ACÓRDÃO Nº 4366/2024

PROCESSO Nº: 18021/2023-1
ESPÉCIE PROCESSUAL: INSPEÇÃO
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL
MUNICÍPIO: MARANGUAPE
PERÍODO: 2023
INTERESSADOS:
ÁTILA CORDEIRO CÂMARA – PREFEITO DE MARANGUAPE
FLAUBERT RODRIGUES DA COSTA – SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 24/06/2024 A 28/06/2024

EMENTA:
INSPEÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE MARANGUAPE. EXERCÍCIO DE 2023. ACORDA O PLENO VIRTUAL DO TCE, ACOLHENDO AS PROPOSIÇÕES DA UNIDADE TÉCNICA, PELA EMISSÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES À ATUAL GESTÃO DA UNIDADE INSPECIONADA.

Vistos e relatados estes autos de Inspeção, Processo de nº 18021/2023-1, relativo à Inspeção realizada no âmbito da Prefeitura Municipal de Maranguape, exercício de 2023.

ACORDA O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade dos votos, o que se segue:

1 – DETERMINAR, ratificando parcialmente a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica resultante da Inspeção realizada, nos seguintes termos:

1.1 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 1:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que prossiga, no prazo de até 30 dias, com as providências tendentes a implementar o controle de uso dos veículos próprios e locados integrantes da frota municipal, em atenção à Instrução Normativa nº 01/2023 do Município de Maranguape-CE e consoante jurisprudência do TCU, item 9.2.1 do Acórdão nº 3.161/2008 - 2ª Câmara e item 1.3.2 do Acórdão nº 2.127/2009 - 1ª Câmara;

B. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade de realização de uma auditoria interna nos processos de despesas de locação de veículos de duas unidades gestoras, sob sua escolha, com duração de 6 meses, com o objetivo de avaliar a implementação do diário de bordo com as informações básicas de itinerário, data, horário,

hodômetros de início e fim, pessoa jurídica ou física prestadora do serviço, motorista responsável, unidade gestora a qual o veículo é vinculado, placa e tipo de veículo, relação de passageiros ou designação da carga transportada, especificação do contrato e valor R$ e a licitação da qual é proveniente.

1.2 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 2:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à revisão dos contratos de locação de veículos mediante o levantamento e verificação detalhada da real necessidade desses equipamentos no intuito de comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP;

B. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de promover novas licitações sem justificar cabalmente as opções quantitativas e qualitativas que levam à definição do Termo de Referência, de maneira que em futuras oportunidades sejam devidamente motivados os quantitativos de veículos licitados, suas características distintivas (popular, sedan, camioneta, caminhão ônibus etc.), quais as tarefas/demandas dependem desse tipo de deslocamento e quais as políticas públicas almejadas, percursos autorizados, o levantamento para transportar quantos passageiros, quem são eles, a natureza da atividade, e a lotação dos possíveis servidores a serem transportados, uma vez que o Pregão Eletrônico nº 21.20.04/PE e o Pregão Eletrônico nº 23.01.05/PE violaram diversos dispositivos legais na forma do art. 3º inciso III da Lei nº 10.520/2002, combinado com o art. 6º, inciso IX, alíneas a, b e c, o art. 40, incisos XVI e XVII e §2º, incisos I e IV, ambos da Lei nº 8.666/1993.

1.3 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 3:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas à identificação visual da natureza pública dos veículos oficiais (próprios e locados), por estar em desacordo com o art. 37 caput da Constituição Federal de 1988 (CF/88), relativamente à impessoalidade;

B. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas a disciplinar a aquisição, locação e uso de veículos oficiais pelos órgãos do Poder Executivo Municipal, sugerindo-se como modelo de boa prática a Resolução nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

1.4 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 4:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à correção das falhas na execução do serviço de locação de veículos para a frota municipais detectadas no item 2.4.8 deste Relatório Final, em especiais relacionadas à caracterização/fardamento dos seus motoristas, devendo também acostar os contratos de arrendamento e a relação atualizada dos motoristas aos processos de pagamento;

B. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP por conterem cláusula de subcontratação parcial de até 80%, limite considerado violador do regime dos contratos públicos, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae);

C. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prever em futuras licitações dispositivos autorizador de subcontratação parcial acima de 50% do objeto, por violar a regra basilar do contrato administrativo, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae), a qual obriga o contratado à execução direta dos serviços;

D. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 90 dias, providências com vistas a instaurar Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, responsáveis e quantificação de possível dano ao erário proveniente da subcontratação total do serviço de locação de veículos para frota municipal prestado pelo credor VIVA Serviços e Transportes Ltda. (CNPJ nº 20.346.800/0001-76) adjudicado por meio do Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, cuja averiguação pode ser viabilizada mediante o confronto entre o valor previsto em contrato e o valor registrado nos instrumentos de arrendamento de veículo (subcontratos), apresentando ao Tribunal o resultado do processo.

1.5 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 5:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes das licitações examinadas no achado 05 uma vez que a indicação prévia da composição analítica dos custos, durante a fase interna da licitação, é condição necessária para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação (art. 65 inciso I alínea "d" combinado com §6º), dado que na omissão de discriminação dos custos, não haveria como arguir eventual realinhamento de preços para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente;

B. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que passe a constar em futuras licitações para locação de veículos, incluindo-se a modalidade pregão, a elaboração de planejamento regular que contemple orçamento detalhado

em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários à luz do que estabelece o art. 7º, §2º, inciso II e o art. 40 inciso X e §2º inciso II da Lei nº 8.666/1993 e a exemplo do que já ocorre no art. 8º inciso II do Decreto nº 3.555/2000 e no art. 9º, §2º do Decreto nº 5.450/2005.

1.6 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 6:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas a apurar o indicativo de dano ao erário observado no controle de execução contratual (Anexo nº 9466/2023), em função da constatação de duplicidade na locação de veículos, por meio da instauração de Tomada de Contas Especial, caso esgotadas as medidas administrativas para afastamento do eventual dano de acordo com os arts. 3º, 6º e 7º da Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE;

B. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade da criação de um painel de execução contratual para acompanhar a vigência de todos os instrumentos formalizados pela Prefeitura com seus fornecedores e prestadores de serviço, organizando-se por tempo (data), objeto, licitação, contrato, termo aditivo, unidade gestora, ordenador e administrador responsável, fiscal de contrato, credor, valor, entre outros filtros importantes.

1.7 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 7:

A. DAR CIÊNCIA à Administração Municipal de Maranguape sobre a ausência de justificativa para a quantidade demandada de combustível, identificada nos Processos Administrativos referente ao Pregão Eletrônico nº 01.001/2023 - PERP, o que viola o disposto nos art. 3º, incisos I e III, da Lei nº 10.520/2002, art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, art. 15, §7º, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 e art. 37, caput, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com vistas à adoção de providências internas que previnam ocorrências semelhantes.

B. DETERMINAR à Procuradoria Jurídica do Município, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que não promova a aditivação dos contratos de aquisição de combustíveis oriundos do Pregão Presencial nº 01.001/2023-PERP, e que elabore os Termos de Referência dos futuros procedimentos licitatórios de maneira precisa, detalhada e justificada para a quantidade demandada de combustível para cada órgão Municipal.

1.9 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 9:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape, através de sua Procuradoria Jurídica, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que promova, no prazo de até 60 dias, a implementação de controles internos, através de normativos, treinamentos e segregação de funções, nos processos de aquisição de combustíveis, utilização, manutenção e abastecimento de veículos, contendo no mínimo registros de deslocamentos (uso) dos veículos, frequência de condutores, quilometragem, amparados nos hodômetros dos veículos e registros de abastecimentos que suportem os processos de liquidação e pagamento, de modo a prevenir

irregularidades semelhantes.

2) NOTIFICAR os gestores responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, com as determinações e recomendações expedidas, que:

2.1) a reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso VIII, do art. 62, da Lei nº 12.509/1993;

2.2) as recomendações e/ou determinações alcançam o gestor e seus sucessores, inclusive em caso de reestruturação administrativa;

3) DETERMINAR, após o cumprimento do prazo fixado, o retorno do presente processo à Unidade Técnica para fins de verificação do atendimento às deliberações;

4) ARQUIVAR os presentes autos, após a verificação do atendimento das determinações e recomendações.

Tudo nos termos do Relatório e do Voto, partes integrantes da presente Decisão.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Soraia Victor, Valdomiro Távora, Edilberto Pontes, Patrícia Saboya e Ernesto Sabóia e o Auditor Itacir Todero, em razão de vacância do cargo de Conselheiro.

Transcreva-se, cumpra-se, publique-se.

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza, aos 28 de junho de 2024.

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
PRESIDENTE

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA

Fui presente: Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
PROCURADOR-GERAL, EM EXERCÍCIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE

PROCESSO Nº: 18021/2023-1
ESPÉCIE PROCESSUAL: INSPEÇÃO
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL
MUNICÍPIO: MARANGUAPE
PERÍODO: 2023
INTERESSADOS:
ÁTILA CORDEIRO CÂMARA – PREFEITO DE MARANGUAPE
FLAUBERT RODRIGUES DA COSTA – SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 24/06/2024 A 28/06/2024

RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de Inspeção, oriunda da Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, realizada no âmbito da Prefeitura Municipal de Maranguape, exercício 2023, cujo objetivo tratava de verificar a regularidade no planejamento e execução de despesas públicas relacionadas a aquisições de medicamentos, de combustíveis, locação e manutenção de veículos.

2. Após examinar documentos disponibilizados pelo Poder Executivo local, em cotejo com as informações colhidas *in loco* e, ainda, tendo em vista os registros previstos no Sistema de Informações Municipais (SIM), foram detectados achados de Inspeção que foram submetidos previamente ao ente auditado, que se manifestou sobre o respectivo teor, conforme se vê no sequencial nº 21 e seguintes.

3. Em seguida, após o ente se manifestar a respeito das ocorrências verificadas, a Diretoria de Atos de Gestão I entendeu pela manutenção dos achados de Inspeção nº 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, com as respectivas propostas de encaminhamento, conforme abaixo descrito:

Quadro 01

N°	Achado	Ente Jurisdicionado	Encaminhamento
01	Ausência de controle de uso dos veículos alugados para a frota municipal.	Secretarias diversas	a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas a implementar o controle de uso dos veículos próprios e locados integrantes da frota municipal, consoante jurisprudência do TCU, item 9.2.1 do Acórdão 3.161/2008-2ª Câmara e item 1.3.2 do Acórdão 2.127/2009-1ª Câmara, devendo comprovar a este Tribunal cópia do controle individualizado por veículo com informações básicas de itinerário, data, horário, hodômetros de início e fim, pessoa jurídica ou física prestadora do serviço, motorista responsável, unidade gestora a qual o veículo é vinculado, placa e tipo de veículo, relação de passageiros ou designação da carga transportada, especificação do

			contrato e valor R$ e a licitação da qual é proveniente; b. Visando ampliar os efeitos da resposta do Jurisdicionado apensada ao Anexo nº 10963/2023, convém recomendar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade de realização de uma auditoria interna nos processos de despesas de locação de veículos de duas unidades gestoras, sob sua escolha, com duração de 6 meses, com o objetivo de avaliar a implementação do diário de bordo com as informações básicas de itinerário, data, horário, hodômetros de início e fim, pessoa jurídica ou física prestadora do serviço, motorista responsável, unidade gestora a qual o veículo é vinculado, placa e tipo de veículo, relação de passageiros ou designação da carga transportada, especificação do contrato e valor R$ e a licitação da qual é proveniente.
02	Ausência de elementos técnicos que justifiquem a locação de veículos para a frota municipal.	Secretarias diversas	a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à revisão do(s) contrato(s) de locação de veículos mediante o levantamento e verificação detalhada da real necessidade desses equipamentos no intuito de comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP; b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de promover novas licitações sem justificar cabalmente as opções quantitativas e qualitativas que levam à definição do Termo de Referência, de maneira que em futuras oportunidades sejam devidamente motivados os quantitativos de veículos licitados, suas características distintivas (popular, sedan, camioneta, caminhão ônibus etc.), qual(ais) a(s) tarefa/demanda(s) depende(m) desse tipo de deslocamento e qual(ais) a(s) política(s)

			pública(s) almejada(s), percursos autorizados, o levantamento para transportar quantos passageiros, quem são eles, a natureza da atividade, e a lotação dos possíveis servidores a serem transportados, uma vez que o Pregão Eletrônico nº 21.20.04/PE e o Pregão Eletrônico nº 23.01.05/PE violaram diversos dispositivos legais na forma do art. 3º inc. III da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 6º, inc. IX, alíneas a b c, o art. 40, inc. XVI e XVII e §2º, inc. I e IV, ambos da Lei nº 8.666/1993.
03	Ausência de identificação visual da natureza pública dos veículos alugados para a frota municipal.	Secretarias diversas	a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas à identificação visual da natureza pública dos veículos oficiais (próprios e locados), por estar em desacordo com o art. 37 caput da Constituição Federal de 1988 (CF/88), relativamente à impessoalidade; b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas a disciplinar a aquisição, locação e uso de veículos oficiais pelos órgãos do Poder Executivo Municipal, sugerindo-se como modelo de boa prática a Resolução nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
04	Subcontratação total do serviço de locação de veículos para a frota municipal.	Secretarias diversas	a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas à regularização do serviço de locação de veículos para a frota municipal para retroceder o percentual subcontratado ao limite máximo de 50% por estar em desacordo com os termos pactuados em procedimento licitatório; b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP por conterem cláusula de subcontratação parcial de até 80%, limite considerado violador do regime dos contratos públicos, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae); c. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão

			central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prever em futuras licitações dispositivo autorizador de subcontratação parcial acima de 50% do objeto, por violar a regra basilar do contrato administrativo, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae), a qual obriga o contratado à execução direta dos serviços; d. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas a quantificação da diferença entre o valor previsto em contrato e o valor registrado nos instrumentos de arrendamento de veículo (subcontratos) em razão de indícios de dano ao erário proveniente da subcontratação total do serviço de locação de veículos para a frota municipal oriundo das licitações examinadas no achado 04, devendo instaurar Tomada de Contas Especial caso esgotadas as medidas administrativas para afastamento do eventual dano de acordo com os arts. 3º, 6º e 7º da Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE.
05	Ausência da composição analítica dos custos do serviço de locação de veículos para a frota municipal.	Secretarias diversas	a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes das licitações examinadas no achado 05 uma vez que a indicação prévia da composição analítica dos custos, durante a fase interna da licitação, é condição necessária para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação (art. 65 inc. I alínea "d" c/c § 6º), dado que na omissão de discriminação dos custos, não haveria como arguir eventual realinhamento de preços para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente; b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que passe a constar em futuras licitações para locação de veículos, incluindo-se a modalidade pregão, a elaboração de planejamento regular que contemple orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários à luz do que estabelece o art. 7º§ 2 inc. II e o art. 40 inc. X e § 2º inc. II da Lei 8.666/93 e a exemplo do que já ocorre no art. 8º inc. II do Decreto nº 3.555/2000 e no art. 9º § 2º do

			Decreto nº 5.450/2005.
06	Inconsistência na execução contratual.	Secretarias diversas	a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 10 dias, providências com vistas a apurar o indicativo de dano ao erário observado no controle de execução contratual (Anexo nº 9466/2023), em função da constatação de duplicidade na locação de veículos, devendo instaurar Tomada de Contas Especial caso esgotadas as medidas administrativas para afastamento do eventual dano de acordo com os arts. 3º, 6º e 7º da Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE; b. Visando aperfeiçoar o controle da execução contratual das unidades gestoras integrantes do Poder Executivo, propõe-se recomendar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade da criação de um painel de execução contratual para acompanhar a vigência de todos os instrumentos formalizados pela Prefeitura com seus fornecedores e prestadores de serviço, organizando-se por tempo (data), objeto, licitação, contrato, termo aditivo, unidade gestora, ordenador e administrador responsável, fiscal de contrato, credor, valor, entre outros filtros importantes.
07	Ausência de justificativa técnica para a quantidade demandada de aquisição de combustível no Processo Licitatório Pregão Eletrônico nº 01.001/2023- PERP.	Secretarias diversas	a. Dar ciência à Administração Municipal de Maranguape sobre a ausência de justificativa para a quantidade demandada de combustível, identificada nos Processos Administrativos ref. ao Pregão Eletrônico nº 01.001/2023 - PERP, o que viola o disposto nos art. 3º, incs. I e III, da Lei nº 10.520/2002, art. 2º, caput e parágrafo único, inc. VII, da Lei nº 9.784/1999, art. 15, §7º, inc. VII, da Lei nº 8.666/1993 e art. 37, caput, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com vistas à adoção de providências internas que previnam ocorrências semelhantes. b. Determinar à Procuradoria Jurídica do Município, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que não promova a aditivação dos contratos de aquisição de combustíveis oriundos do Pregão Presencial nº 01.001/2023-PERP, e que elabore os Termos de Referência dos futuros procedimentos licitatórios de maneira precisa, detalhada e justificada para a quantidade demandada de combustível para cada Ente Municipal.

08	Abastecimentos de veículos que não fazem parte da Frota Oficial.	Secretarias diversas	Sanado
09	Ineficiência do controle dos abastecimentos dos veículos.	Secretarias diversas	a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape, através de sua Procuradoria Jurídica, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que promova, no prazo de até 60 dias, a implementação de controles internos, através de normativos, treinamentos e segregação de funções, nos processos de aquisição de combustíveis, utilização, manutenção e abastecimento de veículos, contendo no mínimo registros de deslocamentos (uso) dos veículos, frequência de condutores, quilometragem, amparados nos hodômetros dos veículos e registros de abastecimentos que suportem os processos de liquidação e pagamento, de modo a prevenir irregularidades semelhantes.

4. Ainda no exame final, o Órgão Técnico fez constar a **Consolidação dos achados** (item 2.10 do Relatório Final nº 138/2023), e apontou sugestões de **determinações**, para adoção de medidas corretivas e preventivas, e as **recomendações.**

5. Por fim, após a conclusão da Inspeção mediante o Relatório Final nº 138/2023, contendo a consolidação dos achados que foram parcialmente mantidos, o processo chegou concluso para julgamento.

É o Relatório. Passo a proferir o Voto.

VOTO

6. Após submissão dos achados, o ente auditado não logrou êxito em desconstituir todas as inconsistências, as quais permaneceram em situação anômala tal qual foi detectada pelo Órgão Técnico durante a Inspeção.

Portanto, restou à Unidade Técnica adotar sugestões e determinações, conforme explanados no quadro 01 exposto no Relatório deste voto, no qual expõe, minuciosamente, as providências a serem adotadas pelo Município a fim de corrigir e prevenir as ocorrências.

Neste ínterim, cumpre ressaltar que os achados ora mantidos configuram indícios de irregularidades, que demandam adoção de medidas corretivas ou preventivas pelos atuais responsáveis, as quais, se não forem atendidas, podem impactar em aplicação de multa e/ou julgamento irregular em processos específicos, depois de ofertado o contraditório e a ampla defesa.

Por tais razões, as providências devem ser corrigidas em caráter preventivo, antes de consumar o prejuízo maior nas Contas do gestor e ao interesse público em ver os recursos públicos mal aplicados.

Assim, entendo que todos os achados mencionados nos **Itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 9** devem ser mantidos.

Passo a análise dos achados.

07. ACHADO Nº 01 – AUSÊNCIA DE CONTROLE DE USO DOS VEÍCULOS ALUGADOS PARA A FROTA MUNICIPAL

A Secretaria de Controle Externo detectou a ausência de controle de gestão da frota contratada, tampouco a aplicação de determinado veículo, por quem foi conduzido, quem foram os passageiros, quando se deu e em que atividade foi utilizado (histórico de destino/itinerário), duração de tempo e distância percorrida, por exemplo, *in verbis:*

> 2.1. [ACHADO 01] AUSÊNCIA DE CONTROLE DE USO DOS VEÍCULOS ALUGADOS PARA FROTA MUNICIPAL.
> 2.1.1. Situação encontrada
> 4. Identificou-se por meio da análise dos processos de despesa relacionados à contratação do serviço de locação de veículos que a etapa de liquidação da prestação não contempla controle de uso capaz de demonstrar que os veículos desempenharam atividades para a Administração Pública. Também não se observou controle gerencial para acompanhamento da frota de veículos, sendo impossível conferir, ao menos documentalmente, qual foi a aplicação de determinado veículo, por quem foi conduzido, quem foram os passageiros, quando se deu e em que atividade foi utilizado (histórico de destino/itinerário), duração de tempo e distância percorrida, por exemplo
> 5. Não obstante, há que se fazer algumas ressalvas: enquanto os processos de despesa relacionados aos contratos provenientes do Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP não apresentaram qualquer controle de uso dos veículos supostamente alugados, os processos de despesa relacionados aos contratos provenientes do Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP e do Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP apresentaram relativo controle de uso, constatando-se situações em que ele se dava de maneira assertiva2 e outras situações em que se dava de maneira deficiente3 ou não satisfatória.
> 6. A título de modelo a ser seguido, vale destacar a boa prática feita na liquidação da nota de pagamento nº 26.05.0012, referente a locação de transporte de passageiros com o objetivo de dar suporte logístico em aulas de campo e demais atividades complementares de ensino. Nela, foi possível visualizar um controle aperfeiçoado da prestação do serviço, encontrando-se elementos de aferição que ultrapassam o controle básico, mediante o uso de relatórios de visitas. Elogioso frisar que nesses relatórios havia a assinatura supervisionada, prática que fortalece a presunção de veracidade do documento.
> 7. Por conseguinte, importante registrar que somente havia algum controle de uso de veículo nos itens licitados cujo pagamento estava condicionado à quilometragem efetivamente rodada; ao passo que nos itens licitados para utilização de veículos com "quilometragem livre", cujo pagamento independia da distância percorrida, não havia qualquer acompanhamento. Todavia, muito embora esteja contemplada a locação de veículos para utilização de maneira irrestrita, sem limite de quilômetros para rodar, o ato de liquidação exige controle para checar a efetiva prestação.
> 8. Ademais, constatou-se em vistoria aos veículos locados para a Secretaria Municipal de Saúde que o respectivo controle de deslocamento está sendo feito a partir de um formulário denominado "boletim diário de transporte" (ou BTD). Essa ferramenta está sendo aplicada apenas nos contratos provenientes4 do Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, não se encontrando qualquer controle nos processos de despesa5 do referido órgão vinculados ao Pregão Eletrônico nº 05.004/2023 e Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP.

