Processo: 22269e23 - Doc. 21 - Documento Assinado Digitalmente por: NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRINO - 15/08/2024 09:12:32, MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE - 21/08/2024 13:29:56
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 13c7c97a-1f64-4afd-b884-89e66071adcd

PUBLICADO EM RESUMO NO DOE DE ____/____/_____

TERMO DE OCORRENCIA
Processo TCM nº **22269e23**
Denunciante: **IRCE06 - Jequié**
Denunciado(a): **Willian Almeida Sena (Prefeito), Cristiane Silva Costa (Secretária de Administração e Finanças), Paulo Roberto Silva Sampaio (Chefe do Setor de Compras), Bruno Lima Marques (Presidente da Comissão de Licitação) e Walter José Novaes Santos (Procurador-Geral do Município) - PREFEITO E OUTROS**
Exercício Financeiro de **2017-2020**
Prefeitura Municipal de **DARIO MEIRA**
Relator **Cons. Nelson Pellegrino**

ACÓRDÃO 22269e23APR

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Termo de Ocorrência** lavrado pela 6ª Inspetoria Regional de Controle Externo (IRCE) em desfavor do Sr. **Willian Almeida Sena**, Prefeito de Dário Meira, em cumprimento a determinação constante no Parecer Prévio nº 03415e18, relativo ao exercício financeiro de 2017.

Segundo a Inspetoria, foram observadas supostas irregularidades no processo administrativo do **Pregão Presencial nº 03/2017**, que objetivou a "*locação de veículos automotores (do tipo passeio, pick-up, van, carga, caminhão), com motorista, sem combustível, para transporte de pessoas em serviço, materiais, documentos e cargas"* e ensejou a celebração do **Contrato nº 35/2017** com a empresa Planetário Serviços, Logísticas, Transportes, Turismo e Comércio EIRELI – ME, pelo valor de R$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), com prazo original de 22/03/2017 até 31/12/2017, prorrogado até o exercício de 2021.

Suscitou a área técnica as seguintes impropriedades:

- Ausência, no Termo de Referência, de elementos necessários para caracterização adequada do objeto contratual*;*
- Aglutinação injustificada de 18 (dezoito) itens em um lote único;
- Ausência de orçamento detalhado com composição dos custos unitários;
- Pesquisa de preço insuficiente para elaboração do orçamento estimativo;
- Ausência de comprovação da convocação de interessados;
- Ausência de cópia da proposta vencedora realinhada;
- Burla à segregação de funções quando do recebimento dos serviços;
- Ausência de acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços por parte da Administração Pública;

Processo: 22269e23 - Doc. 21 - Documento Assinado Digitalmente por: NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRINO - 15/08/2024 09:12:32, MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE - 21/08/2024 13:29:56
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 13c7c97a-1f64-4afd-b884-89e66071adcd

- Ausência de informações mensais quanto aos veículos locados e aos motoristas prestadores do serviço;

Ademais, concluiu a Inspetoria que os processos de pagamentos relativos à contratação em exame "*não permitem afirmar, com segurança razoável, se a locação dos veículos com motorista foram integralmente realizadas"*, acostando aos autos cópia do Contrato nº 35/2017; e de consultas de pagamentos e empenhos retirada do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) deste Tribunal de Contas.

Os Responsáveis foram notificados[1], oportunidade na qual somente o Prefeito apresentou manifestação de defesa, defendendo que o Termo de Referência do instrumento convocatório do Pregão Presencial nº 03/2017 teria apresentado "*todos os elementos mínimos necessários para o levantamento do objeto"*, destacando, quanto ao local de execução dos serviços, não ter sido possível defini-lo, considerando que os veículos atenderiam "*as necessidades internas da Administração, não podendo prever com exatidão um itinerário"*.

Além disso, afirmou que a aglutinação de diversos elementos em lote único "*se baseou na junção de itens intrinsecamente relacionados, ou seja, que são fornecidos/prestados por empresas do mesmo ramo de negócios"*. Acrescentou que foi apresentada planilha descritiva suficiente à composição do orçamento detalhado do certame e que a municipalidade teria realizado cotação de preços, fixando o preço médio da contratação com base no valor praticado pelo mercado. Ademais, informou que o aviso de licitação do Pregão Presencial nº 03/2017 foi regularmente publicado no Diário Oficial do Município de 22/02/2017.

