



PROCESSO Nº	: 52.977-0/2023
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ
GESTOR(A)	: SELUIR PEIXER REGHIN – PREFEITA MUNICIPAL
PROCURADOR	: RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT nº 11.972
REPRESENTANTE	: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA. JOÃO MÁRCIO OLIVEIRA FERREIRA – SÓCIO PROPRIETÁRIO
PROCURADORES	: JOÃO PAULO CORRÊA CARVAHO – OAB/MG nº 219.384 E OUTROS
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO
TÉCNICO	: JEAN FÁBIO DE OLIVEIRA

## RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

### 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise da defesa apresentada nos autos desta Representação de Natureza Externa, com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial LTDA., por intermédio de seu procurador devidamente constituído nos autos, em face da Prefeitura Municipal de Aripuanã/MT, sob a gestão da Sra. Seluir Peixer Reghin, em razão de suposta irregularidade contida no Pregão Eletrônico nº 5/2023, cujo objeto foi o “Registro de preço para futura e eventual contratação de empresa





especializada na prestação de serviço de intermediação e gerenciamento de fornecimento de combustível, manutenção veicular e rastreamento veicular com implantação e operação de sistema informatizado de gestão, em conformidade com o termo de referência, para atender a frota de veículos e maquinários deste Município de Aripuanã/MT”, conforme o Documento Externo (doc. digital nº 112229/2023).

Após o protocolo dos autos neste Tribunal de Contas, o Conselheiro Relator notificou o Gestor, **no prazo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis**, através do Ofício nº 156/2023/GAB/DN, para apresentar justificativas preliminares ao pedido de medida cautelar.

O Gestor apresentou suas alegações de defesa em 09/05/2023, por meio do protocolo nº 53.915-5/2023 (doc. digitais nº 155231/2023 e 155232/2023).

Em 10/05/2023, o Conselheiro Relator decidiu por meio do **Julgamento Singular nº 464/DN/2023**, divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 12-05-2023, sendo considerada como data da publicação o dia 15-05-2023, edição extraordinária nº 2962. (doc. digitais nºs 169108/2023 e 186170/2023) o seguinte:

*“Ante o exposto, com fundamento nos artigos arts. 96, IV, 97, I, da Resolução Normativa nº 16/2021-RITCE/MT, **DECIDO** no sentido de:*

***I) conhecer** a Representação de Natureza Externa, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade; e,*

***II) indeferir o pedido de medida cautelar.***

*Publique-se.*

*Após, nos termos do art. 196, da Resolução Normativa nº 16/2021-RITCE/MT, **encaminhe-se o processo à Primeira Secretaria de Controle Externo para regular instrução dos autos**”.*





Ato contínuo, a 1ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal de Contas apresentou o Relatório Técnico Preliminar (doc. digitais nºs 265944/2023 e 266038/2023), com a seguinte proposta de encaminhamento:

#### **“4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, nos termos do artigo 197 da Resolução Normativa nº 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **sugere-se** ao Conselheiro Relator, **a citação da Sra. Seluir Peixer Reghin – Prefeita Municipal de Aripuanã/MT**, para manifestação acerca do seguinte achado:

Não parcelamento de objeto divisível no edital do Pregão Eletrônico nº 5/2023 da Prefeitura de Municipal de Aripuanã/MT, referente à contratação de empresa especializada na prestação de serviço de intermediação e gerenciamento de fornecimento de combustível, manutenção veicular e rastreamento veicular com implantação e operação de sistema informatizado de gestão, contrariando os artigos 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.

**GB 04. Licitação Grave\_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (artigos 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993)”.**

Via Ofício nº 459/2023/GAB/DN (doc. digital nº 266270/2023), enviado em 25/10/2023 (doc. digital nº 266271/2023), o Conselheiro Relator **CI-TOU a Sra. Seluir Peixer Reghin – Prefeita Municipal de Aripuanã/MT**, para que se manifestasse perante esta Corte de Contas, quanto ao apontamento elencado no Relatório Técnico Preliminar, **no prazo de 15 (quinze) dias úteis**, a contar do recebimento do citado ofício.

A referida Gestora apresentou sua manifestação de defesa, **TEMPESTIVAMENTE**, em 07/11/2023 (doc. digitais nºs 261469/2023 e 271470/2023).





## 2. ANÁLISE DA DEFESA

### 2.1. Dos Argumentos da Defesa (Documento nº 271470/2023)

**Responsável: Senhora Seluir Peixer Reghin – Prefeita Municipal de Aripuanã/MT**

Em síntese, a Gestora alega que a aglutinação em lote único visa a prestação de serviços como um todo, atendendo ao princípio da economicidade, por desonerar o serviço, evitar a formalização de diversos contratos, a necessidade de diversas publicações nos meios oficiais, a nomeação de diversos fiscais de contratos além de toda a burocracia relativa à despesa pública.

Teceu considerações de que o desenvolvimento de sistemas e ferramentas tecnológicas, se distinguem da prestação de bens corpóreos, já que a aplicação de tecnologia e sistemas precisam de coleta de informações, dados e subsídios, que tornam extremamente plausível a aglutinação da prestação. Já nos bens corpóreos, as empresas têm a estrutura anterior necessária para prestar o bem/serviço, a infraestrutura já existente anteriormente.

Afirmou que a gestão municipal está pautada nas necessidades e interesses da Administração Pública, conforme a justificativa do Termo de Referência, que estão no âmbito exclusivo de sua gestão, bem como foram analisadas a viabilidade, a economicidade e a perda da economia de escala, dentre outras variantes relativas ao parcelamento do objeto ora debatido.

Para corroborar suas afirmações transcreveu na defesa o art. 15 da Lei nº. 8.666/93, a Súmula 247 do TCU e a jurisprudência do Tribunal deste





Tribunal de Contas acerca do tema (doc. digital nº 271470/2023, págs. 5 a 8/TC).

Destacou a Gestora que **a vedação a aglutinação de itens não é absoluta, devendo o gestor público, imbuído de seu poder discricionário**, avaliar se a divisão dos itens não trará prejuízos à Administração Pública, ao passo que, diante a demonstrada necessidade de aglutinar os itens em lotes, o critério de julgamento utilizado foi a medida que mais atendeu ao interesse público e demais princípios que regem a atuação administrativa, citando o Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, o Acórdão 732/2008 do TCU e a Resolução de Consulta nº 16/2012 – TCE/MT (doc. digital nº 271470/2023, págs. 8 a 10/TC), objetivando fundamentar sua argumentação.

Ressaltou que as razões e a necessidade da escolha do sistema devem constar no termo de referência elaborado, estando em plena legalidade o procedimento, por se tratar de itens compatíveis entre si, para buscar maior economia aos cofres públicos no atendimento do objeto lícitado.

A Gestora afirmou ainda, **que não há dúvidas que nesse ramo de atividade econômica há várias empresas que atendem ao objeto da licitação em comento**, sendo essa forma de contratação amplamente utilizada pela administração, bem como por outros órgãos, sendo que tal fato constou do Estudo Técnico Preliminar elaborado.

Consignou em sua defesa que a Administração Municipal cuidou de elaborar um minucioso Estudo Técnico Preliminar-ETP, de forma a avaliar as variantes que permeiam este tipo de contratação e escolher o que melhor atende aos princípios supramencionados, de forma clara e objetiva, salien-





tando que o lote único observou variantes para que os serviços fossem prestados atendendo a economia de escala, a eficiência administrativa e a viabilidade técnica, não persistindo qualquer argumento que indique eventual favorecimento às empresas licitantes, citando o seguinte trecho do ETP:

*“O modelo integrado, além de gerar maior controle, gerenciamento mais o serviço de contratação do sistema integrado possibilita várias inovações essenciais e necessária para o controle eficaz da frota como também minimiza, chegando a apresentar a hipótese de zerar em alguns casos os problemas apontados na solução 01 e 02.*

*Metodologia conta com atendimentos imediatos, pois as oficinas e autocenter que tem disponibilidade imediata iram receber o veículo para dar andamento nas ordens de serviço e orçamentos e assim gerar celeridade na compra e manutenção e ainda inclusive abrir disputas no próprio sistema entre o mercado daquele seguimento e com isso adquirir com o melhor preço e considerando a qualidade.*

*Ampla rede de lojas, autopeças e distribuidoras credenciadas, podendo atender a demanda aqueles que tiverem estoque do produto solicitado.*

*Possibilidade de padronização relacionada a qualidade de produtos solicitados para estoque e manutenção nas oficinas e autocenter.*

*Atendimento 24h por dia e 7 dias por semana através do sistema de gerenciamento.*

*Metodologia com eficiência integrada na relação de dados ligadas a manutenção e usabilidade do veículo”.*

Informou ainda, que foram analisadas a viabilidade, a economicidade, a perda de escala e a competitividade de se não parcelar o objeto ora debatido, e considerando que compete à Administração Pública buscar o menor dispêndio possível de recursos, assegurando a qualidade da aquisição e/ou da prestação do serviço, o que exige a escolha da solução mais adequada e eficiente dentre as diversas opções existentes optou-se, com base em argumentos e fundamentos contundentes, pelo não parcelamento do objeto, argumentando que a Administração Pública não pode ficar à mercê da ausência de





qualificação tecnológica por parte da Representante.

Mencionou também que o Julgamento Singular nº. 033/VAS/2022 - Processo nº 1.754-0/2022 (doc. digital nº 271470/2023, págs. 11 a 13/TC), da lavra do Conselheiro Valer Albano da Silva, decidiu a respeito de tema idêntico ao tratado nos autos.

Trouxe em sua defesa que deve ser analisado com maior profundidade o poder sancionador estatal, sobretudo em face das novas diretrizes trazidas pelo Art. 22, §§ 2º e 3º, ambos da LINDB, c/c o Art. 13, § 1º, do Decreto 9.830/2019 (doc. digital nº 271470/2023, págs. 13 e 14/TC), solicitando que caso o Conselheiro Relator entenda por configurada a irregularidade, deve ser compreendido por bem afastar a aplicação da multa regimental, em observância às referidas normas e, conseqüentemente, ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade.

Por fim, a Gestora demandou que seja julgada improcedente a presente Representação de Natureza Externa, arquivando-se os autos, por entender ser a medida adequada e consonante com a uníssona justiça, bem como restando não atendido o requerimento, solicitou a conversão de qualquer penalidade em recomendação.

## **2.2. Análise Técnica das Justificativas Apresentadas pela Gestora**

A Gestora busca em sua defesa sustentar a tese de que a aglutinação em lote único, visa a prestação de serviços como um todo, em razão da viabilidade, economicidade e a perda da economia de escala, dentre outras variantes relativas ao parcelamento do objeto do Pregão Eletrônico nº 5/2023.







Argumentando ainda que **a vedação a aglutinação de itens não é absoluta, devendo o gestor público, imbuído de seu poder discricionário**, avaliar se a divisão dos itens não trará prejuízos à Administração Pública.

Informou que foi elaborado um minucioso Estudo Técnico Preliminar-ETP, para embasar a realização da compra de itens de natureza divisível, em um único lote.

Destaca-se que essas afirmações não se sustentam, uma vez que o Poder Discricionário citado na defesa, seja qual for o agir do administrador público, não desobriga a Gestora da obediência à norma legal, uma vez que até mesmo quando proporcionada a possibilidade de escolha esta deve ser fundamentada em dispositivo legal, a fim de obstar arbitrariedade por parte da Administração Municipal, observando-se que a margem discricionária deve ser exercida dentro de limites técnicos e/ou científicos.

A Gestora ainda traz aos autos o Julgamento Singular nº 033/VAS/2022 - Processo nº 1.754-0/2022 (doc. digital nº 271470/2023, págs. 11 a 13/TC), da lavra do Conselheiro Valter Albano da Silva, na tentativa frustrada de traçar um paralelo positivo em sua defesa, haja vista que trata-se de assunto semelhante.

Contudo, a referida decisão que tratou de assunto análogo, apenas indeferiu, em sede preliminar, o pedido de medida cautelar de sustação de ato, semelhante ao que ocorreu nestes autos.

No mérito do julgamento do Processo nº 1.754-0/2022, o Conselheiro Relator, através da **Decisão nº 402/GAM/2023**, decidiu o seguinte:

**“DECIDO no sentido de:**







*I) conhecer a Representação de Natureza Externa, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade dispostos no artigo 192 do Regimento Interno;*

*II) no mérito, julgá-la procedente, em razão da manutenção da irregularidade GB04, de natureza grave, e da reclassificação da irregularidade GB99, para natureza moderada, ambas de responsabilidade do Sr. Gilmar da Silva Pereira Mascarenhas, secretário Municipal de Administração;*

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

*a) escolham 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, sob pena de ser considerada reincidente diante da não observação das determinações deste Tribunal; e,*

*b) utilizem critérios legais e técnicos para a definição das quantidades estimadas a serem utilizadas na licitação.*

*Publique-se”.*

Conforme se verifica, a decisão de mérito do Conselheiro Relator no Processo nº 1.754-0/2022, confirma de forma análoga, a situação irregular do certame discutido nestes autos.

O aludido Estudo Técnico Preliminar-ETP (doc. digital nº 112229/2023, págs. 107 a 142/TC), mencionado pela Gestora em sua defesa, que embasou sua opção pela realização do Pregão Eletrônico nº 5/2023, com





o agrupamento dos itens em lote único, pelo “Menor Preço Global”, na realidade não traz um estudo técnico amplo e detalhado.

Não demonstra, por exemplo, levantamento/cotação de preços, contendo orçamento em diversas empresas, nas duas modalidades, ou seja, agrupamento do objeto em lote único ou dividido em partes específicas, inclusive nos seus itens 2.31 e 2.32 (doc. digital nº 112229/2023, pág. 111/TC), resta claro e evidente que baseou-se somente na média de consumo de anos anteriores considerando a frota municipal.

Foi realizada a cotação de preços (doc. digital nº 112229/2023, págs. 138 a 142/TC) em apenas em 3 (três) empresas, consistindo em amostragem frágil para justificar a aglutinação em lote único do objeto licitado.

O próprio Termo de Referência constante do item 1.2 do Edital do certame (doc. digital nº 112229/2023, pág. 55/TC), indica que a justificativa para a aquisição ora pretendida, considerou somente as contratações anualmente feitas pela Prefeitura Municipal de Aripuanã, sem buscar novos parâmetros trazidos por fornecedores de bens e serviços que não são os habituais daquela municipalidade.

Foi apresentada junto ao Termo de Referência, item 2 do Edital do certame (doc. digital nº 112229/2023, págs. 55 e 56/TC), apenas uma Relação Descritiva e Quantitativa Por Item, elaborada com os valores levantados no âmbito Municipal.

Não se vislumbra nos autos qualquer justificativa razoável para a junção, em um mesmo lote da licitação, dos serviços de gerenciamento de combustível por cartão magnético, fornecimento de combustível e de rastrea-





mento veicular, uma vez que se trata de serviços de natureza divisível, podendo ser prestados de forma independente por empresas distintas.

**A simples constatação de que apenas 1 (uma) única empresa (Saga, Comércio, Serviço e Tecnologia Ltda.) apresentou proposta nos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 5/2023, sagrando-se vencedora, confirma que houve afronta aos princípios definidos no artigo 5º, da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, que estabeleceu o seguinte:**

*“Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da **eficiência, do interesse público**, da probidade administrativa, **da igualdade, do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, **da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”*

É intrínseco que o Poder de Discricionariedade da Gestora, não se sobrepõe aos princípios acima citados.

Da leitura de todos os documentos que compõem o Pregão Eletrônico nº 5/2023, **não ficou demonstrada a excepcionalidade**, que justificasse a junção, em um mesmo lote da licitação, Por Menor preço Global, dos serviços de gerenciamento de combustível por cartão magnético, fornecimento de combustível e de rastreamento veicular, uma vez que não foi evidenciada a vantajosidade para o interesse público e a busca da competitividade visando o melhor preço.

O inconformismo demonstrado pela empresa Prime Consultoria





e Assessoria Empresarial Ltda., reforça que havia outros interessados em participar do Pregão Eletrônico nº 5/2023, soma-se às razões retromencionadas como fato motivador da necessidade de divisibilidade dos bens licitados.

Mesmo que a Gestora tenha agido de boa fé, se baseando em documentos fornecidos por servidores, que à primeira vista pareçam se revestir de credibilidade técnica, observa-se pelos motivos expostos, a necessidade de a Administração Municipal não repetir nos próximos certames a aglutinação do objeto do citado pregão, em face da fragilidade nos fundamentos que embasaram a decisão administrativa pela licitação dos itens de forma global.

Exigir a interrupção dos atos do Pregão Eletrônico nº 5/2023, de forma imediata, pode causar prejuízos à Administração Municipal, porém, é necessária uma correção nos certames futuros para aquisição dos bens e serviços em discussão.

Diante de toda a narrativa fática retromencionada, sugere-se ao Conselheiro Relator, o julgamento pela **procedência** desta Representação de Natureza Externa, a **manutenção da irregularidade** (Achado de Fiscalização nº 01, doc. digital nº 265944/2023, págs. 16 a 18), **aplicação de multa, determinação à atual gestão** da Prefeitura Municipal de Aripuanã-MT, para que nos futuros procedimentos licitatórios, escolham 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 tecnicamente no processo licitatório, sob pena de ser considerada reincidente diante da não observação das determinações deste Tribunal.





### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do artigo 97, inciso III, artigos 111, 200 e 327, inciso I da Resolução Normativa nº 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e Resolução Normativa nº 17/2016, artigo 2º, inciso I e artigo 3, inciso II, alínea “a” c/c o artigo 1º, inciso XV da Lei Complementar nº 269/2007 (a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **sugere-se** ao Conselheiro Relator:

I) o julgamento pela **PROCEDÊNCIA** desta Representação de Natureza Externa;

II) a **aplicação de multa à Sra. Seluir Peixer Reghin – Prefeita Municipal de Aripuanã/MT**, em razão da manutenção da seguinte irregularidade:

**GB 04. Licitação Grave\_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (artigos 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993).**

Não parcelamento de objeto divisível no edital do Pregão Eletrônico nº 5/2023 da Prefeitura de Municipal de Aripuanã/MT, referente à contratação de empresa especializada na prestação de serviço de intermediação e gerenciamento de fornecimento de combustível, manutenção veicular e rastreamento veicular com implantação e operação de sistema informatizado de gestão, contrariando os artigos 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.

III) **determinação à atual gestão** da Prefeitura Municipal de Aripuanã-MT, para que nos futuros procedimentos licitatórios, escolham 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 tecnicamente no processo licitatório, sob pena de ser considerada reincidente diante da não observação das determinações deste Tribunal.

É o Relatório Conclusivo.

1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 28 de fevereiro de 2024.

*(assinatura digital)*

**JEAN FÁBIO DE OLIVEIRA**

Técnico de Controle Público Externo