9. Para concluir, o ponto em comum entre as constatações mencionadas é a ausência de controle de uso dos veículos alugados para frota municipal, a despeito de haver sim algum controle em casos específicos, não predomina a aderência ao art. 63 §2º inc. III da Lei nº 4.320/1964 e art. 48-A inc. I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

10. Para regularizar a situação e, portanto, atestar a prestação efetiva do serviço, seria necessário desenvolver controle individualizado por veículo com informações básicas de itinerário, data, horário, hodômetros de início e fim, pessoa jurídica ou física prestadora do serviço, motorista responsável, unidade gestora a qual o veículo é vinculado, placa e tipo de veículo, relação de passageiros ou designação da carga transportada, especificação do contrato e valor R$ e a licitação da qual é proveniente.

2.1.2. Objeto

11. O objeto sobre o qual incide o apontamento são todos os processos de despesa relacionados aos termos contratuais decorrentes dos procedimentos licitatórios abaixo listados:

a. Pregão Eletrônico nº 05.004/2023;
b. Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP;
c. Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP;
d. Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP;
e. Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP;
f. Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP.

2.1.3. Critério

12. O parâmetro indicado para correção do objeto está previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, relativamente à liquidação da despesa, no art. 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, relativamente a transparência da despesa, no art. 37 caput da Constituição Federal de 1988 (CF/88), relativamente à impessoalidade, e no art. 2º caput e parágrafo único incisos III e XIII da Lei nº 9.784/1999, relativamente à finalidade pública dos atos administrativos.

13. Existem também decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) enfatizando a necessidade de a Administração Pública estabelecer instrumentos de controle quanto a utilização dos seus veículos:

> Acórdão nº 2127/2009-TCU-1ª Câmara Voto
>
> 8. A unidade técnica salienta que a identificação institucional do veículo tem papel inibidor do seu uso para interesses particulares, compreensão que, combinada com o entendimento de que tal providência seria condição para o atendimento dos princípios constitucionais da moralidade e publicidade na utilização desses bens, levou o TCU a firmar jurisprudência quanto à necessidade dessa identificação.
>
> 9. Ocorre que decisões recentes do Tribunal têm sido no sentido de exigir a adequada regulamentação atinente ao controle de veículos da entidade, mas sem adentrar no nível de detalhamento de sua execução, bastando que as normas internas previnam contra o desrespeito aos princípios gerais que norteiam a utilização de recursos públicos. Nessa linha, temos não apenas o Acórdão nº 1.578/2007-1ª Camara, mencionado pelo recorrente, como também os Acórdãos nºs 155/2008-1ª Câmara, 3.161/2008-2ª Câmara e 413/2009-1ª Câmara.
>
> [...]
>
> 9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de Recurso de Reconsideração contra os itens 1.3.1. e 1.3.2. do Acórdão nº 3.733/2007-1ª Câmara.
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conhecer do recurso de reconsideração, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, atribuindo a seguinte redação aos itens recorridos: "1.3.1. passe a formalizar, por meio de convênio, os repasses ao Instituto Euvaldo Lodi – IEL, com base em

> regulamento próprio, sujeito aos princípios constitucionais e legais que regem a matéria; 1.3.2. estabeleça, nos termos de sua competência, regulamentação atinente à utilização, controle e identificação dos veículos da entidade, que atenda aos princípios gerais que norteiam a aplicação de recursos públicos."; (grifou-se).
>
> Acórdão nº 3161/2008-TCU-2ª Câmara 9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Prestação de Contas Simplificada do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional em Goiás – Senar/AR-GO, alusiva ao exercício de 2006. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
>
> [...]
>
> 9.2. determinar a Administração Regional de Goiás do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural que:
>
> 9.2.1. estabeleça, nos termos de sua competência, regulamentação atinente ao controle de veículos da entidade, implementando controles internos sobre a utilização dos meios de transporte, de modo a possibilitar a devida transparência em relação às quilometragens efetivamente executadas e à quantidade de combustível usado em cada veículo da entidade;

14. Mais recentemente, foi efetuada uma advertência ainda pelo TCU para que fossem corrigidas irregularidades na utilização de veículos de representação, que são aqueles utilizados para deslocamento de autoridades, circunstância regida pelo Decreto nº 9.287/2018 em âmbito federal. Menciona-se esse exemplo para sustentar que até mesmo detentores de cargos no topo hierárquico precisam se submeter a regras, episódio em que o TCU frisou ser "necessário boletim de controle da utilização dos veículos", cuja omissão violaria "os princípios administrativos da moralidade e da indisponibilidade do interesse público":

> Acórdão nº 11897/2020-TCU-2ª Câmara Considerando que, por esse ângulo: ao analisar o fato de os veículos terem sido apreendidos na residência do diretor das entidades, a unidade técnica assinalou que, por si só, isso não configuraria a prova de má utilização dos bens, já que os veículos seriam utilizados para a atividade de representação, mas, nesse ponto, o TCU deve observar que a suscitada atividade de representação não permitiria a permanência do veículo na residência particular do dirigente, devendo ser determinada a correção dessa falha pelas aludidas entidades; Considerando, todavia, que a SecexTrabalho destacou a inexistência de nenhum boletim de controle da utilização dos veículos no Sesi-AL e na Fiea, em função dessa mera alegação dos veículos para a atividade de representação (Peças 21, p. 2 e 53, p. 16), mas, também nesse ponto, o TCU deve observar que a suscitada atividade de representação não admitiria a ausência desse controle sobre os veículos, devendo ser determinada a correção dessa falha pelas aludidas entidades em conformidade com a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 3.161/2008, da 2ª Câmara, e do Acórdão 2.127/2009, da 1ª Câmara; [...] Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução n.º 246, de 2011, em conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU, e, em parcial sintonia com os pareceres emitidos neste processo, prolatar as providências abaixo indicadas: 1.7. Providências: 1.7.1. promover, nos termos do art. 9º, I, da Resolução TCU n.º 315, de 2020, o envio de ciência ao Departamento Regional do Sesi em Alagoas (Sesi-AL), além da Federação das Indústrias de Alagoas (Fiea) a partir do aporte de recursos federais provenientes, por exemplo, do Sesi, para absterem-se de incorrer nas falhas ora identificadas no presente processo, devendo, especialmente, atentar para a plena e efetiva necessidade de, dentro do prazo de 120 (cento e vinte)

> dias contados da notificação desta deliberação, corrigir as seguintes irregularidades: [...] PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO E0C94271D3E2B9450AE60F1C566C33A3 RAPHAEL PINHEIRO DA COSTA - 05/10/2023 10:28:35. Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - GIUSEPPE ARAUJO NEPOMUCENO - 05/10/2023 10:08:04. FRANCISCO FAUSTO AUGUSTO DA SILVA MAIA - 05/10/2023 10:19:45. SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DE GESTÃO I Inspeção nº 18021/2023-1 Relatório Preliminar nº 79 /2023 6 1.7.1.2. uso de veículos em atividade de representação, mas com a indevida permanência do veículo na residência particular do dirigente da entidade, além do uso de veículos em atividade de representação, sem contra, contudo, com o necessário boletim de controle da utilização dos veículos no Sesi-AL e na Feia, ofendendo, com isso, os princípios administrativos da moralidade e da indisponibilidade do interesse público, além da jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 3.161/2008, da 2ª Câmara, e do Acórdão 2.127/2009, da 1ª Câmara;

2.1.4. Evidências

15. Para suportar o achado foram reunidos como elementos de prova os documentos apensados no Anexo nº 9004/2023 extraídos a partir da seleção de alguns processos de despesa entregues pelo jurisdicionado, ressalvando-se que o problema/irregularidade encontra-se em todos os arquivos apresentados pela Prefeitura de Maranguape-CE e que, por uma limitação de armazenamento no Sistema e-TCE, um número menor de arquivos será carregado para posterior consulta eletrônica.

2.1.5. Causas

16. A causa que enseja a irregularidade reportada decorre da omissão da implementação de política pública de controle interno. Não é que as notas de liquidação dos processos de despesa estejam completamente “em branco”, é que as informações nelas acostadas não possuem padronização, variando seu conteúdo entre: 1- nenhum controle, 2- controle insuficiente, 3- controle satisfatório, 4- controle aperfeiçoado.

17. Na amostra selecionada para compor o Anexo nº 9004/2023, em apenas 02 (dois) dos 13 (treze) processos de despesa foi observado “controle satisfatório”. O restante das ocorrências (85%) não possibilita atestar a efetiva entrega do objeto. Uma vez que se observa que o erro “falta de controle dos gastos públicos” está irradiado por todas as Unidades Administrativas da Prefeitura de Maranguape-CE, fica evidenciada a baixa atenção à política de controle interno.

2.1.6. Efeitos

18. Os efeitos do achado ou, suas possíveis consequências, podem ensejar a utilização indevida do bem público (desvio de finalidade), por exemplo não exclusivamente em serviço, facilitando o surgimento de oportunidades de sua utilização em fins particulares.

2.1.7. Proposta de encaminhamento

19. Como propostas de encaminhamento, têm-se:

a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas a implementar o controle de uso dos veículos próprios e locados integrantes da frota municipal, consoante jurisprudência do TCU, item 9.2.1 do Acórdão 3.161/2008-2ª Câmara e item 1.3.2 do Acórdão 2.127/2009-1ª Câmara, devendo comprovar a este Tribunal cópia do controle individualizado por veículo com informações básicas de itinerário, data, horário, hodômetros de início e fim, pessoa jurídica ou física prestadora do serviço, motorista responsável, unidade gestora a qual o veículo é vinculado, placa e tipo de veículo, relação de passageiros ou designação da carga transportada, especificação do contrato e valor R$ e a licitação da qual é proveniente

Instado a se manifestar, o ente auditado, em suma, alegou que como os veículos estavam integralmente, a todo o momento, sob a guarda, bem como às ordens e à disposição de uso da administração, portanto não seria necessária a existência de um Diário de Bordo ou Boletim Diário de Transporte como instrumento indispensável para a liquidação da despesa, já que a comprovação da prestação do serviço, nesse caso, se dá com a entrega do veículo para o uso diário pelo contratante, o que tem acontecido, e não pela quantidade de quilômetros rodados, metodologia de controle de utilizado para as contratações, cujo pagamento se dá em razão da extensão percorrida pelos veículos, consoante se verifica:

> A Diretoria de Fiscalização reportou no Relatório Preliminar a inexistência de controle de uso de alguns veículos locados, notadamente, os veículos contratados por valor fixo e quilometragem livre.
> Segundo a unidade técnica estaria sendo aplicado controle de uso, através de Boletim Diário de Transporte – BDT apenas nos contratos oriundos dos Pregões 01.023/2021-PERP e 01.018/2022-PERP, não se encontrando controles quantos aos contratos oriundos dos Pregões 01.018/2017-PP, 05.004/2023 e 05.004/2018. Inicialmente, importante dizer que, segundo os termos de referência das licitações realizadas, os veículos locados com "quilometragem livre" e "pagamento fixo mensal", eram contratados pela municipalidade em tempo integral e com dedicação exclusiva, ficando à total disposição do contratante 24 (vinte e quatro) horas por dia e 07 (sete) dias por semana.
> […]
> Já no Pregão Nº 05.004/2018-PPRP, os serviços deveriam ser prestados 24 (vinte e quatro) horas por dia, 365 dias por ano. Isto é, sob a mesma inteligência de disponibilidade total e exclusiva para a municipalidade.
> […]
> Dessa forma, como os veículos estavam integralmente, a todo o momento, sob a guarda, bem como às ordens e à disposição de uso da administração, não se faz necessária a existência de um Diário de Bordo ou Boletim Diário de Transporte como instrumento indispensável para a liquidação da despesa, já que a comprovação da prestação do serviço, nesse caso, se dá com a entrega do veículo para o uso diário pelo contratante, o que tem acontecido, e não pela quantidade de quilômetros rodados, metodologia de controle de utilizado para as contratações, cujo pagamento se dá em razão da extensão percorrida pelos veículos.
> Mesmo assim, a administração informa que seguiu a proposta de encaminhamento, a unidade técnica sugerida no subitem 2.1.7, que assim dispunha:
>
> > a. Determinar à Prefeitura Municipal de MaranguapeCE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas a implementar o controle de uso dos veículos próprios e locados integrantes da frota municipal, consoante jurisprudência do TCU, item 9.2.1 do Acórdão 3.161/2008-2ª Câmara e item 1.3.2 do Acórdão 2.127/2009-1ª Câmara, devendo comprovar a este Tribunal cópia do controle individualizado por veículo com informações básicas de itinerário, data, horário, hodômetros de início e fim, pessoa jurídica ou física prestadora do serviço, motorista responsável, unidade gestora a qual o veículo é vinculado, placa e tipo de veículo, relação de passageiros ou designação da carga transportada, especificação do contrato e valor R$ e a licitação da qual é proveniente.
>
> Para tanto, a Controladoria Geral do Município baixou a Instrução Normativa Nº 01, de 17 de outubro de 2023, definindo os procedimentos internos referentes ao acompanhamento e execução dos contratos de prestação de serviços de locação de veículos junto aos órgãos da administração direta e indireta do município, cópia em anexo, o qual atende à recomendação suso mencionada, especialmente, no que pertine ao desenvolvimento de um controle individualizado por veículo com informações básicas

> A mais, ainda como forma de atender ao recomendado, de forma exemplificativa, o município enviará cópias dos instrumentos de controle implantados já sob a égide da referida instrução normativa, no prazo sugerido.
> Pelo exposto, entende a administração que tem por sanada a atecnia apontada, por em face do atendimento do que fora recomendado.

No exame final, a SECEX sugeriu a manutenção do achado, com determinação e recomendação à atual gestão, por intermédio da Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno:

> **2.1.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do Ente Auditado**
> 21. Da leitura dos comentários do Ente Auditado, apesar de existir discordância quanto ao relato da Comissão de Inspeção sobre ausência de controle gerencial para acompanhamento de frota de veículos, observa-se de maneira geral o reconhecimento de que os problemas apontados precisam ser solucionados. Nesse sentido, vale reforçar que a Administração Municipal precisa colocar em prática a Instrução Normativa nº 01/2023 que ela mesma editou recentemente (em 17 de outubro de 2023), encaminhada nesta oportunidade e integrada aos autos no Anexo nº 10963/2023.
> **2.1.9. Proposta de encaminhamento**
> 22. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
> a. Como forma de acolher a opinião do Ente Auditado que se comprometeu a enviar cópias dos instrumentos de controle implantados já sob a égide da orientação expedida no Relatório Preliminar nº 79/2023 (item 2.1.7 alínea "a"), parece acertado determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que prossiga, no prazo de até 30 dias, com as providências tendentes a implementar o controle de uso dos veículos próprios e locados integrantes da frota municipal, em atenção à Instrução Normativa nº 01/2023 do Município de Maranguape-CE e consoante jurisprudência do TCU, item 9.2.1 do Acórdão 3.161/2008-2ª Câmara e item 1.3.2 do Acórdão 2.127/2009-1ª Câmara;
> b. Visando ampliar os efeitos da resposta do Jurisdicionado apensada ao Anexo nº 10963/2023, convém recomendar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade de realização de uma auditoria interna nos processos de despesas de locação de veículos de duas unidades gestoras, sob sua escolha, com duração de 6 meses, com o objetivo de avaliar a implementação do diário de bordo com as informações básicas de itinerário, data, horário, hodômetros de início e fim, pessoa jurídica ou física prestadora do serviço, motorista responsável, unidade gestora a qual o veículo é vinculado, placa e tipo de veículo, relação de passageiros ou designação da carga transportada, especificação do contrato e valor R$ e a licitação da qual é proveniente.

Assiste razão à Unidade Técnica.

Assim, os argumentos trazidos pelo ente auditado são insuficientes para elidir os fatos em exame, o que impõe a manutenção do achado, com fundamentos delineados pelo Corpo Técnico.

08. ACHADO Nº 02 – AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE JUSTIFIQUEM A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA A FROTA MUNICIPAL

Analisando as licitações que tinham como objeto a locação de veículos destinados ao

deslocamento e transporte de servidores/carga das Unidades Administrativas da Prefeitura de Maranguape-CE, formalizadas a partir de procedimentos licitatórios, verificou-se que os documentos que compõem a fase preparatória, incluindo o Termo de Referência, não demonstram por que se considera necessário o quantitativo e a característica dos veículos requisitados. Eis as ponderações iniciais da SECEX:

> 2.2. [ACHADO 02] AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS QUE JUSTIFIQUEM A LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA FROTA MUNICIPAL
>
> **2.2.1. Situação encontrada**
>
> 20. No exame das licitações que tinham como objeto a locação de veículos destinados ao deslocamento e transporte de servidores/carga das Unidades Administrativas da Prefeitura de Maranguape-CE, formalizadas a partir de procedimentos licitatórios, verificou-se que os documentos que compõem a fase preparatória, incluindo o Termo de Referência, não demonstram por que se considera necessário o quantitativo e a característica dos veículos requisitados.
>
> 21. O art. 3º inc. III da Lei nº 10.520/2002 estabelece que constarão no procedimento licitatório a justificativa da necessidade de contratação do objeto e os "indispensáveis elementos técnicos" que embasam essa decisão. Apesar de os Termos de Referência dos certames em alusão trazerem a indicação da justificativa da contratação, considera-se insuficiente a mera alegação de veículos para mobilidade dos trabalhadores e de carga da Prefeitura.
>
> 22. Falta demonstrar, por exemplo, por que são precisos 50 veículos e não 100 ou 200, por que as características distintivas do tipo de veículo, variando de popular, sedan, camioneta, caminhão e ônibus, e para que são esses veículos, qual a tarefa ou atividade pública almejada, o levantamento para transportar quantos passageiros, quem são e qual a lotação dos possíveis servidores a serem transportados, e ainda quais cargos dependem desse tipo de deslocamento.
>
> 23. Em que pese o nível de detalhamento, as informações acima são necessárias para dimensionar com razoável certeza o custo do serviço, tornar transparente os termos da competição e controlar a qualidade da prestação, além de viabilizar o controle social. Além da fundamentação legal (vide seção 2.2.3 abaixo), também respalda o presente achado o processo nº 21926/2022-0 julgado pela Resolução nº 1505/2023 no achado 01 em virtude de deficiência na caracterização do termo de referência de procedimento licitatório.
>
> 24. Por último, a própria legislação possibilita quantos acréscimos forem necessários para caracterizar adequadamente o objeto, podendo ser feito dentro do próprio termo de referência, ou antes, nos demais momentos da fase interna do procedimento licitatório (estudos técnicos preliminares). A Administração Municipal ainda pode utilizar anexos complementares (caso precise), desdobramento esse contemplado no art. 40, §2º, inc. I e IV, da Lei nº 8.666/1993.
>
> **2.2.2. Objeto**
>
> 25. O objeto sobre o qual incide o apontamento compreende os procedimentos licitatórios abaixo listados:
>
> a. Pregão Eletrônico nº 05.004/2023;
> b. Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP;
> c. Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP;
> d. Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP;
> e. Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP;
> f. Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP.
>
> **2.2.3. Critério**
>
> 26. O parâmetro indicado para correção do objeto está previsto no art. 3º inc. III da Lei nº 10.520/2002, relativamente à falha na fase preparatória do pregão, no art. 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, relativamente a transparência da despesa, ainda aplicando-se subsidiariamente o art. 6º, inc. IX, alíneas a b c, da Lei nº 8.666/1993, relativamente à apresentação de maneira insuficiente e imprecisa do termo de referência, e o art. 40, inc. XVI e XVII e §2º, inc. I e IV, igualmente da Lei

nº 8.666/1993, relativamente à possibilidade de melhor justificar as decisões da Administração Pública dentro de um procedimento licitatório. Atenção aos destaques em negrito abaixo:

> Lei nº 10.520/2002 Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
> II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
> III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e
> (...)
> Lei nº 8.666/1993
> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
> (...)
> IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
> a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
> b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
> c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
> (...)
> Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
> (...)
> XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;
> XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.
> § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
> I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;
> (...)
> IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

2.2.4. Evidências

27. Para suportar o achado foram reunidos como elementos de prova os documentos apensados no Anexo nº 9156/2023, correspondentes às pastas/volumes/folhas iniciais do Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP e Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP. Por uma limitação de

armazenamento no Sistema e-TCE, um número menor de arquivos será carregado para posterior consulta eletrônica, contemplando apenas o teor da fase preparatória dos certames.

2.2.5. Causas

28. O motivo que ensejou o descumprimento em destaque se deve à precariedade da fase interna do procedimento licitatório em que não se observou o levantamento das demandas e o desenvolvimento de estudos técnicos preliminares que dessem base para elaboração do termo de referência, o qual por sua vez não refletiu os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço objeto da licitação.

2.2.6. Efeitos

29. Os efeitos do achado ou, suas possíveis consequências, podem ensejar o dimensionamento duvidoso do custo do serviço, pagando-se por uma quantidade de veículos maior do que a necessária, deixando veículos sem atribuição definida, cuja ociosidade dá margem/oportunidade para utilização indevida, até mesmo fora do serviço (desvio de finalidade). Esta Comissão de Inspeção reconhece que na prática administrativa alguns veículos são necessários para permanecerem à disposição do órgão público de maneira geral para quaisquer finalidades do cotidiano, entretanto o dever de motivação se impõe para ao menos mapear/registrar as tarefas mais frequentes exigidas dos veículos.

2.2.7. Proposta de encaminhamento

30. Como propostas de encaminhamento, têm-se:

a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à revisão do(s) contrato(s) de locação de veículos mediante o levantamento e verificação detalhada da real necessidade desses equipamentos no intuito de comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021- PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP;

b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de promover novas licitações sem justificar cabalmente as opções quantitativas e qualitativas que levam à definição do Termo de Referência, de maneira que em futuras oportunidades sejam devidamente motivados os quantitativos de veículos licitados, suas características distintivas (popular, sedan, camioneta, caminhão ônibus etc.), qual a tarefa/demanda e política pública almejada, percursos autorizados, o levantamento para transportar quantos passageiros, quem são eles, a natureza da atividade, e a lotação dos possíveis servidores a serem transportados, bem como identificar quais cargos dependem desse tipo de deslocamento, uma vez que o Pregão Eletrônico nº 21.20.04/PE e o Pregão Eletrônico nº 23.01.05/PE violaram diversos dispositivos legais na forma do art. 3º inc. III da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 6º, inc. IX, alíneas a b c, o art. 40, inc. XVI e XVII e §2º, inc. I e IV, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Em sua manifestação, o ente auditado alegou o que segue:

Segundo a unidade técnica, estariam supostamente ausentes elementos técnicos que justifiquem a locação de veículos para frota municipal, haja vista que "os documentos que compõem a fase preparatória, incluindo o termo de referência, não demonstram por que se considera necessário o quantitativo e a característica dos veículos requisitados".

Trata a fl. 07 da Informação Exordial acerca do estudo do quantitativo necessário para abertura de certame licitatório através do Estudo Técnico Preliminar do Termo de Referência com "indispensáveis elementos técnicos", in verbis:

20. No exame das licitações que tinham como objeto a locação de veículos destinados ao deslocamento e transporte de servidores/carga das Unidades Administrativas da Prefeitura de Maranguape-CE, formalizadas a partir de procedimentos licitatórios, verificou-se que os documentos que compõem a fase preparatória, incluindo o Termo de Referência, não demonstram por que se considera necessário o quantitativo e a característica dos veículos requisitados.

E conclui a fls. 10 e 11 do Relatório:

Determinar à Prefeitura Municipal de MaranguapeCE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à revisão do(s) contrato(s) de locação de veículos mediante o levantamento e verificação detalhada da real necessidade desses equipamentos no intuito de comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP;

Inicialmente, convém enfatizar que todas as licitações referenciadas pela Diretoria de Fiscalização no Relatório Preliminar neste tópico, foram realizadas através da modalidade pregão para REGISTRO DE PREÇOS.

Esse sistema de contratação possui regramento próprio, tanto a nível federal, quanto no âmbito municipal, o qual deve ser seguido pelos órgãos, e dentre os requisitos prévios para a realização do procedimento licitatório não está a justificativa da demonstração das quantidades a serem licitadas.

Até porque como um dos principais fundamentos para realização de licitação pela sistemática do REGISTROS DE PREÇO é a impossibilidade de definição prévia do quantitativo exato a ser contratado.

Aliás, o próprio Decreto Federal nº 7.892/2013 estabelece em seu art. 3º, inciso IV que o sistema de registro de preços tem lugar, justamente, quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Isso ocorre porque, segundo o § 4º do art. 15 da Lei nº 8.666/1993, a realização de um registro de preços não obriga a administração a proceder a contratação dos quantitativos licitados e registrados:

"(...) existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir".

Sendo assim, o sistema de registro de preços permite que a Administração, na medida em que sua demanda se apresente, convoque o particular para celebrar as contratações na exata medida do seu interesse, sem a obrigatoriedade de contratar ou consumir a totalidade dos quantitativos registrados.

Considerando que as situações que usualmente conduzem à adoção do sistema de registro de preços são marcadas pela imprevisibilidade quanto ao momento **e/ou** ao quantitativo a ser consumido, tem-se que a regra é que não haja indicação do quantitativo mínimo do objeto a ser adquirido pela Administração

Vejamos o que ensina a Controladoria Geral da União a esse respeito:

[…]

Sabe-se que nas licitações convencionais, a Administração obriga-se a contratar a totalidade do objeto, na exata conformidade dos quantitativos fixados na licitação, não havendo essa permissibilidade de contratação ou não do objeto. Assim, no sistema de contratação convencional, por exemplo, se a Administração licitou 05 veículos com uma quilometragem de 1.000 km/mês, e uma vez transcorrido o feito regular e validamente, a administração assumiu o compromisso de contratar a integralidade dos veículos/quilômetros licitados.

De modo diverso ocorre nas licitações para registro de preços, nas quais A ADMINISTRAÇÃO NÃO ESTÁ OBRIGADA A CONTRATAR O OBJETO LICITADO, quer na sua totalidade, quer parcialmente. Logo, os bens e serviços registrados tem apenas uma mera expectativa de consumo pela administração.

Portanto, é perfeitamente possível - e não é raro - ocorrer situação na qual o item licitado sequer venha a ser contratado pela administração ou não o seja na sua totalidade.

Assim, repita-se, nas licitações para registro de preços não há a obrigatoriedade de realização de estudos para definição pormenorizada dos quantitativos, na medida em que, uma das hipóteses autorizadoras da utilização desse sistema, conforme preconiza o inciso IV do art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013, é exatamente a impossibilidade de se prever o quantitativo a ser demandado pela Administração, cuja transcrição segue abaixo:

"Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração".

Da mesma forma prevê o art. 3º, do Decreto Municipal Nº 6.448/2016:

Art. 2º- Poderá ser adotado o SRP nas seguintes hipóteses:

I- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II- quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, contratação de serviços rotineiros, inclusive os de engenharia, e obras rotineiras sem grandes complexidades técnicas;

III- quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV- quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Quando a Lei dispõe que dos autos do procedimento de pregão devem constar a justificativa das definições e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, é porque na fase externa há o compromisso de contratação de todos os quantitativos licitados.

Todavia, no sistema de registro de preços, isso não ocorre, vigorando uma relevante flexibilidade que permite à administração, inclusive, nem mesmo contratar qualquer quantitativo dentre o licitado

Desta forma, quando esse E. Tribunal de Contas determina que sejam adotadas providências com vistas à revisão do(s) contrato(s) de locação de veículos mediante o levantamento e verificação detalhada da real necessidade desses equipamentos no intuito de comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP, se está dizendo, grosso modo, que o município de Maranguape não pode realizar licitação via sistema de registro de preços, pois o exato encontro entre a adequação quantitativa dos itens licitados e a efetiva necessidade administrativa somente é factível nas licitações do sistema de contratação convencional, sem registro de preços.

Entender dessa forma seria o mesmo que suprimir o direito dos entes públicos de realizarem licitação via registro de preços, pois nesse sistema se permite que o objeto licitado não seja sequer contratado pela administração, conforme inteligência do §4º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 e do art. 16 do Decreto Federal nº 7.892/2013.

Acaso houvesse essa adequação quantitativa, como pretende a unidade técnica, sequer seria autorizado à Administração fazer uso do sistema de registro de preços.

Vejamos, mais uma vez, o posicionamento da Controladoria Geral da União:

[….]

Assim, exigir-se estudos técnicos e justificativas muito detalhados para a realização de processo licitatório através de sistema de registro de preços, desvirtua a própria lógica do instituto do registro de preços.

Além disso, há que se destacar que a prestação de serviços de locação de veículos não se trata de uma contratação inédita para a municipalidade, ao contrário, cuida-se de um objeto usual e bastante rotineiro, permitindo, assim, a Administração definir o objeto de forma quantitativa e qualitativa dentro do histórico das licitações anteriores, cujas contratações atenderam ao interesse público.

Oportuno registrar, ainda, que os processos licitatórios realizados pela atual gestão apresentam todos os documentos legalmente exigidos para o seu processamento, destacando-se em especial as seguintes peças: Estudo Técnico Preliminar, Pesquisa de Mercado, Mapa Comparativo de Preços e Termo de Referência.

No tocante aos quantitativos dos itens licitados, os mesmos foram levantados por cada uma das Secretarias demandantes, as quais detém informações acerca do histórico de contratação para o mesmo objeto em períodos antecedentes, de modo que as quantidades e as características dos veículos refletiram o histórico de consumo dos serviços prestados anteriormente, acrescidos de percentual relativo à expectativa de demanda futura.

Assim, os quantitativos e especificações definidos nos processos licitatórios analisados decorreram de estudos e levantamentos das áreas demandantes, considerando as contratações pretéritas realizadas pelas unidades gestoras. Desta forma, os dados informados na licitação gozam de confiabilidade, restando cumprida a finalidade da norma disposta no inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520/2002, pois o que se pretende, em última análise, é que os dados lançados no processo sejam confiáveis.

É importante ressaltar que essa confiabilidade foi observada no caso em exame, e qualquer variação de consumo existente entre os quantitativos licitados e aqueles efetivamente contratados é própria e natural das licitações para registro de preços.

Como se não bastasse, mesmo que se tratassem de procedimentos convencionais de contratação, ainda assim a administração teria cumprido o comando legal, pois a lei assim dispõe:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

No caso em baila, em todos os processos analisados a autoridade procedeu à justificativa da necessidade da contratação da locação de veículos, bem como definiu o objeto de forma precisa e clara, que se basearam nas especificações e quantidades que já vinham sendo utilizadas pela administração nos contratos que antecederam às licitações ora analisadas.

Como se não bastasse, as contratações realizadas vêm atendendo suficientemente ao interesse público, uma vez que os serviços estão sendo prestados a contento, atendendo às especificações contidas nos editais e nos termos de contrato. Até porque, essas especificações e quantidades contratadas já vêm sendo mantidas ao longo dos anos pela administração, somente sendo alteradas, na medida em que verificada uma nova demanda ou necessidade que provoque a modificação.

Assim, não se justifica revisar ou requantificar aquilo que está e já vinha atendendo satisfatoriamente a demanda do município ao longo de vários anos, por meio de suas unidades contratantes. Fazer isso, seria laborar contra o princípio da eficiência

> administrativa, na medida em que iria impor burocracia desmedida, com trabalhos e retrabalhos desnecessário do corpo técnico para dimensionar o que já vem sendo dimensionado não só nesta, mas nas contratações que as precederam.
> Por fim, quadra ressaltar que os quantitativos foram previstos no edital de forma clara, permitindo aos licitantes formularem propostas válidas, as quais foram mantidas durante todo o curso da execução contratual, inclusive quanto aos preços, inexistindo qualquer prejuízo para os licitantes e para a Administração.
> Portanto, entende a defesa que não remanesce qualquer irregularidade quanto a este tópico.

No exame final, a Unidade Técnica sugeriu a manutenção do achado, ponderando o seguinte:

> 35. Da leitura dos comentários do Ente Auditado, depreende-se que houve a discordância quanto ao apontamento feito pela Unidade Técnica no Relatório Preliminar nº 79/2023. Segue-se. Na perspectiva da Gestão de Maranguape-CE, a sistemática de licitar por "registro de preços" autoriza formar um banco de reserva do objeto para contratar quando houver a necessidade, pouco importando o quantitativo colocado no edital, já que a norma não obriga a Administração Pública a ter que contratar, aliás, podendo vir a sequer demandar quantidade alguma.
> 36. O Sistema de Registro de Preços (SRP) possui respaldo legal no art. 15 inc. II da Lei nº 8.666/1993, tendo sua aplicação derivada dos parágrafos inseridos no referido dispositivo e, no âmbito Federal, foi regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013. De fato, o SRP foi concebido para trazer esses benefícios de agilidade, flexibilidade e otimização de estoque para possibilitar à Administração Pública, tão logo surgindo a demanda, efetivar o pedido e contratar na estrita quantidade que precisar, inclusive sem exigência de quantitativo mínimo.
> 37. Todavia, por força do retromencionado normativo (art. 15 da Lei nº 8.666/1993), no seu §7º inc. II, impõe-se "a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação". Ora, a própria letra da Lei estabelece que deve ser estipulado o quantitativo de aquisição, o qual levará em conta expectativas de consumo confiáveis e realistas da Administração Pública.
> 38. Assiste razão ao Jurisdicionado quando ele fala que o SRP poderá ser adotado na hipótese de ser impossível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração em virtude da natureza do objeto. Isso está no art. 3º inc. IV do Decreto nº 7.892/2013. Entretanto, a natureza do objeto que se pretendeu licitar tinha como finalidade alugar veículos para a frota municipal, uma demanda rotineira, conhecida, usual, que não condiz com a alegada imprevisibilidade.
> 39. Portanto, as necessidades de veículos das diversas secretarias e unidades administrativas da Prefeitura de Maranguape-CE são permanentes; e, por outro lado, o objeto das licitações examinadas não visava uma utilização episódica ou para complementar determinada atividade da Administração Pública que precisasse ser reforçada temporariamente.
> 40. Poderia suscitar também a incompatibilidade entre o art. 3º inc. IV do Decreto nº 7.892/2013, relativo à imprevisibilidade, e o apontamento da Comissão de Inspeção, relativo à ausência de elementos técnicos que justifiquem a locação de veículos para a frota municipal. Sobre isso, a característica do sistema de registro de preços não permite a definição aleatória do quantitativo do objeto que será registrado em ata.
> 41. Embora imprevisível o quantitativo exato, o art. 9º inc. II do Decreto nº 7.892/2013 exige a definição, no edital de licitação, da "estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes". Desse modo, mesmo inexistindo obrigatoriedade de contratação de quaisquer quantitativos, é de fundamental importância, sempre que possível, que a estimativa de consumo inserida no edital reflita o quantitativo mais próximo do que será efetivamente contratado.

42. Ora, se não fosse assim a sistemática do SRP não iria funcionar visto que seu Regulamento (Decreto nº 7.892/2013) traz diversos dispositivos que utilizam o quantitativo definido pela Administração para viabilizar operacionalmente o certame. Por exemplo, seu art. 5º inc. V diz que caberá ao órgão gerenciador do SRP "confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico".
43. Noutro exemplo, o art. 22 admite até mesmo o aproveitamento por entidades não participantes da licitação, cuja anuência só se viabiliza caso o dimensionamento tenho sido feito com alguma aproximação. Por conseguinte, o §4º determina que precisará ser calculado o limite da carona com base no quantitativo definido inicialmente. Então, um órgão público terceiro que se interesse em aderir a ARP depende de uma estimação razoável por parte da licitação.5
44. Nesse sentido, vê-se que a organização das quantidades será conciliada com as necessidades de outros órgãos que podem pegar "carona" na Ata de Registro de Preços (ARP), por isso não pode ser feita de maneira equivocada e desmedida, como um "achismo" do que será contratado.
45. Ademais, um outro ponto que diverge dessa vontade da Gestão de gerar números aleatórios para licitações com registro de preços é o fato de o fornecedor adjudicado se comprometer a entregar o objeto na quantidade máxima fixada no edital: pelo Decreto nº 7.892/2013 tem-se "Art. 14. A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade."
46. A norma ainda prevê punição ao licitante caso tal obrigação não seja atendida: "Art. 14. [...] Parágrafo único. A recusa injustificada de fornecedor classificado em assinar a ata, dentro do prazo estabelecido neste artigo, ensejará a aplicação das penalidades legalmente estabelecidas." Portanto, a anotação do achado 02 se mantém integralmente, sem ressalvas. 2.2.8.1. Alegação de que o TCE está colocando dificuldades para realização de licitações por sistema de registro de preços
47. A seguir, convém transcrever um trecho da opinião do Ente Auditado (Anexo nº 10963/2023) que merece ser transcrito para que esta Análise Técnica faça a abordagem em separado:
Pág. 20
Desta forma, quando esse E. Tribunal de Contas determina que sejam adotadas providências com vistas à revisão do(s) contrato(s) de locação de veículos mediante o levantamento e verificação detalhada da real necessidade desses equipamentos no intuito de comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017- PP, se está dizendo, grosso modo, que o município de Maranguape não pode realizar licitação via sistema de registro de preços, pois o exato encontro entre a adequação quantitativa dos itens licitados e a efetiva necessidade administrativa somente é factível nas licitações do sistema de contratação convencional, sem registro de preços.
Entender dessa forma seria o mesmo que suprimir o direito dos entes públicos de realizarem licitação via registro de preços, pois nesse sistema se permite que o objeto licitado não seja sequer contratado pela administração, conforme inteligência do §4º do art. 15 da Lei nº 8.666/93 e do art. 16 do Decreto Federal nº 7.892/2013.
Pág. 21
Acaso houvesse essa adequação quantitativa, como pretende a unidade técnica, sequer seria autorizado à Administração fazer uso do sistema de registro de preços. Vejamos, mais uma vez, o posicionamento da Controladoria Geral da União:
15. O que distingue a contratação via SRP das contratações convencionais? Enquanto o procedimento administrativo por meio de SRP visa selecionar a proposta e o fornecedor para contratações não específicas que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período; as contratações convencionais elegem a

proposta e o fornecedor que melhor atende a interesses específicos da Administração Pública, culminando, na maioria das vezes, ao final do procedimento, na sua contratação.

É importante ressaltar que os quantitativos a serem contratados por meio de SRP são desconhecidos a priori. E é essa indefinição que faz que a contratação via SRP seja vantajosa para a Administração Pública, pois permite que atenda a demandas imprevisíveis, reduza seu volume de estoque, elimine os fracionamentos de despesa, reduza o número de licitações e consequentemente seus custos.

Assim, exigir-se estudos técnicos e justificativas muito detalhados para a realização de processo licitatório através de sistema de registro de preços, desvirtua a própria lógica do instituto do registro de preços.

48. As anotações de irregularidade feitas pela Comissão de Inspeção se pautam na legalidade para proporcionar ao ente fiscalizado a oportunidade de aperfeiçoar a gestão pública. O Relatório Preliminar nº 79/2023 buscou apresentar detalhadamente a situação encontrada (item 2.2.1), comprovada por evidências (item 2.2.4), juntamente do critério técnico (item 2.2.3) seguido para suportar a análise.

49. No caso em tela, eventualmente pelo desconhecimento da norma, o Município acredita que a quantidade não pode ser mensurada, então coloca no edital quaisquer números para que as unidades administrativas façam o aluguel de veículos na quantidade que bem entenderem. Como já dito anteriormente, tal liberalidade em relação a escolha do quantitativo não poderia ocorrer – com o perdão da palavra – "na doida" devido ao dever de estimar adequadamente imposto pelo art. 15 §7º inc. II da Lei nº 8.666/1993 e pelo art. 9º inc. II do Decreto nº 7.892/2013.

50. No que tange o posicionamento da Controladoria Geral da União (CGU) citado pelo Ente Auditado, esse posicionamento não autoriza que uma demanda imprevisível justifique a escolha fictícia da quantidade que irá para a licitação. No texto transcrito, ainda é ressaltado que "os quantitativos a serem contratados por meio de SRP são desconhecidos a priori", o que não é o caso da Prefeitura em questão, haja vista que ela detém conhecimento acerca da utilidade dos veículos:

Além disso, há que se destacar que a prestação de serviços de locação de veículos não se trata de uma contratação inédita para a municipalidade, ao contrário, cuida-se de um objeto usual e bastante rotineiro, permitindo, assim, a Administração definir o objeto de forma quantitativa e qualitativa dentro do histórico das licitações anteriores, cujas contratações atenderam ao interesse público.

Fonte: Resposta da Prefeitura de Maranguape-CE ao Relatório Preliminar nº 79/2023 localizada no Anexo nº 10963/2023.

51. Em resumo, o Ente Auditado confirma serem veículos para transporte de servidores e movimentação de carga, logo constitui política pública de caráter contínuo.

52. O documento da CGU a que a Gestão de Maranguape-CE se refere recebe o nome de "Sistema de Registro de Preços – Perguntas e Respostas" disponível no sítio eletrônico .6 Tal publicação contradiz a tese intentada pelo Jurisdicionado, pois o recorte da CGU copiado na pág. 15 do peticionamento do Maranguape-CE foi apresentado de maneira isolada, dando a entender que o Município teria acertado na construção das licitações aqui embargadas.

53. No entanto, uma leitura mais detida do documento da CGU declara justamente o contrário:

22. É possível a realização de licitação por meio de registro de preços sem a prévia estimativa do quantitativo a ser demandado pela Administração Pública?

