-se a deste processo quando se fala na contratação de apenas uma empresa para prestar todos os serviços de forma infundada.

Naqueles autos foi concedida a medida cautelar suspendendo imediatamente o Pregão, a qual ocasionou a sua nulidade pelo gestor municipal e gerou o Voto-Vista confeccionado por este Relator no sentido de não homologar a cautelar e, no mérito, considerar a sua análise prejudicada por perda objeto em virtude da anulação, posicionamento que foi acatado em plenário.

Dessa forma, nota-se que esse objeto quanto a não divisibilidade do objeto nos editais de licitação já vem sendo enfrentado em diversos processos por este Tribunal, cujas decisões e julgamentos giram em torno da falta de





fundamentação concreta com o fim de sustentar o não parcelamento do objeto.

Veja:

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 MUNICIPAL. Relator: DOMINGOS NETO. Acórdão 1162/2014 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 10/06/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 04/07/2014. Processo 77267/2013). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2014, nº 5, jun/2014).

No mesmo sentido e ainda tratando de serviços correlatos, em análise da cautelar pleiteada na Representação de Natureza Externa nº 52.536-7/2021, o Conselheiro Antônio Joaquim constatou a provável restrição da competitividade ocasionada pelo não parcelamento do serviço quando da realização do Pregão Eletrônico 018/2021, da Prefeitura Municipal de Confresa. A saber:

Com relação ao parcelamento do objeto, embora os representados afirmem que a adoção do preço global amplie a competitividade e que a divisão do serviço em itens autônomos, por sua vez, afastaria potenciais interessados, verifico em análise sumária, por meio de pesquisa realizada na plataforma do pregão eletrônico, que a licitação contou com a participação de apenas duas licitantes, quais sejam: Centro América Comércio, Gestão Tecnológica Ltda., e Bamex Consultoria Empresarial Eireli.

E, em rápida leitura da decisão proferida pelo pregoeiro na fase recursal, consta que a licitante Bramex foi desclassificada por ter apresentado lances para o lote 2. Todavia, segundo o pregoeiro, esses itens não foram objeto de disputa na licitação, mas inseridos apenas para registro do limite a ser gasto na fase de contratação. Informou ainda, que em decorrência de erro do sistema, a empresa desclassificada conseguiu efetuar os lances. (Julgamento Singular nº 479/AJ/2021, divulgado no Diário Oficial de Contas nº 2202, de 27/05/2021.)





Por conseguinte, não restam dúvidas de que o parcelamento do objeto da contratação não se trata de mera faculdade do gestor, mas de imposição legal expressa na Lei de Licitações e Contratos, de modo que é imprescindível a demonstração inequívoca da vantajosidade técnica e econômica para a sua não realização.

Nesse sentido, embora a representada afirme que a adoção do preço global amplie a competitividade e que a divisão do serviço em itens afastaria potenciais interessados, além de causar uma elevação dos custos operacionais, tornando a contratação ainda mais onerosa aos cofres públicos, verifico que a licitação contou com a participação de apenas uma licitante.

Portanto, observo que não foi possível constatar a existência de estudos técnicos capazes de demonstrar de forma inequívoca a eficiência, economicidade e a vantajosidade da contratação de uma única empresa para a prestação dos serviços, a ponto de justificar o afastamento dos mandamentos legais e potencial limitação da competitividade do certame, motivo pelo qual entendo, em consonância com a unidade técnica e ministerial, que isso pode ter causado a diminuição da competitividade e de um melhor preço para o município. Por isso, mantenho a irregularidade GB04 à responsável Sra. Luzia Nunes Brandão, ordenadora de despesas.

No entanto, deixo de aplicar multa e determino à atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira que escolha o modelo de contratação que necessariamente atenda aos interesses públicos de modo mais eficiente e econômico, especificamente a realização de parcelamento do objeto quando é a regra, sendo que a exceção deve estar demonstrada e comprovada no processo licitatório.

GILMAR DA SILVA PEREIRA MASCARENHAS - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) /
Período: 04/01/2021 a 31/12/2021

5) GB03 LICITAÇÃO_GRAVE_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).





5.1) Incluir cláusulas excessivas que podem ter restringido a competitividade do certame - Tópico - 3.2. Da análise dos fatos representados

6) GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

6.1) Do objeto lícitado que impede economia – modelo de contratação escolhido pela Administração Pública - Tópico - 3.2. Da análise dos fatos representados

No que tange à **irregularidade GB03** imputada ao Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, secretário municipal de Administração, que se trata de incluir cláusulas excessivas no certame – exigência de utilização de máquina física e virtual de pagamento e cláusula restritiva quanto ao voucher virtual – aplicativo mobile – o responsável alegou que primou pelo atendimento da necessidade da administração no seguinte sentido:

(...) a utilização do POS e o cartão magnético, bem como o voucher virtual conferem a possibilidade o controle real dos usuários, em especial, com relação ao abastecimento pois permite maior segurança à Administração.

Por sua vez, a Secex refutou a defesa argumentando que o responsável pela elaboração do Termo de Referência deveria ter buscado soluções disponíveis no mercado público que poderiam atender a sua demanda e não restringir a competitividade como ocorreu no certame, visto que apenas uma empresa participou do certame e sagrou-se vencedora.

