



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 651140/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SENGÉS
INTERESSADO: CARLETTO GESTÃO DE FROTAS LTDA, CLEBERTON BORTOLUZZE, FELIPE CARNEIRO GONCALVES GOMES, FELIPE GLOOR CARLETTO, JOAO BATISTA RODRIGUES, MUNICÍPIO DE SENGÉS, NELSON FERREIRA RAMOS, PNEUCAR COMERCIO DE PNEUMATICOS E CAMARAS DE AR EIRELI, PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, SOLIVAN JOSE FABRIS, TIAGO DOS REIS MAGOGA, TICKET SERVICOS SA, TRIVALE INSTITUICAO DE PAGAMENTO LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: ANTELMO JOÃO BERNARTT FILHO, DANILO EMILIO BERNARTT, EVANDRO RODRIGO DE SOUZA, FLAVIO DIONISIO BERNARTT, FLAVIO DIONISIO BERNARTT JUNIOR, FLAVIO HENRIQUE LOPES CORDEIRO, JEAN MARIO SANTOS FERREIRA, JENNIFER FRIGERI YOUSSEF, MARTILEIDE VIEIRA PERROTI, MATEUS BARBOSA COUTO, MATEUS CAFUNDÓ ALMEIDA, RAFAEL EDUARDO BERNARTT, RAYZA FIGUEIREDO MONTEIRO, RENATO LOPES, RENNER SILVA MULIA, RODRIGO ANTONIO URIAS MARTINS, VINICIUS EDUARDO BALDAN NEGRO, WANDERLEY ROMANO DONADEL
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3717/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Sengés. Irregularidades na execução de contrato oriundo de dispensa de licitação em razão de emergência. Prestação de serviços de gerenciamento de frota. Pesquisa de preços não efetiva. Procedência parcial, com determinação.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

Encerram os autos representação lastreada no artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, formulada por PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., tendo por objeto a apuração de desvios na fase de execução do contrato firmado entre PREFEITURA MUNICIPAL DE SENGÉS e CARLETTO GESTÃO DE FROTAS LTDA., por dispensa de licitação, em razão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

situação de emergência, para a “prestação de serviços de gerenciamento de frota para proceder através de gestão compartilhada para o recadastramento com avaliação do estado de conservação da frota veicular ativa e inativa e prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, para veículos leves, veículos médios, veículos pesados (caminhões) e máquinas e equipamentos, com serviços de remoção (guincho), borracharia, lubrificação, com eventual fornecimento de peças, acessórios e pneus, para um quantitativo de veículos de até 167 unidades, pelo período de 180 dias” (peça 3, fls. 1).

Da representação (peça 3), colhem-se os seguintes fatos:

- (i) estranha inversão de fases para a contratação direta, pois os orçamentos foram colhidos antes de divulgadas as condições de execução do contrato e o termo de referência;
- (ii) embora o procedimento de dispensa tenha se iniciado em 02/02/2021, a proposta/orçamento ofertada pela empresa CARLETTO foi firmada em 19/01/2021, sendo esse orçamento exatamente igual ao que consta descrito no termo de referência;
- (iii) apesar da existência de diversas empresas gerenciadoras de frotas veiculares, foram convocadas a ofertar preços apenas as empresas: CARLETTO, TICKET SERVIÇOS S/A, VALE CARD (TRIVALE) e PNEUS CURITIBA;
- (iv) irregularidades na solicitação de propostas (encaminhamento a email equivocado; solicitação a empresa que não atua no segmento), que culminaram a apresentação de um único orçamento, feita pela empresa contratada;
- (v) qualificação econômico-financeira discutível da empresa CARLETTO, eis que escriturou no ativo imobilizado o valor de R\$ 548.365,45 que supostamente se referia a softwares e licenças;
- (vi) há indícios de que a CARLETTO não possui esse software licenciado, pois para desempenhar as suas atividades, ela se utiliza de sistema informatizado fornecido pela empresa curitibana FFG INFORMÁTICA;
- (vii) a CARLETTO sequer possuía um simples domínio de site registrado em seu nome, tendo em vista que o endereço www.grupocarletto.com.br também era de propriedade da empresa FFG INFORMÁTICA, quiçá um software impressionantemente valorado em mais de meio milhão de reais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (viii) utilização da tecnologia fornecida pela FFG INFORMÁTICA que era a mesma ferramenta fornecida à JMK SERVIÇO, a qual, por sua vez, foi sancionada por desviar valores do contrato de gestão de manutenções firmado com o GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ;
- (ix) o proprietário da FFG, FRANCISCO ANTÔNIO R. DE LIMA JÚNIOR, já representou a CARLETTTO e a JMK, essa última no Pregão Presencial n.º 44/2014, que deu origem ao conhecido contrato do GOVERNO DO PARANÁ com a JMK;
- (x) suspeitas de desvios na execução do contrato celebrado com a empresa CARLETTTO (incidência de preços em tabela de valor superior; lançamento irregular de peças paralelas, como se fossem originais/genuínas; motor usado relacionado como genuíno ou original; vendas acima do valor de mercado; realização de serviços diversos dos descritos na fatura; indicação da não realização de serviços); e
- (xi) a empresa CARLETTTO teve os contratos celebrados com o DETRAN/RN, FMS/PI e PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO DO SUL suspensos em razão das mesmas práticas aqui denunciadas.