Não. O disposto no inciso IV, art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013, que prevê a possibilidade de se adotar o sistema de registro de preços quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, não pode ser entendido como uma autorização para que a Administração Pública não defina, ainda que de forma estimativa, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços. Não é razoável acreditar que o Decreto, com tal dispositivo, tenha objetivado autorizar a Administração a não selecionar a proposta mais vantajosa para aquisição dos bens e/ou serviços e a

descumprir princípios constitucionais.
Nesse sentido, o art. 9º, do Decreto nº 7.892/2013 estabelece a obrigatoriedade de o edital fixar as quantidades a serem adquiridas.
54. Portanto, o excerto acima corrobora exatamente o apontamento da Comissão de Inspeção: é de extrema importância que a Administração efetue estudos e verificações acerca do histórico de consumo do objeto que será licitado por SRP, tanto dos meses, anos e exercícios anteriores,quanto para o período futuro, no qual a Ata de Registro de Preços ficará em vigência.
55. Não é porque no SRP o órgão não tem obrigação de contratar, que passa a ser possível licitar qualquer quantitativo, sem nenhuma relação com a estimativa REAL de consumo. Ainda assim, é dever legal estimar a quantidade com a melhor margem de confiança possível, de preferência juntando aos autos os elementos técnicos que justifiquem a locação de veículos para a frota municipal.
2.2.8.2. "Estudo técnico preliminar" inexistente
56. Novamente, convém transcrever um trecho da opinião do Ente Auditado (Anexo nº 10963/2023) que merece ser transcrito para que esta Análise Técnica faça a abordagem em separado:
Oportuno registrar, ainda, que os processos licitatórios realizados pela atual gestão apresentam todos os documentos legalmente exigidos para o seu processamento, destacando-se em especial as seguintes peças: Estudo Técnico Preliminar, Pesquisa de Mercado, Mapa Comparativo de Preços e Termo de Referência.
57. Não é verdade que consta "estudo técnico preliminar" nas licitações examinadas. Para suportar o achado 02 foram reunidos como elementos de prova os documentos apensados no Anexo nº 9156/2023, correspondentes às pastas/volumes/folhas iniciais do Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP e Pregão Presencial nº 01.018/2017- PP.
58. O que se observa na documentação apresentada como evidência (Anexo nº 9156/2023) são termos de referência indicando os tipos e as quantidades de veículos para cada secretaria, sem justificar a escolha e a finalidade da demanda.
2.2.8.3. Histórico de contratação "contaminado"
59. Novamente, convém transcrever um trecho da opinião do Ente Auditado (Anexo nº 10963/2023) que merece ser transcrito para que esta Análise Técnica faça a abordagem em separado:
No tocante aos quantitativos dos itens licitados, os mesmos foram levantados por cada uma das Secretarias demandantes, as quais detém informações acerca do histórico de contratação para o mesmo objeto em períodos antecedentes, de modo que as quantidades e as características dos veículos refletiram o histórico de consumo dos serviços prestados anteriormente, acrescidos de percentual relativo à expectativa de demanda futura.
Assim, os quantitativos e especificações definidos nos processos licitatórios analisados decorreram de estudos e levantamentos das áreas demandantes, considerando as contratações pretéritas realizadas pelas unidades gestoras.
Desta forma, os dados informados na licitação gozam de confiabilidade, restando cumprida a finalidade da norma disposta no inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520/2002, pois o que se pretende, em última análise, é que os dados lançados no processo sejam confiáveis.
60. Primeiramente, o detalhamento do histórico de contratações não consta nas licitações examinadas pela Comissão de Inspeção. Logo, a partir da documentação em mãos (item 2.2.2), não é possível estabelecer comparativo entre os certames aqui identificados e as contratações ocorridas em procedimentos que os antecederam.
61. Não obstante, contratações feitas anteriormente não garantem o planejamento para certames atuais e tampouco certificam a regularidade desses procedimentos "antigos". Em outras palavras, não dá para legitimar licitações de exercícios passados uma vez que nelas igualmente se constataria o erro praticado na atual.
2.2.8.4. Caso fosse uma licitação convencional, sem ser por registro de preços
62. Novamente, convém transcrever um trecho da opinião do Ente Auditado (Anexo nº 10963/2023) que merece ser transcrito para que esta Análise Técnica faça a

abordagem em separado:

Como se não bastasse, mesmo que se tratassem de procedimentos convencionais de contratação, ainda assim a administração teria cumprido o comando legal, pois a lei assim dispõe:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

[...]

63. O Jurisdicionado trouxe uma hipótese para fins de argumentação, aduzindo que se em vez de uma licitação por registro de preços, fosse uma licitação convencional, restaria cumprida a legalidade nos termos do art. 3º inc. I da Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002). Esse tipo de alegativa se torna controversa, haja vista que o próprio dispositivo invocado pelo Ente Auditado se alinha à fundamentação elencada pela Comissão de Inspeção no item 2.2.3 deste Relatório Final.

64. Diz-se que "a autoridade competente justificará a necessidade de contratação", no entanto não houve justificativa. O que consta nas licitações examinadas é que a Prefeitura de MaranguapeCE precisa alugar veículos para viabilizar o deslocamento de servidores e o transporte de materiais de secretarias diversas. Tal motivação precisa estar minimamente amparada, por exemplo, tornar transparente nos autos de onde parte o levantamento das necessidades advindas das secretarias.

65. Algumas perguntas podem deixar mais claro o intuito da Comissão de Inspeção: Por que alugar 10 veículos e não 100 ou 1000? Por que alugar veículo tipo hatch e não somente sedan ou somente pick-up? Quem são as pessoas que precisam de deslocamento e quais cargos exercem? Qual a atividade específica dos veículos? Para qual destino se dirigem? A carga a ser movimentada se refere a pequenos objetos ou a grandes volumes?

66. Acima, tem-se o tipo de indagação que poderia justificar e dimensionar a necessidade. Nesse contexto, sabe-se que a discricionaridade da escolha é do administrador público, entretanto o ordenamento exige a demonstração do porquê se chegou naquela escolha. Ora, a Prefeitura de Maranguape-CE fez um comentário em que ela mesma ilustra o questionamento desta Fiscalização, vejamos:

Pág. 23-24

Como se não bastasse, as contratações realizadas vêm atendendo suficientemente ao interesse público, uma vez que os serviços estão sendo prestados a contento, atendendo às especificações contidas nos editais e nos termos de contrato. Até porque, essas especificações e quantidades contratadas já vêm sendo mantidas ao longo dos anos pela administração, somente sendo alteradas, na medida em que verificada uma nova demanda ou necessidade que provoque a modificação

67. O texto em negrito sugere a ideia de que a Prefeitura saberá quando fazer uma alteração no quantitativo da licitação na medida em que se verificar uma nova demanda. Pois bem, como ela fará tal ajuste se as demandas não estão descritas na fase preparatória do certame? Se não há planejamento ou "desenvolvimento da solução escolhida" ou sequer identificados os "elementos constitutivos" do objeto?

68. Com o devido respeito, da maneira como está, as licitações vistoriadas dão um "cheque em branco" para o acontecimento de despesas

2.2.8.5. Pedido de alteração da proposta de encaminhamento

69. Novamente, convém transcrever um trecho da opinião do Ente Auditado (Anexo nº 10963/2023) que merece ser transcrito para que esta Análise Técnica faça a abordagem em separado:

Pág. 24

Assim, não se justifica revisar ou requantificar aquilo que está e já vinha atendendo satisfatoriamente a demanda do município ao longo de vários anos, por meio de suas unidades contratantes. Fazer isso, seria laborar contra o princípio da eficiência administrativa, na medida em que iria impor burocracia desmedida, com trabalhos e retrabalhos desnecessário do corpo técnico para dimensionar o que já vem sendo

> dimensionado não só nesta, mas nas contratações que as precederam.
> 70. Inicialmente, o Relatório Preliminar nº 79/2023 propôs à Relatoria do processo o item 2.2.7 alínea "a" no sentido de determinar à Prefeitura de Maranguape-CE revisar os contratos de locação de veículos cujo objetivo seria comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência das licitações analisadas.
> 71. Muito embora esta Comissão de Inspeção acredite que o aludido encaminhamento está condizente e é capaz de proporcionar uma evolução para a gestão, nota-se que o Jurisdicionado pode ter razão quanto a despender esforços administrativos para revisar contratações em andamento e que ele pretende manter.
> 72. Por conseguinte, em virtude de as contratações estarem com seu nascedouro comprovadamente irregular, convida-se a Relatoria para decidir sobre a pertinência do encaminhamento: se mantém as duas alíneas "a" e "b" ou se prefere acolher somente a alínea "b", sem prejuízo de eventualmente optar por outra(s) medida(s) corretiva(s).

Ressalta-se que o Corpo Técnico diante dos esclarecimentos, sugeriu o seguinte encaminhamento:

> 73. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
> a. Caso a douta Relatoria discorde da alegação do Jurisdicionado sobre restar burocrático o encaminhamento infra, sugere-se determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à revisão do(s) contrato(s) de locação de veículos mediante o levantamento e verificação detalhada da real necessidade desses equipamentos no intuito de comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP;
> b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de promover novas licitações sem justificar cabalmente as opções quantitativas e qualitativas que levam à definição do Termo de Referência, de maneira que em futuras oportunidades sejam devidamente motivados os quantitativos de veículos licitados, suas características distintivas (popular, sedan, camioneta, caminhão ônibus etc.), qual(ais) a(s) tarefa/demanda(s) depende(m) desse tipo de deslocamento e qual(ais) a(s) política(s) pública(s) almejada(s), percursos autorizados, o levantamento para transportar quantos passageiros, quem são eles, a natureza da atividade, e a lotação dos possíveis servidores a serem transportados, uma vez que o Pregão Eletrônico nº 21.20.04/PE e o Pregão Eletrônico nº 23.01.05/PE violaram diversos dispositivos legais na forma do art. 3º inc. III da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 6º, inc. IX, alíneas a b c, o art. 40, inc. XVI e XVII e §2º, inc. I e IV, ambos da Lei nº 8.666/1993.

No caso, acompanho a Unidade Técnica pela manutenção dos achados, acompanhando *in totum* a proposta de encaminhamento em epígrafe.

09. ACHADO Nº 03 – AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO VISUAL DA NATUREZA PÚBLICA DOS VEÍCULOS ALUGADOS PARA FROTA MUNICIPAL

A Secretaria de Controle Externo observou que parte dos veículos locados para utilização da Prefeitura Municipal de Maranguape-CE não possuem identificação visual da natureza pública, portanto, descaracterizados, sem adesivação ou pintura que sinalize estar a

serviço do Poder Público, senão vejamos:

2.3. [ACHADO 03] AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO VISUAL DA NATUREZA PÚBLICA DOS VEÍCULOS ALUGADOS PARA FROTA MUNICIPAL

2.3.1. Situação encontrada

31. Verificou-se que parte dos veículos locados para utilização da Prefeitura Municipal de Maranguape-CE não possuem identificação visual da natureza pública, portanto, descaracterizados, sem adesivação ou pintura que sinalize estar a serviço do Poder Público. Tal constatação alcança todos os contratos decorrentes das licitações de locação de veículos para transporte de servidores e de carga, indicados no tópico objeto.

32. Vale salientar que apesar de os veículos serem propriedade particular, conforme documentação veicular apresentada (vide Anexo nº 9171/2023), o Edital e o Termo de Referência indicam itens em que os veículos não deverão possuir limite de quilometragem, pressupondo-se que o tempo à disposição das Unidades Administrativas da Prefeitura não está limitado.

33. Logo, a identificação de veículos destinados ao interesse público6 da comunidade, ainda que temporariamente por estarem apenas locados, é imprescindível para que os populares possam exercer o controle social, além deste próprio Tribunal de Contas e outros órgãos de supervisão, conseguirem distinguir o patrimônio público do privado. A caracterização visa principalmente combater abusos na utilização dos veículos oficiais, haja vista que existem vários impedimentos legais para o uso desses equipamentos públicos (vide item 2.3.3).

2.3.2. Objeto

34. O objeto sobre o qual incide o apontamento é a identificação visual dos veículos listados no Anexo nº 9180/2023 carregado no Sistema e-TCE, automóveis esses que compõem a frota oficial da Prefeitura de Maranguape-CE, terceirizada mediante contrato de locação decorrente licitações diversas, a saber: Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP.

2.3.3. Critério

35. O parâmetro indicado para correção do objeto está previsto no art. 37 caput da Constituição Federal de 1988 (CF/88), relativamente à impessoalidade, bem como mediante a analogia dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 6º e 7º da Lei nº 1.081/1950, dos arts. 116 e 120 da Lei nº 9.503/1997, dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do Decreto nº 9.287/2018, do arts. 15 e 16 da Resolução nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e por último do art. 13 da Instrução Normativa nº 3/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), todos esses dispositivos relativos à regulamentação do uso de veículos oficiais, no que tange por exemplo a identificação visual deles, enquanto equipamentos públicos, vedações, limites, exceções, permissões etc.

2.3.4. Evidências

36. Para suportar o achado foram reunidos como elementos de prova os documentos apensados no Anexo nº 9181/2023, contendo a relação de veículos apresentada pelo Jurisdicionado, somando-se o Anexo nº 9171/2023, contendo a documentação veicular (CRLV, CNH e subcontratos), e no Anexo nº 9180/2023 o arquivo de imagens dos veículos vistoriados.

2.3.5. Causas

37. A causa que enseja a irregularidade reportada decorre da ausência de regulamentação específica sobre o tema em âmbito local e não observância da legislação citada no item 2.3.3.

2.3.6. Efeitos

38. Os efeitos do achado, ou suas possíveis consequências, podem ensejar a utilização indevida dos veículos fora das situações de interesse da Administração Pública, por exemplo, 1- para o provimento de serviços de transporte coletivo de

> pessoal a partir da residência ao local de trabalho e vice-versa, exceto nas hipóteses de atendimento a unidades localizadas em áreas de difícil acesso ou não servidas por transporte público regular, 2- nos sábados, domingos e feriados, exceto para eventual desempenho de encargos inerentes ao exercício da função pública, 3- em excursões de lazer ou passeios, 4- no transporte de familiares de servidor público ou de pessoas estranhas ao serviço público e no translado de funcionários fora das hipóteses autorizadas, seja intermunicipal interestadual ou internacional
> 2.3.7. Proposta de encaminhamento
> 39. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
> a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas à identificação visual da natureza pública dos veículos oficiais (próprios e locados), por estar em desacordo com o art. 37 caput da Constituição Federal de 1988 (CF/88), relativamente à impessoalidade;
> b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas a disciplinar a aquisição, locação e uso de veículos oficiais pelos órgãos do Poder Executivo Municipal, sugerindo-se como modelo de boa prática a Resolução nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Instado a se manifestar, o ente auditado, apresentou as seguintes alegações:

> A equipe de inspeção aduziu a falta de identificação visual nos veículos de natureza publica, estando sem adesivação ou pintura que sinalize estar a serviços da Municipalidade.
> Nesse contexto, sugeriu que a municipalidade adotasse as providencias visando a correta caracterização dos veículos prazo de 60 (sessenta) dias, recomendação a qual será atendida.

No exame final, a SECEX sugeriu a manutenção do achado, com determinação à atual gestão:

> **2.3.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do Ente Auditado**
> 84. Da leitura dos comentários do Ente Auditado, observa-se a intenção de dar cumprimento à proposta de encaminhamento feita pela equipe de inspeção no Relatório Preliminar nº 79/2023.
> Não obstante a concordância, a Prefeitura de Maranguape-CE precisa ainda comprovar a implementação das medidas corretivas na sua totalidade, porquanto se demonstrou durante a Inspeção que cerca de 12 veículos alugados estão sem identificação visual (amostra). Vide Anexo nº 9181/2023, contendo a relação de veículos apresentada pelo Jurisdicionado e o Anexo nº 9180/2023 com o arquivo de imagens dos veículos vistoriados.
> **2.3.9. Proposta de encaminhamento**
> 85. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
> a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas à identificação visual da natureza pública dos veículos oficiais (próprios e locados), por estar em desacordo com o art. 37 caput da Constituição Federal de 1988 (CF/88), relativamente à impessoalidade;
> b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas a disciplinar a aquisição, locação e uso de veículos oficiais pelos órgãos do Poder

> Executivo Municipal, sugerindo-se como modelo de boa prática a Resolução nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Assiste razão à Unidade Técnica.

Conforme demonstrado acima, apesar da concordância, a Prefeitura de Maranguape, precisa comprovar a adoção de medidas corretivas na sua totalidade.

Desse modo, acolho *in totum* a proposta sugerida pelo Corpo Técnico.

10. ACHADO Nº 04 – SUBCONTRATAÇÃO TOTAL DO SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA A FROTA MUNICIPAL

A Secretaria de Controle Externo apurou que foi descumprido o percentual de subcontratação do objeto autorizado nas licitações, o qual poderia se estender até determinado limite. No Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP e no Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP o percentual de subcontratação era de 50% da quantidade total de veículos, enquanto no Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP esse percentual era de 80%, senão vejamos:

> **2.4.1. Situação encontrada**
> 40. Diante da análise dos dados dos veículos informados pela Prefeitura de Maranguape-CE, integrantes da frota oficial em situação de terceirização (locados), apurou-se que foi descumprido o percentual de subcontratação do objeto autorizado nas licitações, o qual poderia se estender até determinado limite. No Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP e no Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP o percentual de subcontratação era de 50% da quantidade total de veículos, enquanto no Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP esse percentual era de 80%.
> 41. Isto posto, dos 106 veículos atualmente alugados para ficarem à disposição das Secretarias Municipais e demais órgãos públicos participantes das licitações de locação de veículos, apenas 18 (dezoito) pertencem à propriedade das licitantes contratadas, sendo 10 (dez) carros da Fortautos Locações de Veículos e Serviços Eireli, registrada no CNPJ nº 11.793.757/0001-04, 01 (um) carro da Rapi Transportes Ltda Eireli, registrada no CNPJ nº 16.779.292/0001-42, 02 (dois) ônibus da JD Transporte e Turismo ME, registrada no CNPJ nº 08.729.116/0001-78, e 04 (quatro) motocicletas e 01 (um) caminhão da W. C. Locações de Máquinas e Veículos Ltda, registrada no CNPJ nº 12.845.971/0001-11.
> 42. Apesar de admissível, a possibilidade de subcontratação encontra limites na legislação regente, conforme art. 72 e art. 78 inc. VI da Lei nº 8.666/93, uma vez que a transferência total da responsabilidade pela execução de um objeto esvazia7 o sentido de ser da licitação, violando a cláusula intuitu personae (natureza personalíssima). Por ela, a execução do contrato deveria ser feita pelo próprio contratado, ganhador da licitação, que teria comprovado via competição a melhor condição operacional de entregar o objeto à Administração Pública. 43. A doutrina em Direito Administrativo ensina que estaria justificada a licitude da subcontratação quando houvesse alguma circunstância excepcional, por exemplo, pertinente a uma peculiaridade de mercado ou de nicho do objeto demandado. Nesses casos, caberia registrar no edital do procedimento licitatório a necessidade de admitir a participação de diferentes técnicos e especialistas, ou mesmo parceiros que pudessem suprir o excedente de demanda do Poder Público (objeto volumoso), e ainda assim sob a inteira responsabilidade do contratado.
> 44. O exemplo acima ilustra a situação encontrada em Maranguape-CE, qual seja, nenhum dos licitantes contratados possui veículos em número suficiente para atenderem sozinhos a demanda do Poder Público local. Logo, verifica-se na prática que as licitantes contratadas são gerenciadoras de instrumentos de subcontratação,

realizando acordos de locação de veículos individualmente com proprietários pessoas físicas e/ou jurídicas, para compor o número demandado no lote do certame.
45. Portanto, como possível solução, propõe-se que caso uma empresa licitante precise entregar mais de 50% da demanda operacional para um terceiro lhe auxiliar, terceirizando um serviço que já foi terceirizado pelo Poder Público, seria o caso de a Administração Pública alterar o modelo de licitação para contratar diretamente com interessados diversos, com aqueles que demonstrem efetiva capacidade de execução operacional do lote, senão do item. Não convém aceitar um licitante vencedor exercendo um papel de intermediário, de gestor de subcontratos, repassando para outrem as demandas que lhe cabiam.
46. Partindo desse diagnóstico, verificou-se um diferencial entre o valor pago por item conforme licitação e o valor da locação do veículo supostamente repassado ao respectivo proprietário. Para exemplificar, o termo de adjudicação das licitações traz valores distintos dos que foram apresentados nos contratos de arrendamento de veículos (sublocação), notando-se o compromisso de contratação da licitante vencedora por valor maior do que o valor efetivamente acordado por ela com o veículo subcontratado.
47. Por consequência, com base no art. 8º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTCE), esta Comissão de Inspeção propõe que a Administração Municipal de Maranguape-CE instaure Tomada de Contas Especial para apuração do fato, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.
48. Abaixo, exemplifica-se como a apuração de eventual dano poderá ser conduzida: o valor previsto em contrato deverá ser comparado com o valor registrado nos instrumentos de arrendamento de veículo e comprovado mediante recibo de pagamento, transferência bancária ou meio similar entre a licitante e o agente subcontratado.
[…]
2.4.2. Objeto
49. O objeto sobre o qual incide o apontamento decorre do confronto entre a relação de veículos apresentada pela Prefeitura de Maranguape-CE e a consulta de proprietários obtida a partir da base de dados do DETRAN (Departamento Estadual de Trânsito), compilada no Anexo nº 9216/2023, bem como as licitações que regem o limite de subcontratação: Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP.
2.4.3. Critério
50. O parâmetro indicado para correção do objeto está previsto nos referenciais e legislação postos a seguir:
Lei nº 8.666/1993
Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.
(...)
Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:
VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;
51. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o assunto:
Boletim de Jurisprudência nº 037. Acórdão 2089/2014-TCU-Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho). Contrato. Subcontratação total. Débito. A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. Pelo

débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores que permitiram a subcontratação total.

Acórdão nº 2002/2005-TCU-Plenário. (...) A medida de exceção da subcontratação insculpida nos arts. 72 e 78, inciso VI, deve ser adotada unicamente quando necessária para garantir a execução do contrato, desde que, é claro, não atente contra os princípios constitucionais inerentes ao processo licitatório. O regramento que se obtém através da interpretação sistemática desses dispositivos a partir dos princípios constitucionais já explicitados dispensa grandes movimentos hermenêuticos. De toda sorte, percebe-se, pelos termos do art. 72, que na subcontratação a contratada continua a responder por todo o avençado perante a Administração. Ou seja, permanece plenamente responsável pela execução do objeto contratado, inclusive da parcela que subcontratou. (...) Entendimento contrário – admitir-se a transferência de parte do objeto inicialmente contratado juntamente com as responsabilidades contratuais, direitos e obrigações – cederia espaço à contratação direta. E, esse movimento representa fraude direta à ordem constitucional positiva e à legislação infraconstitucional no que toca ao dever de licitar.