Sabe-se que não deve o poder público estabelecer cláusulas em seus editais que tragam ônus desnecessários para participação e que restrinjam a ampla participação, como já dispôs o TCU em diversos julgados:

Acórdão 1227/2009 TCU -Plenário.

Abstenha de incluir cláusulas em edital que venham a impor ônus desnecessários aos licitantes, (...) por implicar restrição ao caráter competitivo do certame, em violação ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.

Acórdão 1547/2008 Plenário

Abstenha-se de incluir, nos instrumentos convocatórios, excessivo detalhamento do objeto, de modo a evitar o direcionamento, devendo





justificar e fundamentar tecnicamente quaisquer da licitação ou a restrição de seu caráter competitivo especificações ou condições que restrinjam o universo de possíveis fornecedores do bem a ser adquirido ou prestadores do serviço objeto do certame.

Conforme nosso entendimento, é atentatório ao interesse público a existência de exigências editalícias que restrinjam a ampla participação de interessados no certame, motivo pelo qual, em consonância com a Secex e o MPC, entendo pela **manutenção da irregularidade GB03** ao Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas.

Diante disso, determino à atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, nos futuros procedimentos licitatórios, que se abstenha de realizar especificações excessivas ou irrelevantes que possam causar direcionamento, em observância ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, bem como ao artigo 3º, II, da Lei n.º 10.520/2002.

Quanto à **irregularidade GB11** imputada ao secretário municipal de Administração, que se refere ao impedimento de economia em vista do objeto licitado, ou seja, do modelo de contratação escolhido pela Administração Pública – contratação de licença de software, ao invés de optar por licitar o gerenciamento da intermediação das aquisições com a cobrança de taxa de administração, que seria mais vantajosa, vejo que tal situação quando apontada pelos tribunais de contas merece cuidado, em razão da conveniência e oportunidade do gestor.

A defesa não se defendeu em relação a essa regularidade.

No tocante a ela, resumidamente, penso que, se há no mercado outros meios de contratação mais eficiente, assim como pontuou a unidade técnica, entendo que o gestor deve se ater a esses modelos já consolidados na Administração., fundamento a sua decisão.

Sendo assim, vejo que, neste caso específico, a determinação à atual gestão para que realize procedimento licitatório pela forma mais econômica





à Administração Pública, com a devida comprovação nos processos, é suficiente para alertar o gestor, motivo pelo qual **afasto a irregularidade GB11.**

Saliento que o procedimento licitatório deve observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como fixar critérios objetivos na licitação, desde a definição do objeto, seleção de fornecedores de bens e serviços; a metodologia de pesquisa de preços; por exemplo.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, com fundamento no artigo 10, inciso VI, da Resolução Normativa n.º 16/2021, **acolho parcialmente** o Parecer Ministerial n.º 1.281/2023 da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, **DECIDO** no sentido de:

I. conhecer a Representação de Natureza Externa, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade regimentais;

II. no mérito, julgar parcialmente procedente, em razão do saneamento da irregularidade GB13, item 2 e da manutenção da irregularidade GB04 imputada à Sra. Luzia Nunes Brandão, ordenadora de despesa, e da irregularidade GB03 imputada ao Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, secretário municipal de Administração;

III. afastar as irregularidades GB06, GB13, GB17 e GB04 imputadas ao Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos e a irregularidade GB11 imputada ao Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas;

IV. expedir determinação à atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira e da Secretaria Municipal de Administração para que nos futuros procedimentos licitatórios:

- a) adote uma maior amplitude e rigor metodológico proporcional à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, com base no





- conjunto (cesta) de preços indicados na Resolução de Consulta n.º 20/2016 – TP, e observe, ainda, a jurisprudência deste Tribunal de Contas e do TCU sobre a elaboração de cesta de preços;
- b) observe os documentos a serem lançados no site oficial, a fim de que não constem informações indevidas;
 - c) observe a jurisprudência e Súmula n.º 272/2012 do TCU, quanto às exigências na fase de habilitação do certame;
 - d) impõe a escolha por aquele modelo que atenda aos interesses públicos de modo mais eficiente e econômico, em observância ao artigo 37, da Constituição Federal;
 - e) publique a designação de equipe de apoio para a realização dos certames públicos nos veículos oficiais de comunicação, cumprindo o princípio da publicidade, visto que os atos da Administração Pública precisam ser de conhecimento público para que qualquer interessado tenha a possibilidade de conhecer;
 - f) escolha o modelo de contratação que necessariamente atenda aos interesses públicos de modo mais eficiente e econômico, especificamente a realização de parcelamento do objeto quando é a regra, sendo que a exceção deve estar demonstrada e comprovada no processo licitatório;
 - g) abstenha-se de realizar especificações excessivas ou irrelevantes que possam causar direcionamento, em observância ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como ao artigo 3º, inciso II, da Lei n.º 10.520/2002;
 - h) realize procedimento licitatório pela forma mais econômica à Administração Pública, com a devida comprovação nos processos.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 29 de junho de
2023.

*(assinatura digital)*⁵

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf
Relator

⁵Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