Quanto à proposta vencedora realinhada, asseverou já ter encaminhado o documento a esta Corte após apontamento em Notificação Anual, reencaminhando o documento no presente feito. A respeito da ausência de segregação de funções na fiscalização da prestação dos serviços, alegou que o setor de compras, responsável pelo recebimento da prestação, não emite ordens de serviço, inexistindo burla ao princípio.

Declarou também que "*todos os veículos apresentados pela empresa possuíam documentos"*, anexados ao presente expediente em conjunto com relatórios mensais da empresa, a fim de comprovar a execução dos

1 Edital nº 900/2023 (DOE TCM de 20/10/2023) e Ofícios nº 4.181 a 4.183/2023.

Processo: 22269e23 - Doc. 21 - Documento Assinado Digitalmente por: NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRINO - 15/08/2024 09:12:32, MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE - 21/08/2024 13:29:56
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 13c7c97a-1f64-4afd-b884-89e66071adcd

serviços contratados. Por fim, afirmou que não há como apresentar documentação dos condutores, tendo em vista a "*grande rotatividade entre os contratados"*.

Acompanham a defesa cópia de tabelas elaboradas pela empresa contratada, com descrição de veículos, de quantidade, de valores unitários e de valor total; da proposta de preço da contratada; e de Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos (CRLV).

O Ministério Público de Contas não opinou nestes autos, por não fazer parte de sua matriz de análise, conforme Portaria MPC nº 04/2020.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em que pese **a íntegra do processo administrativo do Pregão Presencial nº 03/2017 não tenha sido acostada aos autos pela área técnica**, tampouco pelo gestor municipal, seu conteúdo encontra-se disponível no sistema de processos eletrônicos desta Corte de Contas (e-TCM), no bojo do Processo nº 06958e17, possibilitando a análise das irregularidades suscitadas na petição inicial.

Assim, considerando a extensão do presente Termo de Ocorrência, esta Relatoria entende necessário seu enfrentamento por meio de tópicos, a fim de priorizar a celeridade e clareza durante sua análise.

1. Irregularidades na Fase Interna do Pregão Presencial nº 03/2017

No tocante ao Termo de Referência, alegou a 6ª Inspetoria Regional de Controle Externo (IRCE) a ausência de "*elementos necessários para caracterizar de forma clara e adequada o contrato de locação"*, indicando a necessidade de estipular a responsabilidade pelos encargos com manutenção; os padrões objetivos mínimos de aceitabilidade; os itinerários a serem percorridos; o tempo de disponibilização dos veículos; o limite de quilometragem; a exigência de apresentação da relação dos veículos e seus respectivos documentos; a jornada de trabalho dos motoristas; e a previsão da elaboração de relatórios mensais.

O artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993 define projeto básico – *sendo*

Processo: 22269e23 - Doc. 21 - Documento Assinado Digitalmente por: NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRINO - 15/08/2024 09:12:32, MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE - 21/08/2024 13:29:56
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 13c7c97a-1f64-4afd-b884-89e66071adcd

tal definição igualmente aplicável ao termo de referência – como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço, que deverá constar como um dos anexos do edital, conforme o artigo 40, §2º, do mesmo diploma.

Neste sentido, apesar do Termo de Referência conter a descrição completa dos veículos a serem licitados e a quantidade necessária para a prestação do serviço, informações como a responsabilidade pelos encargos com manutenção dos veículos e com motoristas constam **apenas** da minuta do instrumento contratual, **que faz referência, inclusive, à vedação da entrega de veículos com "*ano de fabricação inferior ao estabelecido*", sem que o edital ou os seus anexos tenham mencionado qualquer ano de fabricação**.

Assim, ainda que algumas as informações exigidas pela área técnica não se enquadrem como "elementos necessários e suficientes" para caracterização do objeto licitado – *a exemplo do tempo de disponibilização dos veículos que, por óbvio, será aquele da duração do contrato* –, entende esta Relatoria pela **procedência desta irregularidade**.

A respeito do agrupamento de itens, a regra na Administração Pública é a divisibilidade do objeto licitado em tantos itens quanto necessários para aproveitar as peculiaridades do mercado, conforme o artigo 15, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e o Enunciado de Súmula nº 247, do Tribunal de Contas da União (TCU):

> "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." (grifos nossos)

A previsão justifica-se em licitações com objetos de naturezas diversas e que adotem o critério de avaliação de menor preço por lote, uma vez que, ao agrupá-los em lote único, há risco do Poder Público não aferir a vantagem desejada, em razão de possível limitação à participação de licitantes que somente possam oferecer um determinado item do lote. Ainda assim, caso o administrador público deseje utilizar o julgamento de

Processo: 22269e23 - Doc. 21 - Documento Assinado Digitalmente por: NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRINO - 15/08/2024 09:12:32, MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE - 21/08/2024 13:29:56
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 13c7c97a-1f64-4afd-b884-89e66071adcd

menor preço por lote, deverá justificar o agrupamento dos bens por meio do edital, observando a natureza dos itens agregados.

O Pregão Presencial nº 03/20107 licitou, **em lote único**, veículos tipo **passeio** (10); **caminhoneta** (11); **van** (3); **pick-up** (1); **caminhão com equipamento para transporte e aspersão de água** (1); e **caçamba/basculhante** (4), de portes manifestamente diversos, prejudicando a competitividade do certame, uma vez que a probabilidade de diversos licitantes possuírem em sua frota **veículos de naturezas tão diversas** é mínima e encontra-se injustificada nos autos. Assim, **resta igualmente procedente a irregularidade suscitada**.

Do mesmo modo, **são procedentes as irregularidades relativas à insuficiência da pesquisa de preços realizada e à ausência de orçamento detalhado**. Conforme o artigo 40, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, todas as modalidades licitatórias devem **demonstrar** – *tanto na fase de elaboração interna quanto no bojo do instrumento convocatório* – **a justificativa para o valor estimado da contratação desejada através de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários**.

A fim de atender plenamente a exigência, o TCU orienta que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo não deve se restringir às cotações realizadas junto aos potenciais fornecedores[2], devendo ser priorizadas consultas a portais de compras governamentais e contratações similares realizadas por entes públicos, utilizando, **subsidiariamente**, a pesquisa com fornecedores[3].

No caso em análise, o processo administrativo do Pregão Presencial nº 03/2017 apresentou custo estimado em R$ 808.000,00 (oitocentos e oito mil reais), sem qualquer fundamentação, elaborado em 02/02/2017. As duas únicas cotações de preços recolhidas foram apresentadas posteriormente à composição do orçamento, em 07/03/2017, **sendo, portanto, ineficazes para a estruturação do orçamento estimado do certame.**

Consequentemente, **restou inaproveitável a planilha descritiva**

2 Acórdão TCU nº 2.102/2019 – Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Data da sessão: 04/09/2019.
3 Acórdão TCU nº 1.464/2019 – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 26/06/2019.

Processo: 22269e23 - Doc. 21 - Documento Assinado Digitalmente por: NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRINO - 15/08/2024 09:12:32, MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE - 21/08/2024 13:29:56
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 13c7c97a-1f64-4afd-b884-89e66071adcd

orçamentária que compõe o processo administrativo, fundamentada em valores que não representaram a realidade dos valores praticados pelo mercado.

2. Irregularidades na Fase Externa do Pregão Presencial nº 03/2017

Quanto à publicação obrigatória da convocação de interessados em participar do certame – *aviso de licitação* –, conforme artigo 21 da Lei nº 8.666/1993, **não consta do processo administrativo licitatório cópia da sua divulgação, seja em sede de Diário Oficial do Município**, seja no Diário Oficial da União, conforme alegado pelo gestor, tornando **também procedente esta irregularidade**.

Ainda que tenham sido incluídas, no bojo da manifestação de defesa, capturas de tela quase ilegíveis referentes às publicações mencionadas pelo Prefeito – *sendo impossível, inclusive, sua consulta em razão da inexistência de Diário Oficial do Município relativo ao exercício de 2017 no sítio eletrônico da Prefeitura de Dário Meira* –, **ADVERTE esta Relatoria para a necessidade da presença de tais publicações no próprio processo administrativo licitatório**, não se aplicando sanção pecuniária quanto a este item em particular, apesar da sua procedência.

O mesmo raciocínio se aplica ao realinhamento da proposta de preços vencedora do certame; em que pese tenha sido anexado pelo gestor conjuntamente à sua defesa, o documento não se encontra no processo administrativo licitatório, **sendo a irregularidade igualmente procedente e ensejando a mesma advertência por parte desta Relatoria**.

3. Irregularidades na Execução do Contrato nº 35/2017

Segundo a 6ª IRCE, foram analisados 189 (cento e oitenta e nove) pagamentos realizados durante os exercícios financeiros de 2017 a 2022, totalizando R$ 1.712.785,39 (um milhão setecentos e doze mil setecentos e oitenta e cinco reais e trinta e nove centavos), **dos quais nenhum foi acostado ao presente expediente pela área técnica**.

Em consulta ao e-TCM, a fim de compor um grupo amostral de processos de pagamento para análise das irregularidades identificadas, foram encontrados os processos de pagamento nº 1032, nº 1230, nº 1495, nº

Processo: 22269e23 - Doc. 21 - Documento Assinado Digitalmente por: NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRINO - 15/08/2024 09:12:32, MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE - 21/08/2024 13:29:56
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 13c7c97a-1f64-4afd-b884-89e66071adcd

1886, nº 2241 e nº 3411/2017.

Neste sentido, apesar do gestor municipal ter alegado que "*não é o setor de compras que faz a emissão da ordem de serviço"*, sendo, em verdade, responsável pela "*apresentação de certidões, nota fiscal e relatório de execução dos serviços"*, não há nos autos documentação capaz de atestar a veracidade da alegação. Ainda assim, **tendo em vista a equivalente ausência, nos autos, de quaisquer ordens de serviço aptas a demonstrar a suscitada violação ao princípio da segregação de funções, não se conhece esta irregularidade.**

Ademais, **é procedente o item relativo à ausência de acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços por parte da Administração Pública**. A despeito do artigo 67 da Lei nº 8.666/1993 determinar que a execução contratual deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração Pública especialmente designado e o próprio Contrato nº 35/2017, no seu item 10.1, estabelecer que os serviços serão fiscalizados por servidor ou comissão designados pela Contratante, **não há, em qualquer dos processos de pagamento analisados, registro de acompanhamento por parte da Prefeitura de Dário Meira.**

De modo diverso, os processos de pagamento analisados encontram-se acompanhados de cópias da Carteira Nacional de Habilitação do motorista responsável pela prestação do serviço e do Certificado de Registro de Veículo referente ao automóvel empregado, emitidos pelo Departamento Nacional de Trânsito (DETRAN), sendo **improcedentes estas irregularidades**.

Por fim, em que pese o Termo de Ocorrência sustente não ser possível afirmar se o serviço foi, de fato, prestado, **não há indícios ou comprovações documentais suficientes para autorizar a conclusão pela não prestação do serviço de locação de veículos, não sendo possível conhecer esta irregularidade**.

3. VOTO

Diante do exposto, com base no artigo 1º, inciso XX, da Lei Complementar nº 06/1991, combinado com o artigo 10, §1º, da Resolução TCM nº 1.225/2006, vota-se pelo **CONHECIMENTO PARCIAL**

e, no mérito conhecido, pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** deste Termo de Ocorrência, lavrado em desfavor do Prefeito de Dário Meira, **Sr. Willian Almeida Sena,** em razão da existência de irregularidades nas fases interna e externa do Pregão Presencial nº 03/2017, bem como na execução do Contrato nº 35/2017 dele decorrente, aplicando-lhe **multa de R$ 1.500,00** (hum mil e quinhentos reais) por violação do quanto disposto na legislação licitatória e **ADVERTÊNCIA** quanto à **necessidade de acostar todos os documentos referentes aos certames nos seus respectivos processos administrativos licitatórios, conforme exigido pela Lei nº 8.666/1993**.

A multa deverá ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado da decisão, sob pena de adoção das medidas estabelecidas no artigo 49, combinado com o artigo 74, da Lei Complementar nº 06/1991, com cobrança judicial dos débitos, uma vez que as decisões dos Tribunais de Contas que imputam débito e/ou multa têm eficácia de título executivo, nos termos do §3º, do artigo 71, da Constituição Federal e do §1º, do artigo 91, da Constituição Estadual da Bahia.

Ciência ao interessado.

SESSÃO ELETRÔNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, em 13 de agosto de 2024.

Cons. Nelson Pellegrino
Relator

Assinado eletronicamente pelo Presidente da Sessão,
conforme chancela eletrônica

Foi presente o Ministério Público de Contas
Procurador Geral do MPEC

Este documento foi assinado digitalmente conforme orienta a resolução TCM nº01300-11. Para verificar a autenticidade desta deliberação/Acórdão, consulte o Sistema de Acompanhamento de Contas ou o site do TCM na Internet em www.tcm.ba.gov.br e acesse o formato digital assinado eletronicamente.

Processo: 22269e23 - Doc. 21 - Documento Assinado Digitalmente por: NELSON VICENTE PORTELA PELLEGRINO - 15/08/2024 09:12:32, MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE - 21/08/2024 13:29:56
Acesse em: https://e-pub.tcm.ba.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 13c7c97a-1f64-4afd-b884-89e66071adcd