Acórdão nº 1.748/2009-TCU-Plenário. (...) Nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93, deve ser fixado, no edital, o percentual máximo para subcontratação, quando houver cláusula editalícia de permissividade, devendo essa cláusula existir, apenas, em hipóteses excepcionais, quando a subcontratação for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstancialmente justificados tanto a necessidade da subcontratação quanto o percentual máximo admitido.

52. Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre o assunto:

Informativo de Jurisprudência do TCE/CE nº 02/2019 de 25/09/2019. ACÓRDÃO nº 1830/2019. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. FUNDEB. LICITAÇÃO. TRANSPORTE ESCOLAR. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. SUBLOCAÇÃO TOTAL DE SERVIÇOS SEM PREVISÃO CONTRATUAL. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Educação/FUNDEB, do município de Irapuan PinheiroCE. A sublocação total de veículos destinados ao transporte escolar, sem previsão contratual; divergência nos quantitativos e quilometragem de rotas; além de outras irregularidades, ensejaram a desaprovação das contas. No que tange a existência de veículos utilitários no transporte escolar e, de motoristas não habilitados na categoria "D", em desacordo com os arts. 137 e 137 do Código de Trânsito Brasileiro, entendeu o relator que a verificação do cumprimento da Lei nº 9.503/97 - Código de Trânsito, não cabe a este Egrégio Tribunal, motivo pelo qual afastou a aplicação de sanção, recomendando a observância aos ditames da citada legislação, nas futuras contratações. Primeira Câmara, por unanimidade de votos, desaprovou a presente prestação de contas de gestão, considerando-a IRREGULAR, com aplicação de multa total de R$ 266.484,45 (duzentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e quarenta e cinco centavos) com base no art. 62, II e III, da Lei Estadual n° 12.509/95 (LOTCE).

2.4.4. Evidências

53. Para suportar o achado foi feita a consulta da propriedade dos veículos alugados consoante relação apresentada durante a inspeção, vide Anexo nº 9216/2023.

2.4.5. Causas

54. O motivo que ensejou o descumprimento em destaque se deve à permissividade com esse tipo de violação contratual, pois a subcontratação se trata de uma prática amplamente disseminada nas prefeituras cearenses, uma vez que repetidamente vem sendo constatada em todas as fiscalizações deste Tribunal.

55. Logo, percebe-se que a causa da subcontratação total ou parcial com efeitos de total é o modelo de licitação utilizados pelas gestões municipais que condiciona os licitantes interessados a apresentarem proposta para lotes com quantitativo de veículos além da capacidade operacional das empresas atuantes no ramo de locação de veículos.

56. De modo que essas pessoas jurídicas caso queiram disputar a concorrência pública estão obrigadas a declararem terem veículos em número suficiente para

atender o lote. Portanto, cabe ao poder público municipal – no âmbito de suas competências – optar por modelo de licitação que solucione o aparecimento de "atravessadores".

2.4.6. Efeitos

57. Os efeitos do achado repercutem na possibilidade de superfaturamento em virtude de a empresa contratada ser remunerada sem demostrar a contraprestação de serviços ao município. Explica-se: o custo da atividade é absorvido pelo subcontratado proprietário do veículo a quem cabe pagar o salário do motorista mais encargos trabalhistas e demais despesas como manutenção e conservação veicular, tributação, seguro etc. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sustenta essa perspectiva e indica a necessidade de ressarcimento ao erário. Segue.

58. À semelhança do presente caso, o Acórdão nº 2089/2014 da 2ª Câmara do TCU (abaixo) trata de contratação de serviços de transporte escolar na qual a empresa contratada transferiu a execução de todo o encargo a proprietários/motoristas terceirizados que ficaram responsáveis não apenas pela prestação dos serviços, mas também pelos custos com combustíveis, manutenção de veículo, estado de conservação, sendo irrisória a atuação da contratada para a execução do encargo.

59. A decisão foi levada para constar no Boletim de Jurisprudência nº 037 daquela Corte: o Colegiado do TCU imputou débito à empresa contratada e ao gestor responsável pelo contrato no montante da diferença entre o valor pago pela Administração Pública à licitante contratada e o valor repassado a subcontratada que executou de forma total o objeto do contrato, vejamos:

Acórdão nº 2089/2014-TCU-2ª Câmara.

Proposta de deliberação

15. Já quanto ao cálculo do valor indicado como superfaturamento, a unidade técnica considerou como valor-base a diferença entre a quantia efetivamente recebida pela empresa, da prefeitura, e aquela paga aos transportadores subcontratados no exercício de 2009.

16. Neste ponto, esclareça-se que o pagamento considerado como indevido não corresponde a apenas 1,46% do valor contratado, já que, no exercício de 2009, o valor total contratado correspondeu a R$ 776.200,22, para transporte de alunos do ensino fundamental, enquanto o valor pago aos subcontratados alcançou o montante de R$ 622.006,48.

17. Vê-se, pois, que o valor recebido pela empresa, sem contraprestação de serviços ao município, alcançou o montante de R$ 151.193,74, correspondendo a cerca de 20% do valor contratado para o exercício, de modo que restou configurado o superfaturamento em relação aos preços praticados no mercado, pelos subcontratados que assumiram, de fato, integramente a execução do contrato.

18. Aliás, anote-se, neste ponto, que o valor de R$ 31.882,13, indicado com débito nestes autos, corresponde apenas à parcela relativa aos recursos federais vinculados ao Pnate, destacando-se que, quanto aos demais recursos pagos irregularmente à empresa interposta, a competência deve ser deferida à instância de controle financeiro local com vistas à adoção das providências necessárias ao ressarcimento dos cofres públicos locais.

19. Desse modo, mostra-se adequado o encaminhamento proposto pela unidade técnica no sentido de que sejam julgadas irregulares as presentes contas, com a imputação do débito apurado nos autos aos Srs. (...) e (...), então secretários de Educação de Icó/CE, e à empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., de forma solidária, além da aplicação individual da multa prevista no art. 57, da Lei nº 8.443, de 1992.

(...)

9. Acórdão:

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. (...) e (...), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, condenando-os, em solidariedade com a empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., ao pagamento das importâncias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados desde as

> datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional da Educação – FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU: (…)
> 9.10.2. ao Tribunal de Contas dos Municípios no Estado do Ceará – TCM/CE para conhecimento e adoção das medidas cabíveis, tendo em vista que o superfaturamento verificado no pagamento de transporte escolar também envolveu recursos municipais, bem como ao Ministério Público do Estado do Ceará, para a adoção das medidas cabíveis em sua esfera de competência.
> 60. Como visto acima, provoca o encarecimento da contratação a inserção de "atravessadores" numa relação que deveria ser essencialmente bilateral, entre proprietários/motoristas dos veículos e Poder Público Municipal.
> 61. Diante da falta de informação com relação aos custos tomados pela execução do serviço, entende-se pela necessidade de a Prefeitura fiscalizada adotar medidas administrativas para quantificar possível diferença onerosa entre o valor previsto em contrato e o valor registrado nos instrumentos de arrendamento de veículo (subcontratos).
> 62. Essa providência feita internamente pelo Município serve como etapa preliminar antes da instauração de tomada de contas especial e está regulamentada na Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE, estando o passo a passo nos arts. 3º, 6º e 7º.
> 2.4.7. Proposta de encaminhamento
> 63. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
> a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas à regularização do serviço de locação de veículos para frota municipal para retroceder o percentual subcontratado ao limite máximo de 50% por estar em desacordo com os termos pactuados em procedimento licitatório;
> b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP por conterem cláusula de subcontratação parcial de até 80%, limite considerado violador do regime dos contratos públicos, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae);
> c. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prever em futuras licitações dispositivo autorizador de subcontratação parcial acima de 50% do objeto, por violar a regra basilar do contrato administrativo, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae), a qual obriga o contratado à execução direta dos serviços;
> d. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas a quantificação da diferença entre o valor previsto em contrato e o valor registrado nos instrumentos de arrendamento de veículo (subcontratos) em razão de indícios de dano ao erário proveniente da subcontratação total do serviço de locação de veículos para frota municipal oriundo das licitações examinadas no achado 04, devendo instaurar Tomada de Contas Especial caso esgotadas as medidas administrativas para afastamento do eventual dano de acordo com os arts. 3º, 6º e 7º da Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE.

Instado a se manifestar, o ente auditado, apresentou as seguintes razões:

> Informou o órgão técnico que a Administração teria supostamente realizado a subcontratação total do objeto, ferindo os limites previstos no edital dos

procedimentos licitatórios 01.019/2022 PERP e 01.023/2021-PERP, cujo percentual de subcontratação era de 50% da quantidade total de veículos, bem como no Pregão nº 01.018/2017-PP, cujo percentual era de 80%.

Além disso, tendo em vista a diferença entre o valor pago pela administração ao contratado (arrendatário), e valor pago por este (contratado/arrendatário) aos arrendantes, haveria uma suposta diferença de valores acarretadora de eventual dano ao erário.

Inicialmente convém esclarecer que não há subcontratação de serviços na hipótese dos autos.

Como se sabe, há subcontratação quando o contratado transfere a outrem a responsabilidade pela execução do contrato.

Num contrato de locação de veículos com ou sem motorista, como os firmados pelas Secretarias do Município de Maranguape, existem uma série de responsabilidades complementares que são inerentes à execução, tais como: a disponibilização dos veículos, o pagamento das taxas, impostos, licenciamentos, a realização da manutenção preventiva e corretiva, a assepsia dos veículos (lavagens e limpezas), as trocas de óleo e pneus, a disponibilização de condutor (quando for o caso), o abastecimento (quando for o caso), a substituição dos veículos por motivo de acidentes ou manutenção, o custeio dos danos eventualmente causados, o pagamento das multas de trânsito, ou seja, o contratado deve arcar com todos os custos e responsabilidades de forma a prover todos os meios necessários à garantia da plena operacionalidade e execução do serviço

Veja-se, por exemplo, trecho do contrato de arrendamento anexado aos autos pela própria diretoria de fiscalização, firmado entre o contratado/arrendatário e o arrendante, que conferem ao arrendatário (contratado) a responsabilidade pelo pagamento de várias obrigações:

[…]

Subcontratar significa transferir integralmente essas responsabilidades ao terceiro, de forma que este tenha ingerência técnica e poder mando à frente da execução contratual. Assim, quando há subcontratação, a execução do contrato propriamente dita é cometida ao terceiro, o que não acontece no caso em exame.

A respeitável Diretoria de Fiscalização entendeu que houve subcontratação do objeto apenas pelo fato das empresas contratadas utilizarem veículos arrendados para a execução do serviço.

Todavia, merece melhor reflexão esse posicionamento adotado pelo órgão técnico, haja vista que a utilização de veículos arrendados não retira da empresa contratada a responsabilidade pela execução dos serviços. Ou por outro lado, não traz os arrendantes para uma posição de mando ou ingerência frente ao contrato executado, de forma a torná-los subcontratados.

Pelo contrário, o contrato continua sendo executado pelas empresas vencedoras do processo licitatório, que além da disponibilização dos veículos, continuam tendo todas as demais responsabilidades previstas no bojo do edital e do contrato, de forma que a administração pública não possui qualquer relação com nenhuma outra pessoa, a não ser com os respectivos contratados através de processos licitatórios.

Desse modo, não ocorre a alegada subcontratação total para a prestação dos serviços em análise, mas, sim, a utilização de veículos arrendados pelas empresas contratadas pelas unidades administrativas do Município, na forma permitida em lei, onde NÃO SE TRANSFERIU A NENHUMA OUTRA PESSOA A RESPONSABILIDADE PELA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS.

Veja-se que situação semelhante é, por exemplo, no caso do arrendamento/leasing de um veículo por essa mesma contratada junto a um banco, cuja propriedade permaneceria com a instituição financeira, transferindo-se ao arrendatário apenas a posse direta do bem móvel.

Aliás, o arrendamento de um veículo trata-se de uma prática corriqueira no mercado de veículos locados, onde grande maioria deles não é de propriedade das empresas locadoras, mas, sim dos bancos arrendatários, por meio de leasing ou arrendamento mercantil.

O contrato de leasing - do verbo inglês "to lease" (alugar, arrendar) -, também conhecido como arrendamento mercantil, consiste em uma operação na qual o arrendador cede ao arrendatário a posse de determinado bem por prazo certo. Após o decurso deste periodo, o arrendatário poderá renovar o vinculo, devolver o bem ou adquiri-lo em definitivo.

Em resumo: trata-se de um aluguel com opção de compra.

Com efeito, a proibição contida em lei e aduzida pelos técnicos é a de subcontratação total que se caracteriza pela delegação do objeto contratado a outrem, melhor explicando, quando há a cessão do contrato para terceiro alheio a relação contratual, para que este execute o objeto contratado.

A situação verificada no Município de Maranguape não se coaduna com a hipótese de subcontratação, pois na subcontratação a responsabilidade é do terceiro; ele presta o serviço às suas expensas e sob sua responsabilidade. Já no caso dos autos, o que ocorre é apenas um arrendamento dos carros, porquanto a responsabilidade integral pela execução do objeto contratado foi e é das empresas contratadas, tanto que os veículos são entregues pelo arrendante ao contratado/arrendatário para a prestação dos serviços, conforme prevê o próprio contrato anexado pelo órgão técnico.

Outra prova disso, é que os condutores que dirigem os veículos são empregados das empresas contratadas, constando das GFIPs/GPS, apresentadas mensalmente pelas referidas empresas. Além disso, os veículos são abastecidos, assepsiados, manutenidos, licenciados e substituídos pelas empesas contratadas. As ordens da administração são dirigidas exclusivamente aos prepostos das contratadas e não aos arrendantes, que aliás, são terceiros completamente estranhos à relação contratual mantida entre contratante e contratado., limitando-se, exclusivamente, a arredarem seus veículos à contratada.

Veja-se por exemplo o caso de uma construtora que vence a licitação para execução de determinada obra. Seria correto exigir que a referida empresa tivesse a propriedade de todas as máquinas e acessórios (tratores, betoneiras, andaimes) necessários à execução da obra? Lógico que não! A empresa contratada deve se responsabilizar pela execução dos serviços, e para a consecução do objeto não é necessário ter a propriedade de todas as máquinas e acessório utilizados na execução, podendo valer-se de arrendamentos, locações, comodatos, ou outros mecanismos jurídicos, desde que a responsabilidade pela execução das obras permaneça com a construtora contratada.

Não existe em nenhum dispositivo da legislação pátria a exigência de que todos os bens utilizados na prestação do serviço devam ser de propriedade da contratada.

Como se sabe, segundo o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, as exigências em processos licitatórios só podem ser AS INDISPENSÁVEIS À GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica INDISPENSÁVEIS À GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES. ,

Assim, em nenhum momento a constituição federal ou a lei exigem que o contratado deva ser o proprietário dos bens necessários à execução dos serviços, podendo estes se valerem de contratos de arrendamento, desde que, a responsabilidade pela execução permaneça sendo do contratado. Até porque a propriedade do bem não é condição essencial para o cumprimento de um contrato, podendo o contratado valer-se de outros meios para o cumprimento das obrigações pactuadas.

Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Editora Dialética, 15ª edição, às fls. 946, leciona que "Não se caracterizará subcontratação quando a prestação for executada diretamente pelo contratado, ainda que necessite recorrer a terceiros para obter elementos necessários."

Aliás, essa inteligência foi devidamente consagrada no subitem 4.7.1 do edital, o qual dispunha que "será considerada execução pelo contratado as hipóteses em que os veículos sejam de propriedade da licitante, ou Leasing, contrato de locação, e/ou arredamento mercantil".

Desse modo, não seria correto exigir que o contratado fosse proprietário de todos os bens disponibilizados na prestação do serviço para descaracterizar eventual subcontratação, como também não seria correto entender que o fato do mesmo ter se utilizado do instituto do arrendamento para executar o contrato, deva, por sí só, caracterizar subcontratação, quando NÃO HOUVE TRANSFERÊNCIA DE QUALQUER RESPONSABILIDADE PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO AO ARRENDATÁRIO.

Matéria idêntica já foi objeto de exame no seio deste Tribunal, tendo a douta Procuradoria de Contas se manifestado através do Parecer Nº 03016/2020, da 1ª Promotoria de Contas, de lavra do Ex.mo Procurador Dr GLEYDSON ANTÔNIO PINHEIRO ALEXANDRE, nos autos do processo Nº 40.520/2019-9, entendendo que a subcontratação NÃO SE CONFIGURA PELO SIMPLES FATO DA EMPRESA NÃO DETER A PROPRIEDADE DO VEÍCULO:

[…]

Consequentemente, não resta caracterizada a alegada subcontratação, estando a execução do serviço em conformidade com o edital da licitação, com o contrato e com a lei de licitações.

Quanto à alegação de eventual dano ao erário, entende a defesa que a mesma também não deve prosperar.

Segundo consta nos autos, a Diretoria de Fiscalização apenas comparou o preço pago pela empresa contratada a título de arrendamento do veículo, com o valor pago pela administração compreendendo a prestação de serviços total.

Ocorre que, além do valor do arrendamento dos veículos, para a prestação dos serviços devem ser observadas uma série de outras despesas, inerentes à prestação de serviço, que o órgão técnico não levou em consideração no momento de sua análise.

Como já dito, num contrato de locação de veículos com ou sem motorista, como os firmados pelas Secretarias do Município de Maranguape, existem uma série de responsabilidades complementares que são inerentes à execução, tais como: o pagamento das taxas, os impostos incidentes sobre a prestação do serviço, os licenciamentos dos veículos, a realização da manutenção preventiva e corretiva, a assepsia dos veículos (lavagens e limpezas), as trocas de óleo e pneus, a disponibilização de condutor (quando for o caso), o abastecimento (quando for o caso), a substituição dos veículos por motivo de acidentes ou manutenção, o custeio dos danos eventualmente causados, o pagamento das multas de trânsito, ou seja, o contratado deve arcar com todos os custos e responsabilidades de forma a prover todos os meios necessários à garantia da plena operacionalidade e execução do serviço.

Desse modo, não se pode comparar a prestação de um serviço que engloba todas as obrigações e responsabilidades acima nominadas, com apenas uma das etapas desta, qual seja a disponibilização do veículo, o que se fez por arrendamento, na espécie. Certamente, entre o valor recebido pelo contratado para arcar com todas as suas atribuições e o valor pago pelo arrendamento sempre haverá (e deverá mesmo haver) uma diferença, pois se tratam de pactuações plenamente diversas.

Deve ser citado que o acórdão trazido pela equipe de inspeção (2.089/2014 – 2ª Câmara TCU) não se amolda à situação do Município de Maranguape, vez que retrata situação onde houve a transferência integral das obrigações do contrato.

[…]

Na verdade, a inteligência do julgado colacionado pelo corpo técnico desse Tribunal corrobora inteiramente a tese apresentada pela defesa, o qual positiva que só resta configurada a subcontratação quando corre a transferência integral da execução de todo o encargo e não pelo simples fato de não deter a propriedade do bem disponibilizado.

> Além disso, importante dizer que a gestão municipal atual realizou licitações sempre na modalidade pregão eletrônico, nas quais participaram várias empresas, sagrando-se vencedora sempre a empresa que cumpriu o edital e apresentou o menor preço. Isto posto, entende a defesa que não há qualquer irregularidade quanto a este ponto.

No exame final, a SECEX sugeriu a manutenção do achado, com determinação à atual gestão:

> **2.4.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do Ente Auditado**
> 111. Da leitura dos comentários do Ente Auditado, observou-se a discordância quanto ao apontamento feito pela Comissão de Inspeção. Na perspectiva da Prefeitura de Maranguape, a mera aferição da não propriedade dos veículos alugados por ela não teria o condão de configurar a ocorrência de subcontratação do serviço licitado. Em outras palavras, não caberia apontar subcontratação somente porque as licitantes contratadas não possuem os bens e equipamentos para execução do objeto.
> 112. A argumentação supra é procedente e merece ser acolhida por esta Comissão de Inspeção. Contudo, não é possível garantir que não esteja havendo subcontratação total do serviço, posto que nem todos os processos de despesa apresentam a relação dos funcionários da licitante e, mesmo nos que apresentam, não houve como checar se os mesmos estão de fato empregados como motoristas dos veículos alugados para a Prefeitura.
> 113. Durante a fase de inspeção in loco, nos dias 28 a 30 de agosto de 2023, não foi encontrado escritório ou preposto das licitantes que fosse responsável por coordenar a disponibilidade dos veículos. Tampouco os motoristas dos carros estavam fardados ou com identificação/crachá que pudesse vincular a alguma empresa. Pelo contrário, viu-se que a gestão da frota era realizada por servidores públicos municipais (Anexo nº 11287/2023).
> 114. Além disso, foram localizados contratos de arrendamento de veículos no Anexo nº 9171/2023, entre as laudas 475 e 588, em número inferior à quantidade de veículos alugados, indicando a precariedade do negócio. Ou seja, existem menos contratos de arrendamento do que a soma dos veículos listados na relação (Anexo nº 9181/2023).
> 115. Deles se observou também distinções na repartição de responsabilidades que ficariam por conta do "arrendatário", função ocupada pela licitante que aluga o veículo de terceiros, e o "arrendante", pessoa física ou jurídica que empresta o veículo em troca do recebimento de valores a título de aluguel/arrendamento.
> 116. Constatou-se obrigações de custeio do veículo nos contratos de arrendamento da empresa VIVA Serviços e Transportes Ltda. (CNPJ nº 20.346.800/0001-76), pactuando na cláusula 4ª que o proprietário do veículo, denominado "arrendante", deveria assumir o encargo financeiro por todas as despesas de custeio do veículo, além de outras relativas a licenças, impostos, eventuais acréscimos, entre outras afins.
> 117. Por outro lado, nos contratos de arrendamento das demais licitantes, a obrigação de custeio recairia sobre as empresas RAPI Transportes Ltda. (CNPJ nº 16.779.292/0001-42), QUALITY Transportes e Serviços Ltda. (CNPJ nº 11.453.228/0001-53) e INOVA Serviços e Locações Eireli (CNPJ nº 04.833.168/0001-39). Elas "arrendatárias" pagariam por gastos de funcionamento do veículo, enquanto o proprietário deveria suportar os custos relativos a impostos e licenças.
> 118. Diante o exposto, apesar de restar evidente diversas falhas na execução do serviço de locação de veículos, não seria possível sustentar a subcontratação do objeto para todos os licitantes contratados. Doravante, entende-se mais justo e adequado segregar a empresa VIVA Serviços e Transportes Ltda. para compor – ela apenas – a proposta de encaminhamento indicada na alínea "d" do próximo tópico.
> 119. Como informação adicional, esta Comissão de Inspeção filtrou os pagamentos da Prefeitura tendo como credor a entidade VIVA Serviços e Transportes Ltda. adjudicada por meio do Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, somando despesas

> realizadas em R$ 1.568.069,50 no exercício de 2023. Os dados foram extraídos do Sistema SIM e postos no Anexo nº 11356/2023.
>
> **2.4.9. Proposta de encaminhamento**
>
> 120. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
>
> a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à correção das falhas na execução do serviço de locação de veículos para a frota municipal detectadas no item 2.4.8 deste Relatório Final, em especial relacionadas à caracterização/fardamento dos seus motoristas, devendo também acostar os contratos de arrendamento e a relação atualizada dos motoristas aos processos de pagamento;
>
> b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP por conterem cláusula de subcontratação parcial de até 80%, limite considerado violador do regime dos contratos públicos, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae);
>
> c. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prever em futuras licitações dispositivo autorizador de subcontratação parcial acima de 50% do objeto, por violar a regra basilar do contrato administrativo, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae), a qual obriga o contratado à execução direta dos serviços;
>
> d. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 90 dias, providências com vistas a instaurar Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, responsáveis e quantificação de possível dano ao erário proveniente da subcontratação total do serviço de locação de veículos para frota municipal prestado pelo credor VIVA Serviços e Transportes Ltda. (CNPJ nº 20.346.800/0001-76) adjudicado por meio do Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, cuja averiguação pode ser viabilizada mediante o confronto entre o valor previsto em contrato e o valor registrado nos instrumentos de arrendamento de veículo (subcontratos), apresentando ao Tribunal o resultado do processo.

Insta consignar que a legislação é clara no sentindo de que os contratos celebrados com a administração pública são *Intuito Personae,* no entanto*,* à luz do disposto no art. 122, §2º, da Lei nº 14.133/2021, a subcontratação parcial do objeto da licitação é possível desde que conste do edital, ou do contrato administrativo, autorização expressa nesse sentido. No caso em comento não foi comprovado se tal subcontratação não pode abranger a totalidade da contratação.

Desse modo, acolho *in totum* a proposta sugerida pelo Corpo Técnico.

11. ACHADO Nº 05 – AUSÊNCIA DA COMPOSIÇÃO ANALÍTICA DOS CUSTOS DO SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA FROTA MUNICIPAL

A Secretaria de Controle Externo observou que não consta nas licitações de locação de veículos para frota municipal a composição analítica dos custos do serviço, a composição analítica dos custos das propostas, senão vejamos:

> 2.5. [ACHADO 05] AUSÊNCIA DA COMPOSIÇÃO ANALÍTICA DOS CUSTOS DO SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA FROTA MUNICIPAL

2.5.1. Situação encontrada

64. Verificou-se não constar nas licitações de locação de veículos para frota municipal a composição analítica dos custos do serviço, logo em desacordo com o art. 7º §2º inc. II e art. 40 §2º inc. II todos da Lei nº 8.666/1993. Tanto a etapa preparatória da licitação quanto o Termo de Referência, ambos disponíveis no Anexo nº 9156/2023, apenas estimam o valor unitário mensal por veículo, enquanto o edital exige que nos preços estejam embutidas todas as remunerações, os encargos sociais, tributários, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, taxas, fretes, seguros, deslocamentos de pessoal, custos e demais despesas que possam incidir sobre a contratação licitada, inclusive a margem de lucro.

65. Ademais, os e-mails enviados às empresas consultadas para participarem da pesquisa de preços também mencionaram apenas que as cotações trouxessem sinteticamente os preços e neles os supostos custos e encargos, sem, contudo, discriminá-los.

2.5.2. Objeto

66. O objeto sobre o qual incide o apontamento compreende os procedimentos licitatórios abaixo listados:

a. Pregão Eletrônico nº 05.004/2023;
b. Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP;
c. Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP;
d. Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP;
e. Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP;
f. Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP.

2.5.3. Critério

67. O parâmetro indicado para correção do objeto está previsto no art. 7º §2º inc. II e art. 40 §2º inc. II todos da Lei nº 8.666/1993, relativamente à obrigação de "existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários".

LEI FEDERAL Nº 8.666/1993

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...) II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários

68. A título de endosso, cumpre transcrever trecho de Manual de preenchimento do modelo de planilhas de custos e de formação de preços do Superior Tribunal de Justiça:

(...) para dar apoio ao administrador, a formação do preço a ser contratado deve ser balizada por meio de planilhas de composição de custos, conforme Lei n.º 8.666/1993 e Instrução Normativa SEGES/MPDG n.º 05/2017:

IN SEGES/MPDG Nº 05/2017

ANEXO I – DEFINIÇÕES

XV - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS: documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados. (...)

ANEXO V - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

2. São diretrizes específicas a cada elemento do Termo de Referência ou Projeto Básico: (…)

2.9 Estimativa de preços e preços referenciais:

a) Refinar, se for necessário, a estimativa de preços ou meios de previsão de preços referenciais realizados nos Estudos Preliminares;

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; (...)

b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço.

ANEXO VII-A - DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO

7.6. A análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final;

Pelos excertos acima, observa-se que as planilhas de composição de custos e formação de preços são imprescindíveis para uma contratação pública. Na fase de planejamento, é por intermédio de cada planilha que a Administração estima quanto vai pagar. Para a seleção do fornecedor, as planilhas são documentos obrigatórios, pois serão preenchidas pela licitante para composição de seus preços com base nos parâmetros estabelecidos na fase de planejamento. Por fim, as planilhas do vencedor da licitação serão base para futuros pleitos de repactuação, reajuste ou revisão de preços.

2.5.4. Evidências

69. Para suportar o achado foram reunidos como elementos de prova os documentos apensados no Anexo nº 9156/2023, correspondentes às pastas/volumes/folhas iniciais do Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP e Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP. Por uma limitação de armazenamento no Sistema e-TCE, um número menor de arquivos será carregado para posterior consulta eletrônica, contemplando apenas o teor da fase preparatória dos certames.

2.5.5. Causas

70. O motivo que ensejou o descumprimento em destaque foi a inobservância da regra geral explicitada no item 2.5.3 (critério técnico) possivelmente pelo mero desconhecimento acerca da exigência dos dispositivos da legislação, isto é, em desacordo com o art. 7º §2º inc. II e art. 40 §2º inc. II, ambos da Lei nº 8.666/1993.

71. Nesse sentido, verificou-se não ter sido elaborada em qualquer momento do certame a composição analítica dos custos, tal qual exigiu os próprios editais, de modo que pudesse ser desdobrado o preço de contratação do objeto para dar conhecimento aos custos assumidos com remunerações, encargos sociais, tributários, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, taxas, fretes, seguros, deslocamentos de pessoal, outros custos e demais despesas que possam incidir sobre a contratação licitada, inclusive a margem de lucro.

2.5.6. Efeitos

72. Os efeitos do achado repercutem na nulidade do equilíbrio econômico-financeiro da contratação (art. 65, inc. II alínea “d” § 6º da Lei nº 8.666/1993), uma vez que se desconhece a composição dos custos tomados bilateralmente, impedindo uma

repactuação superveniente seja por parte do agente privado quanto do Poder Público, já que não há haveria como justificar qualquer desequilíbrio; outra consequência seria o pagamento de despesa desproporcionalmente acima do custo efetivo do serviço, configurando superfaturamento.
73. Em decorrência do achado não há parâmetros objetivos na licitação para avaliar a aceitabilidade das propostas de preços, o que impossibilitou, também, a fixação de um percentual máximo sobre o preço a ser aceito para fins de classificação das propostas, conforme prevê o art. 40 inc. X da Lei nº 8.666/1993.
74. Caso fosse feito de forma correta, os interessados já saberiam, de antemão, os custos indiretos a serem indicados no certame, bem como teriam um teto máximo de aceitação, de modo que suas propostas respeitassem esse critério, sob pena de desclassificação.
75. Ademais a planilha de formação de preços não se reflete apenas no processo de contratação, mas durante a execução do contrato, visto que neste período a Administração Pública está sujeita a recompor os valores inicialmente pactuados.
A tarefa de "precificar" bens e serviços é de grande complexidade e relevância dentro da gestão de contratos, haja vista que os preços apurados, além de servirem como parâmetro para a análise de exequibilidade das propostas apresentadas pelos licitantes, é parte fundamental do contrato durante toda a execução que servirá de base para repactuações e reajustes futuros (PAIM, 2010, p. 46).
2.5.7. Propostas de encaminhamento
76. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes das licitações examinadas no achado 05 uma vez que a indicação prévia da composição analítica dos custos, durante a fase interna da licitação, é condição necessária para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação (art. 65 inc. I alínea "d" c/c § 6º), dado que na omissão de discriminação dos custos, não haveria como arguir eventual realinhamento de preços para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente.

Instado a se manifestar, o ente auditado apresentou as seguintes alegações:

A Diretoria de Fiscalização relatou que não teria identificado nas licitações para locação de veículos do Município a existência de composição analítica dos custos do serviço, o que ofenderia em tese o art. 7º §2º inc. II e art. 40 §2º inc. II todos da Lei nº 8.666/1993.
Todavia, data máxima vênia, não merece prosperar a alegação levada a efeito pela unidade técnica. Senão vejamos.
Conforme se pode observar, a contratação da prestação de serviços de locação de veículos, no âmbito do Município de Maranguape, como bem pontuado pelo órgão de fiscalização, se deu através dos seguintes processos licitatórios: a. Pregão Eletrônico nº 05.004/2023; b. Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP; c. Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP; d. Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP; e. Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP; e f. Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP.
Portanto, todas as contratações analisadas pela equipe de controle externo realizadas pela municipalidade visando a locação de veículos se deram, exclusivamente, através da modalidade licitatória PREGÃO, a qual é regida pela Lei Federal Nº 10.520/2002.
Como se sabe, a modalidade pregão foi concebida visando a contratação de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, ou seja, bens e serviços relativamente padronizados.
Assim, a Lei que instituiu e disciplinou o Pregão no âmbito nacional trouxe um novo iter procedimental, novas exigências quanto à fase interna e externa e uma nova

inteligência, sobretudo quanto à simplificação dos procedimentos.

O próprio TCU, através da decisão 557/2002 – Plenário, proferida nos autos do processo TC 003.709/2002-4, relatado pelo Ex.mo Ministro Benjamin Zymler, também assim entende:

"O OBJETIVO DA NORMA FOI TORNAR VIÁVEL UM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO MAIS SIMPLES, PARA BENS E SERVIÇOS RAZOAVELMENTE PADRONIZADOS, no qual fosse possível à administração negociar o preço com o fornecedor sem comprometimento da viabilidade da proposta. No pregão a aferição da qualidade do licitante só é procedida no final do certame e apenas em relação à proposta vencedora. O pressuposto é de que os serviços são menos especializados, razão pela qual a fase de habilitação é relativamente simples." (g. n.)

Desse modo, muitas práticas antes impostas pela Lei Federal Nº 8.666/93 às modalidades convencionais, que foram concebidas visando obras e serviços de engenharia ou especiais, com a possibilidade de julgamento inclusive por técnica e preço, com a edição da Lei Nº 10.520/2002 passaram a não ser mais aplicáveis à modalidade licitatória Pregão.

Realmente, a Lei Nº 8.666/93, aplicável às modalidades convite, tomada preços e concorrência, dispõe que as obras (tipo de contratação não aplicável ao Pregão) e serviços somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Da mesma forma, a referida norma determina para os procedimentos convencionais que constitui anexo obrigatório do edital o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Ocorre que tal sistemática não se aplica à modalidade PREGÃO, que se rege por lei específica, a qual determina no art. 3º, IV apenas que dos autos do procedimento constará o orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.

Note-se que a Lei do Pregão não repetiu a redação contida na Lei 8.666/93, haja vista que, enquanto que na Lei de Licitações, para as modalidades convencionais, se exige orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, na Lei Nº 10.520/02, para o pregão, passou a se exigir apenas orçamento.

Diante disso, considerando que a Lei específica da modalidade pregão trata explicita e claramente sobre a matéria, não há falar-se nem mesmo em subsidiariedade de aplicação da Lei Federal Nº 8.666/93, inexistindo, pois, falar-se em descumprimento aos dispositivos desse diploma, especialmente ao art. 7º, §2º, inciso II.

Da mesma forma, a Lei do Pregão retirou a obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimado como anexo. Até porque, com a nova sistemática adotada pela Lei Nº 10.520/02, com a implementação de uma fase de lances e a abertura de possibilidade de negociação de preços direta com os licitantes, a divulgação do orçamento junto ao edital poderia reduzir sobremaneira a eficiência desse método, sendo, portanto, abolida a obrigatoriedade dessa prática.

Portanto, de logo também se descarta descumprimento ao art. 40, § 2º, inciso II da Lei Nº 8.666/93, invocado pela ilustre equipe de inspeção.

Desse modo, considerando que as contratações realizadas no âmbito do pregão são de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, portanto, relativamente padronizados, houve uma simplificação dos procedimentos, tanto da fase interna, como da fase externa, e tendo em vista que a Lei do Pregão não exige orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, pelo princípio da especialidade, tal condição não pode ser obrigatória para essa modalidade licitatória.

Note-se que a Lei Federal Nº 8.666/93 foi concebida numa inteligência voltada sobretudo para realização de licitações de obras, serviços de engenharia e serviços especiais. Daí muitas de suas disposições não serem aplicáveis para licitar bens ou serviços comuns.

> Ora, a aferição do preço estimado de bens e serviços comuns pode ser feita através de simples pesquisa no mercado fornecedor, nos bancos de preços públicos e nos contratos anteriores do órgão, sem a necessidade de elaboração de um orçamento detalhado, que por vezes só serve para burocratizar ainda mais o processo, que deveria ser ágil e eficiente. Esta, aliás, é a essência da modalidade pregão.
> O Pregão busca contratar bens e serviço de prateleira, padronizados pelo mercado. Vale citar o professor Hely Lopes Meirelles, que em seu livro "Direito Administrativo Brasileiro" afirma que "o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização". (MEIRELLES, 2010)
> Marçal Justen Filho também leciona que "O resultado imediato da padronização consiste na ausência de variação das características do objeto a ser licitado. Um bem ou serviço é "comum" quando suas qualidades e seus atributos são predeterminados, com características invariáveis ou sujeitas a diferenças mínimas e irrelevantes." (JUSTEN FILHO, 2005)
> E como se tratam de bens e serviços padronizados, bem conhecidos pelo mercado fornecedor, torna-se desnecessária a elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, bastando a realização de simples orçamento, que na grande maioria das vezes é formado por preços públicos já existentes em outras licitações.
> Além do mais, os preços praticados pelo município estão completamente dentro dos parâmetros aceitáveis de mercado, cujas contratações se deram através de pregão eletrônico, com a participação de inúmeros concorrentes e não tendo sido procedida qualquer alteração de valores.
> Por essas razões, entende o defendente que não há qualquer ilicitude quanto a este tópico.

No exame final, a SECEX sugeriu a manutenção do achado, com determinação à atual gestão:

> **2.5.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do Ente Auditado**
> 135. Da leitura dos comentários do Ente Auditado, observou-se a discordância quanto ao apontamento feito pela Comissão de Inspeção. Na perspectiva da Prefeitura de Maranguape, a exigência de composição analítica dos custos não se aplicaria a licitações da modalidade "pregão", porque, segundo o peticionamento, a Lei nº 10.520/2002 traria no seu art. 3º inc. III a palavra "orçamento" de maneira isolada, sem repetir a redação do art. 7º §2º inc. II da Lei nº 8.666/1993.
> 136. Alega também que o "pregão" tem uma natureza simplificada em comparação com as demais modalidades licitatórias previstas no ordenamento, razão pela qual se faria exercer o princípio da especialidade, excluindo-se a influência dos dispositivos da Lei nº 8.666/1993. Por último, explica que a anotação desta Comissão de Inspeção "só serve para burocratizar ainda mais o processo, que deveria ser ágil e eficiente".
> 137. Pois bem, mesmo considerando o ponto de vista do Jurisdicionado, esta Comissão de Inspeção reitera seu posicionamento inserido no Relatório Preliminar nº 79/2023 quanto ao dever legal de dispor nos autos do pregão a planilha detalhada de custos, ainda que se trate de serviços.
> 138. O Decreto nº 3.555/2000 que regulamenta a modalidade na esfera federal menciona no seu art. 8º inc. II que a fase preparatória do pregão observará a elaboração do termo de referência a partir de "elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato". (grifou-se).
> 139. O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou situação similar e sua Unidade Técnica emitiu posicionamento praticamente idêntico ao colacionado no presente exame, oportunidade em que merece ser transcrito haja vista a didática da explicação:

4.2.6.2. Nessa linha de análise, não nos alinhamos à doutrina invocada, uma vez que discordamos do autor citado, quando considera que: "a norma não exige o detalhamento do orçamento em planilha de custos unitários, como faz a Lei nº 8.666/93". Ora a norma citada é a Lei 10.520/2002, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, e que traz em seu texto, no art. 9º, que aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei 8.666. Assim, temos como evidente que a disposição do art. 40 da Lei 8.666, que obriga a divulgação dos custos unitários no edital não contraria o disposto no art. 3º da Lei 10.520, que estipula que deverão constar dos autos do procedimento. Da forma como se apresenta, deverá estar nos autos, por exigência de ambas as Leis, e no Edital, por exigência da Lei 8.666.

140. O texto em alusão foi retirado de um julgamento do Plenário do TCU mediante a prolação do Acórdão nº 2547/2015-Plen no qual ficou claro ser uma obrigação da Administração Pública elaborar um planejamento de acordo com as normas dispostas na legislação regente, na medida em que as orientações contidas na Lei nº 8.666/1993 são válidas para a Lei nº 10.520/2002. Observe-se:

VOTO

[...]

8. A aplicação subsidiária da Lei 8.666/93, norma que estabelece as regras gerais para todas as modalidades de licitação, incluindo o pregão, está prevista no art. 9º da Lei 10.520/2002 que institui o pregão, não subsistindo dúvidas sobre esse tema.

[...]

Nessa linha, estou convicto de que, de maneira geral, deve permanecer a exigência de inserir o orçamento detalhado e critérios de aceitabilidade de preço unitário e global, prevista no art. 40, inciso X e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, elaborado em consonância com os valores praticados no mercado (artigo 8.º, inciso II, do Decreto nº 3.555/2000 e artigo 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005),nos futuros editais da Caixa.

12. Com efeito, o objetivo de tal publicidade é assegurar a isonomia entre as licitantes (princípios destacados no art. 3º da Lei de Licitações), visto que o pregoeiro dispõe de critério objetivo de aceitabilidade de preços unitário e global para julgar a exequibilidade das propostas dos certamistas (princípio do julgamento objetivo (art. 3º da mesma norma). Caso o julgamento padeça de vício, o concorrente poderá lançar mão de seu direito de recorrer da decisão para garantir a igualdade entre os licitantes (art. 109 da Lei 8.666/93).

141. Por fim, os Ministros Julgadores do TCU discorreram a decisão abaixo com a determinação de serem instruídas licitações na modalidade pregão com os elementos preparatórios exigidos no art. 7º §2º inc. II e no art. 40 §2º inc. II ambos da Lei nº 8.666/1993. Portanto, a composição analítica dos custos se inclui na fase inicial do pregão por força do art. 8º inc. II do Decreto nº 3.555/2000 e art. 9º § 2º do Decreto nº 5.450/2005:

a.1.1. envie, no prazo de trinta dias, plano de trabalho com vistas a prever, como regra, nos futuros editais da Caixa, orçamento detalhado e critérios de aceitabilidade de preço unitário e global, em consonância com a legislação vigente (art. 6º, inciso IX, alínea “f”, o art. 7º, § 2°, inciso II e o art. 40, inciso X e § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93) e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 46/2012, 662/2011 e 1762/2010, 378/2011, 1.427/2010, 417/2002, 1.564/2003, 2.354/2006, 1.090/2007 e 87/2008, todos do Plenário), definindo as medidas, os responsáveis por tais ações e cronograma estimado, observando que a referida exigência poderá ser dispensada nas situações motivadas, para objetos complexos, com alto grau de incerteza em sua definição e/ou características muito peculiares de mercado que justifiquem a medida, considerando os riscos e benefícios esperados para a Administração no caso concreto;

2.5.9. Propostas de encaminhamento

142. Como propostas de encaminhamento, têm-se:

a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no

> art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes das licitações examinadas no achado 05 uma vez que a indicação prévia da composição analítica dos custos, durante a fase interna da licitação, é condição necessária para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação (art. 65 inc. I alínea "d" c/c § 6º), dado que na omissão de discriminação dos custos, não haveria como arguir eventual realinhamento de preços para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente;
> b. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que passe a constar em futuras licitações para locação de veículos, incluindo-se a modalidade pregão, a elaboração de planejamento regular que contemple orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários à luz do que estabelece o art. 7º§ 2 inc. II e o art. 40 inc. X e § 2º inc. II da Lei 8.666/93 e a exemplo do que já ocorre no art. 8º inc. II do Decreto nº 3.555/2000 e no art. 9º § 2º do Decreto nº 5.450/2005.

Assiste razão à Unidade Técnica.

Conforme dispõe o art. 7º, §2º, inciso II da Lei nº 8.666/1993, os serviços só poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas com a composição dos custos unitários, o que não foi observado no presente caso.

Desse modo, acolho *in totum* a proposta sugerida pelo Corpo Técnico.

12. ACHADO Nº 06 – INCONSISTÊNCIA NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

A Secretaria de Controle Externo, após análise verificou registros em duplicidade, em que o mesmo veículo atendia contratos e licitações distintas, senão vejamos:

> **2.6.1. Situação encontrada**
> 77. Durante o exame da relação de veículos apresentada pela Prefeitura, verificou-se registros em duplicidade, em que o mesmo veículo atendia contratos e licitações distintas. A seleção com inconsistência está discriminada no Anexo nº 9466/2023.
> 2.6.2. Objeto
> 78. O objeto sobre o qual incide o apontamento compreende a execução contratual decorrente dos procedimentos licitatórios abaixo listados:
> a. Pregão Eletrônico nº 05.004/2023;
> b. Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP;
> c. Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP;
> d. Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP;
> e. Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP;
> f. Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP.
> 2.6.3. Critério
> 79. O parâmetro indicado para correção do objeto está previsto no art. 66 da Lei nº 8.666/1993, transcreve-se: "Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial." (grifou-se).
> 2.6.4. Evidências
> 80. Para suportar o achado foram reunidos como elementos de prova a relação de veículos apresentada pela Prefeitura de Maranguape-CE, da qual foram pinçadas as ocorrências de duplicidade de registros (Anexo nº 9466/2023).
> 2.6.5. Causas
> 81. O motivo que ensejou o descumprimento em destaque foi o descontrole sobre a execução contratual, aliado ao fato de que são dezenas de instrumentos para acompanhar, sendo 6 licitações9 , 11 adesões a atas de registro de preços (Anexo nº

> 9493/2023 e Anexo nº 9495/2023) e para cada órgão/secretaria municipal há um contrato específico que se desdobra em 7 a 9 termos aditivos de atualização contratual. Logo, não há clareza e organização quanto a vigência contratual, procedimentos licitatórios e objetos repetidos.
> 2.6.6. Efeito
> 82. Esse tipo de constatação sugere a realização de despesa em duplicidade, indicativo de dano, colocando incerteza/dúvida sobre a prestação do serviço, tratando-se de irregularidade difícil de solucionar sem existir um controle adequado dos processos de pagamentos.
> 83. Diante da falta de informação que possa esclarecer a duplicidade, entende-se pela necessidade de a Prefeitura fiscalizada adotar medidas administrativas para elucidar o indicativo de dano ao erário observado no controle de execução contratual (Anexo nº 9466/2023).
> 84. Deve reembolsar o erário em função do número de meses em que ocorreu o pagamento pela locação dos veículos listados no Anexo nº 9466/2023 se identificada a vigência simultânea dos contratos.
> 85. Essa providência feita internamente pelo Município serve como etapa preliminar antes da instauração de tomada de contas especial e está regulamentada na Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE, estando o passo a passo nos arts. 3º, 6º e 7º.
> 2.6.7. Proposta de encaminhamento
> 86. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
> a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 10 dias, providências com vistas a apurar o indicativo de dano ao erário observado no controle de execução contratual (Anexo nº 9466/2023), em função da constatação de duplicidade na locação de veículos, devendo instaurar Tomada de Contas Especial caso esgotadas as medidas administrativas para afastamento do eventual dano de acordo com os arts. 3º, 6º e 7º da Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE;
> b. Visando aperfeiçoar o controle da execução contratual das unidades gestoras integrantes do Poder Executivo, propõe-se recomendar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade da criação de um painel de execução contratual para acompanhar a vigência de todos os instrumentos formalizados pela Prefeitura com seus fornecedores e prestadores de serviço, organizando-se por tempo (data), objeto, licitação, contrato, termo aditivo, unidade gestora, ordenador e administrador responsável, fiscal de contrato, credor, valor, entre outros filtros importantes.

Instado a se manifestar, o ente auditado, em suma, alegou que tais veículos não foram utilizados simultaneamente em contratos distintos, mas, sim, que após o encerramento do contrato anterior, alguns veículos passaram a ser utilizados pela nova contratada, conforme descrito abaixo:

> Questiona a unidade técnica acerca da utilização de veículos arrendados de forma simultânea entre vários processos licitatórios, quais sejam:
> a. Pregão Eletrônico nº 05.004/2023;
> b. Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP;
> c. Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP;
> d. Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP;
> e. Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP;
> f. Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP.
> Com efeito, imperioso registrar – de forma a rechaçar a alegação contida na informação exordial - que tais veículos não foram utilizados simultaneamente em contratos distintos, mas, sim, que após o encerramento do contrato anterior, alguns

> veículos passaram a ser utilizados pela nova contratada.
> O fato é que os contratos oriundos do pregão presencial 01.018/2017-PP e 005.004/2018-PPRP já se encontravam encerrados desde o ano de 2022. Portanto, esses veículos não foram utilizados simultaneamente, mais sim, sucessivamente, após finda a contratação anteriormente existente.
> Encerrado o vínculo anterior, tais veículos ficam disponíveis no mercado e nada obsta que sejam novamente contratados – sob qualquer forma e para qualquer destinação que seja – desde de que aceito por seus proprietários.
> Deste modo, a utilização na atual contratação – sob a forma de arrendamento – de alguns dos veículos que teriam sido utilizados na contratação precedente decorre de uma simples e corriqueira situação mercadológica, qual seja, a da busca no mercado de veículos que estejam disponíveis para arrendamento e que se adequem às características do contrato, e, estes, por pura situação de oferta e facilidade de localização em regra são aqueles que já eram arrendados na contratação anterior, e, portanto, que os seus proprietários já se dispunham a esta modalidade de disponibilização do bem
> A razão desta escolha se deve puramente à facilidade de localização e a de definição de valores, uma vez que, repete-se, os proprietários dos veículos já estão familiarizados com o valor e a forma do arrendamento.
> Por fim, mas não menos relevante, urge escandir que inexiste na legislação pátria vedação à utilização de um mesmo veículo, em períodos distintos (como é o caso) por empresas diferentes, não se podendo infligir ao proprietário de um veículo que fora arrendado por uma empresa em determinado ano a limitação de não ter o seu veículo arrendado por outra empresa, em um outro contrato e um outro período, pen de se imiscuir indevidamente na relação comercial das partes (arrendante e arrendatário).
> Deste modo, tem por esclarecida a situação e afastada qualquer modalidade de admoestação na espécie.

No exame final, a SECEX sugeriu a manutenção do achado, com determinação à atual gestão:

> **2.6.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do Ente Auditado**
> 154. Da leitura dos comentários do Ente Auditado, observou-se a discordância quanto ao apontamento feito pela Comissão de Inspeção. O Jurisdicionado explica que a duplicidade identificada no Anexo nº 9466/2023 é decorrente do arrendamento dos veículos em períodos distintos. A justificativa em tela não pode ser acatada, pois não foram apresentadas provas da declaração da Gestão.
> 155. Como forma de evitar a repetição de situações semelhantes, recomenda-se fortemente a adoção do encaminhamento indicado na alínea "b", ou seja, integrar à gestão da Prefeitura uma ferramenta para acompanhar a vigência de todos os instrumentos formalizados pela Administração Pública com seus fornecedores e prestadores de serviço, organizando-se por tempo (data), objeto, licitação, contrato, termo aditivo, unidade gestora, ordenador e administrador responsável, fiscal de contrato, credor, valor, entre outros filtros importantes.
> **2.6.9. Proposta de encaminhamento**
> a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 10 dias, providências com vistas a apurar o indicativo de dano ao erário observado no controle de execução contratual (Anexo nº 9466/2023), em função da constatação de duplicidade na locação de veículos, por meio da instauração de Tomada de Contas Especial, caso esgotadas as medidas administrativas para afastamento do eventual dano de acordo com os arts. 3º, 6º e 7º da Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE;
> b. Visando aperfeiçoar o controle da execução contratual das unidades gestoras integrantes do Poder Executivo, propõe-se recomendar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central

> de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade da criação de um painel de execução contratual para acompanhar a vigência de todos os instrumentos formalizados pela Prefeitura com seus fornecedores e prestadores de serviço, organizando-se por tempo (data), objeto, licitação, contrato, termo aditivo, unidade gestora, ordenador e administrador responsável, fiscal de contrato, credor, valor, entre outros filtros importantes.

No caso, acompanho parcialmente a Unidade Técnica, **divergindo no tocante ao prazo** da proposta de encaminhamento em epígrafe. Explico.

Isso porque, o prazo de 10 dias se mostra desarrazoado, dado os entraves burocráticos e as inúmeras demandas que o município é submetido. Considero 30 dias, prazo razoável em razão de entraves burocráticos, aos quais a administração pública é submetida.

Nesse sentido, fica assim a nova proposta:

> **ACHADO nº 06**
> a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas a apurar o indicativo de dano ao erário observado no controle de execução contratual (Anexo nº 9466/2023), em função da constatação de duplicidade na locação de veículos, por meio da instauração de Tomada de Contas Especial, caso esgotadas as medidas administrativas para afastamento do eventual dano de acordo com os arts. 3º, 6º e 7º da Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE;
> b. Visando aperfeiçoar o controle da execução contratual das unidades gestoras integrantes do Poder Executivo, propõe-se recomendar à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade da criação de um painel de execução contratual para acompanhar a vigência de todos os instrumentos formalizados pela Prefeitura com seus fornecedores e prestadores de serviço, organizando-se por tempo (data), objeto, licitação, contrato, termo aditivo, unidade gestora, ordenador e administrador responsável, fiscal de contrato, credor, valor, entre outros filtros importantes.

13. ACHADO Nº 07 – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A QUANTIDADE DEMANDADA DE AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL NO PROCESSO LICITATÓRIO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01.001/2023 – PERP

Inicialmente a Unidade Técnica solicitou a apresentação de documentos que comprovassem a necessidade no aumento da aquisição de combustíveis, em razão dos fundamentos a seguir:

> **2.7.1. Situação encontrada**
> 87. No Termo de Referência do Pregão Eletrônico Nº 01.001/2023 – PERP (arq. e-TCE nº 9047/2023); para aquisição de combustíveis destinado às diversas Secretarias Municipais de Maranguape, no exercício 2023, com data de abertura em 23.01.2023, observa-se a demanda do seguinte quantitativo de combustíveis, consoante quadro 01.
> Quadro 01 – Quantidade demandada de combustíveis

Item	Especificação	Unidade	Quantidade

01	ALCOOL COMUM	L	221.000
02	GASOLINA COMUM	L	1.130.000
03	ÓLEO DIESEL	L	429.600
		Somatório	1.780.000

Fonte: Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 01.001/2023 - PERP

88. Todavia, o processo administrativo referente ao Pregão Eletrônico nº 01.001/2023-PERP não consta devidamente instruído com justificativa técnica para essa quantidade demandada, nem com a respectiva memória de cálculo utilizada para definição dos quantitativos de cada um dos itens licitados e a demonstração de que estão alinhados aos objetivos concretos da contratação.

89. Chama-se a atenção que houvera um acréscimo de 26 % no total de Litros de combustíveis adquiridos pela Administração Municipal entre os Processos Licitatórios de aquisição de combustíveis dos exercícios financeiros de 2021 (Pregão Eletrônico 01.005/2021–PERP – arq. eTCE nº 9048/2023); e 2023, conforme evidencia a quadro 02:

Quadro 02 – Quantidade total de combustíveis

Especificação	Unid	Aquisição em 2022	Aquisição em 2023	Variação
GASOLINA COMUM	L	904.220	1.130.000	
DIESEL	L	430.400	429.600	
ALCOOL	L	78.520	221.000	
TOTAL	**L**	**1.413.140**	**1780.000**	**+26%**

Fonte: Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 01.001/2023 - PERP e Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 01.005/2021 - PERP

90. Reitera-se que na instrução Processo Administrativo do Pregão Eletrônico nº 01.001/2023 – PERP não consta justificativas técnicas para a quantidade acrescida entre os exercícios financeiros 2021 e 2023, como acréscimos de rotas ou de frota de veículo, tampouco demonstração dos fatos e memória de cálculo empregada para definição dos quantitativos adicionais de cada um dos itens.

91. A Súmula nº 177 do TCU expressa que a quantidade demandada constitui uma das especificações mínimas essenciais à definição do objeto:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

92. A necessidade de existir fundamento para o quantitativo demandado de material no processo de contratação fica ainda mais notória quando se conjuga o teor da Súmula 177 com o disposto nos art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520/200210, art. 15, incisos I e III, e ainda art. 2º, caput e parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/1999.

93. Ademais, o dever de justificar a contratação, no qual se inclui a justificativa da quantidade demandada, decorre diretamente do regime republicano, que pressupõe a adequada fundamentação dos atos administrativos como forma de dar legitimidade à contratação e de possibilitar o controle. Válidos aqui também aspectos dos princípios da administração pública previstos no art. 37, caput, da CRFB/1988, sendo a necessidade de justificativa dos quantitativos demandados decorrente do princípio da legalidade, moralidade e eficiência, que devem nortear todas as contratações públicas.

94. Convém ressaltar, ademais, que, por força do art. 15, §7º, II, da Lei nº

8.666/1993, a Administração deve assegurar que as quantidades a serem adquiridas guardem coerência com as estimativas de consumo/utilização prováveis e sejam obtidas mediante adequada técnica quantitativa de estimação, sendo a justificativa dos quantitativos demandados um meio que possibilita a verificação da conformidade junto desse dispositivo legal.
95. Por fim, registra-se que a jurisprudência do TCU vem reprimindo a inexistência de justificativa para a quantidade demandada em contratações públicas:
Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos (Acórdão nº 2459/2021-Plenário).
2.7.2. Objeto
96. Processo Administrativo referente ao Pregão Eletrônico nº 001.001/2023-PERP. Contratos Administrativos decorrentes do Pregão Presencial nº 001.001/2023-PERP.
2.7.3. Critério
97. Lei nº 10.520/2002; art. 3º, incs. I e III; Lei nº 9.784/1999; art. 2º, caput e parágrafo único, inc. VII; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: art. 37, caput; Lei nº 8.666/1993; art. 15, §7º, inc. II; Instrução Normativa SCL nº 04/2021; e Acórdão nº 2459/2021-TCU
2.7.4. Evidências
98. Processo Administrativo referente ao Pregão Eletrônico nº 001.001/2023-PERP. Contratos Administrativos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 001.001/2023-PERP.
2.7.5. Causas
99. Essa situação pode decorrer do inadequado planejamento da contratação e ainda da ausência de controles internos e procedimentos estabelecidos que auxiliem a escorreita instrução do processo de contratação.
100. O planejamento do quantitativo de combustíveis a serem adquiridos em consonância com a necessidade concreta e os objetivos pretendidos faz parte do planejamento da contratação.
2.7.6. Efeitos
101. A ausência de adequado planejamento da contratação para fins de identificação dos quantitativos necessários de combustíveis, pode resultar em definição de quantidades insuficientes, dando ensejo a celebração de aditivos e pode ainda prejudicar o atendimento às necessidades da administração.
102. Ademais, se previsto em quantidades excessivas, pode incorrer ofensa direta ao princípio da eficiência e até em danos ao erário.
2.7.7. Proposta de encaminhamento
103. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
a. Dar ciência à Administração Municipal de Maranguape sobre a ausência de justificativa para a quantidade demandada de combustível, identificada nos Processos Administrativos ref. ao Pregão Eletrônico nº 01.001/2023 - PERP, o que viola o disposto nos art. 3º, incs. I e III, da Lei nº 10.520/2002, art. 2º, caput e parágrafo único, inc. VII, da Lei nº 9.784/1999, art. 15, §7º, inc. VII, da Lei nº 8.666/1993 e art. 37, caput, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com vistas à adoção de providências internas que previnam ocorrências semelhantes.
b. Determinar à Procuradoria Jurídica do Município, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que não promova a aditivação dos contratos de aquisição de combustíveis oriundos do Pregão Presencial nº 01.001/2023-PERP, e que elabore os Termos de Referência dos futuros procedimentos licitatórios de maneira precisa, detalhada e justificada para a quantidade demandada de combustível para cada Ente Municipal.

Em sua oportunidade, o Ente Auditado apresentou as seguintes alegações:

Alegou a equipe de inspeção que o processo administrativo do Pregão Eletrônico Nº 01.001/2023-PERP não se achava devidamente instruído, com a justificativa técnica para a quantidade demandada, nem com a respectiva memória de cálculo utilizada para a definição dos quantitativos de cada um dos itens licitados.

Além disso, relatou também o órgão técnico que teriam sido supostamente "adquiridos" em 2023 quantidade superior em 26% (vinte e seis por cento) do que teria sido "adquirido" no ano de 2022.

De proêmio cabe destacar que a licitação Nº 01.001/2023-PERP foi realizada através de SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

Como já dito no item 02 (subitem 2.2) dessa peça, esse sistema de contratação possui regramento próprio, tanto a nível federal, quanto no âmbito municipal, o qual deve ser seguido pelos órgãos, e dentre os requisitos prévios para a realização do procedimento licitatório não está a justificativa e memória de cálculo das quantidades a serem licitadas.

Até porque como um dos principais fundamentos para realização de licitação pela sistemática do REGISTROS DE PREÇO é a impossibilidade de definição prévia do quantitativo exato a ser contratado.

Isso ocorre porque, segundo o § 4º do art. 15 da Lei nº 8.666/1993, a realização de um registro de preços não obriga a administração a proceder a contratação dos quantitativos licitados e registrados:

"(...) existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir".

Sendo assim, o sistema de registro de preços permite que a Administração, na medida em que sua demanda se apresente, convoque o particular para celebrar as contratações na exata medida do seu interesse, sem a obrigatoriedade de contratar ou consumir a totalidade dos quantitativos registrados.

Considerando que as situações que usualmente conduzem à adoção do sistema de registro de preços são marcadas pela imprevisibilidade quanto ao momento e/ou ao quantitativo a ser consumido, tem-se que a regra é que não haja indicação do quantitativo mínimo do objeto a ser adquirido pela Administração.

Sabe-se que nas licitações convencionais, a Administração obriga-se a contratar a totalidade do objeto, na exata conformidade dos quantitativos fixados na licitação, não havendo essa permissibilidade de contratação ou não do objeto.

Assim, no sistema de contratação convencional, por exemplo, se a Administração licitou 100.000 litros de gasolina, uma vez transcorrido o feito regular e validamente, a administração assumiu o compromisso de contratar a integralidade do combustível licitado.

De modo diverso ocorre nas licitações para registro de preços, nas quais A ADMINISTRAÇÃO NÃO ESTÁ OBRIGADA A CONTRATAR O OBJETO LICITADO, quer na sua totalidade, quer parcialmente. Logo, os bens e serviços registrados tem apenas uma mera expectativa de contratação pela administração.

Portanto, é perfeitamente possível - e não é raro - ocorrer situação na qual o item licitado sequer venha a ser contratado pela administração ou não o seja na sua totalidade.

Assim, repita-se, nas licitações para registro de preços não há a obrigatoriedade de realização de estudos para definição pormenorizada dos quantitativos, na medida em que, uma das hipóteses autorizadoras da utilização desse sistema, conforme preconiza o inciso IV do art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013, é exatamente a impossibilidade de se prever o quantitativo a ser demandado pela Administração, cuja transcrição segue abaixo:

"Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I – quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II – quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III – quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração".

Da mesma forma prevê o art. 3º, do Decreto Municipal Nº 6.448/2016:

Art. 2º- Poderá ser adotado o SRP nas seguintes hipóteses:
I- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
II- quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, contratação de serviços rotineiros, inclusive os de engenharia, e obras rotineiras sem grandes complexidades técnicas;
III- quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
IV- quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.
Quando a Lei dispõe que dos autos do procedimento de pregão com sistema de aquisição convencional devem constar a justificativa das definições e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, é porque na fase de execução há o compromisso de contratação de todos os quantitativos licitados.
Todavia, no sistema de registro de preços, isso não ocorre, vigorando uma relevante flexibilidade que permite à administração, inclusive, nem mesmo contratar qualquer quantitativo dentre o licitado
Portanto, entender que para a realização de um registro de preços seria necessário proceder-se a um levantamento minucioso das quantidades, inclusive com memórias de cálculo seria o mesmo que suprimir o direito dos entes públicos de realizarem licitação pela via do registro de preços, pois nesse sistema se permite que o ente realize licitação quando não souber de antemão o quantitativo a ser licitado do Decreto Federal nº 7.892/2013 e do Decreto Municipal Nº 6.448/2016.
Além disso, há que se destacar que a aquisição de combustíveis não se trata de uma contratação inédita para a municipalidade, ao contrário, cuida-se de um objeto usual e bastante rotineiro, permitindo, assim, a Administração definir o objeto de forma quantitativa e qualitativa dentro do histórico das licitações anteriores, cujas contratações atenderam ao interesse público.
Oportuno registrar, ainda, que os processos licitatórios realizados pela atual gestão apresentam todos os documentos legalmente exigidos para o seu processamento, destacando-se em especial as seguintes peças: Estudo Técnico Preliminar, Pesquisa de Mercado, Mapa Comparativo de Preços e Termo de Referência.
No tocante aos quantitativos dos itens licitados, os mesmos foram levantados por cada uma das Secretarias demandantes, as quais detém informações acerca do histórico de contratação para o mesmo objeto em períodos antecedentes, de modo que as quantidades e as características dos veículos refletiram, além do histórico de consumo dos bens adquiridos anteriormente, ainda um percentual relativo à expectativa de demanda futura.
Assim, os quantitativos e especificações definidos nos processos licitatórios analisados decorreram de estudos e levantamentos das áreas demandantes, considerando as contratações pretéritas realizadas pelas unidades gestoras e as necessidades verificadas ao longo dos anos.
Desta forma, os dados informados na licitação gozam de confiabilidade, restando cumprida a finalidade da norma disposta no inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520/2002, pois o que se pretende, em última análise, é que os dados lançados no processo sejam confiáveis.
É importante ressaltar que essa confiabilidade foi observada no caso em exame, e qualquer variação de consumo existente entre os quantitativos licitados e aqueles efetivamente contratados é própria e natural das licitações para registro de preços.
Como se não bastasse, mesmo que se tratassem de procedimentos convencionais de contratação, ainda assim a administração teria cumprido o comando legal, pois a lei assim dispõe:
Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com

> fixação dos prazos para fornecimento;
> II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
> III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e
> No caso em baila, em todos os processos analisados a autoridade procedeu à justificativa da necessidade da contratação da locação de veículos, bem como definiu o objeto de forma precisa e clara, que se basearam nas especificações e quantidades que já vinham sendo utilizadas pela administração nos contratos que antecederam às licitações ora analisadas.
> Veja-se, por exemplo, que alguns contratos oriundos do Pregão 01.005/2021- PERP 3 tiveram aditivo de acréscimo dentro dos 25% (vinte e cinco por cento) de quantidades nos termos do art. 65, §1º da Lei Federal Nº 8.666/93, o que logicamente, levou as unidades gestoras a estimarem quantitativo maior para o próximo certame.
> Como se não bastasse, as contratações realizadas vêm atendendo suficientemente ao interesse público, uma vez que os bens estão sendo fornecidos a contento, atendendo às especificações contidas nos editais e nos termos de contrato. Até porque, essas quantidades contratadas são fruto da experiência e da rotina administrativa que vêm sendo mantidas ao longo dos anos pela administração, somente sendo alteradas, na medida em que verificada uma nova demanda ou necessidade que provoque a modificação.
> Em relação à diferença apontada entre as quantidades constantes da licitação 01.005/2021-PERP e 01.001/2023-PERP, é importante registrar que o dado apontado no quadro 02 – quantidade total de combustível (fls. 29 do Relatório Preliminar) não reflete a quantidade de combustível de efetivamente adquirida, mas tão somente a quantidade licitada, sob o sistema de registro de preços, não importando, nem mesmo em compromisso de aquisição.
> Além disso, na primeira licitação, realizada no início da gestão, não havia sido contemplada a secretaria de esporte e juventude, a qual somente participou do processo 01.001/2023-PERP.
> Outrossim, a unidade técnica não levou em consideração os acréscimos quantitativos realizados sobre os contratos do pregão 01.005/2021-PERP.
> Por fim, deve ser ressaltado que há o natural crescimento da oferta de serviços público disponibilizados à população, que impacta diretamente no consequente aumento da quantidade de combustível a ser utilizado.
> Quadra ressaltar que os quantitativos foram previstos no edital de forma clara, permitindo aos licitantes formularem propostas válidas, as quais foram mantidas durante todo o curso da execução contratual, inclusive quanto aos preços, inexistindo qualquer prejuízo para os licitantes e para a Administração.
> Portanto, entende a defesa que não remanesce qualquer irregularidade quanto a este tópico.

Após análise da manifestação da Administração, a Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I, por meio do Relatório Final nº 138/2023, sugeriu a manutenção da determinação, nos seguintes termos:

> **2.7.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do ente auditado**
> 174. Este Corpo Técnico reitera os comentários expostos no item 2.2, razão pela qual mantém a falha deste achado.

Por fim, os técnicos concluíram por expedir a seguinte determinação:

> 2.7.9. Proposta de encaminhamento
> 175. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
> a. Dar ciência à Administração Municipal de Maranguape sobre a ausência de justificativa para a quantidade demandada de combustível, identificada nos Processos Administrativos ref. ao Pregão Eletrônico nº 01.001/2023 - PERP, o que viola o disposto nos art. 3º, incs. I e III, da Lei nº 10.520/2002, art. 2º, caput e parágrafo único, inc. VII, da Lei nº 9.784/1999, art. 15, §7º, inc. VII, da Lei nº 8.666/1993 e art. 37, caput, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com vistas à adoção de providências internas que previnam ocorrências semelhantes.
> b. Determinar à Procuradoria Jurídica do Município, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que não promova a aditivação dos contratos de aquisição de combustíveis oriundos do Pregão Presencial nº 01.001/2023-PERP, e que elabore os Termos de Referência dos futuros procedimentos licitatórios de maneira precisa, detalhada e justificada para a quantidade demandada de combustível para cada órgão Municipal.

No caso, verifica-se que os processos de compra de combustíveis não possuem individualização quanto as necessidades dos respectivos entes municipais, o que dificulta na fiscalização e na aferição de necessidade ou não dos referidos quantitativos.

Desse modo, acolho *in totum* a proposta sugerida pelo Corpo Técnico.

14. ACHADO Nº 09 – INEFICIÊNCIA DO CONTROLE DOS ABASTECIMENTOS DOS VEÍCULOS

A Secretaria de Controle Externo observou que são ineficientes os meios como é feita a gestão dos abastecimentos, senão vejamos:

> 2.9.1. Situação Encontrada
> 191. Inicialmente, é importante frisar que o controle interno desempenha um papel crucial na promoção da transparência, integridade e eficiência das operações de uma entidade, seja pública ou privada. Assim, por meio de um sistema adequado de controle interno, é possível mitigar riscos, identificar irregularidades, salvaguardar ativos e garantir o cumprimento das leis e regulamentos vigentes.
> 192. Ademais, um controle interno eficiente proporciona uma estrutura sólida para a gestão e governança das atividades organizacionais e contribui para a prevenção de fraudes, erros e desvios, assegurando a confiabilidade das informações financeiras e operacionais.
> 193. Ao estabelecer procedimentos e controles internos robustos, uma entidade demonstra seu compromisso com a efetividade, a eficiência e a responsabilidade na condução de suas atividades, promovendo, também, a confiança da sociedade e dos órgãos de controle externo, que esperam que o ente público opere de forma ética e em conformidade com as normas estabelecidas.
> 194. Os Abastecimentos de combustíveis dos veículos da frota municipal são autorizados pelo respectivo fiscal do Contrato de aquisição de combustível através de uma guia de autorização ((arq. e-TCE nº 9352/2023); e, após serem efetuados os abastecimentos, são registrados no Banco de Dados do sistema de controle, tendo como base as guias de autorização do Fiscal e os relatórios gerenciais do posto de combustível.
> 195. Os servidores designados para fiscalizar os contratos de aquisição de combustíveis de acordo com as portarias municipais apresentadas (arq. e-TCE nº 9356/2023) são João Lima Martins, Marcos Vinícius da Silva Dias, Carlos Eduardo Dias Abreu, José Fábio Freitas de Sousa e Maria de Fátima Lima de Sousa.
> 196. Do Sistema de controle são gerados os relatórios mensais de abastecimentos por Unidade Gestora, que servirão como base para a liquidação das aquisições de combustíveis. Os relatórios são assinados pelo respectivo ordenador da Defesa e

pelo Respectivo responsável pelo controle de combustível.

197. Ademais, analisando-se os relatórios extraídos no sistema de abastecimento (arq. e-TCE nº 9352/2023) observa-se a ausência do controle da quilometragem em diversos veículos, haja vista que não há o registro do hodômetro e, consequentemente, não há registro da quantidade de quilômetros percorrida pelo veículo entre os abastecimentos.

198. Verificou-se que os ordenadores de despesas não têm o controle do que é abastecido, ficando a cargo apenas do responsável, que abastece conforme a demanda já programada, mas sempre sob sua responsabilidade exclusiva. Se há falha no abastecimento, os secretários não são capazes de identificar, pois não existe um efetivo controle da quilometragem percorrida pelo veículo, bem como do consumo médio de combustível do automóvel entre os abastecimentos.

199. Outrossim, conforme já discriminado no achado anterior, constatou-se que em 2023, houvera diversos abastecimentos em veículos que não fazem parte da frota oficial do Município.

200. Portanto, depreende-se a inefetividade do controle interno no tocante ao abastecimento dos veículos, impedindo, dentre outros, que o Ente comprove a necessidade do consumo para fins de uso público, conforme destaca a IN TCM/CE nº 1/2017, que já citava o padrão mínimo a ser seguido pelas áreas e objeto de controle:

ANEXO ÚNICO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2017

Padrão mínimo a ser seguido pelas áreas e objetos de controle que entes municipais deverão seguir, quando da estruturação dos controles internos, os seguintes padrões mínimos para cada área e objeto de controle, nos termos do previsto no art. 12 da Instrução Normativa nº 01/2017:

(…)

Bens Patrimoniais

(…)

q) verificar a existência de autorizações para abastecimento e implantação/substituição de equipamentos, relativamente a veículos;

r) verificar a existência de mapas de controle dos gastos com cada veículo, evidenciando quilometragens e consumo de combustíveis e lubrificantes;

201. Isto posto, verifica-se irregularidade nos procedimentos de abastecimentos dos veículos no Município de Maranguape, demonstrando relevantes falhas no controle interno.

2.9.2. Objeto

202. O objeto em análise é composto pela execução dos objetos dos contratos de aquisição de combustíveis

2.9.3. Critério

203. O parâmetro indicado para correção do objeto está previsto nos referenciais e legislação postos a seguir:

a. A Constituição Federal de 1988, no artigo 70 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74 da Constituição Federal diz que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

b. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), também trata nos artigos 54 e 59 da importância do controle interno na fiscalização de referida lei e na elaboração do Relatório de Gestão Fiscal RGF;
c. A Instrução Normativa nº 01/2017 do TCM dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, estabelecendo normas e diretrizes que devem servir de marco referencial para a criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo nos Municípios do Estado do Ceará.

2.9.4. Evidências

204. Relatório de despesas de combustíveis inseridos nos processos de pagamentos de aquisições de combustíveis; Autorizações de abastecimentos apresentadas à comissão de Inspeção; e Relações de veículos próprios e locados em 2023.

2.9.5. Causas

205. Consumo de combustível, pelos veículos de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Maranguape, sem aferição das distâncias percorridas, de registros de deslocamentos ou frequência de condutores; Descontrole da relação dos veículos para a abastecimento.

2.9.6. Efeitos

206. Risco de onerosidade indevida ao Ente, diante do consumo de combustível, com confusão patrimonial, entre o serviço público realizado e o uso para fins particulares.

207. Risco na contratação indevida da quantidade a ser adquirida, haja vista não ter o controle das distâncias percorridas, assim como o descontrole dos carros para abastecimento.

2.9.7. Síntese dos comentários do ente auditado

208. O ente auditado alega que o controle de quilometragem só não ocorre nas situações em que os veículos são abastecidos através de Portarias concessivas de Quotas de combustíveis, e que em Geral, os Ordenadores têm a possibilidade de controlar o consumo de combustíveis dos veículos através do monitoramento do sistema de informática, das segundas vias dos canhotos de abastecimento, das notas fiscais, sendo possível, segundo suas palavras, verificar com clareza a quantidade de combustível utilizada por cada veículo.

2.9.8. Opinião da Unidade Técnica sobre os comentários do ente auditado

209. Essa Unidade Técnica discorda dos argumentos ofertados por entender que o registro do odômetro, além de ser citado na Instrução Normativa nº 01/2017, como um padrão mínimo de controle, é uma prática importante na fiscalização de consumo de combustível de TODOS os veículos abastecidos pelo Poder Público e serve para diversas finalidades, principalmente para acompanhar o consumo de combustível e ajudar a gerenciar os custos de operação do veículo.

210. Aqui estão algumas das principais razões pelas quais o registro do odômetro é importante no controle:
a. Cálculo de Consumo: Ao registrar a quilometragem inicial e final de uma viagem, você pode calcular a quilometragem percorrida durante essa viagem. Combinado com a quantidade de combustível consumida durante a viagem, você pode calcular o consumo de combustível, o que é fundamental para entender o desempenho do seu veículo em termos de eficiência de combustível.
b. Identificação de Problemas: O registro do odômetro permite que você identifique problemas de eficiência de combustível.
c. Planejamento Financeiro: Saber quanto você está gastando em combustível é importante para o planejamento financeiro. O registro do odômetro permite que você acompanhe os gastos com combustível ao longo do tempo e, assim, ajuste o orçamento de acordo.

211. Em resumo, o registro do odômetro desempenha um papel fundamental no controle de combustível, ajudando os proprietários de veículos a monitorar o consumo de combustível, identificar problemas, planejar financeiramente e manter o veículo em boas condições de funcionamento.

> 212. Dessa forma, esta Unidade Técnica entende que a irregularidade permanece.
> 2.9.9. Proposta de encaminhamento
> 213. Como propostas de encaminhamento, têm-se:
> a. Determinar à Prefeitura Municipal de Maranguape, através de sua Procuradoria Jurídica, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que promova, no prazo de até 60 dias, a implementação de controles internos, através de normativos, treinamentos e segregação de funções, nos processos de aquisição de combustíveis, utilização, manutenção e abastecimento de veículos, contendo no mínimo registros de deslocamentos (uso) dos veículos, frequência de condutores, quilometragem, amparados nos hodômetros dos veículos e registros de abastecimentos que suportem os processos de liquidação e pagamento, de modo a prevenir irregularidades semelhantes.

Assiste razão a unidade técnica.

Desse modo, acolho *in totum* a proposta sugerida pelo Corpo Técnico.

Diante dessas considerações, em harmonia com o Órgão de Instrução, entendo por determinar à Prefeitura de Maranguape nos termos acima delineados.

16. ISSO POSTO, e por tudo mais que dos autos constam, **voto** por:

1 – DETERMINAR, ratificando parcialmente a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica resultante da Inspeção realizada, nos seguintes termos:

1.1 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 1:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que prossiga, no prazo de até 30 dias, com as providências tendentes a implementar o controle de uso dos veículos próprios e locados integrantes da frota municipal, em atenção à Instrução Normativa nº 01/2023 do Município de Maranguape-CE e consoante jurisprudência do TCU, item 9.2.1 do Acórdão nº 3.161/2008 - 2ª Câmara e item 1.3.2 do Acórdão nº 2.127/2009 - 1ª Câmara;

B. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade de realização de uma auditoria interna nos processos de despesas de locação de veículos de duas unidades gestoras, sob sua escolha, com duração de 6 meses, com o objetivo de avaliar a implementação do diário de bordo com as informações básicas de itinerário, data, horário, hodômetros de início e fim, pessoa jurídica ou física prestadora do serviço, motorista responsável, unidade gestora a qual o veículo é vinculado, placa e tipo de veículo, relação de passageiros ou designação da carga transportada, especificação do contrato e valor R$ e a licitação da qual é proveniente.

1.2 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 2:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49

da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à revisão dos contratos de locação de veículos mediante o levantamento e verificação detalhada da real necessidade desses equipamentos no intuito de comprovar a este Tribunal de Contas a adequação quantitativa e qualitativa dos Termos de Referência decorrentes do Pregão Eletrônico nº 05.004/2023, Pregão Eletrônico nº 01.018/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.019/2022 PERP, Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, Pregão Presencial nº 05.004/2018-PPRP, Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP;

B. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de promover novas licitações sem justificar cabalmente as opções quantitativas e qualitativas que levam à definição do Termo de Referência, de maneira que em futuras oportunidades sejam devidamente motivados os quantitativos de veículos licitados, suas características distintivas (popular, sedan, camioneta, caminhão ônibus etc.), quais as tarefas/demandas dependem desse tipo de deslocamento e quais as políticas públicas almejadas, percursos autorizados, o levantamento para transportar quantos passageiros, quem são eles, a natureza da atividade, e a lotação dos possíveis servidores a serem transportados, uma vez que o Pregão Eletrônico nº 21.20.04/PE e o Pregão Eletrônico nº 23.01.05/PE violaram diversos dispositivos legais na forma do art. 3º inciso III da Lei nº 10.520/2002, combinado com o art. 6º, inciso IX, alíneas a, b e c, o art. 40, incisos XVI e XVII e §2º, incisos I e IV, ambos da Lei nº 8.666/1993.

1.3 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 3:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas à identificação visual da natureza pública dos veículos oficiais (próprios e locados), por estar em desacordo com o art. 37 caput da Constituição Federal de 1988 (CF/88), relativamente à impessoalidade;

B. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 60 dias, providências com vistas a disciplinar a aquisição, locação e uso de veículos oficiais pelos órgãos do Poder Executivo Municipal, sugerindo-se como modelo de boa prática a Resolução nº 83/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

1.4 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 4:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas à correção das falhas na execução do serviço de locação de veículos para a frota municipais detectadas no item 2.4.8 deste Relatório Final, em especiais relacionadas à caracterização/fardamento dos seus motoristas, devendo também acostar os contratos de arrendamento e a relação atualizada dos motoristas aos processos de pagamento;

B. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Pregão Presencial nº 01.018/2017-PP por conterem cláusula de subcontratação parcial de até 80%, limite considerado violador do regime dos contratos públicos, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae);

C. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prever em futuras licitações dispositivos autorizador de subcontratação parcial acima de 50% do objeto, por violar a regra basilar do contrato administrativo, cuja natureza é personalíssima (intuitu personae), a qual obriga o contratado à execução direta dos serviços;

D. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 90 dias, providências com vistas a instaurar Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, responsáveis e quantificação de possível dano ao erário proveniente da subcontratação total do serviço de locação de veículos para frota municipal prestado pelo credor VIVA Serviços e Transportes Ltda. (CNPJ nº 20.346.800/0001-76) adjudicado por meio do Pregão Eletrônico nº 01.023/2021-PERP, cuja averiguação pode ser viabilizada mediante o confronto entre o valor previsto em contrato e o valor registrado nos instrumentos de arrendamento de veículo (subcontratos), apresentando ao Tribunal o resultado do processo.

1.5 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 5:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes das licitações examinadas no achado 05 uma vez que a indicação prévia da composição analítica dos custos, durante a fase interna da licitação, é condição necessária para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação (art. 65 inciso I alínea "d" combinado com §6º), dado que na omissão de discriminação dos custos, não haveria como arguir eventual realinhamento de preços para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente;

B. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que passe a constar em futuras licitações para locação de veículos, incluindo-se a modalidade pregão, a elaboração de planejamento regular que contemple orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários à luz do que estabelece o art. 7º, §2º, inciso II e o art. 40 inciso X e §2º inciso II da Lei nº 8.666/1993 e a exemplo do que já ocorre no art. 8º inciso II do Decreto nº 3.555/2000 e no art. 9º, §2º do Decreto nº 5.450/2005.

1.6 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 6:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que adote, no prazo de até 30 dias, providências com vistas a apurar o indicativo de dano ao erário observado no controle de execução contratual (Anexo nº 9466/2023), em função da constatação de duplicidade na locação de veículos, por meio da instauração de Tomada de Contas Especial, caso esgotadas as medidas administrativas para afastamento do eventual dano de acordo com os arts. 3º, 6º e 7º da Instrução Normativa nº 03/2017 do TCE;

B. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Maranguape-CE, por intermédio de sua Procuradoria Jurídica e de seu órgão central de controle interno, com fundamento no art. 7º da Nota Técnica SECEX nº 05/2019, que avalie a conveniência e a oportunidade da criação de um painel de execução contratual para acompanhar a vigência de todos os instrumentos formalizados pela Prefeitura com seus fornecedores e prestadores de serviço, organizando-se por tempo (data), objeto, licitação, contrato, termo aditivo, unidade gestora, ordenador e administrador responsável, fiscal de contrato, credor, valor, entre outros filtros importantes.

1.7 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 7:

A. DAR CIÊNCIA à Administração Municipal de Maranguape sobre a ausência de justificativa para a quantidade demandada de combustível, identificada nos Processos Administrativos referente ao Pregão Eletrônico nº 01.001/2023 - PERP, o que viola o disposto nos art. 3º, incisos I e III, da Lei nº 10.520/2002, art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, art. 15, §7º, inciso VII, da Lei nº 8.666/1993 e art. 37, caput, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com vistas à adoção de providências internas que previnam ocorrências semelhantes.

B. DETERMINAR à Procuradoria Jurídica do Município, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que não promova a aditivação dos contratos de aquisição de combustíveis oriundos do Pregão Presencial nº 01.001/2023-PERP, e que elabore os Termos de Referência dos futuros procedimentos licitatórios de maneira precisa, detalhada e justificada para a quantidade demandada de combustível para cada órgão Municipal.

1.9 – EM RELAÇÃO AO ACHADO 9:

A. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Maranguape, através de sua Procuradoria Jurídica, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que promova, no prazo de até 60 dias, a implementação de controles internos, através de normativos, treinamentos e segregação de funções, nos processos de aquisição de combustíveis, utilização, manutenção e abastecimento de veículos, contendo no mínimo registros de deslocamentos (uso) dos veículos, frequência de condutores, quilometragem, amparados nos hodômetros dos veículos e registros de abastecimentos que suportem os processos de liquidação e pagamento, de modo a prevenir irregularidades semelhantes.

2) NOTIFICAR os gestores responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, com as determinações e recomendações expedidas, que:

2.1) a reincidência no descumprimento de determinação deste Tribunal poderá ensejar a aplicação da multa prevista no inciso VIII, do art. 62, da Lei nº 12.509/1993;

2.2) as recomendações e/ou determinações alcançam o gestor e seus sucessores, inclusive em caso de reestruturação administrativa;

3) DETERMINAR, após o cumprimento do prazo fixado, o retorno do presente processo à Unidade Técnica para fins de verificação do atendimento às deliberações;

4) ARQUIVAR os presentes autos, após a verificação do atendimento das determinações e recomendações. **É como voto.**

Fortaleza, aos 24 de junho de 2024.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA