



PROCESSO Nº : 22.836-2/2021
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA
RESPONSÁVEIS : LUZIA NUNES BRANDÃO – PREFEITA MUNICIPAL
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

PARECER Nº 1.281/2023

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA. PREGÃO PRESENCIAL Nº 003/2021. CAUTELAR INDEFERIDA. FRAGILIDADE NA ELABORAÇÃO DOS PREÇOS. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. ESCOLHA DO MODELO DE CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO. PARCIAL PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTAS. DETERMINAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **representação de natureza externa**, com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial, em desfavor da **Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira**, por supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 003/2021, que teve por objetivo 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”.

2. Em síntese, a representante requereu a concessão de **medida cautelar** para suspender o procedimento licitatório, e, no **mérito**, a procedência da presente representação objetivando a retificação do edital, com as devidas correções relativas aos itens impugnados: **a)** ausência de parcelamento do objeto; **b)** exigência de utilização de máquina física e virtual de pagamento; **c)** cláusula restritiva – voucher



virtual – aplicativo mobile; **d)** apresentação de rede credenciada na fase de habilitação; **e)** do objeto licitado que impede economia.

3. Por meio de Decisão (Documento Digital nº 34302/2021), o Relator postergou a análise da medida cautelar e determinou a notificação dos responsáveis para prestar esclarecimentos, a qual foi realizada por meio dos documentos nº 34349/2021 e 34351/2021.

4. Após apresentação da justificativa e do decurso do prazo, o Conselheiro Relator conheceu a presente RNE, indeferindo, por outro lado, o pedido cautelar, por ocasião da não caracterização da probabilidade do direito, entendendo por prejudicada a análise do perigo de dano ou risco ao resultado útil ao resultado do processo (Doc. Digital nº 65564/2021).

5. Em análise preliminar, a **Secex** verificou a ocorrência de diversas irregularidades, assim classificadas (Doc. Digital nº 107260/2021):

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

LUZIA NUNES BRANDAO - ORDENADOR 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).

4.1) Deixar de designar equipe de apoio para realização de processo



licitatório na modalidade pregão - Tópico - 3.3. Irregularidades detectadas pela equipe técnica

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 licitado que impede economia – modelo de contratação escolhido pela Administração Pública - Tópico - 3.2. Da análise dos fatos representados

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

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

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

6. Ainda em relatório preliminar, a equipe de auditoria apontou: - a **conexão** deste processo com os autos de representação interna 111392/2019; - a necessária **concessão de medida cautelar**, inaudita altera parte, para suspender novas adesões a Ata de Registro de Preço nº 04/2021 do PP nº 03/2021 - a **determinação de nova licitação** para atendimento do objeto do contrato nº 11/2021; - **aplicação de multa** no caso de descumprimento da medida cautelar e, por fim; - a **notificação** da contrata e a **citação** dos responsáveis para apresentação das justificativas e documentos que entender pertinentes.

7. Encaminhado os autos ao **Conselheiro Relator Interino Luiz Carlos Pereira**, este declinou de sua competência diante da decisão (Acórdão nº 753/2019-TP) contida no processo nº 111392/2019 que fixou como preventiva para o tratamento do assunto (contratação por inexigibilidade de licitação da empresa Saga para prestação



dos serviços de gerenciamento de frotas) a Relatoria, à época, do Conselheiro João Batista Camargo:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 82, parágrafo único e 83, III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 79, IV, e 302 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por maioria, de acordo com o Parecer nº 1.903/2019 do Ministério Público de Contas e acompanhando o voto do Relator, alterado oralmente em sessão plenária (sessão do dia 30-4-2019) para acolher a sugestão do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima no sentido de alterar o item “2” para fazer constar a expressão “suspensão da execução” dos contratos celebrados com a empresa Saga Comércio Serviço Tecnologia e Informática Ltda., em: 1) preliminarmente, **DEFINIR a competência do Conselheiro Interino João Batista Camargo para julgar os novos processos que porventura possuam o mesmo objeto destes autos contratação por inexigibilidade de licitação da empresa Saga Comércio Serviço Tecnologia e Informática Ltda. para prestação dos serviços de:** a) fornecimento de Sistema de Gerenciamento de Combustível por meio de cartão magnético; b) fornecimento de Sistema de rastreamento veicular por meio de satélite; c) serviço de intermediação de aquisição de combustível para a frota municipal em rede credenciada com pagamento, ao contratado, de um percentual do valor pago aos efetivos fornecedores, a título de taxa administração; d) serviço de intermediação para a manutenção preventiva e corretiva da frota municipal com fornecimento de peças e assessórios em rede credenciada com pagamento, ao contratado, de um percentual do valor pago aos efetivos fornecedores, a título de taxa administração; e) serviço de intermediação para a manutenção preventiva e corretiva da frota municipal com fornecimento de serviços em rede credenciada com pagamento, ao contratado, de um percentual do valor pago aos efetivos fornecedores, a título de taxa administração, ainda que tais processos tenham como parte outros órgãos, tendo em vista a existência da conexão e da prevenção deste juízo, de acordo com os artigos 55, § 3º, 58 e 59 do Código de Processo Civil, e artigo 128-A, II, da Resolução nº 14/2007;

8. Desse modo, determinou a remessa dos autos ao Gabinete do Conselheiro Domingos Neto, que assumiu os processos do Conselheiro João Batista Camargo Júnior, tendo em vista a prevenção estabelecida pela conexão (doc. nº 109731/2021).

9. Por sua vez, o Conselheiro Domingos Neto também declinou de sua competência por entender não se tratar do mesmo objeto, sendo nesta RNE irregularidades no edital do PP nº 003/2021 e na RNI irregularidades na contratação por inexigibilidade de licitação da empresa Saga, oportunidade em que encaminhou os



autos à Presidência para decisão (documento nº 113978/2021).

10. Neste momento, o Conselheiro Presidente encaminhou os autos à **Consultora Jurídica Geral** (documento nº 115792/2021), que entendeu tratar-se de processos com objetos diversos, não havendo conexão entre eles, bem com a impossibilidade de modificação de regra de competência por meio de acórdão, em desrespeito à dimensão formal do princípio do relator natural. Assim, manifestou pelo equívoco na distribuição à primeira relatoria (Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira) e determinou a **competência da quinta relatoria, de titularidade do Conselheiro José Carlos Novelli**, em razão da responsabilidade pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira no exercício de 2021 (documento nº 225277/2021).

11. Encaminhado ao **Ministério Público de Contas**, o Procurador-Geral de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, em consonância com o entendimento da Consultoria Jurídica Geral, manifestou pela competência da quinta relatoria, de titularidade do Conselheiro José Carlos Novelli, em razão da responsabilidade pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira no exercício de 2021.

12. Definida a competência da Relatoria do Conselheiro José Carlos Novelli para análise dos autos, por meio do Acórdão nº 748/2021 – TP (documento nº 280850/2021), os autos, posteriormente, foram encaminhados ao Conselheiro Guilherme Antônio Maluf, em virtude da sucessão do Presidente, determinando o prosseguimento do feito com a devida citação dos responsáveis para apresentação de justificativas (documento nº 104998/2022).

Responsável	Citação	Recebimento	Defesa conjunta
Luzia Nunes Brandão	Ofício 177/2022	106511/2022	127556/2022
Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas	Ofício 178/2022	106512/2022	129237/2022
Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos	Ofício 179/2022	106513/2022	146797/2022

13. Na sequência, a **Secex** proferiu relatório técnico de defesa, momento



em que constatou que as justificativas apresentadas não foram capazes de afastar os apontamentos prévios, razão qual **manteve as irregularidades**, com aplicação das penalidades cabíveis e sugeriu ao Conselheiro Relator a anulação do PP nº 03/2021 e dos atos decorrentes (Doc. Digital nº 17305/2023).

14. Vieram, então, os autos para apreciação ministerial.

15. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminarmente – do conhecimento

16. Inicialmente, verifica-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade da representação de natureza externa, uma vez que a formalização se deu em linguagem clara e compreensível, sobre matéria (procedimento licitatório), bem como de responsável sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas (agentes públicos da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira), apontando-se fatos (supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 03/2021) tidos como irregulares, suas evidências e período em que teriam ocorrido (art. 192 do RITCE/MT).

2.2. Do mérito

17. No caso em análise, o Pregão Presencial nº 003/2021 teve por objetivo 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”, cujo valor foi estimado em R\$ 6.746.640,00, sagrando-se vencedora a empresa Centro América Frotas Ltda, sendo o valor vencedor, o valor estimado, sem qualquer redução.

18. Primeiramente, quanto ao novo regramento dos certames públicos, a Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, mesmo tendo sua vigência iniciada na data de sua publicação (01/04/2021), o art. 193, II prevê que as Leis nº 8.666/93 e 10.520/2002 serão revogadas somente na data de 01/04/2023:



Art. 193. Revogam-se:

II - a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

19. Durante esse período de dois anos, o art. 191 prevê que é vedada à Administração a aplicação combinada das leis que regem as licitações e contratações públicas, devendo escolher entre essas, àquela que regerá o certame, fazendo constar expressamente no edital a referida opção:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá **optar** por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e **a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital** ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada** a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

20. Importante consignar que, ainda que o contrato ultrapasse a data de 01/04/2023 (revogação da Lei nº 8.666/93), o contrato será regido por aquela escolhida para sua aplicação, ainda que já revogada, caso da Lei nº 8.666/93:

Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

21. Assim, considerando a expressa previsão no Edital do Pregão Presencial nº 003/2021 quanto a **utilização da Lei nº 10.520/2002 e 8.666/93, a análise será realizada sobre as disposições aqui previstas.**

22. Superada a definição da Lei de Licitações que disciplinará o presente processo licitatório, no que concerne ao mérito da demanda, o **Ministério Público de Contas** passa a analisar as irregularidades apontadas.

2.2.1 Responsável: Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos - Pregoeiro

23. Preliminarmente, a equipe de auditoria apontou 03 (três) irregularidade



de responsabilidade do Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos, pregoeiro, (GB06 – fragilidade na formação de preços, GB13 e GB17 – cláusulas que restringem a competitividade), uma vez que o Edital utilizado pela Secex, constava o servidor como responsável.

24. Ocorre que o edital utilizado pela equipe de auditoria difere do edital encaminhado pela representante (documento nº 33339/2021 – fls. 43/65) e do constante no Portal Transparência do município de Ribeirão Cascalheira, especialmente, quanto ao endereço de correio eletrônico válido (conforme será analisado na irregularidade GB13) e da indicação do responsável pela sua elaboração.

25. Isso porque, no edital utilizado pela equipe de auditoria (baixado do site pelo link <licitações>) consta como responsável pelo Edital do Pregão Presencial nº 003/2021 o Sr. Gustavo Tiago de Queiroz de Maia Santos, pregoeiro:

RIBEIRÃO CASCALHEIRA– MT, 28 de Janeiro de 2021.

GUSTAVO TIAGO QUEIROZ DA MAIA SANTOS
Pregoeiro Oficial
Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO CASCALHEIRA- MT

Fonte: link <licitações> do site – folha 01 e 23

26. De outro modo, no edital encaminhado pela representante (documento nº 33339/2021) e no constante do Portal Transparência do Município, o responsável pelo documento é o Sr. Gilmar Pereira da Silva Mascarenhas, Secretário Municipal de Administração:

RIBEIRÃO CASCALHEIRA– MT, 28 de Janeiro de 2021.

GILMAR PEREIRA DA SILVA MASCARENHAS
Secretaria Municipal de Administração
Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO CASCALHEIRA- MT

Fonte: link <Portal Transparência> do site – folha 01 e 23



27. Inclusive este é o responsável pela requisição do setor demandante e pelo Termo de referência, juntamente como os demais Secretários.

28. Importante consignar a concepção de que o Portal Transparência é o meio primordial de divulgação das informações, bem como de consulta da sociedade e interessados sobre atos sobre a gestão municipal, devendo ser considerado como válido os documentos ali contidos.

29. Por via de consequência, **a responsabilidade pela elaboração do edital e das informações ali contidas, deverá ser imputada àquele constante no Edital contido no Portal Transparência do Município, ou seja, do Sr. Gilmar Pereira da Silva Mascarenhas, Secretário Municipal de Administração.**

30. A Lei nº 10.520/2002 também apresenta limitações às responsabilidades no procedimento licitatório. Nesse sentido é preciso reconhecer que **a comissão de licitação e/ou o pregoeiro, eventualmente participam da elaboração do edital, mas em regra sua participação é indispensável somente na fase externa da licitação**, na função de receber, examinar e julgar os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

31. Não se pode perder de vista, que a função do pregoeiro é dirigir e julgar os procedimentos licitatórios, praticando, para tanto, todos demais atos correlatos – e nestes atos é que se assenta sua responsabilidade. É o que se depreende do disposto no inciso XVI do art. 6º da Lei 8666/93:

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.

32. Portanto, o Pregoeiro, **Sr. Gustavo Tiago de Queiroz de Maia Santos, foi responsável apenas pela condução da sessão de julgamento e não possui responsabilidade sobre a elaboração do edital**, razão pela qual as irregularidades apontadas (GB06 – fragilidade na formação de preços, GB13 e GB17 – cláusulas que



restringem a competitividade), que **se referem à fase interna da licitação, não poderão ser imputadas ao servidor**, exceto quando expressamente comprovada sua participação, consoante jurisprudência deste Tribunal exarada nos Acórdãos nº 498-2017 - TP e nº 19/2018 – PC.

33. Portanto, em dissonância do entendimento manifestado pela equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pelo afastamento da responsabilização do Pregoeiro, Sr. Gustavo Tiago de Queiroz de Maia Santos**, pelas irregularidades classificadas como **GB06, GB13, GB17 e GB04 referentes às irregularidades ocorridas na fase interna da licitação.**

34. Passamos à análise das irregularidades apontadas ao Sr. Gustavo Tiago de Queiroz de Maia Santos.

35. De acordo com a **unidade de auditoria**, a pesquisa de preços do objeto licitado foi formada a partir de orçamentos privados, sendo estas: a) empresa Pontual Comércio, Serviços e Terceirizações Ltda; b) empresa Pantanal Gestão e Tecnologia Ltda; c) empresa Centro América Tecnologia; e, d) empresa Federal Sistemas de Segurança e Monitoramento, **não sendo apresentado nenhum preço praticado no âmbito da Administração Pública**, contrariando a Resolução de consulta nº 20/2016 e jurisprudência do TCU, de responsabilidade do pregoeiro, Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos:

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

36. Oportunizada manifestação, o **responsável** não apresentou justificativas para a irregularidade apontada.

37. Em sede de **relatório técnico conclusivo**, a Secex reafirmou a posição previamente esposada, **mantendo o referido apontamento**, diante do descumprimento



da Resolução de Consulta nº 20/2016:

Licitação. Aquisições públicas. Balizamento de preços.

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.

CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Resolução De Consulta 20/2016 – PLENÁRIO – TCE-MT. Julgado em 09/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 26/08/2016. Processo 131938/2016.

38. **Passa-se à análise ministerial.**

39. Denota-se da presente irregularidade, que não se trata da ausência de pesquisa de preços, mas da fragilidade na sua configuração, pois, como bem delineado na Resolução de Consulta nº 20/2016, a pesquisa de preços para aquisições públicas deve observar o princípio da seleção da proposta mais vantajosa devendo, para isso, ser composta por um conjunto de preços capazes de refletir a materialidade da contratação e os riscos envolvidos naquela aquisição.

40. Dentre o dever de o responsável considerar como preço aceitável para composição da cesta de preços, veja-se que **a Resolução de Consulta define como prioritariamente, ou seja, em primeiro lugar em relação aos demais, os preços praticadas em licitações realizadas pelos diversos entes públicos.**

41. Assim, a amplitude e o rigor metodológico buscado para formação de preço de referência nas aquisições públicas é alcançada não somente com preços privados, de possíveis fornecedores, como ocorreu no presente certame da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, mas de diversos elementos, especialmente, sua conformação com os preços públicos, como priorizou a Resolução de Consulta.



42. Do exposto, resta demonstrada a fragilidade na formação de preços, uma vez que composto somente de cotações privadas. No entanto, por se tratar de irregularidade ocorrida na fase interna da licitação, a responsabilidade do Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos, Pregoeiro Oficial, deve ser afastada, pelos fundamentos já expostos.

43. No entanto, mostra-se necessário a **expedição de determinação**, com fulcro no art. 22, §2º, da Lei Orgânica do TCE-MT, no sentido de que a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, **nos futuros procedimentos licitatórios, 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 nº 20/2016 – TP**, observe, ainda, a jurisprudência deste Tribunal de Contas e do TCU sobre a elaboração de cesta de preços.

44. Segundo apontamento da **equipe de auditoria**, refere-se à restrição à competitividade, na medida que o edital não contemplou canal de comunicação à distância para que os interessados pudessem obter esclarecimentos e apresentar impugnações sobre a licitação, restringindo os pedidos de esclarecimentos ao protocolo físico na sede da Prefeitura, irregularidade de responsabilidade do pregoeiro, Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos:

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

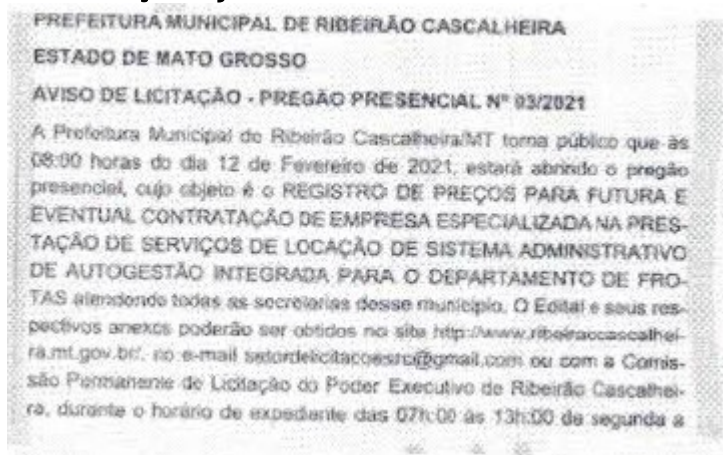
45. Alega a defesa apresentada, que tanto o edital publicado no site, como a publicação do aviso do edital constam endereço de correio eletrônico válido para contato com o pregoeiro municipal, conforme segue:

Edital:

11.5. As Impugnações poderão ser encaminhadas ao Departamento de Licitações através do e-mail: setordelicitaesrc@gmail.com, bem como protocoladas no Departamento de Licitação da Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO CASCALHEIRA- MT.



Publicação do Aviso de licitação – Jornal da AMM 29/01/2021



Fonte: defesa – documento nº 127556/2022 – fl. 8

46. Por meio de **relatório técnico de defesa**, a Secex afirmou que as alegações defensivas não procedem, visto que na elaboração do relatório técnico preliminar o edital baixado em 27/04/21 constava a seguinte informação:

11.5. As impugnações poderão ser encaminhadas ao Departamento de Licitações através do e-mail: **email@gmail.com**, bem como protocoladas no Departamento de Licitação da Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO CASCALHEIRA– MT.

12.7. Os recursos poderão ser encaminhados ao Departamento de Licitações através do e-mail: **email@gmail.com**, bem como protocoladas no Departamento de Licitação da Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO CASCALHEIRA– MT.

47. Diante da divergência das informações apresentadas pela defesa, entende que a falha foi corrigida, mas não se podendo afirmar se a correção ocorreu antes ou após a realização do certame, razão pela qual **manteve** o apontamento.

48. **Passa-se à análise ministerial.**

49. Como visto, a equipe de auditoria alega que como canal de comunicação presente no edital do PP nº 03/2021, baixado em 27/04/21, constou o seguinte endereço de correio eletrônico: **email@gmail.com**, incompletude esta que



configuraria restrição à competitividade.

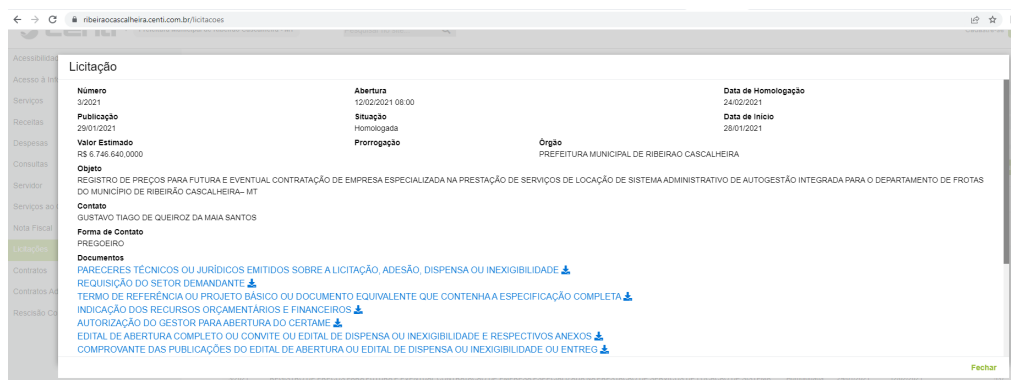
50. Já, a defesa, apresenta publicação do aviso de licitação realizada no Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios de 29/01/2021 constando como endereço de correio eletrônico o seguinte e-mail: setordelicitacoesrc@gmail.com.

51. A demonstração da **publicação do aviso de licitação em 29/01/2021**, ou seja, antes da realização da licitação em fevereiro/2021, constando endereço de correio eletrônico válido, em princípio, por si só, afastaria a ocorrência da irregularidade, pois demonstra existir contato válido entre os interessados e o setor de licitações do município. No entanto, é possível constatar que também no **edital encaminhado pela representante (documento nº 33339/2021 – fls. 43/65)**, consta o e-mail válido do setor de licitações, ou seja, a própria representante detinha o edital com informações corretas.

52. Com vista a extinguir a divergência apresentada, foi realizada consulta no site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, no qual foi possível constatar que no link <licitações> consta o edital retirado pela Secex, com a informação incompleta (email@gmail.com):



53. Já no link do <Portal Transparência> consta todos os documentos (edital, aviso e publicação) com o endereço correto: setordelicitacoesrc@gmail.com.



11.5. As impugnações poderão ser encaminhadas ao Departamento de Licitações através do e-mail: setordelicitacoesc@gmail.com, bem como protocoladas no Departamento de Licitação da Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO CASCALHEIRA– MT.

12.7. Os recursos poderão ser encaminhados ao Departamento de Licitações através do e-mail: setordelicitacoesc@gmail.com, bem como protocoladas no Departamento de Licitação da Prefeitura Municipal de RIBEIRÃO CASCALHEIRA– MT.

Fonte: Portal Transparência – site PM Ribeirão Cascalheira¹

54. Portanto, em que pese no site da Prefeitura Municipal conste link específico de <licitações> contendo somente o edital com inconsistências, há que se considerar que o Portal Transparência do Município, contém todos os documentos relativos ao procedimento licitatório, bem como o Edital do Pregão Presencial nº 003/2021 com a correta informação sobre o endereço de correio eletrônico.

55. Registra-se que o Portal Transparência, é o meio primordial de divulgação das informações, bem como de consulta da sociedade e interessados quanto aos atos sobre a gestão municipal. Sendo assim, em dissonância ao entendimento da Secex, o **Ministério Público de Contas entende que a irregularidade merece ser sanada.**

56. **No entanto**, diante da dupla inserção de documentos diversos, mostra-se necessário a **expedição de determinação**, com fulcro no art. 22, §2º, da Lei Orgânica do TCE-MT, no sentido de que a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão

¹ file:///C:/Users/Administrador/Downloads/_EDITAL_PREGAO_PRESENCIAL_03_2021.PDF



Cascalheira, nos futuros procedimentos licitatórios, observe os documentos a serem lançados no site oficial, a fim de que não constem informações indevidas.

57. Por fim, apontou a **Secex** que o edital do PP nº 03/2021 **exige para fase de habilitação o teste de conceito**, no qual configura a existência de rede credenciada de postos de combustíveis, loja de autopeças e oficinas suficientes para atender a demanda (item 9.9):

9.9. No teste conceito serão avaliados além de outros requisitos do TR, a rede credenciada, se possui rede credenciada de postos de combustíveis e loja de autopeças como também oficinas no município suficientes para atender a demanda, e se o sistema fornece todas as exigências do termo de referência.

Fonte: relatório técnico preliminar – doc. 107260/2021 fl. 16

58. Com fundamento na Súmula 272 do TCU, entende não ser possível incluir exigências que incorram custos ao licitante na fase de habilitação, sendo exigível somente a partir da data da assinatura do contrato, com prazo razoável para o credenciamento. Com base nesse entendimento, apontou existência da seguinte irregularidade, de responsabilidade do pregoeiro, Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos:

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

59. Em sua manifestação, a **defesa** argumentou que a exigência da rede credenciada decorre da necessidade dos dados estarem alimentados no sistema para a realização do teste de conceito, a fim de simular as operações de abastecimento, orçamento de peças e serviços de manutenção veicular, prática comumente realizada, inclusive de conhecimento da própria licitante.

60. Cita, ainda, que a empresa representante atua no Estado de Mato Grosso, contando com 39 contratos, e que já possui rede de estabelecimentos credenciados, o que não impediria sua participação no certame.



61. Após análise das justificativas apresentadas, a **Secex** elaborou relatório técnico de defesa no qual **reafirma a ocorrência da irregularidade apontada**, fundada no entendimento pacificado do TCU, no qual a exigência deveria ser feita no momento da contratação da empresa vencedora, com prazo razoável para novo credenciamento, se for o caso.

62. Registra, ainda, que a exigência de rede credenciada na fase de habilitação, prevista em outros editais, não exclui a ilegalidade da prática.

63. **Passa-se à análise ministerial**

64. Muito embora a defesa argumente ser prática comum, inclusive de conhecimento da representante, a exigência da rede credenciada na fase de habilitação, necessária para a realização do teste de conceito, possui consolidada jurisprudência no âmbito do Tribunal de Contas da União no sentido oposto.

65. Isso porque, exigir dos licitantes **a apresentação, ainda na fase de habilitação, de uma rede credenciada, acarreta ônus desnecessários somente para participar do certame, e, por consequência, restringe a competitividade da licitação**, pois aqueles que já estivessem prestando os serviços ou grandes empresas seriam habilitadas. Nesse sentido, além da Súmula 272/2012 do TCU, o Acórdão nº 2212/2017 assim dispôs:

Assim, consistiria em desarrazoado ônus para as licitantes, tanto financeiro quanto operacional, a exigência de que eles cadastrem 64 estabelecimentos apenas para participar do certame. Ou seja, como colocada a exigência, redundaria que somente a empresa que já estivesse prestando os serviços ou grandes empresas desse seguimento comercial restariam habilitadas. Trata-se, pois, efetivamente de cláusula indevidamente restritiva e que potencialmente afastaria diversos interessados na prestação dos serviços, em confronto com o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

66. Deste modo, **resta evidente a ocorrência da impropriedade acima, em razão de exigência irregular na fase de habilitação do certame que restringe a competitividade**. No entanto, por se tratar de irregularidade ocorrida na fase interna da licitação, a responsabilidade do Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos,



Pregoeiro Oficial, deve ser afastada, pelos fundamentos já expostos.

67. No entanto, mostra-se necessário a **expedição de determinação**, com fulcro no art. 22, §2º, da Lei Orgânica do TCE-MT, no sentido de que a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, **nos futuros procedimentos licitatórios**, observe a jurisprudência e Súmula 272/2012 do TCU, quanto as exigências na fase de habilitação do certame.

2.2.2 Responsável: Luzia Nunes Brandão – Ordenadora de despesa

68. Nesse achado, a Secex afirma 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. Irregularidade de responsabilidade da Sra. Luzia Nunes Brandão, ordenadora de despesa.

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

4.1) Deixar de designar equipe de apoio para realização de processo licitatório na modalidade pregão - Tópico - 3.3. Irregularidades detectadas pela equipe técnica

69. Em **defesa** apresentada, a responsável reconhece que não houve designação da equipe de apoio para acompanhar a licitação, mas afastar qualquer alegação de má-fé por parte da gestão municipal e direciona o cometimento da irregularidade às dificuldades dos municípios do interior com o quadro reduzido de servidores. Ademais, afirma que não houve prejuízo à realização do certame ou ocorrência de ilegalidade causadora de dano ao erário.

70. Por meio de **relatório técnico de defesa**, a Secex **manteve** o apontamento ao considerar que a designação de equipe de apoio para realização de processo licitatório não é mera discricionariedade e sim obrigação da gestão, decorrente da legislação que regulamenta o pregão.

71. **Passa-se à análise ministerial.**



72. Considerando tratar-se de licitação na modalidade de pregão presencial, a Lei nº 10.520/2002 prevê para a fase preparatória, a obrigatoriedade da designação de uma equipe de apoio, a ser realizada pela autoridade competente, para realizar suas atribuições em todas as fases da licitação:

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

IV - a **autoridade competente designará**, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e **respectiva equipe de apoio**, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.
(g.n)

73. Ainda que a legislação permita certa discricionariedade na quantidade de servidores designados para compor a equipe de apoio ou, ainda, que o reduzido quadro de pessoal do município inviabilizasse a designação, conforme argumentos da defesa, **exige-se da gestão municipal que o planejamento de uma licitação pública, considere todos os elementos do objeto da ser licitado, para que se proteja o interesse público.**

74. Nesse ponto, frisa-se que o certame em questão trata de objeto que envolve **grande número de itens** para atender todas as secretarias do município e com **expressivo valor estimado de R\$ 6.746.640,00** (seis milhões, setecentos e quarenta e seis mil reais), **elementos estes que, por si só, demandariam a designação de equipe de apoio, ainda que a lei não previsse expressamente.**

75. Portanto, **resta evidente a ocorrência da irregularidade** acima, sob responsabilidade da Sra. Luzia Nunes Brandão, ordenadora de despesa, com **aplicação de multa, em razão da ausência de designação da equipe de apoio, nos termos do art. 327, II, do RI/TCE-MT.**

76. Ainda, mostra-se necessário a **expedição de determinação**, com fulcro no art. 22, §2º, da Lei Orgânica do TCE-MT, no sentido de que a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, **nos futuros procedimentos licitatórios, observe as disposições contidas no art. 3, IV, da Lei nº. 10.520/2002, para designação de equipe de apoio para a realização dos certames públicos.**



2.2.3 Responsável: Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, Secretário Municipal de Administração.

77. Aponta a equipe de auditoria que os itens (1.6 - d, 6.3.2, 6.3.3 e 6.3.4 do TR), se apresentam excessivos e podem ter reduzido a competitividade, visto que, na prática apenas 1 (uma) empresa participou o certame e não houve de fato qualquer redução do valor a ser dispendido pela municipalidade:

1.6-d – Necessidade de equipamento de POS para acompanhar a patrulha mecanizada, sendo que os abastecimentos e manutenções são realizados nos estabelecimentos credenciados, não se verificou justificativa ponderada para esta exigência.

6.3.2 – POS virtual – como a municipalidade verificou a necessidade desta funcionalidade que será disponibilizada nas empresas conveniadas, qual o benefício para o município desta exigência.

6.3.3 – Voucher virtual – utilizado apenas em eventualidades, como relatado pela representante, já consta a exigência de número 0800 para contingências, novamente qual o custo x benefício da exigência deste item.

6.3.4 – Aplicativo para abastecimento interno, seria essencial exigir aplicativo especificamente para abastecimento interno? E ainda apenas para ANDROID? A disponibilização do mesmo equipamento (POS) utilizado na rede credenciada não atenderia?

78. Com base nisso, a **Secex** apontou a ocorrência de irregularidade, sob responsabilidade do Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, Secretário Municipal de Administração:

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

79. De acordo com a **defesa** apresentada, *“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”*. Ao final, requer a improcedência do pedido, tendo em vista o argumento de que a gestão municipal primou pelo atendimento da necessidade da administração.



80. Por meio do **relatório técnico de defesa**, a **Secex** argumentou que restou configurado a constatação de que apenas 1 (uma) empresa participou do certame e sagrou-se vencedora, de modo que o valor homologado foi exatamente o valor estimado para a contratação, não havendo competitividade no certame e, provavelmente prejuízo à Administração Pública.

81. Argumenta 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. Diante das justificativas insuficientes, **manteve** a irregularidade apontada.

82. **Passa-se à análise ministerial.**

83. Ao analisar o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002, constata-se uma preocupação com a definição correta do objeto a ser licitado, mas busca também afastar especificações excessivas e/ou irrelevantes, que pudessem limitar a competição e causar direcionamento do certame:

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

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

84. Sobre o tema, menciona-se que o TCU possui entendimento sobre o tema, consoante pode-se verificar abaixo:

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.

85. Deste modo, fica claro a necessidade de **manutenção** do achado de auditoria, sob responsabilidade do Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, Secretário Municipal de Administração, com **aplicação de multa, em razão da ocorrência dos fatos**



delineados nos achados de auditoria nº 5, nos termos do art. 327, II, do RI/TCE-MT.

86. Ainda, mostra-se necessário a **expedição de determinação**, com fulcro no art. 22, §2º, da Lei Orgânica do TCE-MT, no sentido de que a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, **nos futuros procedimentos licitatórios, se abstenha-se de realizar especificações excessivas ou irrelevantes que possam causar direcionamento**, em observância ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, bem como artigo 3º, II, da Lei nº 10.520/2002.

2.2.4 Responsáveis:

Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, Secretário Municipal de Administração (GB11 – Modelo de contratação);

Luzia Nunes Brandão – Ordenadora de despesa e Gustavo Tiago Queiroz da Maia Santos – Pregoeiro (GB04 - Ausência de parcelamento de objeto divisível)

87. Em síntese, quanto à **primeira irregularidade (GB11)**, a equipe de auditoria alega que ao invés do modelo de contratação escolhido (contratação de licença de software), deveria optar por licitar o gerenciamento da intermediação das aquisições com a cobrança de taxa de administração, resultaria em vantagem para a Administração Pública.

88. Citou, exemplificando, que os autos de representação interna nº 111392/2019 trata de contratações realizadas indevidamente por inexigibilidade de licitação, com objeto semelhante a deste certame, contendo irregularidade sobre falhas na elaboração de projeto base (estudo técnicos preliminares) que fundamentassem a opção pela forma de contratação.

89. Com base nisso, a Secex apontou a ocorrência de irregularidade, sob responsabilidade do Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, Secretário Municipal de Administração:

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 licitado que impede economia – modelo de contratação escolhido pela Administração Pública - Tópico - 3.2. Da análise dos fatos



representados

90. Quanto à **segunda irregularidade (GB04)**, em síntese, a **equipe de auditoria** afirma que a exigência de sistema único pode ter prejudicado o certame por falta de parcelamento do objeto, irregularidade classificada e de responsabilidade do Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos, pregoeiro, e Sra. Luzia Nunes Brandão, ordenadora de despesas:

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

91. Fundamentando o presente apontamento, argumenta com os indícios apontados no processo de RNI 111392/2019 que trata da mesma situação, ou seja, ausência de parcelamento do objeto da solução tecnológica de gestão de frotas para ampliar a competitividade, o que restringiu o objeto a ser contratado, direcionando para a solução da empresa SAGA. Isso porque, a equipe de auditoria levantou informações pertinentes que demonstraram que o software utilizado pela empresa vencedora Centro América é da empresa SAGA, o que confirma que a indivisibilidade do objeto licitado direcionou a licitação.

92. Ainda, corrobora a possibilidade de divisibilidade do objeto o fato de que na pesquisa de preços realizada foi possível verificar o orçamento da empresa Federal Sistemas apenas quanto à contratação do serviço de rastreamento de veículos, que é apenas 1 dos itens do certame, o que poderia ampliar a competitividade de reduzir os custos para a Administração.

93. Entende a equipe de auditoria que o certame seria mais vantajoso para a Administração Pública se separado no mínimo nos seguintes lotes: gestão de abastecimento, manutenção de veículos e rastreamento, pois a regra é o parcelamento do objeto divisível, conforme jurisprudência do TCE/MT – Acórdão nº 55/2018:



Licitação. Parcelamento do objeto. Serviços de gerenciamento de combustível por cartão magnético, fornecimento de combustível e rastreamento veicular.

94. A **defesa** não apresentou justificativa para a **irregularidade GB11**.

95. Quanto à **irregularidade GB04**, os **responsáveis alegaram** que no caso da contratação da 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.

96. Justifica a realização de um único certame para o controle e gestão dos serviços de manutenção automotiva, fornecimento de peças e combustíveis, busca a obediência ao princípio da economicidade, na medida que reduz custos operacionais e gera benefícios econômicos intrínsecos e indiretos, pois reduz o quantitativo de combustível, de aquisição de peças e de contratação de serviços pelo maior controle da utilização dos veículos.

97. De outro modo, a separação por lotes acarretaria prejuízo para o conjunto do objeto, aumento dos custos de mobilização e operacionais e dificuldade do gerenciamento dos serviços prestados. A jurisprudência do TCU também prevê que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, já o art. 23, § 1º, da Lei 8666/93, que mesmo ante a possibilidade de divisibilidade do objeto, licitá-lo como um todo traria economia de escala para a Administração.

98. Corrobora suas alegações com diversos entendimentos que expressam o entendimento pela unicidade do objeto, pois o parcelamento não traria economia de escala ao ente, podendo, inclusive, representar aumento nos preços, conforme Julgamento Singular 581/2020 (proc. 166430/2020) e Resolução de Consulta nº 16/2012.

99. Finaliza suas alegações pela legalidade dos atos praticados, com a disposição da Nova Lei de Licitações, na qual dispensa a adoção do parcelamento



ante quando “o objeto se configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido” (art. 40, § 3º, Lei 14.133/2021)

100. Em sede de **relatório técnico de defesa**, a **Secex** manteve a **irregularidade GB11 – modelo de contratação**, sob os mesmos argumentos de ausência de competitividade no certame, apresentados na irregularidade GB03.

101. Já, no que concerna à **irregularidade GB04 – ausência de parcelamento**, a **Secex** reafirmou seu posicionamento no sentido de que a opção por lote único com soluções tecnológicas distintas contribuiu para o resultado do certame, direcionando o mesmo para empresa que já possuía previamente todas as soluções licitadas.

102. Complementa seu entendimento, alegando que todas as irregularidades apontadas contribuíram para ilegalidade da execução do certame, seja por deixar de designar equipe de apoio, por incluir cláusulas restritivas e por deixar de realizar pesquisa de preços adequada.

103. **Passa-se à análise ministerial.**

104. Primeiramente, o Ministério Público de Contas realizará análise em conjunto das irregularidades GB11 – modelo de contratação e GB04 – ausência de parcelamento do objeto divisível, por entender que, **em que pese não poder adentrar na discricionariedade do gestor quanto à escolha da contratação, quando o modelo adotado pela gestão não se mostrar compatível com os princípios da Administração Pública, a análise do mérito administrativo restará amparada.**

105. No que concerne à irregularidade - GB11, de início, pairou certa dúvida quanto aos limites do Tribunal de Contas em exigir da Administração a escolha de um ou outro modelo de contratação, ou seja, estaria o gestor obrigado a uma escolha imposta pelo controle externo ou seria uma matéria passível de uma decisão política, reservada, portanto, à discricionariedade do gestor.

106. Note-se, que mesmo na hipótese de se tratar de uma discricionariedade administrativa, a liberdade de atuação que dispõe o gestor para



valorar a oportunidade e conveniência de tal prática não poderá ser irrestrita, encontrando seus limites nas normas constitucionais e legais, especialmente no dever de eficiência e economicidade, ao qual a Administração está vinculada pelo art. 37 da Constituição Federal.

107. Para que o gestor possa pautar suas escolhas no chamado mérito administrativo, ou seja, conveniência e oportunidade da escolha, é essencial que **todas as opções apresentadas deverão se mostrar igualmente legais, legítimas, eficientes e econômicas, para que dentre elas o gestor possa escolher aquela que melhor atenda à sua opção de gestão, pois, do contrário, afasta-se a discricionariedade do gestor, e o dever de eficiência impõe a escolha por aquela que atenda aos interesses públicos de modo mais eficiente e econômico.**

108. Ora, não seria legítimo do ponto de vista da gestão pública, que dentre as diversas hipóteses de um modelo de contratação para atendimento das necessidades da frota do município de Ribeirão Cascalheira, a Administração optasse por aquele modelo que não se mostra como o mais eficiente ou econômico, em detrimento daquela opção que atenda ao interesse público. **Em outras palavras, em hipótese alguma poderá escolher àquela opção de contratação que se mostra ineficiente ou antieconômica.**

109. É nesse ponto que a ausência de parcelamento de objeto divisível (GB04), **permite que a discricionariedade do gestor seja afastada, quando demonstrado que a opção por lote único ocasionou restrição à competitividade**, comprovado pelo fato de que, apesar de o significativo valor estimado para a contratação, apenas 01 (um) empresa participou do certame, o que, conseqüentemente, afastou possíveis disputas para redução do preço. Passo final foi a celebração do contrato pela empresa vencedora sem qualquer redução do valor estimado, causando prejuízo à Administração Pública.

110. Não se visualiza impedimento para que os serviços sejam executados por empresas diversas, pois há licitantes que prestam os serviços de gerenciamento de abastecimento e não prestam gerenciamento de manutenção e, por sua vez, não prestam serviços de rastreamento, conforme relatou a Secex na pesquisa de preços



que no orçamento da empresa Federal Sistemas havia apenas cotação quanto à contratação do serviço de rastreamento de veículos, que é apenas um dos itens do certame, mostrando-se certo que os itens do objeto licitado não necessitariam serem prestados por apenas um licitante vencedor.

111. No que concerne ao parcelamento do objeto, é certo que a demanda por um sistema integrado de gestão impede que empresas diferentes possam prestar, separadamente, cada um dos serviços, constituindo flagrante ilegalidade com o que dispõe o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

112. Nunca é demais ressaltar que o parcelamento do objeto é a regra, e não a exceção. Nesse sentido é a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União – TCU e a jurisprudência deste Tribunal de Contas já consolidada no Boletim de Jurisprudência desta casa, veja-se:

11.13. PARCELAMENTO DO OBJETO E FRACIONAMENTO DE DESPESAS. Licitação. Parcelamento. Adjudicação por item. Agrupamento em lotes.

Nas licitações cujo objeto seja divisível, é obrigatória a adjudicação por item, exceto quando houver prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala. Enquadra-se nessa exceção, o agrupamento em lotes que permita à Administração Pública garantir a qualidade de materiais e a participação de licitantes, mesmo para os itens necessários em menor quantidade, evitando a deserção no processo licitatório. Neste sentido, os objetivos das licitações devem ser ponderados, sopesando a competitividade e a proposta mais vantajosa de modo que ambas converjam para a supremacia do interesse público.

(Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão nº 18/2019-TP. Julgado em 19/02/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 28/02/2019. **Processo nº 21.803-0/2018**).

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. (Destacou-se)



113. Denota-se que para o não parcelamento do objeto licitado, a gestão deveria demonstrar que o parcelamento não seria vantajoso ou viável para o caso em questão, sendo que **a mera alegação de benefícios advindos da contratação integrada não se mostram suficientes em demonstrar que estes não seriam alcançados com o parcelamento do objeto.**

114. Sendo assim, considerando que não parcelar solução cujo parcelamento é viável, leva a diminuição da competição, além do consequente aumento dos valores contratados, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se **pela manutenção da irregularidade GB04**, com aplicação de multa à Sra. Luzia Nunes Brandão, ordenadora de despesas. No entanto, por se tratar de irregularidade ocorrida na fase interna da licitação, a responsabilidade do Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos, Pregoeiro Oficial, deve ser afastada, pelos fundamentos já expostos.

115. Ainda, mostra-se necessário a **expedição de determinação**, com fulcro no art. 22, §2º, da Lei Orgânica do TCE-MT, no sentido de que a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, **nos futuros procedimentos licitatórios, paute seus atos no dever geral de eficiência**, que impõe a escolha por aquele modelo que atenda aos interesses públicos de modo mais eficiente e econômico (GB11), em observância ao art. 37, da Constituição Federal.

3. CONCLUSÃO

116. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) **preliminarmente**, pelo **conhecimento** da presente representação externa, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 192 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) **no mérito**, pela sua **parcial procedência**, em razão do saneamento da irregularidade GB13 – item 2;

c) pelo **afastamento da responsabilidade do Sr. Gustavo Tiago de Queiroz da Maia Santos, Pregoeiro**, em razão de se tratar de irregularidade ocorrida na fase



interna da licitação – **GB06, GB03, GB17 e GB04;**

d) pela aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 327, II, do RI/TCE-MT:

d.1) Sra Luzia Nunes Brandão, ordenadora de despesas, em razão da ocorrência da irregularidade **GB13 – item 4 e GB04 – item 7**

d.2) Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, Secretário Municipal de Administração, em razão da ocorrência da irregularidade **GB03 – item 5**

e) pela expedição de determinação, nos termos do art. 22, §2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, à atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, para que nos futuros procedimentos licitatórios:

e.1) 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 nº 20/2016 – TP (**GB06**);

e.2) observe os documentos a serem lançados no site oficial, a fim de que não constem informações indevidas (**GB03**);

e.3) observe a jurisprudência e Súmula 272/2012 do TCU, quanto as exigências na fase de habilitação do certame (**GB17**);

e.4) observe as disposições contidas no art. 3, IV, da Lei nº. 10.520/2002, para designação de equipe de apoio para a realização dos certames públicos (**GB13**);

e.5) se abstenha-se de realizar especificações excessivas ou irrelevantes que possam causar direcionamento, em observância ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, bem como artigo 3º, II, da Lei nº 10.520/2002 (**GB03**);



e.6) pautar seus atos no dever geral de eficiência, que impõe a escolha por aquele modelo que atenda aos interesses públicos de modo mais eficiente e econômico (**GB11**), em observância ao art. 37, da Constituição Federal;

f) expedição de **determinação à Secex competente** para que instaure processo de representação interna com vista a análise da observância do dever de eficiência a qual impõe a escolha pelo modelo de contratação que atenda aos interesses públicos de modo mais eficiente e econômico, nas adesões realizadas à Ata de Registro de Preço nº 04/2021 da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 27 de fevereiro de 2023.

(assinatura digital)¹
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

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.