

CORPO DELIBERATIVO

Presidente	Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt
Vice-Presidente	Conselheiro Jerson Domingos
Corregedor-Geral	Conselheiro Marcio Campos Monteiro
Conselheiro	Iran Coelho das Neves
Conselheiro	Waldir Neves Barbosa
Conselheiro	Ronaldo Chadid
Conselheiro	Osmar Domingues Jeronymo

1ª CÂMARA

Conselheiro	Osmar Domingues Jeronymo
Conselheiro	Jerson Domingos
Conselheiro Substituto	Leandro Lobo Ribeiro Pimentel

2ª CÂMARA

Conselheiro	Marcio Campos Monteiro
Conselheiro Substituto	Célio Lima de Oliveira
Conselheira Substituta	Patrícia Sarmiento dos Santos

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Coordenador	Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
Subcoordenadora	Conselheira Substituta Patrícia Sarmiento dos Santos
Conselheiro Substituto	Célio Lima de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral de Contas	João Antônio de Oliveira Martins Júnior
Procurador-Geral Adjunto	Matheus Henrique Pleutim de Miranda
Corregedor-Geral	Procurador de Contas Substituto Joder Bessa e Silva
Corregedor-Geral Substituto	Procurador de Contas Substituto Bryan Lucas Reichert Palmeira

SUMÁRIO

ATOS DE CONTROLE EXTERNO	2
--------------------------------	---

LEGISLAÇÃO

Lei Orgânica do TCE-MS.....	Lei Complementar nº 160, de 2 de Janeiro de 2012
Regimento Interno.....	Resolução nº 98/2018



ATOS DE CONTROLE EXTERNO**Juízo Singular****Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos****Decisão Liminar****DECISÃO LIMINAR DLM - G.ICN - 23/2025**

PROCESSO TC/MS : TC/823/2025
PROTOCOLO : 2410111
ÓRGÃO : PREFEITURA MUNICIPAL DE TACURU
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A) : ROGERIO DE SOUZA TORQUETTI
TIPO DE PROCESSO : CONTROLE PRÉVIO
RELATORA : CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS (ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

TRAMITAÇÃO PRIORITÁRIA**MEDIDA CAUTELAR**

Tratam os autos da análise do Controle Prévio em relação ao procedimento licitatório Pregão Presencial n. 69/2024, realizado pelo Município de Tacuru/MS, cujo objeto é o registro de preços objetivando a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção corretiva (exceto retífica de motores e serviços elétricos), incluindo fornecimento de peças e mão de obra, para veículos leves e pesados da frota municipal, no valor estimado R\$ 3.442.259,40 (três milhões, quatrocentos e quarenta dois mil, duzentos e cinquenta e nove reais e quarenta centavos).

Verifica-se que a sessão pública do procedimento licitatório Pregão Presencial n. 69/2024 está marcada para o dia 19 de março de 2025, às 08h.

A Divisão de Fiscalização de Contratações Públicas, mediante a análise ANA - DFCONTRATAÇÕES - 1837/2025 (peça 10), verificou as seguintes inconsistências:

PONTOS DE CONTROLE	BASE LEGAL
1 OBJETO 1.1 Objeto impreciso	1.1. arts. 5º e 25 da Lei n. 14.133/2021;
2 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR e TERMO DE REFERÊNCIA 2.1 LEVANTAMENTO DE MERCADO - Divergência entre o planejamento da contratação e a solução adotada.	2.1 Arts. 5º, 18, caput, inc. I e II e § 1º, inc. V ambos da Lei n. 14.133/2021;
2.2 QUANTITATIVO ESTIMADO - Ausência de critérios objetivos para a definição da quantidade e ausência de documentos de suporte do quantitativo apresentado;	2.2 Arts. 18, § 1º, inc. IV e 40, III ambos da Lei 14.133/2021).
2.3 VALOR ESTIMADO	2.3 Art. 18; § 1º, VI da Lei n. 14.133/2021;
3 PESQUISA DE PREÇOS.	3 Arts. 23 e 82, § 5º, I, ambos da Lei n. 14.133/2021
4 EDITAL	
4.1 CRITÉRIO DE JULGAMENTO;	4.1 Art.18, inc. VIII, da Lei n. 14.133/2021;

Pois bem. Inicialmente, em análise ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que a solução adotada para a presente licitação foi via gerenciamento WEB, nos termos do item 5.1 (fl. 185):



5. LEVANTAMENTO DE MERCADO, QUE CONSISTE NA ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS, E JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR.

5.1. Solução 1: Realização de licitação na modalidade Pregão Presencial para a contratação via Gerenciamento WEB. (...)

5.3. Análise e escolha entre as soluções existentes

Tendo em vista todos os argumentos elencados nos itens acima e visando à continuidade dos serviços da Prefeitura Municipal de Tacuru e demais Fundos Municipais, no momento entende-se como formato mais adequado o apresentado pela Solução 1. Ressalta-se que as soluções foram apreciadas, mostrando-se a opção mais viável e econômica à Instituição, visto a oportunidade de negociação com a empresa vencedora buscando o maior desconto.

No mesmo sentido foi o definido no item 29.4 do Termo de Referência (fl. 504):

Tendo em vista todos os argumentos elencados nos itens acima e visando à continuidade dos serviços da Prefeitura Municipal de Tacuru e demais Fundos Municipais, no momento entende-se como formato mais adequado o apresentado pela Solução 1. Ressalta-se que as soluções foram apreciadas, mostrando-se a opção mais viável e econômica à Instituição, visto a oportunidade de negociação com a empresa vencedora buscando o maior desconto.

Todavia, observa-se que o objeto do edital do procedimento licitatório Pregão Presencial n. 69/2024 aderiu a contratação pelo sistema de registro de preços, sem justificativa pela sua escolha em detrimento da solução anteriormente acolhida na fase de planejamento ou uma análise comparativa e valorativa entre as duas soluções, o que vai de encontro aos princípios do planejamento e da eficiência previstos na Lei n. 14.133/2021:

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).

Além disso, constata-se que houve a previsão de métodos diversificados para a definição da quantidade a ser contratada, de acordo com o disposto no item 4.2.1 do ETP (fls. 180/181):

- **Veículos leves/caminhonete/utilitário (ano de fabricação de 2015 para baixo):** levantamento dos preços pela Tabela Fipe, em conjunto com o ano e modelo;

- Km rodado nos últimos 12 meses, conforme relatório extraído do sistema Frotas;

- Até 20.000 Km por 12 meses, disponibilizaremos 50% para a manutenção preventiva e corretiva;

- De 20.000 km a 50.000 km por 12 meses, disponibilizaremos 60% para a manutenção preventiva e corretiva;

- A mão de obra será cobrada por hora.

- **Veículos leves/caminhonete/utilitário (ano de fabricação de 2015 para cima):** levantamento dos preços pela Tabela Fipe, em conjunto com o ano e modelo;

- Km rodado nos últimos 12 meses, conforme relatório extraído do sistema Frotas;

- Até 20.000 Km por 12 meses, disponibilizaremos 30% para a manutenção preventiva e corretiva;

- De 20.000 km a 50.000 km por 12 meses, disponibilizaremos 40% para a manutenção preventiva e corretiva;

- A mão de obra será cobrada por hora.

- **Veículos pesados (ano de fabricação de 2015 para baixo):** levantamento dos preços pela Tabela Fipe, em conjunto com o ano e modelo;

- Km rodado nos últimos 12 meses, conforme relatório extraído do sistema Frotas;

- Até 20.000 Km por 12 meses, disponibilizaremos 40% para a manutenção preventiva e corretiva;

- De 20.000 km a 50.000 km por 12 meses, disponibilizaremos 50% para a manutenção preventiva e corretiva;

- **Veículos pesados (ano de fabricação de 2015 para cima):** levantamento dos preços pela Tabela Fipe, em conjunto com o ano e modelo;

- Km rodado nos últimos 12 meses, conforme relatório extraído do sistema Frotas;

- Até 20.000 Km por 12 meses, disponibilizaremos 15% para a manutenção preventiva e corretiva;

- De 20.000 km a 50.000 km por 12 meses, disponibilizaremos 20% para a manutenção preventiva e corretiva;

3º As pesquisas foram realizadas no endereço eletrônico: <https://www.fipe.org.br>, para averiguar o valor comercial dos veículos. Os veículos não encontrados na tabela FIPE foram efetuados pesquisas de mercado em site especializado conforme informação anexa a este ETP.



4º Para chegar à quantidade de horas gasta por serviço, seguimos os seguintes passos:

- Calculamos em reais quanto seria necessário para mão de obra por veículo.
- Fizemos uma pesquisa de mercado para saber o valor da hora cobrada para mão de obra (conforme informação anexa a este ETP).
- Pegamos o valor em reais e transformamos em horas, conforme a estimativa orçada.

Nota-se, assim, a inexistência de critérios objetivos para a definição da quantidade a ser contratada, como bem pontuou o corpo técnico (fls. 584/585):

Além de se apresentar confusa, a metodologia aplicada não se revela adequada, pois foi calculada com base exclusivamente em valores e não nas quantidades efetivamente utilizadas, quando o que de fato deveria ser avaliado é o histórico de desgaste e manutenções frequentes, a fim de prever-se a frequência e duração de futuras intervenções, estimando-se a quantidade de horas normalmente gastas para cada tipo de manutenção (troca de óleo, ajustes de freio, etc.), baseando-se, ainda, a programação de manutenção preventiva nas médias históricas de falhas ou necessidades de serviço e idealmente ajustando conforme necessário para a quilometragem prevista, contemplando assim, os serviços e as aquisições de peças.

Ademais, percebe-se que os valores das peças a serem adquiridas foram baseados exclusivamente na tabela do Sistema Audatex (fl. 186):

6.4. Os cálculos dos preços orçados, com o valor máximo para cada item, Conforme Tabela anexo a este ETP.

Inobstante a base de dados do referido sistema, infere-se que a sua utilização implicaria submeter os valores registrados à disposição de eventuais oscilações do mercado, o que não está em conformidade com o ordenamento jurídico, como já entendeu o TCE/SP¹.

Além do mais, conforme mencionado pela equipe técnica, não houve a apresentação da memória de cálculo, inviabilizando a determinação dos valores considerados para obtenção do valor total de cada item e da quantia global da contratação.

Por sua vez, é sabido que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo do planejamento preliminar da contratação pública, nos termos do art. 6º da Lei n. 14.133/2021:

XX - estudo técnico preliminar: **documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução** e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Dessa forma, considerando a inexistência de critérios objetivos para a definição dos quantitativos a serem contratados, assim como da memória de cálculo utilizada para estipular o valor da contratação, a elaboração do estudo técnico preliminar desrespeitou as disposições do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, que regula a fase preparatória do procedimento licitatório:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - **estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

¹ Tribunal Pleno, TC-026559/026/11, j. em 31/08/2011.



VI - **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; (...).

À vista disso, a elaboração de um estudo técnico preliminar insuficiente macula o sucesso da futura contratação pública, podendo resultar em ato irregular, como entende esta Corte de Contas:

(...) 1. O Estudo Técnico Preliminar-ETP busca mitigar os riscos de desperdícios oriundos da ineficiência e fraude na gestão da licitação, sendo sua elaboração dever cogente imposto à Administração Pública. As contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de Projeto Básico-PB (arts. 6º, IX, e 7º da Lei 8.666/1993). 2. **O planejamento, incluindo os parâmetros utilizados para o cálculo do quantitativo per capita dos itens licitados, deve estar claro e explícito no Estudo Técnico Preliminar, promovendo uma contratação objetiva e evitando gasto desnecessário de recurso público.** (...) (TC/13917/2021, Rel. Cons. Subs. Célio Lima de Oliveira, j. 08/02/2023).

Por outro lado, repara-se que a pesquisa de preços utilizada para apurar o valor estimado da contratação apoiou-se exclusivamente no custo das horas de serviço, indo de encontro ao preconizado no inciso I do § 5º do artigo 82 da Nova Lei de Licitações:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:
(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - **realização prévia de ampla pesquisa de mercado;** (...).

Ressalta-se, assim, que a não realização de ampla pesquisa de mercado ou a não observância dos preços correntes de mercado resultará em ato irregular sujeitando o responsável a sanções legais, como já decidiu este Tribunal em caso semelhante: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – FORNECIMENTO DE LICENÇA E LOCAÇÃO DE SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO PÚBLICA – PREGÃO PRESENCIAL – AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO – IRREGULARIDADE – AUSÊNCIA DE MÁCULA DAS FASES POSTERIORES – CONTRATO ADMINISTRATIVO – CONCORDÂNCIA COM A LEGISLAÇÃO – REGULARIDADE – MULTA. 1. **É irregular o procedimento licitatório em que não realizada a ampla pesquisa de mercado**, em desconformidade com as disposições da Lei 8.666/93; entretanto, a primeira fase não tem força suficiente para macular, apenas por consequência, as fases posteriores da prestação de contas, em especial da formalização do contrato. (...) (Acórdão AC01 - 418/2022, TC/1776/2021, Rel. Cons. Flávio Kayatt, j. em 10/11/2022).

Por derradeiro, argumenta a Divisão de Fiscalização que o critério de avaliação adotado no edital (Pregação Presencial n. 69/2024) foi o de maior desconto, conforme item 3.2 do Termo de Referência e o Edital de Convocação, fls. 470. Desta forma, para o fornecimento de peças, o preço seria estabelecido a partir da aplicação de um percentual de desconto sobre os preços do Sistema Audatex, tanto para peças originais como alternativas. Por sua vez, no que toca os serviços de mão de obra, o edital estabelece, para definição do preço, o valor vigente no item 10.1.1 do edital também com aplicação de desconto. Vejamos:

10.1.1. Desconto mínimo mão de obra: 5% (cinco por cento) sobre o valor da tabela para hora de mão-de-obra, conforme tabela Audatex:

10.1.1.1. O desconto para mão de obra não poderá ser superior a 25% do percentual ofertado para as peças originais.

10.1.2. desconto mínimo para peças originais: 5% (cinco por cento) do valor da tabela Audatex;

10.1.3. desconto mínimo para peças alternativas (mercado paralelo): 20% (vinte por cento) acima do percentual ofertado para as peças originais do valor da tabela Audatex; para efeito exemplificativo, se

a licitante oferecer 30% (trinta por cento) de desconto para as peças originais, deverá oferecer no mínimo 50% (cinquenta por cento) de desconto para as peças alternativas (mercado paralelo).

(fls. 478-479)

Contudo, pondera a Divisão à fl. 590 que os critérios apresentados no item 10.1.1 (acima evidenciados) e demais subitens do edital não estão devidamente abordados no ETP, tampouco no TR. Sugere, assim, a área técnica que existe uma ausência de justificativa para a adoção dos percentuais aplicados sobre a tabela Audatex, além do fato do critério de julgamento e o modo de disputa não estarem devidamente abordados.



A par das considerações da DFCP, do Edital e dos pressupostos estabelecidos no art. 18, VIII da Lei n. 14.133/2021 verifico que não constam dos instrumentos norteadores do edital (ETP – fl. 173-193 e TR – fls. 491-521) informações claras das razões ensejadoras dos descontos aplicados sobre a tabela Audatex, ou seja, quais os estudos elaborados pela administração pública que suportam os percentuais praticados, em inobservância ao estabelecido no inciso VIII do caput do art. 18 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

Isto posto, pelo que foi demonstrado alhures, para preservar a licitação e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública e a isonomia do certame, nesta fase processual a medida mais adequada ao caso é decretar a suspensão do certame, oportunizando a correção do edital e demais documentos bem como instalar o devido contraditório.

Ante o exposto, pelo poder geral de cautela, **CONCEDO A LIMINAR**, com fulcro nos artigos 56 e 57, I da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o art. 152 do RITCE/MS, nas seguintes condições:

- a) determinar que a Administração Pública Municipal adote providências *imediatas*, a partir do recebimento da intimação, no sentido de decretar a **SUSPENSÃO, no estado em que se encontra**, do procedimento licitatório Pregão Presencial n. 69/2024 da Prefeitura Municipal de Tacuru/MS, **devendo a autoridade promotora abster-se do ato de homologação e demais atos decorrentes desta licitação (inclusive quaisquer pagamentos, caso a homologação já tenha ocorrido)**, em razão das impropriedades apresentadas, até ulterior manifestação desta Corte Fiscal, fixando multa de 300 (trezentas) UFERMS, em caso de descumprimento da decisão (art. 44, I e art. 45, I, da LC n. 160/12);
- b) faculta-se ao responsável a tomada das correções necessárias com vista ao restabelecimento da licitação, republicando-se o Edital, com a consequente reabertura do prazo legal para a realização da sessão e apresentação das propostas;
- c) determinar que no prazo de 5 (cinco) dias úteis o responsável encaminhe a documentação referente às providências para a correção do edital, reabertura da licitação, ou, ainda, remessa do comprovante de anulação definitiva, caso seja esse o caminho trilhado;
- d) no mesmo prazo, manifeste-se a Autoridade sobre o conteúdo da matéria ventilada no *decisum* bem como na análise da peça 15 e tudo o mais que entender pertinente para uma ampla averiguação do feito;
- e) dada a urgência da medida cautelar, com fulcro no art. 2º, § 7º da Resolução TCE/MS n. 85/2018, que regula a intimação por via eletrônica, determino a Gerência de Controle Institucional que proceda à **comunicação do decisum via contato telefônico e e-mail, com certificação nos autos**, para que a autoridade responsável tome conhecimento imediato das determinações e comprove o seu cumprimento;
- f) intime-se, via cartório que certificará o prazo e o cumprimento da intimação, sobre o teor desta decisão liminar;
- g) publique-se esta decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MS; e
- h) cumprida as providências acima e após o retorno do processo em tela, voltem-me para ulteriores deliberações, **em caráter prioritário** (art. 149, § 3º, II, do RITCE/MS).

Campo Grande/MS, 18 de março de 2025.

PATRICIA SARMENTO DOS SANTOS
Conselheira Substituta
(ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

