



PROCESSO TC – 01078/21

Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Estadual. Secretaria de Estado da Administração (SEAD) Licitação. Pregão Eletrônico nº 155/2020 – Contratação de empresa especializada em locação de veículos. Regularidade com ressalvas. Determinação. Assinação de Prazo.

ACÓRDÃO AC1-TC 1868/23

RELATÓRIO:

O feito em tela trata de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico (155/2020), conduzido pelo Governo do Estado da Paraíba, tendo como Pasta homologadora a Secretaria do Estado da Administração (SEAD), com recursos de fundo específico do Órgão.

O objeto do certame foi a contratação de empresa especializada em locação de veículos (operacionais e para segurança), tendo sido adjudicado em favor de três proponentes vencedores, como se vê na tabela abaixo, com previsão de desembolso de R\$ 68.261.415,60.

PROponente (S) Vencedor (ES)	VALOR ANUAL (R\$)
CS BRASIL FROTAS LTDA CNPJ 27.595.780/0001-16	R\$ 37.770.488,40 (Lote 01)
CS BRASIL FROTAS LTDA CNPJ 27.595.780/0001-16	R\$ 22.231.279,20 (Lote 02)
LOCADORA DE VEÍCULOS CAXANGÁ LTDA CNPJ 00.329.696/0001-02	R\$ 8.259.648,00 (Lote 03)
VALOR TOTAL (ANUAL)	R\$ 68.261.415,60

Relatório inicial elaborado pela Divisão de Auditoria de Contratações Públicas I – DIACOP I, em 12/02/2021 (fls. 1757/1777), apontando diversos indícios de irregularidades, finalizando com recomendação de medida cautelar de suspensão do certame, não acolhida pelo então Relator.

Após regular notificação e do atendimento de pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, a ex-gestora atravessou o Documento TC nº 26003/21 (fls. 1788/1843), cujo teor foi analisado pela Unidade Técnica, dando azo à elaboração do primeiro relatório de análise de defesa (fls. 3907/3944), no qual foi renovada a recomendação de suspensão dos atos decorrentes do procedimento licitatório, visto que mantidos erros classificados como “grosseiros e inacusáveis”.¹

Ao final da peça, reforçou a Auditoria a necessidade de nova notificação da senhora Jacqueline Fernandes de Gusmão, franqueando-lhe oportunidade de se pronunciar sobre questões tratadas na análise das denúncias protocolizadas nos Documentos TC 03940/21, 04162/21 e 03795/21.²

Requerida nova dilação de prazo para oferta de contrarrrazões que, autorizada, deu azo à submissão do Documento TC nº 50192/22. Entrementes, foram anexados processos relativos a etapas do certame, como contratos (Processos TC nº 08546/21 e 08553/21) e termos aditivos (Processos TC nº 04844/22, 05871/22 e 06540/22).

¹ Considerados irregulares os contratos 31/2021 – Lote 01 (Processo TC nº 08546/21), 26/2021 – Lote 02 (Processo TC nº 08553/21) e 25/2021 – Lote 03 (Processo TC nº 08556/21); as denúncias encartadas nos Documentos TC nºs 03940/21, 04162/21 e 03795/21.

² A notificação também foi recomendada em cota do Ministério Público de Contas (fls. 3947/3949).



Último relatório de análise de defesa (fls. 4599/4615), onde mantido o entendimento inicial pela irregularidade do certame, bem como dos contratos e termos aditivos dele decorrentes. Em igual sentido o pronunciamento sobre a procedência das denúncias analisadas. Eis o teor da manifestação técnica:

Ante o exposto, após a análise da defesa, reitere-se o entendimento de serem PROCEDENTES as denúncias apresentadas nos Doc. 03940/21, Doc. 04162/21, Doc. 03795/21, e IMPROCEDENTE aquela ofertada no Processo 01072/21.

Com relação à licitação, pelas razões já amplamente expostas neste relatório, entende-se que o Pregão Eletrônico nº 00155/2020 é flagrantemente IRREGULAR, situação que recomenda a COMUNICAÇÃO ao Ministério Público Estadual para providências a seu cargo.