Em vista da abertura do contraditório para manifestação preliminar, o município apresentou justificativas (peça 18), arguindo:

- (i) as dificuldades na contratação de fornecimento de peças e mão de obra mecânica conduziram a municipalidade à realização de licitação, vencida pela representante, mas em razão de irregularidades cometidas na execução do contrato houve rescisão unilateral da avença e a necessidade da contratação emergencial vergastada;
- (ii) por meio da presente representação sua autora tenta constranger o município diante da rescisão unilateral do contrato e acirrar a aparente guerra comercial entre as duas empresas, o que pode ser constatado por meio de uma rápida pesquisa na internet que demonstra que ambas disputam judicialmente espaço de mercado;
- (iii) inexistência de irregularidade do procedimento de dispensa, consoante comprova a disponibilização de sua íntegra;
- (iv) não se trata de direcionamento da licitação, mas de desinteresse de várias empresas do seguimento para contratação emergencial em vista prazo de duração de 180 dias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (v) os e-mails enviados a diversas empresas dão conta, como justificado está nos autos do processo de Dispensa n.º 6/2021, que não houve a manifestação de mais interessados;
- (vi) a alegação de que há suspeitas de desvios na fase de execução pela CARLETTTO está sendo objeto de averiguação através dos gestores do sistema, no entanto, todos os preços têm se mostrado inferiores àqueles de referência;
- (vii) no modelo contratado, os preços têm por referência as Tabelas Audatex, Molicar ou ainda catálogo do fabricante, onde além da incidência do desconto assentado para cada peça/serviço no registro de preços, subsiste ainda a possibilidade de negociação do preço;
- (viii) o tempo de abertura e encerramento das ordens de serviço não tem apresentado, até o momento, qualquer indício de irregularidade, tendo em vista que ao final de todos os serviços são aceitas e atestadas as notas fiscais pelos servidores assim designados, ou rejeitadas; e
- (ix) recebidos e aprovados os orçamentos, depois de autorizado o início dos serviços, não há qualquer irregularidade no encerramento da ordem de serviço, sem prejuízo do ateste da nota feito oportunamente pelo atestador de despesa.

Por meio do Despacho n.º 1429/2021 (peça 19), a representação foi recebida e determinada a citação do MUNICÍPIO DE SENGÉS e da empresa CARLETTTO, tendo ainda sido ordenada a intimação das empresas VALE CARD (TRIVALE ADMINISTRAÇÃO), TICKET SERVIÇOS S/A e PNEUCAR COMÉRCIO DE PNEUMÁTICOS E CÂMARAS DE AR EIRELI, para informar se foram formalmente provocadas, em janeiro do presente ano, pelo referido ente municipal para a apresentação de orçamento para a contratação emergencial de empresa especializada em gestão de frota de veículos.

Em resposta, a TRIVALE INSTITUICAO DE PAGAMENTO LTDA., apresentou manifestação (peça 33), por meio da qual informou que “a partir de extensa averiguação, a equipe de Licitações e Mercado Público confirmou que em seu histórico de e-mails não há qualquer pedido de orçamento referente à contratação emergencial *in casu*” (fls. 2).

A TICKET SERVIÇOS S/A (peça 37), respondendo à intimação, esclareceu que não foi provocada pelo município em epígrafe para a apresentação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de orçamento para a contratação emergencial, no entanto, a TICKET SOLUÇÕES HDFGT S/A (“TICKET LOG”), empresa que também integra o Grupo EDENRED, recebeu, no dia 07/01/2021, um email da municipalidade, solicitando envio de orçamento para contratação, mas decidiu não enviar cotação, visto que, à época, esse tipo de contratação não se enquadrava nos negócios geralmente fomentados pela empresa.

Por sua vez, a CARLETTO destacou em sua defesa (peça 45) que:

- (i) existe uma frequente perseguição contra si pelo grupo econômico cuja PRIME faz parte;
- (ii) apesar da apresentação de orçamentos em momento anterior ao protocolo da requisição, inexistente ilegalidade, eis que é com base neles que a municipalidade poderá elaborar o termo de referência da contratação, o que também explicitaria a suposta similaridade entre os preços orçados e o constante do termo de referência, eis que só a representada encaminhou orçamento;
- (iii) ainda que constatado erro material no envio da solicitação de orçamento, há que se presumir a boa-fé, dada a ausência de prova em sentido contrário;
- (iv) não houve favorecimento com relação à representada, pois no mesmo dia foram encaminhadas solicitações de orçamentos a diversas empresas;
- (v) quanto às impropriedades no balanço patrimonial, elas são meras suposições da representante, se prestando referido demonstrativo contábil a atestar a saúde financeira da empresa para a execução do futuro contrato, o que restou demonstrado do procedimento de contratação direta, tendo ainda a interessada encaminhado prova de propriedade do software sob o qual pendiam dúvidas;
- (vi) não existiu irregularidade nas ordens de serviços, pois os orçamentos elaborados para o município eram feitos exclusivamente pela oficinas credenciadas e com observância das tabelas referenciais de preços dos fabricantes;
- (vii) quanto à Ordem de Serviço (OS) 246, que trata de serviços para um caminhão, não existe tabela que balize os preços praticados, não havendo sobrepreço na OS, mas sim na vantajosidade para a Administração, pois após a aplicação automática do desconto, ainda assim houve a negociação entre a CARLETTO e oficina credenciada, garantindo o melhor preço para a municipalidade, não havendo há qualquer prova da oferta da oficina F



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DELGADO E CIA do produto no preço informado pela representante;

- (viii) relativamente à OS 45, ocorreu em erro material, tendo sido digitado errado no sistema a categoria da peça, colocando como genuína a peça paralela, no entanto, apesar disso, houve o prejuízo ínfimo de R\$ 14,92, após o desconto, o qual já restou devolvido, conforme comprovante de recolhimento da diferença; e
- (ix) no concernente às OS 174, 221, 330 e 189, “diferentemente do alegado pela representante, que aduz estar sendo cobrado de maneira dobrada a mão de obra na OS 174, o serviço de limpeza e higienização é um serviço distinto da mão de obra, sendo que este último é referente a desmontagem dos componentes, em que pese ambas constarem no sistema como ‘mão de obra’. Outrossim, referente a quantidade de horas, todos os orçamentos, bem como as Ordens de Serviço, respeitam a tabela de referência. Já quanto a abertura e finalização do serviço no sistema em tempo reduzido, caso de ambas as Ordens de Serviço, e impende destacar que os fornecedores já haviam realizado os serviços, sendo que somente lançaram o processo no sistema após o término dos serviços, para emissão das respectivas notas fiscais” (fls. 45).

O MUNICÍPIO DE SENGÉS, de igual forma, apresentou manifestação (peça 52), reeditando os termos de sua manifestação preliminar, aduzindo apenas a inexistência de dano ao erário.

A PNEUCAR COMÉRCIO DE PNEUMÁTICOS E CÂMARAS DE AR EIRELI também compareceu aos autos (peça 60), asseverando que desconhece os fatos relatados no presente expediente, bem como que não tem por costume participar de qualquer tipo de licitação, atuando apenas no ramo de compra e venda de pneus.

A PRIME outrossim apresentou nova petição (peça 62), informando que a Secretaria Municipal de Educação de Cabixi – RO, que forneceu atestado de capacidade técnica em prol da empresa CARLETTTO revogou os efeitos referido atestado em função da ocorrência de problemas na execução do contrato administrativo que lhe dava substrato, pugnando ao final por celeridade na apuração, julgamento das irregularidades apontadas, e aplicação das sanções



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cabíveis, como também pela revogação do atestado de capacidade técnica emitido em favor da referida empresa.

O feito foi encaminhado para manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 4342/2023, peça 64) que opinou pela inclusão de CLEBERTON BORTOLUZZI, Secretário de Administração e signatário do termo de referência, diante de possível responsabilização dada a prestação de informação inverídica inserida no referido termo, quando aos parâmetros da pesquisa de preços que subsidiou a contratação, e também pela intimação dos representados para que juntem aos autos os documentos relativos aos serviços questionados na representação, bem como para que esclareçam todos os itens sob os quais subsistem dúvidas quanto à sua correta execução.

A diligência restou devidamente acatada (Despacho n.º 1030/2022, peça 65).

Em resposta, o município apresentou novas justificativas (peça 74) e documentos (peças 75-81).

Ingressando no feito, CLEBERTON BORTOLUZZE erigiu em sua defesa (peça 85) os seguintes argumentos: (i) não se verificou falha na elaboração de pesquisa de preços, tanto que os preços registrados são compatíveis com os contratados em outros processos com o mesmo objeto, mesmo naqueles em que houve disputa; (ii) o valor da mão de obra e do desconto sobre o fornecimento de peças foi obtido através de pesquisa de outros contratos mantidos à época pelo município, inclusive com a própria representante; (iii) devido à urgência e a iminente paralisação de diversos serviços públicos ante a ausência do objeto contratado, em virtude do fracasso da contratação da representante, por sinal, não foram anotados e regularmente juntados aos autos; (iv) o documento elaborado para a obtenção de preços e enviado para as empresas está devidamente carreado aos autos; (v) não se poderá confundir a pesquisa propriamente dita, com o carreamento de todos os documentos aos autos, os quais foram parcialmente dispersos em virtude da atipicidade e urgência da contratação; (vi) conforme se observa dos contratos com a representante (Contrato n.º 095/2020), bem como o contrato com a empresa Labis e Pahim (Contrato n.º 113/2021), os valores do Contrato n.º 016/2021 permaneceram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dentro da margem de mercado, em pontos até inferiores, de modo que a pesquisa de preços foi sim eficiente para resguardar o justo preço em favor da Administração; e (vii) não houve direcionamento, pois a empresa CARLETTO foi contratada em razão de ter sido a única que manifestou interesse em firmar contrato com a Administração e apresentou proposta para contratação emergencial.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (Instrução n.º 1667/2023, peça 95) reconheceu a ausência de pesquisa de preços na licitação e a existência de falhas na execução, liquidação e pagamento dos serviços, recomendando o conhecimento e procedência parcial da representação, com aplicação de uma multa a CLEBERTON BORTOLUZZI, Secretário de Administração, em razão da ausência de pesquisa de preços, e duas multas a NELSON FERREIRA RAMOS, diante da ausência de pesquisa de preços e de diversas falhas existentes na execução, liquidação e pagamento dos serviços, bem como em razão da ausência de apuração quanto ao valor pago a mais, referente à ordem de serviço n.º 174.

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 336/2023, peça 96) acompanhou a unidade técnica, corroborando-a integralmente e opinando, assim, pela procedência parcial da presente representação com aplicação das multas sugeridas.

É, naquilo que importa, o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

A instrução é uníssona quanto à procedência parcial da representação, relativamente ao reconhecimento da existência de duas impropriedades: (i) ausência de pesquisa de preços; e (ii) falhas existentes na execução, liquidação e pagamento dos serviços.

Relativamente à ausência de pesquisa de preços, já quando da decisão monocrática que recebeu a presente representação (Despacho n.º 1429/2021, peça 19), tive a oportunidade de deixar assentado que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Outro ponto que se destaca é a justificativa com relação ao valor da contratação, eis que, como explicitado pela representante, colhe-se do termo de referência que “o preço desta contratação foi obtido através de pesquisas junto a fornecedores, através de critérios pré-determinados (serviço/hora, através de Atas do município e Contratados e de outros órgãos administrativos)” (peça 11, fls. 57), no entanto, compulsando as autos do procedimento (peça 11), não foi possível encontrar esses elementos aventados no termo de referência, que se prestariam a justificar o valor da futura contratação” (fls. 4).

Ou seja, a municipalidade lavrou termo de referência (peça 11, fls. 16-57), documento firmado por um dos representados, CLEBERTON BORTOLUZZE, onde foi asseverado peremptoriamente que o preço da contratação foi oriundo de “pesquisas junto a fornecedores, através de critérios pré-determinados (serviço/hora, através de Atas do município e Contratados e de outros órgãos administrativos)”. Não obstante, tirante a pesquisa de preços junto à CARLETTO (peça 11, fls. 60-61), não existe no presente feito documentação comprobatória da obtenção de outros orçamentos junto a fornecedores, ou mesmo as atas e contratos de outros municípios, descritos no referido termo de referência, que subsidiaram a pesquisa de preços.

Para justificar a ausência de tais documentos, CLEBERTON BORTOLUZZE explicita que:

“Ocorre que, devido à urgência e a iminente paralisação de diversos serviços públicos ante a ausência do objeto contratado, em virtude do fracasso da contratação da representante, por sinal, não foram anotados e regularmente juntados aos autos, conforme de costume pela Administração, todas as fontes de pesquisa.

(...)

Ressalta-se que, não se poderá confundir a pesquisa propriamente dita, com o carreamento de todos os documentos aos autos, os quais foram parcialmente dispersos em virtude da atipicidade e urgência da contratação” (fls. 3-5)

O argumento não convence.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993 preordena que o processo de dispensa de licitação será instruído, entre outros elementos, com a justificativa de preços, erigindo como obrigação, para aqueles envolvidos com a contratação direta, a necessária juntada dos documentos que subsidiaram a formação do preço. A justificativa quanto ao preço tem por fim aferir a compatibilidade do valor que a Administração Pública pretende arcar com a contratação direta e o montante de ordinário exigido pelo mercado. É essa orientação que ressoa da doutrina:

“Como visto, a contratação direta subordina-se aos princípios da República e da eficiência. A autoridade deve obter a solução mais vantajosa possível.

A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A regra não se vincula precipuamente à contratação direta, mas se admite aplicá-la também a essa situação, afinal, não é cabível, em hipótese alguma, que a Administração Pública efetive contratação por valor desarrazoado. Ainda quando exista uma licitação, deve-se verificar se a proposta classificada em primeiro lugar apresenta valor compatível com a realização dos interesses protegidos pelo Direito. Proposta de valor excessivo deverá ser desclassificada (Lei 8.666/1993, art. 48, II)” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993 /Marçal Justen Filho. -- 18. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo :Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 655.

Do próprio Tribunal de Contas da União, retira-se a orientação de que "ainda que se possa comprar diretamente, a administração deve se certificar de que os preços contratados sejam os de mercado" (Acórdão 2.912/2011, Plenário, rel. Min. José Jorge).

Não se pode assim afirmar que houve hígida justificativa quanto ao preço a que chegou a Administração, à mingua de elementos que demonstrem que o ente envidou esforços mínimos para a colheita de informações junto ao mercado.

De igual forma, não serve como justificativa o fato de ter solicitado quatro orçamentos, dos quais apenas a representada apresentou resposta. Aqui, há, de fato, uma falha grosseira, eis que foram enviados quatro orçamentos, obtendo-se apenas uma única resposta. Ademais, dessas solicitações, uma foi encaminhada para o endereço eletrônico equivocado da empresa que se pretendia orçar (a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

solicitação de orçamento para a empresa TRIVALE foi endereçada para e-mail equivocado licitações@vatecarde.com.br, ao invés de licitações@valecard.com.br). Outra enviada à empresa detentora do e-mail pneucarctba@gmail.com, que a representante afirmou ser da empresa com nome empresarial PNEUCAR COMÉRCIO DE PNEUMÁTICOS E CÂMARAS DE AR EIRELI, no entanto, a própria empresa testemunhou não ter sido instada a apresentar proposta pela municipalidade (peça 60). Quanto à essa solicitação, inexistem elementos nos autos que apontem que a proprietário desse endereço eletrônico execute no mercado o objeto que a Administração pretendia contratar. E uma terceira solicitação enviada à empresa TICKET SOLUÇÕES HDFGT S/A (“TICKET LOG”), que à época, como por ela própria firmado (peça 60), não enviou cotação, pois esse tipo de contratação não se enquadrava nos negócios geralmente fomentados pela empresa. Ou seja, a simples solicitação de quatro propostas, com a colheita de apenas uma, não significa que a Administração tenha imprimido os esforços necessários para uma pesquisa de preços a contento. Essa falha caracteriza erro grosseiro, pois embasada a fixação do preço da contratação direta em apenas um único orçamento. Assim, não se pode sequer falar que houve uma pesquisa de preços, apenas uma singela consulta a um único fornecedor.

Destarte, forçoso concordar com a unidade técnica, em face dessa impropriedade, pela aplicação da multa do artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15/12/2005, a CLEBERTON BORTOLUZZI, Secretário de Administração e signatário do termo de referência em que consta a informação da realização de pesquisa de preços que não ocorreu de fato, e a NELSON FERREIRA RAMOS, Prefeito Municipal e responsável pela contratação.

No concernente à afirmação de representante da existência de falhas existentes na execução, liquidação e pagamento dos serviços, tem-se a alegação de incidência de preços em tabela de valor superior; lançamento irregular de peças paralelas, como se fossem originais/genuínas; motor usado relacionado como genuíno ou original; vendas acima do valor de mercado; realização de serviços diversos dos descritos na fatura; indicação da não realização de serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à assertiva de incidência de preços em tabela de valor superior, afirma a representante que as tabelas referenciais de preços contemplam valores superiores aos praticados pelo mercado, pois trazem os preços cobrados por concessionárias e autorizadas de montadoras, devendo desconto incidir sobre o valor real de comercialização da peça. De fato, tabelas de montadoras tendem a apresentar preço superior ao praticado pelo mercado, apesar disso, inexistente irregularidade, eis que admitido pela jurisprudência a possibilidade de incidência de desconto linear sobre a tabela de peças do fabricante. Nesse sentido, colhe-se o seguinte julgado:

“(…) 5. Com as vênias de estilo por dissentir, não houve inovação jurídica por parte do TCU. Nem mesmo poderia haver, sob pena de extrapolação das competências constitucionais reservadas aos tribunais de contas. Em meu entendimento, a concessão de desconto sobre determinada tabela leva ao mesmo resultado da fixação de preço mínimo como critério de julgamento, ou seja, em qualquer dos dois casos, a licitação será do tipo menor preço. (...)”

8. Diante disso, não obstante se tratar de licitação do tipo menor preço, a fixação de maior desconto como critério de julgamento somente se justifica quando a medida for a única econômica e operacionalmente viável, a exemplo do que ocorre nas hipóteses citadas pela Secex/MA, em que os distribuidores de revistas e jornais e as agências de viagens, na condição de intermediários, não têm poder para compor preços dos produtos que repassam à Administração Pública contratante, restando-lhes se diferenciarem competitivamente por meio de descontos incidentes sobre as comissões recebidas pelas vendas efetuadas.

9. Igualmente inviável seria exigir no pregão eletrônico em exame que fosse cotado preço unitário para toda e qualquer peça passível de substituição nos veículos do INCRA/MA, hipótese em que a concessão de desconto com base na tabela de preço dos fabricantes se mostra aceitável. (...)” (Tribunal de Contas da União, no Acórdão 818/2008- 2ª Câmara, Autos de Representação nº 012.787/2006-2. Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Assim, tal impropriedade não há que subsistir.

No mais, questiona-se a regularidade das OS n.ºs 246, 45, 174, 189, 221 e 330, além dos Orçamentos n.ºs 1058, 1100, 1101, 1116, 1123, 1124 e 734.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Relativamente à OS n.º 246, que seria referente a uma Bateria Moura de 150 amperes destinada a um caminhão Volkswagen 15-190, orçada pelo estabelecimento F DELGADO E CIA. em R\$ 2.000,00, sendo valorada a R\$ 1.700,00 com o desconto, e R\$ 936,00 após negociação, alcançando um desconto de 44,94%, o qual seria superior ao praticado pelo mercado. Nesse ponto, é necessário afirmar que a alegação propalada pela representante não foi acompanhada de elementos probatórios que indicassem que, efetivamente, o valor de aquisição da referida bateria se encontra em montante superior ao encontrado no mercado. Ademais, como destacado pela unidade técnica, “em pesquisa na internet, nota-se que o produto, sem a inclusão do frete e da instalação, é oferecido por preço compatível com o contratado pelo Município” (peça 95, fls. 5).

Concernentemente à OS n.º 45, da Secretaria de Educação, a empresa PEDRO LUÍS COSTA apresentou seu orçamento para uma calha de chuva, uma vareta de óleo da marca Marçon e um volante de marca universal, perfazendo o valor total de R\$ 634,10, os quais seriam de natureza paralela a incidir um desconto de 17%, contudo, a empresa CARLETTO os lançou como itens genuínos, cujo desconto é inferior, 15%, ganhando assim mais 2% ao final. Em sua defesa, a CARLETTO arguiu a ocorrência de erro material, o que teria gerado um prejuízo mínimo de R\$ 14,92, os quais teriam sido devolvidos ao município. Quanto a essa impropriedade, a unidade técnica afirma que não foi comprovada a restituição de valores e que o fato demonstra a deficiência do controle de liquidação dos serviços pela administração municipal.

Discorda-se.

Por óbvio que restou demonstrada uma eiva no controle de liquidação dos serviços, mas em montante irrisório, cujo valor tanto a empresa quanto o município testificam que foi devolvido, tendo sido juntado comprovante (peça 50), não parecendo essa eiva ter comprometido a execução da contratação de forma generalizada.

Quanto aos Orçamentos n.ºs 1058, 110 e 1101, os quais se refeririam a troca de um motor usado como se original fosse, além da aquisição de óleo e aditivo em valor superior ao mercado. Respondendo a esse questionamento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a municipalidade afirmou que adquiriu motor novo, tendo sido dado em troca, como forma de abatimento, o motor fundido do veículo, além disso, os valores dos produtos comprado se encontravam condizentes com os de mercado. Novamente aqui a representante apenas apregoa que os respectivos valores são superiores ao mercado, sem colacionar prova do alegado, e de que o motor adquirido seja efetivamente usado.

Relativamente à OS n.º 174, a representante apontou que foi revisado o sistema de ar-condicionado de veículo Marcopolo Volare, e realizada a higienização, limpeza e troca de filtros, mas faturou-se com o código “14 .12 – Funilaria e Pintura”, colocando em dúvida o serviço prestado, além do que parece ter sido cobrado, por duas vezes, os serviços, dada a cotação do serviço de limpeza e higienização e abaixo da mão de obra. No mais, a autora destaca como impropriedade a divergência no número de horas necessárias para a realização dos serviços entre as cotações, como o curto período entre o início e o fim da realização dos serviços no sistema indicaria que os serviços não foram de fato prestados. Apesar da afirmação da representante, não é possível testificar que os serviços que constam na nota fiscal (revisão do sistema de ar-condicionado e higienização, limpeza e troca de filtros) não foram efetivamente prestados, em razão da aposição no referido documento de código diverso que definido para os serviços. O que parece ter havido no caso é mero erro material, que dissociado de outros elementos de prova, não infirma a prestação dos serviços. Também, pelo mesmo motivo, inexistente irregularidade diante do curto período de realização do serviço. Diga-se o mesmo em face da divergência de horas para a realização dos serviços nas cotações, haja vista que cada prestador tem a discricionariedade para definir o tempo necessário que ele levaria para a execução dos serviços. O que remanesce como irregular é a cobrança de mão de obra por duas vezes, eis que a municipalidade não negou a ocorrência do fato, limitando-se a afirmar que procederá à apuração do ocorrido, sem ter apresentado documentação comprobatória da referida investigação e o seu respectivo resultado.

Quanto à OS n.º 189, aponta-se a mesma eiva incidente na OS n.º 174, relativamente ao diminuto lapso temporal de realização dos serviços, o que, como anteriormente exposto, não é indicativo da não realização dos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No concernente à OS n.º 221, aqui também se apontou o curto período entre o início e o fim da realização dos serviços no sistema, além da variação da quantidade de tempo necessária para a ultimação dos serviços entre os orçamentos, apontando como impropriedade que a empresa executora seria situada em São Joaquim da Barra – SP, distante 1.052 km do município, o que indicaria que o serviço não foi prestado. Não há irregularidade nas duas primeiras alegações, haja vista o exposto anteriormente. Quanto à alegação de não execução dos serviços em vista da localização da empresa, como afirmado pela unidade técnica “em consulta ao CNPJ da empresa contratada, nota-se que ela está cadastrada no Município de Itararé-SP, localizado a poucos minutos de Sengés” (peça 95, fls. 8).

Com relação à OS n.º 330, a previsão de entrega que consta no relatório é anterior ao início da execução propriamente dita, com isso a execução foi instantânea se iniciando em 16/06/2021 às 17:20 e finalizando no mesmo dia e horário. Quanto a esse ponto, corroboro o asseverado pela CGM, quando destaca que “em que pese a incongruência dos dados no sistema, não é possível concluir que os serviços não foram prestados com as informações constantes nos autos” (peça 95, fls. 8).

Ainda, tem-se os Orçamentos 1116, 1123 e 1124 que atestariam que as compras não foram realizadas de modo justo, pois cotados itens distintos para uma mesma aquisição. Em suas justificativas, o município limitou-se a afirmar que a composição dos serviços era examinada por servidor, na qualidade de fiscal, em contato direto com a prestação dos serviços e o veículo objeto do conserto, o qual aprovava os referidos serviços e atestava a respectiva prestação. Assim, consoante a municipalidade, esse servidor responsável indicava e aprovava os orçamentos que continham os serviços e peças efetivamente necessárias ao reparo. Apesar do afirmado, isso não explica o porquê de constar itens diversos nos orçamentos cotados, o que indicaria uma falha, ainda que de diminuta monta, na execução dos serviços.

Tomando-se ademais as impropriedades alegadamente existentes no processo de orçamentação, tem-se o Orçamento n.º 734, no qual se afirma que se tratava de aquisição de peças originais, mas cotadas e adquiridas como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

paralelas, além do que afirma a representante que o estabelecimento vencedor estaria situado em São José dos Pinhais, a mais de 580 km do município, o que levantaria suspeitas de como teriam sido realizados esses serviços. Alinho-me novamente aqui ao vertido pela unidade técnica que afirma que “conforme se observa nos orçamentos juntados pela representante, as peças cotadas e contratadas foram paralelas e o desconto aplicado foi justamente o relativo às peças paralelas, de 17%, inexistindo irregularidade” (peça 95, fls. 9). Quanto à localidade do fornecedor, são lançadas apenas suspeitas acerca do fornecimento dos itens, sem a demonstração de uma efetiva irregularidade, a inquinar a contratação.

Diante do acima exposto é possível afirmar que existiram falhas e equívocos na condução da execução, liquidação e pagamento dos serviços, em que pese isso não houve a comprovação objetiva da ocorrência de fraude na contratação. Tem-se por óbvio que não restou apurada pelo município a alegada cobrança de mão de obra por duas vezes, quanto à OS n.º 174, nem foram apresentadas justificativas quanto aos itens diversos cotados para a mesma aquisição no concernente aos Orçamentos 1116, 1123 e 1124, mas tais impropriedades não tem o condão de desnaturar a contratação como um todo, e apesar de não regulares formalmente, não demonstram, como dito anteriormente, a ocorrência de fraude ou desvio em prejuízo ao erário, a sustentar em razão disso a procedência da presente representação.

Por derradeiro, há que se enfrentar o pedido da representante, constante da peça 62, onde relata que um atestado de capacidade técnica emitido pela Secretaria Municipal de Educação de Cabixi – RO em favor da CARLETTO teve seus efeitos revogados diante da ocorrência de problemas na execução do contrato administrativo que lhe servia de suporte, e o referido atestado estaria sendo utilizado em licitações para a demonstração indevida de sua qualificação técnica, requerendo “revogação do atestado de capacidade técnica emitido em favor da empresa CARLETTO” (peça 62, fls. 5).

O pedido não comporta acolhida.

Não compete a esta Corte a revogação de atestados de capacidade técnica, emitidos por pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, senão por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aqueles que efetivamente os expediram, eis que esses possuem natureza declaratória acerca de situações preexistentes, competindo aos respectivos declarantes infirmar seus conteúdos quando já não correspondentes com a verdade dos fatos.

Apesar disso, cumpre realçar que a eventual utilização desse atestado, para fins de demonstração da qualificação técnica, quando já revogado os seus efeitos pela pessoa jurídica emitente, pode significar fraude à licitação. No entanto, a representante não trouxe aos autos elementos demonstrando a ocorrência de tais fraudes, com o uso desse atestado em específico em licitações, após a revogação dos seus efeitos pela municipalidade.

III. VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

Destarte, VOTO:

I) pela procedência parcial da representação, diante da lavratura de termo de referência sem a devida pesquisa de preços;

II) pela aplicação da multa do artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15/12/2005, a CLEBERTON BORTOLUZZI, Secretário de Administração e signatário do termo de referência em que consta a informação da realização de pesquisa de preços que não ocorreu de fato, e a NELSON FERREIRA RAMOS, Prefeito Municipal e responsável pela contratação;

III) pela expedição de determinação ao MUNICÍPIO DE SENGÉS para que, em futuros procedimentos de contratação, proceda à hígida pesquisa de preços para fins de ofertar o necessário subsídio para fixação dos preços dos bens/serviços que pretende contratar;

IV) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal.

É o voto.

IV. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Disponibilizada a proposta de voto no plenário virtual do Tribunal Pleno, o Conselheiro Augustinho Zucchi apresentou a seguinte divergência:

Tratam os autos de representação formulada por PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., tendo por objeto a apuração de desvios na fase de execução do contrato firmado entre PREFEITURA MUNICIPAL DE SENGÉS e CARLETTO GESTÃO DE FROTAS LTDA., por dispensa de licitação nº 06/2021, em razão de situação de emergência, para a “prestação de serviços de gerenciamento de frota para proceder através de gestão compartilhada para o cadastramento com avaliação do estado de conservação da frota veicular ativa e inativa e prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, para veículos leves, veículos médios, veículos pesados (caminhões) e máquinas e equipamentos, com serviços de remoção (guincho), borracharia, lubrificação, com eventual fornecimento de peças, acessórios e pneus, para um quantitativo de veículos de até 167 unidades, pelo período de 180 dias” (peça 3, fls. 1).

Em que pesem as brilhantes considerações exaradas no voto proferido pelo ilustre Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, ousou discordar da fundamentação acerca da aplicação de sanção ao prefeito municipal.

Diante da clareza e precisão, por brevidade adoto aproveito o Relatório do ilustre Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.

FUNDAMENTAÇÃO

A instrução nº 1667/23 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 95) e o Parecer nº do Ministério Público de Contas (peça nº 336/23), apontaram duas impropriedades na contratação sob exame, quais sejam:

- a) ausência de pesquisa de preços;
- b) falhas existentes na execução, liquidação e pagamento dos serviços.

A divergência apresentada refere-se apenas ao item “a”: à ausência de pesquisa de preços.

Observo que o ilustre relator, ao receber a presente representação por meio do Despacho nº 1429/2021, considerou ausentes os documentos que comprovariam a pesquisa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de preços junto aos fornecedores, atas do município e contratos e junto a outros órgãos administrativos, mencionados na peça nº 11. Na ocasião foi localizada apenas a pesquisa de preços realizada junto à empresa contratada “CARLETTO”.

A instrução nº 1667/23 da CGM aponta que embora tenha havido o pedido de cotação para quatro empresas, apenas a empresa contratada apresentou orçamento, conforme se pode verificar às fls.2 Na peça nº 85, fls.07 é possível identificar que houve pedido de cotação enviados para outras empresas, incluído a própria denunciante.

Contudo, ainda que se admita que o licitante tenha se esforçado em obter orçamentos, é indispensável, que haja por parte da administração uma justificativa para a definição do preço. E, ao contrário do que alega o Município, mesmo se tratando de um processo de dispensa de licitação, é preciso que haja juntada dos documentos de que justifiquem a escolha do fornecedor e o preço, nos termos do parágrafo único do Art. 26 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 26. (...).

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

(grifo nosso)

Entendo que houve falhas na formação de preços, especialmente pela ausência de juntada dos documentos necessários à sua comprovação e as justificativas da administração acerca da ausência de interesse dos fornecedores, constantes no item 16 (peça 03, fls 6), do pedido de abertura do certame, são insuficientes para afastar a impropriedade apresentada.

Contudo, observo que não restou demonstrado sobrepreço ou que a contratação não tenha sido vantajosa para o Município, como se pode verificar pela conclusão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lançada pela unidade técnica, ao tratar da alegação de irregularidade na execução do contrato, na Instrução nº 1667/23-CGM, *in verbis*:

“Não prosperam as alegações da representante, considerando que não juntou qualquer pesquisa de preços que aponte a incompatibilidade do valor praticado. Por outro lado, em pesquisa na internet, nota-se que o produto, sem a inclusão do frete e da instalação, é oferecido por preço compatível com o contratado pelo Município:

Ainda, não há que se falar em erro grosseiro, quando os gestores buscaram a cotação, mas não foram atendidos e não restou demonstrado que o preço praticado está em desacordo com o valor de mercado.

Assim, com fundamento no disposto no Art. 22 da LINDB – Decreto-Lei 4657/42¹ entendo que a imposição da multa prevista no Art. 87, inciso IV, ‘g’, da Lei Complementar nº 113/2005, aos Senhores CLEBERTON BORTOLUZZI (Secretário de Administração) e NELSON FERREIRA RAMOS (Prefeito Municipal), pode ser afastada, mantendo-se a determinação para que ao MUNICÍPIO DE SENGÉS para que, em futuros procedimentos de contratação, proceda à hígida pesquisa de preços para fins de ofertar o necessário subsídio para fixação dos preços dos bens/serviços que pretende contratar.

VOTO

Em face de todo o exposto, **VOTO** no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná julgar **parcialmente procedente** a representação proposta por PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., tendo por objeto a apuração de desvios na fase de execução do contrato firmado entre PREFEITURA MUNICIPAL DE SENGÉS e CARLETO GESTÃO DE FROTAS LTDA., por dispensa de licitação, para a “prestação de serviços de gerenciamento de frota, em razão da falha na

¹ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comprovação da realização da pesquisa de preços e de justificativa para a ausência de orçamentos acostados aos autos para a lavratura do termo de referência.

Determino ao MUNICÍPIO DE SENGÉS para que, em futuros procedimentos de contratação, proceda à hígida pesquisa de preços para fins de ofertar o necessário subsídio para fixação dos preços dos bens/serviços que pretende contratar.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as devidas anotações, e na sequência à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento nos termos regimentais.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por voto de desempate do presidente, em:

I. Julgar **parcialmente procedente** a representação proposta por PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., tendo por objeto a apuração de desvios na fase de execução do contrato firmado entre PREFEITURA MUNICIPAL DE SENGÉS e CARLETO GESTÃO DE FROTAS LTDA., por dispensa de licitação, para a “prestação de serviços de gerenciamento de frota, em razão da falha na comprovação da realização da pesquisa de preços e de justificativa para a ausência de orçamentos acostados aos autos para a lavratura do termo de referência.

II. Determinar ao MUNICÍPIO DE SENGÉS que, em futuros procedimentos de contratação, proceda à hígida pesquisa de preços para fins de ofertar o necessário subsídio para fixação dos preços dos bens/serviços que pretende contratar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para as devidas anotações, e na sequência à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, condutor do processo, votou pela procedência parcial da representação, diante da lavratura de termo de referência sem a devida pesquisa de preços, pela aplicação de multa ao Secretário de Administração e signatário do termo de referência em que consta a informação da realização de pesquisa de preços que não ocorreu de fato, e ao Prefeito Municipal, responsável pela contratação, e determinação ao Município, conforme proposta de voto, sendo acompanhado pelos Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. (voto vencido)

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 23 de novembro de 2023 – Sessão Virtual nº 22.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente