

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**

**REPRESENTAÇÃO COM**  
**PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 42 DO RITCE<sup>1</sup>)**

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Procurador que esta subscreve, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/1995, vem apresentar **REPRESENTAÇÃO** a esta e. Corte de Contas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

### **1. Dos Fatos**

A presente Representação fundamenta-se em análise realizada no Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01<sup>2</sup>, do tipo “**maior desconto**”, cujo objeto consiste na “manutenção preventiva e corretiva com aquisição de peças automotivas novas, originais ou de linha de montagem, com respectivas garantias, destinadas a frota de veículos das diversas Secretarias do Município de Miraíma/CE”.

**O valor global estimado é de R\$ 2.111.000,00 (dois milhões, cento e onze mil reais). A sessão está prevista para ocorrer no dia 13/1/2025, às 9:00h.**

Após análise do processo administrativo, em síntese, verificou-se que os moldes da presente contratação tornam a administração substancialmente vulnerável, apresentando risco de dano ao erário municipal, **dada a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários para as peças que serão adquiridas durante a execução contratual (itens 4, 5 e 6).**

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa da regular aplicação do erário municipal, este Órgão Ministerial vem requerer a este Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas pertinentes para apuração desses indícios de irregularidades.

<sup>1</sup> Art. 42. Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e existindo prova inequívoca, o relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medidas cautelares, na forma estabelecida na Lei Orgânica.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/242045/licit/173937>>. Acesso em: 10/01/2024.

## 2. Fundamentação

Inicialmente, cabe destacar que a imprevisibilidade do quantitativo específico necessário ao atendimento das necessidades da administração é intrínseca ao objeto do certame em questão (aquisição de peças para manutenção corretiva/preventiva de veículos), de modo que usualmente é adotado o Sistema do Registro de Preços (SRP) nesse modelo de contratação.<sup>3</sup>

Ocorre que, compulsando o edital do Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01, verifica-se que não há menção expressa ao SRP. No mesmo sentido, consta a informação no Portal Nacional de Contratações Públicas<sup>4</sup> de que o certame **não** adotou o Registro de Preços<sup>5</sup>. Por outro lado, a minuta de contrato (item 5.3) dispõe que **o valor contratual será “meramente estimativo”, dado que “os pagamentos devidos ao contratado dependerão os quantitativos efetivamente fornecidos”**.

De todo modo, ainda que não tenha sido adotado o SRP, este Órgão Ministerial identificou que o procedimento licitatório lançado pela Prefeitura Municipal de Miraíma contempla violações aos dispositivos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme passa a expor.

Os arts. 6º, 11, 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021 dispõem acerca do Termo de Referência, dos objetivos do procedimento licitatório e do Estudo Técnico Preliminar da seguinte forma:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

i) estimativas do valor da contratação, **acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos**, que devem constar de documento separado e classificado;

(...)

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

**III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;**"

<sup>3</sup> Cite-se, exemplificadamente, o recente certame lançado pela Prefeitura de Meruoca: <<https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/231309/licit/>>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://pncp.gov.br/app/editais/10517563000105/2024/56>>. Acesso em: 10/1/2025.

<sup>5</sup> Cabe destacar que, ainda que o PE nº 2024.04.11.01 tivesse adotado o SRP, o certame teria violado o inciso V e o §1º do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, já que no certame em questão não há: i) previsão editalícia acerca dos preços unitários máximos que poderão ser praticados pela contratada, tampouco qualquer tabela de referência para fixação dos referidos valores; ii) tabela de preços para incidência do desconto ofertado pelas licitantes.

(...)

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

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

IV - o orçamento estimado, **com as composições dos preços utilizados para sua formação;**

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

(...)

Art. 23. **O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.”

No caso do Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01, a estimativa do valor da contratação **não** veio acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculos e dos documentos que lhe dão suporte, em afronta aos arts. 6º, XXXIII, “i” e 18, VI, da Lei de Licitações e Contratos.

Do mesmo modo, não constam no orçamento estimado as composições dos preços utilizados para sua formação, impossibilitando a verificação de que seu valor é compatível com os valores praticados no mercado, nos termos dos arts. 18, IV e 23 da Lei nº 14.133/2021.

Em verdade, o certame adotou o critério de **maior desconto** sobre a despesa estimada pela Administração para os serviços de manutenção e para a aquisição de peças de veículos de diversas unidades administrativas, no **valor global estimado de R\$ 2.111.000,00**, conforme item 2.1, 2.2 e 3.2 do Termo de Referência.

Não se desconhece que a Lei nº 14.133/21 (art. 34, §2º) positivou expressamente a possibilidade da adoção do maior desconto como critério de julgamento, além de ter estabelecido que a valor de referência será o preço global fixado no edital de licitação.

Ocorre que nem sempre é possível para a administração pública fixar preço global exato em edital. Nesses casos, Joel de Menezes Biebuhr esclarece que:

“Sem embargo, não se deve interpretar o §2º do artigo 34 da Lei nº 14.133/2021 como se o único modo de obter o maior desconto fosse com a fixação do preço global no edital. **Sucedee que essa maneira não é a mais adequada nas situações em que a Administração não tem condições de definir os objetos e seus respectivos quantitativos, a exemplo do que ocorre na contratação de peças para veículos e equipamentos em geral.**

Também não se encaixa quando os potenciais licitantes atuam na condição de intermediários em objetos sujeitos a mercados dinâmicos, sem poder para compor preços dos produtos que repassam à Administração, restando-lhes se diferenciar, competitivamente, por meio de descontos incidentes sobre as comissões recebidas pelas vendas efetuadas.

**No critério de julgamento de maior desconto, portanto, deve-se admitir que o edital seja acompanhado de tabela de preços, própria da Administração ou de terceiro, a qual embasa os preços fixados no edital, sobre os quais os descontos devem ser apresentados. Nesses casos, o vencedor da licitação deve ser o licitante que apresentar o maior desconto a ser aplicado linearmente sobre a tabela e atender às demais condições do edital, o que corresponde às práticas usuais da Administração.”<sup>6</sup>**

Com efeito, nesse modelo de contratação, é necessário que os gestores adotem precauções adicionais durante a instrução do procedimento licitatório, dadas as dificuldades na fixação do preço global exato em edital.

Na espécie, a administração municipal distribuiu os veículos das unidades administrativas em três categorias (pequeno porte, grande porte e máquinas pesadas) e dividiu a contratação em serviços de manutenção (itens 1, 2 e 3, totalizando o valor de R\$ 535.000,00) e **aquisição de peças automotivas (itens 4, 5 e 6, totalizando o valor de R\$ 1.576.000,00).**

**No caso dos serviços de manutenção (itens 1, 2 e 3), os valores do homem/hora definidos no edital (R\$ 232,67 para veículos de pequeno porte, R\$ 273,33 para veículos de grande porte, e R\$ 305,00 para máquinas pesadas) servem como parâmetro para incidência do desconto ofertado pelo licitante. Por outro lado, para a aquisição de peças automotivas (itens 4, 5 e 6), o licitante deverá apresentar percentual de desconto sobre a despesa estimada pela administração com o fornecimento de peças para os veículos de diversas secretarias do município durante a execução contratual.**

Nesse sentido, constata-se que no edital do Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01 **não há previsão editalícia acerca dos preços unitários máximos (das peças)** que poderão ser praticados pela contratada, tampouco qualquer tabela de referência para fixação dos valores dos itens que serão adquiridos durante a execução contratual.

Dito de outro modo, verificou-se que o referido edital está **desacompanhando de critérios suficientes de aceitabilidade de preços unitários para as peças que serão adquiridas durante o período de vigência do contrato.**

<sup>6</sup> Niehbur, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo / João Joel de Menezes Niebuhr. - 7ª. ed. - Belo Horizonte : Fórum, 2024. p. 754-755.

Assim, verifica-se que **o critério de julgamento adotado (“maior desconto”), sem parâmetros seguros de aceitabilidade que subsidiem a aprovação dos orçamentos pelos responsáveis**, não assegura a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, uma vez que os preços das peças constantes em cada nota fiscal podem não refletir o real valor praticado no mercado.

Dessa forma, seria possível que a licitante oferecesse descontos agressivos sobre a despesa estimada pela Administração para a manutenção de veículos de diversas unidades administrativas e, por outro lado, majorasse os preços das peças serão adquiridas durante a execução contratual.

Ora, se o edital apenas aduz a escolha do maior percentual de desconto sobre a despesa estimada pela Administração para a aquisição de peças de veículos de diversas unidades administrativas (itens 4, 5 e 6), torna-se ainda mais importante a definição de critérios rígidos de aceitabilidade das peças, dado que os preços podem não refletir o real valor praticado no mercado.

**Desse modo, conclui-se que o edital do nº Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01 não atende aos objetivos do procedimento licitatório contidos no art. 11, I e III, da Lei nº 14.133/2021 (assegurar a proposta mais vantajosa para a administração e evitar superfaturamento na execução dos contratos).**

Diante do exposto, caso o município entenda por republicar o aviso de licitação, **impõem-se as necessárias alterações do edital**, dado que **os moldes da presente contratação tornam a administração substancialmente vulnerável, apresentando risco de dano ao erário municipal**, uma vez que a empresa vencedora do certame poderá auferir ganhos excessivos, utilizando-se da majoração dos preços das peças que serão adquiridas durante a execução contratual.

### **3. Da necessidade de concessão de medida cautelar**

Em face de tudo o que foi explanado, no caso em epígrafe, resta demonstrada a presença dos requisitos autorizativos da concessão de medida cautelar, quais sejam o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Observa-se a presença da fumaça do bom direito diante da inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários para as peças que serão adquiridas durante a execução contratual.

**Cumprir destacar que esta Corte de Contas concedeu medidas cautelares para suspender certames análogos no âmbito das Prefeituras Municipais de Iguatu (Processo nº 13543/2024-2, Acórdão nº 4258/2024) e de Ocara (Processo nº 11485/2024-4, Acórdão nº 4524/2024), em virtude de considerar ilegal a realização de licitação envolvendo a aquisição de peças automotivas sem a indicação de critérios de aceitabilidade de preços unitários.**

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pelo fato de que a **sessão estava prevista para ocorrer no dia 13/1/2025, às 9:00h.**

Neste cenário, tendo em vista a necessidade de bom emprego das verbas municipais e as competências fiscalizatórias desta Corte de Contas, o Ministério Público de

Contas requer que seja **determinado** à Prefeitura Municipal de Miraíma que **suspenda**, na fase em que se encontra, o Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal.

#### 4. Conclusão

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente Representação, o Ministério Público de Contas requer que:

a) seja a presente Representação recebida, pois ajuizada por legítimo interessado;

b) seja afastada a aplicação, no caso concreto, do art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

c) tendo em vista a urgência na apuração dos fatos, **seja deferida medida cautelar inaudita altera pars**, sendo **determinado** ao Pregoeiro, Sr. Antônio Robson Alves dos Santos, e aos Ordenador de Despesas, Sr. Francisco Cícero Albuquerque Araújo, que **suspendam**, na fase em que se encontra, o Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo aos agentes públicos supramencionados para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente Representação, apresentem cópia integral do Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01, bem como do eventual contrato administrativo firmado, assim como os processos de pagamentos porventura existentes;

e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Miraíma que promovam a **anulação** do Pregão Eletrônico nº 2024.12.05.01, assim como do eventual contrato administrativo derivado do referido procedimento licitatório.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

**José Aécio Vasconcelos Filho**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas