



PROCESSO Nº : 52.977-0/2023 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ/MT
REPRESENTANTE : EMPRESA PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.
REPRESENTADO : SELUIR PEIXER REGHIN – PREFEITA MUNICIPAL
RELATOR : CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

PARECER Nº 517/2024

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ/MT. POSSÍVEIS ILEGALIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 05/2023. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DE OBJETO. IRREGULARIDADE MANTIDA ATINENTE À LICITAÇÃO. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO, PROCEDÊNCIA, APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS E DETERMINAÇÃO À ATUAL GESTÃO.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **Representação de Natureza Externa¹**, com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., em desfavor da Prefeitura Municipal de Aripuanã/MT, em razão de suposta ilegalidade no edital do Processo Eletrônico Pregão Eletrônico nº 05/2023 – Registro de Preço, tipo menor preço global.

2. O objeto do certame foi “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”.

¹ Doc. Digital nº 112229/2023.





3. Encaminhados os autos para o Gabinete do Conselheiro Relator, esse determinou a notificação prévia da Sra. Seluir Peixer - Prefeita de Aripuanã/MT, para manifestação sobre a suposta ilegalidade representada em relação ao edital do Pregão Eletrônico nº 05/2023, podendo, caso queiram, enviar documentos (§ 2º do art. 338, do RITCE/MT)².

4. Devidamente notificada³, a responsável Sra. Seluir Peixer - Prefeita de Aripuanã/MT apresentou esclarecimentos (Doc. Digital nº 155232/2023).

5. Em Decisão Singular, o Relator admitiu a presente Representação de Natureza Externa – RNE, bem como indeferiu o pedido de medida cautelar formulado pela empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., em razão da ausência do requisito *fumus boni iuris*, o qual se traduz na probabilidade da ocorrência da irregularidade narrada, circunstância essa suficiente para indeferir a cautelar, pois essa medida excepcional só se justifica quando houver a presença simultânea de todos os requisitos obrigatórios, (Doc. Digital nº 169108/2023).

6. Ato seguinte, a 1ª Secretaria de Controle Externo identificou a seguinte irregularidade⁴:

RESPONSÁVEL: SRA. SELUIR PEIXER REGHIN – PREFEITA DE ARIPUANÃ/MT

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.

7. Em obediência ao princípio do contraditório e ampla defesa, a gestora foi devidamente citada⁵, apresentando sua defesa mediante Doc. Digital nº

² Doc. Digital nº 124864/2023.

³ Ofício nº 156/2023/GAB/DN, de 02/05/2023, Doc. Digital nº 125257/2023.

⁴ Doc. Digital nº 265944/2023.

⁵ Doc. Digital nº 266270/2023 – Ofício nº 459/2023/GAB/DN, de 25/10/2023.





271470/2023.

8. Em Relatório Técnico Conclusivo ⁶, a 1ª SECEX opinou pela manutenção da irregularidade inicialmente apontada e sugeriu as seguintes ações:

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.

9. Vieram, então, os autos para análise e parecer ministerial. É a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Preliminar de Admissibilidade

10. Importante ressaltar que dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no artigo 1º da Lei

⁶ Doc. Digital nº 52860/2023.





Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

11. No exercício de tal missão, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da Representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do artigo 190 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c artigo 46 da Lei Complementar nº 269/2007.

12. No caso em questão, a Representação de Natureza Externa foi apresentada por pessoa legítima para propositura do feito, nos termos no art. 191, III, do novo RITCE-MT, em linguagem clara e objetiva, acerca de matéria de competência do Tribunal, acompanhada de indícios de irregularidades, aquilatando os requisitos constantes no art. 192 Resolução Normativa nº 16/2021, **razão pela qual este *Parquet* opina pelo seu conhecimento.**

2.2. Do Mérito

13. Consoante a Representação Externa, visível no Doc. Digital nº 112229/2023, a empresa licitante PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., participante do Pregão Eletrônico nº 05/2023 da Prefeitura Municipal de Aripuanã/MT, alegou, em síntese, que os objetos licitados no referido certame não foram parcelados em lotes, mesmo sendo eles de natureza divisível, frustrando a ampla participação de licitantes e restringindo a Administração Municipal de obter contratação mais vantajosa.

14. Por fim, pediu, liminarmente, que seja suspenso o certame em apreço e, no mérito, a procedência da presente Representação de Natureza Externa, com a determinação à Administração Municipal para promover as correções devidas no edital do certame ora questionado, o que foi indeferida a liminar pelo Conselheiro Relator consoante Doc. Digital nº 169108/2023.





15. Em **análise preliminar**, a Equipe Técnica constatou a existência de 1 (uma) irregularidade, qual seja, “**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)**”, que será tratada a seguir.

16. A responsabilidade da irregularidade classificada como **GB04** foi atribuída à Sra. Seluir Peixer Reghin – Prefeita de Aripuanã/MT que apresentou defesa consoante Doc. Digital nº 265944/2023.

17. Em defesa, a responsável afirmou que a decisão de aglutinação em lote único visa a prestação de serviços como um todo, e se atém ao princípio da economicidade que deve permear toda a Administração Pública. Ademais, foram analisadas a viabilidade, a economicidade e a perda da economia de escala, dentre outras variantes relativas ao parcelamento do objeto ora debatido. Ademais, alegou que foram analisadas a viabilidade, a economicidade e a perda da economia de escala, dentre outras variantes relativas ao parcelamento do objeto ora debatido.

18. Ponderou que a vedação a aglutinação de itens não é absoluta, e que cabe ao gestor público, imbuído de seu poder discricionário, avaliar se a divisão dos itens não trará prejuízos à Administração Pública, e que a Administração Municipal cuidou de elaborar um minucioso Estudo Técnico Preliminar, 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.

19. Destacou que é entendimento deste Tribunal que para o parcelamento do objeto deve haver a devida justificativa, o que foi feito, atuando o gestor dentro dos seus limites e de acordo com a necessidade específica do seu município fazendo a junção de itens compatíveis entre si e que otimizariam a sua gestão, retirando possíveis gargalos que haveriam diante de fornecedores distintos. Menciona ainda o Julgamento Singular nº. 033/VAS/2022.

20. Finaliza postulando pelo provimento dos fundamentos e justificativas apresentadas para sanar as supostas irregularidades apontadas, e caso contrário, pela conversão em recomendações.





21. Em **Relatório Técnico de Defesa**⁷, a 1ª SECEX destacou primeiramente 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.

22. Afirmou ainda que o Estudo Técnico Preliminar-ETP (doc. digital nº 112229/2023, págs. 107 a 142/TC), 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 demonstrando, 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), restando claro e evidente que se baseou somente na média de consumo de anos anteriores considerando a frota municipal.

23. Alegou também que 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.

24. Com relação ao Processo nº 1.754-0/2022, que tratou de assunto análogo, asseverou que a decisão citada apenas indeferiu, em sede preliminar, o pedido de medida cautelar de sustação de ato, porém, no mérito, o Relator confirmou de forma análoga, a situação irregular do certame discutido nestes autos.

25. Por fim, destacou que 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 basilares da administração, entendendo assim pela manutenção da irregularidade.

⁷ Doc. Digital nº 420691/2024.





26. Pois bem. Passa-se à análise ministerial.
27. Assiste total razão a Equipe Técnica, devendo permanecer a irregularidade classificada como GB04.
28. Frisa-se que conforme disposto no art. 23, §1º, na Lei nº 8.666/1993, o parcelamento do objeto é a regra na licitação, em razão dos princípios da economicidade e competitividade. Dessa forma, a ausência da divisão do objeto deve ser motivada e comprovada por intermédio de estudo de viabilidade técnica e econômica, nos termos do entendimento deste Tribunal consubstanciado em jurisprudência já consolidada no Boletim de Jurisprudência desta casa. Vejamos:

Resolução de Consulta nº 21/2011 (DOE, 31/03/2011)

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

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

Licitação. Parcelamento do objeto. **Serviços de gerenciamento de combustível por cartão magnético, fornecimento de combustível e rastreamento veicular.** 1) Fere o princípio da competitividade a junção, em um mesmo lote da licitação, dos serviços de gerenciamento de combustível por cartão magnético, fornecimento de combustível e de rastreamento veicular, uma vez que se tratam de serviços de natureza divisível, podendo ser prestados de forma independente por empresas distintas. 2) É possível a contratação do serviço de gerenciamento de combustível por cartão magnético integrado ao fornecimento de combustível por rede de postos credenciados pela contratada, em único lote da licitação, desde que a escolha por esta opção seja devidamente motivada pela Administração, conforme se depreende da Resolução de Consulta 16/2012 do TCE-MT.

(TCE/MT, RNE nº 236390/2017, Relator Isaías Lopes da Cunha, Acórdão nº 55/2018, julgado em 22/08/2018)
(Grifo nosso)

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 convirjam 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). (Grifo nosso)

29. Ainda sobre o assunto, ressalta-se o enunciado da Súmula 247 do TCU, que trata do parcelamento do objeto nos certames licitatórios⁸:

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 dispendo 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.

30. Essa obrigatoriedade, porém, respeita limites de ordem técnica e econômica, ou seja, não se admite quando tecnicamente ou economicamente isso não for viável ou recomendável.

31. Vale notar que a decisão de parcelar ou não o objeto deve sempre estar devidamente justificada nos autos, cabendo ao agente público, após definido o objeto da licitação, verificar se é possível e economicamente viável licitá-lo em parcelas (itens, lotes ou etapas) que aproveitem as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado.

8 Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/parcelamento%2520do%2520objeto/%2520score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue>>. Acesso em: 31/07/2023.





32. No caso dos autos, não se visualiza impedimento para que os serviços sejam executados por empresas diferentes. Apesar de o gestor defender que a aglutinação dos lotes não prejudicou o caráter competitivo do certame, não houve nos autos do processo de licitação justificativa plausível para o não parcelamento do objeto que, a princípio, verifica ser de natureza divisível. Logo, o gestor não observou os ditames legais.

33. Ademais, como bem pontuado pela equipe técnica, o Estudo Técnico Preliminar-ETP realizado para justificar a aglutinação de itens em lote único no Pregão Eletrônico nº 5/2023 não traz de forma ampla, clara e detalhada as razões técnicas e econômicas que justificaram a escolha.

34. É preciso expor, claramente, quais os benefícios da contratação conjunta do objeto em análise, não bastando dizer que a contratação conjunta reduzirá os riscos da execução do serviço, que vai gerar economicidade, devendo-se apresentar os motivos pelos quais esses riscos serão reduzidos, e os valores comparados no caso de lote único e em lotes divididos, o que não foi feito no presente caso.

35. Registra-se também que o tema tratado neste processo já vem sendo debatido em inúmeros municípios do Estado, a exemplo do constatado nos autos das Representações de Natureza Interna nºs 11.139-2/2019, 1.587-3/2021, 22.836-7/2021, 52.536-7/2021 e 51.990-1/2021, onde prevaleceu o entendimento que a ausência de parcelamento do objeto representou indícios plausíveis de restrição da competitividade, havendo o acolhimento das suspensões cautelares das contratações realizadas pelas Prefeituras de Alto Taquari, Campos de Júlio, Dom Aquino, Jauru, Juruena, Novo São Joaquim, Porto Estrela, Santa Rita do Trivelato e Vila Rica.

36. **Por razão, este *Parquet* de Contas coaduna com a Equipe Técnica quanto a responsabilização do gestor, tendo em vista que se verificou conduta imprópria a caracterizar a presença de erro grosseiro, a quem recaía a obrigação de zelar pela legalidade do certame.**





37. Ante o exposto, uma vez que inexistem argumentos e documentos capazes de afastar a irregularidade em tela, opina-se pela sua manutenção sob a responsabilidade da Prefeita Municipal, **devendo ser aplicado a multa regimental, a ser paga com recursos próprios, considerando que a irregularidade de natureza grave persistiu, com fulcro no artigo 327, II, do RITCE/MT c/c art. 28 da LINDB⁹**, a fim de atender ao caráter pedagógico e preventivo da fiscalização deste Tribunal e evitar a reincidência de ilegalidades aqui elencadas.

38. Ainda, tendo em vista a manutenção da irregularidade e considerando a adjudicação do certame, opina-se pela **determinação à atual gestão da Poder Executivo de Aripuanã/MT para que se abstenha de prorrogar os Contratos nº 61/2023, 72/2023 e 73/2023 decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05/2023, com vigência até 30/06/2024; bem como que nos futuros procedimentos licitatórios, 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 tecnicamente no processo licitatório, sob pena de ser considerada reincidente diante da não observação das determinações deste Tribunal.**

3. CONCLUSÃO

39. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) preliminarmente, pelo conhecimento, e, no mérito, pela procedência da Representação de Natureza Externa, pois confirmada a irregularidade classificada como GB04;

9 Quanto à aplicação de multa, não ficou demonstrada má-fé, porém é perceptível a figura do erro grosseiro (desleixo ou desmazelo), conforme prescreve o artigo 28 da LINDB:

“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018: Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm#:~:text=entre%20os%20envolvidos.%E2%80%9D-,%E2%80%9C%20Art.,d%20dolo%20ou%20erro%20grosseiro>. Acesso em: 31/07/2023.





b) pela **aplicação de multa**, com fulcro no artigo 327, do RITCE/MT, à responsável Sra. Seluir Peixer Reghin – Prefeita de Aripuanã/MT, diante da manutenção da irregularidade classificada como **GB04**;

c) pela **determinação à atual gestão da Poder Executivo de Aripuanã/MT para:**

c.1) que se abstenha de prorrogar os Contratos nº 61/2023, 72/2023 e 73/2023 decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05/2023, com vigência até 30/06/2024;

c.2) que nos futuros procedimentos licitatórios, 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 tecnicamente no processo licitatório, sob pena de ser considerada reincidente diante da não observação das determinações deste Tribunal.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 06 de março de 2024.

(assinatura digital)¹⁰
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹⁰ 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.