Por fim, entende-se que os contratos decorrentes (Proc. 08546/21, Proc. 08553/21, Proc. 08556/21 - SEAD), e até mesmo o Proc. 12109/21 - FUNESBOM2, e os aditamentos associados, não obstante atenderem os requisitos formais exigidos pela RN TC nº 09/2016, dada a sua natureza acessória, dependem do julgamento do Pregão Eletrônico nº 00155/2020 por este Tribunal de Contas.

Trânsito dos autos eletrônicos pelo Ministério Público de Contas, onde recebeu Cota de autoria do Procurador-Geral, doutor Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 4618/4627), pugnando pelo retorno dos autos ao Órgão Auditor, com recomendação de análise mais pormenorizada dos esclarecimentos prestados pela ex-titular da Secretaria de Estado da Administração - SEAD.

Ato contínuo, o Grupo de Inspeção elaborou relatório de complemento de instrução (fls. 4632/4651), com uma sutil diferença em relação à manifestação anterior, visto que uma das denúncias consideradas procedentes teve a valoração alterada para procedência parcial. Eis a íntegra da conclusão:

Ante o exposto, após a análise da defesa, reitere-se o entendimento de serem PROCEDENTES as denúncias apresentadas nos Doc. 03940/21, Doc. 03795/21, PARCIALMENTE PROCEDENTE a apresentada no Doc. 04162/21 (saneada a acusação associada ao ComprasNET), e IMPROCEDENTE aquela ofertada no Processo 01072/21. Com relação à licitação, pelas razões amplamente expostas neste relatório, reitere-se o entendimento de que o Pregão Eletrônico nº 00155/2020 é flagrantemente IRREGULAR.

Nova intervenção Ministerial, consubstanciada no Parecer nº 0055/23 (fls. 4654/4664)³, da lavra do Procurador-Geral do MPC, doutor Bradson Tibério Luna Camelo, pugnando pela:

- I) REGULARIDADE do Pregão Eletrônico nº 00155/2020, realizado pela SEAD;*
- II) REGULARIDADE dos Contratos nº 25/2021, nº 26/2021 e nº 31/2021 e dos Termos aditivos nº 001/2022 ao Contratos nº 25/2021, 001/2022 ao Contratos nº 31/2021;*
- III) RECOMENDAÇÃO à atual gestão para que esta atente ao estrito cumprimento dos preceitos da Lei Geral de Licitações e Contratos, a fim de evitar o cometimento de falhas em futuras contratações celebradas pelo ente.*

³ Por claro deslize de digitação, a numeração do parecer referenciou o ano de 2022.



Procedida a anexação de três contratos (Processos TC n 8553/21, 8556/21 e 8546/21), o que motivou a expedição de despacho pelo Relator (fls. 5100/5101), com recomendação de análise pelo Corpo de Instrução, que concluiu tratar-se a anexação de apostilamentos para reajustes previstos nos contratos associados, sem inovações dignas de menção.

Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas, por meio de Cota (fls. 5114/5117), asseverou os termos do Parecer nº 0055/23. Todavia, aproveitou a oportunidade para proceder a correções redacionais, que em nada desnaturam o pronunciamento conclusivo anterior.

Como último componente do encarte eletrônico processual, consta o Documento TC nº 53712/23, submetido pela ex-Gestora da SEAD (fls. 5118/5134), noticiando o arquivamento do Inquérito Civil nº 001.2021.003103, promovido pelo Ministério Público da Paraíba, via Promotoria de Justiça de João Pessoa. O propósito do procedimento investigativo foi examinar eventuais irregularidades no Pregão Eletrônico nº 155/2020. Eis a conclusão do Parquet Estadual:

Diante do exposto, o Ministério Público da Paraíba, através de seu órgão de execução e com apoio nos artigos 9º. da Lei nº. 7345/85 (LACP) e 16, da Resolução CPJ nº 004/2013, promove o ARQUIVAMENTO dos presentes autos investigativos.

O Relator agendou o processo para a presente sessão, com as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

Trata o presente feito do julgamento de procedimento licitatório levado a termo pela Secretaria do Estado da Administração (Pregão Eletrônico nº 155/2020), para fins de registro de preços (Ata de Registro de Preços 0013/2021), visando à contratação de serviços de locação de veículos mensal operacionais/segurança, para atendimento das demandas das forças de segurança do Estado⁴.

Após uma longa instrução, compatível com o rigor exigido num processo que envolve estimativas de gastos da magnitude aqui tratada (R\$ 68 milhões), a Unidade de Instrução trouxe à baila um rol de falhas que, em sua intelecção, comprometeriam a própria regularidade do Pregão Presencial, bem como os atos administrativos dele decorrente, mantendo, em essência, o mesmo entendimento do relatório inicial até a derradeira peça complementar.

Em dissenso com a Unidade Especialista, o Ministério Público de Contas, em Parecer da lavra de seu Procurador-Geral, pugnou pela regularidade do certame e dos atos dele decorrentes, consignando recomendação para que a SEAD atente ao cumprimento dos preceitos da Lei Geral de Licitações e Contratos, de modo a evitar eventuais irregularidades em contratações futuras.

Cumprе mencionar, também, que o Pregão Eletrônico nº 155/2020 foi objeto de fiscalização conduzida pela Controladoria Geral do Estado, que remeteu em definitivo o Ofício nº CGE-OFI-2022/01044 (08.07.2022) e o Relatório CGE Inspeção GEA nº 020/2022, apenas com algumas recomendações pontuais sobre as inconsistências levantadas pela Unidade de Inspeção desta Corte nos presentes autos⁵.

⁴ Em alegações de defesa, a ex-Titular da Pasta da Administração argumentou que, por orientação do TCE/PB, nos autos do Processo TC 02067/17, houve a centralização das despesas com locação de veículos, culminando com a integração dos veículos locados pelo próprio Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN à SEAD, ou seja, a quantidade de veículos que anteriormente era destinada e locada pelo DETRAN, passaram a ser contratados pela Secretaria de Estado da Administração.

⁵ A informação consta do relatório que finaliza o Inquérito Civil Público nº 001.2021.003103 conduzido pelo MPE-PB (fls. 5121/5133)



No âmbito de procedimento investigativo materializado no Inquérito Civil Público nº 001.2021.003103, o Ministério Público do Estado da Paraíba, por meio da Promotoria de Justiça de João Pessoa, não encontrou evidências de dano aos cofres públicos, o que ensejou o arquivamento da matéria.

Em síntese, é possível estratificar as eivas apontadas pela Auditoria em três irregularidades centrais, quais sejam: 1) o descompasso entre regramento explicitado para o contrato (previsão de possibilidade de prorrogação por até sessenta meses) e o contido na ARP (validade de 12 meses improrrogáveis); 2) diferença de preços injustificáveis entre itens licitados; e 3) existência de itens na norma editalícia com potencial para reduzir a competitividade do certame. Cumpre discorrer com mais vagar sobre cada um dos citados temas:

- **Vinculação do contrato à ata de registro de preço que lhe deu origem**

O ponto nevrálgico que fundamentou o entendimento da Unidade Especialista encontra-se explicitado no item 11 do relatório inaugural, onde registrado o caráter acessório do contrato em relação à ata de registro de preços, que seria o instituto “principal”, ao qual se vincularia peremptoriamente todos os contratos dela derivadas. Assim – continua a Auditoria – “ao fim da validade da ata, necessariamente ocorrerá o fim da vigência dos contratos decorrentes”.

Impende resgatar a conceituação do instituto em tela. O Sistema de Registro de Preços (SRP) é procedimento especial que visa à realização de contratações sucessivas de serviços ou aquisições sucessivas de bens, selecionados por meio de um certame licitatório, no qual é elaborado um cadastro de produtos e fornecedores possibilitando que a Administração Pública contrate de acordo com as suas necessidades.

Trata-se, portanto, de uma construção jurídico-administrativa, que confere a um dado Ente Governamental a possibilidade de se valer de procedimento administrativo concluído por outro Órgão ou Entidade da Administração Pública, conferindo agilidade ao processo de compra, por permitir a supressão de fases repetitivas com a utilização do que se convencionou chamar, no jargão popular, de “carona”.

Destarte, o Órgão/Ente Gerenciador do certame deve estabelecer os critérios que irão balizar os atos administrativos a ser compulsoriamente obedecidos pelos Órgãos/Entes não participantes, quando da adesão às regras da Ata original. A questão que se põe é, caso procedida à adesão, com a respectiva anuência do Ente Gerenciador, e formalizado um contrato com os licitantes vencedores, estaria o pacto negocial sujeito à validade da ARP, que, como cediço, não pode superar 12 meses⁶.

E parece não haver dúvida de que a corrente amplamente majoritária advoga a independência dos institutos, como se vê do seguinte trecho⁷:

A ata de registro de preços dá o suporte jurídico para a formação dos contratos dela decorrentes. No entanto, uma vez celebrada a contratação, esta assume contorno próprio. Daí porque a natureza jurídica da ata é diferente da natureza dos contratos dela decorrentes.

Adotado o posicionamento predominante, a ata e o contrato constituem instrumentos diferentes, ambos envolvidos com a implementação do sistema de registro de preços.

⁶ O prazo de doze meses está disciplinado no artigo 15, §3º, III, da Lei 8.666/93, bem como no artigo 12 do Decreto Federal nº 7.892/2013, bem como no artigo 12 do Decreto Estadual 34986/2014.

⁷ Acessível em <https://zenite.blog.br/contratos-de-servicos-resultantes-de-atas-de-registros-de-precos-podem-ter-aditivos-para-acrescimo-e-supressao-de-valor-e-de-modificacao-de-prazo-e-vigencia/>



Consoante tal compreensão, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso⁸ já firmou entendimento quanto a diferença entre a Ata de Registro de Preços e os Contratos por meio da Resolução de Consulta nº 22/2012, nomeadamente nos seus itens 3 e 4, abaixo reproduzidos:

Resolução de Consulta nº 22/2012 (DOE, 29/11/2012). Licitação. Registro de Preços. Ata de registro de preços. Substituições de instrumento de contrato. Prorrogações além do permissivo legal. Acréscimos e supressões de quantitativos registrados. Impossibilidades.

[...]

3. *O prazo de validade do Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do artigo 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, contempladas eventuais prorrogações, não havendo previsão legal para a ampliação deste lapso.*

4. *As vigências da Ata de Registro de Preços e dos contratos administrativos dela derivados são autônomas e independentes entre si. O contrato administrativo celebrado em decorrência e durante a vigência do Registro de Preços rege-se pelas normas estampadas na Lei de Licitações, podendo ter seu prazo prorrogado, desde que as situações fáticas de prorrogação se enquadrem nos permissivos delineados no artigo 57 da Lei nº 8.666/1993.*

Feitas essas ponderações, restou claro que o apontamento da irregularidade deve ser mitigado.

- **Diferença injustificada de preços de alguns itens licitados, com potencial prejuízo ao erário.**

A falha apontada pelo Corpo de Instrução descreve casos concretos, hauridos do rol de veículos distribuídos entre os três lotes licitados, que encerram situações onde supostamente constatadas diferenças injustificadas de preços. Importa proceder a uma explicação mais precisa sobre as características do certame, para que fique perfeitamente delimitada a situação objeto das denúncias que inquinaram o feito (todas mencionadas no relato preliminar a este voto) e que balizou a conclusão da Equipe Técnica.

A especificação do objeto, constante da norma editalícia, foi clara. A licitação em testilha pretendeu formar um registro de preços para posterior contratação de serviços de empresa especializada em locação de veículos, consoante condições, quantidades e exigências previamente estabelecidas. Para tanto, o certame foi dividido em três lotes, de acordo com o Termo de Referência.

O Lote 01 era composto por os chamados “veículos operacionais”, descrição constante do próprio edital, obedecendo os seguintes quantitativos de referência, que prevê a possibilidade de locação de 1.330 veículos:

⁸ Referência citada em artigo que consolida jurisprudência do Tribunal de Contas da União e outras Cortes de Contas, disponível em <https://3rcapacita.com.br/artigo/sistema-de-registro-de-precos-e-a-jurisprudencia-do-tcu>.



Grupo 1			
Nº do Item	Descrição	Quantidade Total	Unidade de Fornecimento
1	Locação de veículos - leves , pesados	10	Unidade
2	Locação de veículos - leves , pesados	300	Unidade
3	Locação de veículos - leves , pesados	200	Unidade
4	Locação de veículos - leves , pesados	210	Unidade
5	Locação de veículos - leves , pesados	200	Unidade
6	Locação de veículos - leves , pesados	200	Unidade
7	Locação de veículos - leves , pesados	140	Unidade
8	Locação de veículos - leves , pesados	10	Unidade
9	Locação de veículos - leves , pesados	20	Unidade
10	Locação de veículos - leves , pesados	20	Unidade
11	Locação de veículos - leves , pesados	20	Unidade

Já o Lote 02 diz respeito a veículos operacionais adaptados, que podem conter ou não cela, o que evidencia o aspecto da segurança envolvido na locação, típica das forças de segurança. A previsão editalícia foi de locação de até 500 veículos, como se vê a seguir:

Grupo 2			
Nº do Item	Descrição	Quantidade Total	Unidade de Fornecimento
12	Locação de veículos - leves , pesados	60	Unidade
13	Locação de veículos - leves , pesados	180	Unidade
14	Locação de veículos - leves , pesados	120	Unidade
15	Locação de veículos - leves , pesados	120	Unidade
16	Locação de veículos - leves , pesados	10	Unidade
17	Locação de veículos - leves , pesados	10	Unidade

Por fim, o Lote 03 descreve veículos leves (motocicletas), ensejando a locação de 320 delas, como se vê no seguinte quadro:

Grupo 3			
Nº do Item	Descrição	Quantidade Total	Unidade de Fornecimento
18	Locação de veículos - leves , pesados	200	Unidade
19	Locação de veículos - leves , pesados	120	Unidade

Postos os esclarecimentos, vamos à essência das irregularidades aqui tratadas. A Auditoria trouxe à baila quatro situações nas quais se evidenciou uma aparente discrepância de preços, de magnitude tal que levou a instrução a clamar pela suspensão cautelar da licitação. Para fins de comparação, os casos concretos foram descritos como oposição de um par de veículos. Eis os comparativos:

- 1. Comparativo entre os itens 14 e 15 do Grupo 2 acima descrito: Saltou aos olhos da Instrução o fato de que os veículos acima, que compartilham de especificações semelhantes (viatura de polícia do tipo pick-up), sendo, contudo, um item composto de automóveis movidos a diesel e com tração nas quatro rodas e o outro por veículos flex, com tração em duas rodas, terem preços de locação incompatíveis com os respectivos preços de compras, uma vez que mais caros os primeiros. Essa supremacia dos preços de aquisição dos veículos 4x4 a diesel não se reproduziu na locação, já que o preço de referência dos veículos flex locados pela licitante vencedora foram significativamente mais altos. Reproduzo os argumentos da Instrução:*



Neste contexto, a título exemplificativo, far-se-á uma análise focada nos itens 14 e 15, já que o sobrepreço é tão grosseiro que salta aos olhos até de quem não é conhecedor do mercado de locação de automóveis.

Vejam os que o Item 14 tem descrição do objeto quase que idêntica à descrição do Item 15, ambos com os mesmos acessórios, com a diferença que o Item 14 se trata de um veículo mais qualificado, já que possui tração 4x4 e é movida a diesel, enquanto o Item 15 se trata de um veículo tração 4x2 e com motor flex (etanol ou gasolina). Logo, sendo o Item 15 um produto muito inferior, evidentemente este deveria ser muito mais barato, o que não foi o caso.

[...]

ABSURDAMENTE, ao se analisar o Anexo VII do edital, verificou-se que o preço atribuído à locação do Item 15 representa 216% (DUZENTOS E DEZESSEIS POR CENTO) do preço adotado para o Item 14. É perceptível a existência de um disparate, já que não há qualquer sentido cogitar que um produto menos valorizado no mercado (Item 15 - caminhonete tração 4x2 com motor gasolina/etanol) seja estimado com mais que o DOBRO do preço de locação em relação a um veículo com as mesmas características, contudo, de qualidade muito superior possuindo tração nas quatro rodas e com motor superior (diesel).

- 2. Comparativo entre os itens 06 e 14 do Grupo 1: a discrepância, aqui, estaria no fato de que os veículos descritos nos dois itens, que são movidas a diesel e com tração 4x4, teriam preços de locação incompatíveis, porque aqueles com personalização adicional, que deveriam ser mais caros, tiveram preço de referência menor. Pontuou a Inspeção que “no comparativo entre as Pick-Up dos itens 06 (R\$ 3.908,33- sem cela) e 14 (R\$ 3.364,17- com cela), ambas diesel 4x4, mas a equipada com cela e suporte de armas tem menor valor”.*
- 3. Comparativo entre os itens 09 e 16 do Grupo 1: a incompatibilidade nesse confronto estaria no fato de que, no entender da Auditoria, não seria razoável a elevação no preço de locação de veículos adaptados para levarem dois passageiros e dois cães, na magnitude do caso concreto, quando comparado aos preços de referência de automóveis similares, aptos ao transporte de sete passageiros. Nas palavras gravadas na instrução, “no tocante aos itens 09 (R\$ 3.300,00) e 16 (R\$ 4.500,00), não se mostra razoável esta diferença de preços, apenas pelo fato deste último ser equipado para o transporte de 02 passageiros e 02 cães, ao invés de 07 passageiros”.*
- 4. Comparativo entre os itens 11 e 17 do Grupo 1: situação análoga ao item anterior. Na inteligência da Inspeção, “no confronto dos itens 11 (R\$ 5.537,50) e 17 (R\$ 7.820,00), a diferença de valores é motivada pelo transporte de 10 passageiros e 6 cães, ao invés de 16 passageiros.*

Fácil constatar que as quatro irregularidades compartilham da mesma gênese. Não é por outra razão que a essência do que foi apresentado na defesa aproveita todas as situações, com uma ou outra peculiaridade de menor relevo. Assim, foi dada ênfase os aspectos procedimentais da metodologia do levantamento de preço.

Nesse diapasão, foi explicitado que as pesquisas foram realizadas entre os meses de outubro e novembro de 2020, utilizando como parâmetros a plataforma do Painel de Preços, Banco de Preços e pesquisa direta com fornecedores. Também destacada a observância do período de 270 (duzentos e setenta) dias anteriores para os preços



homologados e o intervalo de 6 (seis) meses para os preços de fornecedores, como disciplina a IN nº 73/2020, visando à qualidade e à diversidade das fontes.

Notadamente em relação ao comparativo que recebeu maior atenção da Auditoria (exatamente o que contrapôs os preços de locação das viaturas descritas nos itens 14 e 15 do Grupo 2), houve uma ressalva para distinguir dois procedimentos. Eis as alegações da defesa:

No caso comparativo dos itens 14 e 15, sendo o primeiro referente ao veículo tipo Pickup, tração nas 4 rodas (4x4) e combustível a diesel, e o segundo correspondente ao veículo tipo Pick-up com tração 4x2 e biocombustível (álcool e gasolina), ressaltamos que, durante a pesquisa realizada para encontrar os preços dos itens acima, foi possível localizar, através do Banco de Preços, Painel de Preços e fornecedor, os valores referentes ao item 14, os quais foram resumidos no Mapa Comparativo de Preços, constante às fls. 1172 - 1206, ou seja, o melhor preço inicial foi de R\$ 3.364,17, o qual foi adjudicado pela importância de R\$ 3.363,99. Contudo, em virtude de não ter sido localizado os preços referenciais para o item 15 junto ao Banco de Preços e ao Painel de Preços, seguindo as orientações da IN nº 073/2020, conforme explicitado outrora, houve a consulta com os fornecedores, alcançando dois preços referenciais, assim, para este item, o preço inicial foi de R\$ 7.250,00, todavia, após a fase de negociações, este valor foi reduzido ao patamar de R\$ 4.900,00, demonstrando que a Administração Pública, possuindo os preços referenciais, ainda buscou chegar ao mínimo valor possível para a aquisição do item 15, comprovando que não se fez inerte com relação aos valores encontrados, mas buscou reduzi-los, com o intuito de gerar economia na contratação deste item, ou seja, o preço homologado para ambos os itens foram inferiores ao preço de referência, desconstruindo, assim, a argumentação de que existe sobrepreço.

Ficou esclarecido que a diferença de 216% mencionada na página anterior foi substancialmente reduzida, ainda que o cerne da questão levantada pelo Grupo Auditoria não tenha sido superada. O veículo 4x2 flex continuava com preço de locação bastante superior ao similar 4x4 a diesel. Uma diferença de 45,6%, para ser mais exato (R\$ 4.900,00 contra R\$ 3.363,99).

Ainda como argumento defensivo, foi citado que, em ambos os casos, houve economia do valor de locação em comparação com o contrato anterior.

Na oportunidade, é importante trazer à baila os preços praticados nos contratos vigentes referentes à locação dos veículos semelhantes aos questionados acima. Para o item 14, que correspondente à Pick-up 4x4, diesel, o valor do contrato vigente (Contrato nº 019/2016) é no importe de R\$ 8.868,91; por outro lado, o item 15, relativo à Pick-up 4x2, biocombustível, possui valor mensal no contrato vigente (Contrato nº 041/2016) no patamar de R\$ 5.680,21.

Logo, fazendo uma comparação entre os valores supramencionados e aqueles homologados na licitação ora analisada, é possível verificar que os preços ficaram abaixo da média de mercado, correspondendo a uma economia de 62,1% (item 14) e 13,7% (item 15), comprovando, mais uma vez, que a pesquisa acostada no presente certame é correta e idônea.



A explicação foi acatada pelo Órgão Ministerial, que ressaltou uma certa hesitação por parte da Equipe Técnica, que teria, num primeiro momento sinalizado para possível ocorrência de sobrepreço, posicionamento não sustentado em outras intervenções processuais. Não obstante, a explicação de que a definição de preço para o item 15 (veículo flex 4x2) teria se respaldado tão somente em consulta a fornecedores, havendo prescindido, pelas razões expostas, à consulta a bases eletrônicas de preço.

A solução da controvérsia não é trivial, partindo apenas dos elementos extraídos da instrução. Se, por um lado, a redução nos preços parece apontar para uma solução mais vantajosa para a Administração Estadual, quando comparado com o contrato anterior, o pagamento de um valor mensal 45% maior para um veículo com características menos valorizadas no mercado ressoa um contrassenso, o que torna compreensível a persistência da Unidade Especialista na defesa de sua tese, ainda que, aqui e ali, tenha lançado mão de adjetivações por demais contudentes.

E aqui outra questionamento oportuno: se, nos quatro cotejamentos, houve um indicativo de incongruência, quais seriam os valores, no entender da Unidade Técnica, aceitáveis para as dadas situações? Neste ponto, parece haver uma lacuna de difícil transposição, principalmente sem informações definitivas sobre a execução do contrato.

Tendo essa questão como imprescindível, passo ao exame do último dos três grandes temas centrais, salientando que, ao cabo do presente voto, proporei a meus Pares uma solução que me parece a mais adequada para o deslinde do feito.

- Edital contendo itens com potencial para reduzir a competitividade do certame

Foram quatro os itens do edital considerados pela Auditoria como prejudiciais à competitividade do certame, por restringi-la. De saída, a própria estruturação em lotes, considerada como a mais grave delas, visto que, segundo os itens teriam sido “aglutinados em conjuntos aleatórios, sem uma razão mercadológica palpável, bem como em flagrante afronta ao enunciado da Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União”.

A opção, no entender do Grupo de Inspeção, poderia favorecer a escolhas públicas menos vantajosas, como explicado no trecho a seguir:

Ocorre que é ABSOLUTAMENTE INADMISSÍVEL utilizar a sistemática de registro de preços em licitações por lotes onde não se pretende contratar todos os itens de uma única vez, porque isso, em tese, possibilita a criação de um ambiente de ilegalidade, com a utilização do mecanismo denominado pelo TCU de “jogo de planilha”, onde o licitante a ser contratado se sagrou o vencedor do lote porque ofereceu o menor preço global, mas, na execução do contrato, poderiam ser contratados apenas os itens de maior valor (com maior gordura de lucro), onde, unitariamente, aquele licitante não teria ficado em primeiro lugar, e por isso não deveria ter direito à adjudicação.

Para demonstrar como é fácil promover um ato de DANO AO ERÁRIO na execução do presente processo basta se basear no exemplo mencionado no tópico anterior, onde o aluguel mensal de uma pick-up tipo Chevrolet S10 modelo flex estava orçado em R\$ 7.250,00, enquanto o mesmo veículo modelo motor a diesel foi orçado em R\$ 3.364,17.



Em um ambiente onde se deseje promover um jogo de planilha, o licitante propõe uma oferta com preço irrisório pelo veículo com motor a diesel, enquanto oferta uma proposta com “preço cheio” para o veículo flex. Obviamente, tal licitante se sagrará vencedor da integralidade do lote, já que sua proposta tem um item específico com valor irrisório e o formato de disputa. Por conseguinte, neste exemplo hipotético, o gerenciador do contrato, em conluio com o licitante vencedor, resolve dar a ordem de serviço para realização de fornecimento exclusivamente dos veículos com motor flex (o com preço 288% superior), deixando de lado os veículos com motor diesel, sabendo que se aquele ato for questionado poderá falsamente alegar que a escolha de renegar a pick-up com motor diesel (com preço registrado mais barato) se pautou em supostos critérios ambientais.

Os outros itens do edital/termo de referência, considerados como prejudiciais à competição seriam, o 7.2, que prevê o prazo de 90 (noventa) dias para entrega dos veículos licitados, que seria por demais exíguo; o 27.2, que veda a participação de empresas consorciadas; e o 9, que prevê que “o lance deverá ser ofertado pelo unitário mensal do(s) item(ns) que o sistema do ComprasNet computará o valor total do item e/ou do lote, para fins de classificação”.

Segundo a Auditoria, “o sistema foi programado de maneira diversa das previsões do edital, o que induziu os licitantes a erro e gerou uma controvérsia impossível de ser resolvida pelos participantes do pregão.

Daqui se extrai um contraponto importante, arguido no Parecer Ministerial, que toca o tema do poder discricionário da Administração Pública. Foi com tal fundamentação que o MPC chancelou a escolha pública pela divisão em grandes lotes (os três grupos já mencionados), o que pode não ter sido a melhor escolha, ainda que o procedimento não seja tão incomum no âmbito do Governo Estadual.

Cumprе lembrar o teor da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, in verbis:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Foi com muita ênfase que a Unidade Técnica ventilou a possibilidade de ocorrência do jogo de planilhas no caso concreto, todavia sem elementos fáticos suficientes para comprová-lo, o que só é possível com informações concretas da execução contratual. Lembremos da possibilidade de prorrogação do prazo da avença por até 60 meses, o que pode respaldar a execução de despesas até 2025.

Sem tais informações, não há elementos suficientemente confiáveis para a formação de juízo de valor, ainda que as falhas apontadas no curso da instrução tenham peso suficiente para figurarem como ressalvas ao presente certame.



Com tudo o que foi exposto, e considerando que o Pregão Eletrônico nº 155/2020 foi classificado como regular em sede de processo de Controle Interno (Relatório CGE Inspeção GEA nº 020/2022); que não houve elementos de prova capazes de legitimara o procedimento investigativo objeto do Inquérito Civil Público nº 001.2021.003103 conduzido pelo MPE-PB; e que a instrução não foi capaz de quantificar as irregularidades listadas na instrução, voto nos seguintes termos:

- 1. Julgamento pela regularidade com ressalvas do Pregão Eletrônico nº 155/2020, promovido pela Secretaria do Estado da Administração, bem como dos contratos e termos aditivos dele decorrente;*
- 2. Assinação de prazo de 60 (sessenta dias) para a atual gestão da Secretaria do Estado da Administração, para que remeta a esta Corte de Contas, pelos meios eletrônicos formais, todas as informações relativas ao pagamento de locação de veículos e ao controle das despesas, feitos como base no presente Certame, estratificado por Órgão/veículo locado e por mês de referência.*

DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 01078/21, ACORDAM, à unanimidade, os Membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- JULGAR REGULAR COM RESSALVAS o Pregão Eletrônico nº 155/2020, Pregão Eletrônico nº 155/2020, promovido pela Secretaria do Estado da Administração, bem como dos contratos e termos aditivos dele decorrente;*
- ASSINAÇÃO DE PRAZO de 60 (sessenta dias) para a atual gestão da Secretaria do Estado da Administração, para que remeta a esta Corte de Contas, pelos meios eletrônicos formais, todas as informações relativas ao pagamento de locação de veículos e ao controle das despesas, feitos como base no presente Certame, estratificado por Órgão/veículo locado e por mês de referência.*

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 10 de agosto de 2022.

Assinado 23 de Agosto de 2023 às 09:19



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 23 de Agosto de 2023 às 09:17



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR

Assinado 24 de Agosto de 2023 às 09:06



Manoel Antônio dos Santos Neto

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO