

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**REPRESENTAÇÃO COM
PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 42 DO RITCE¹)**

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 2025.03.17.1² (edital em anexo), do tipo “**maior desconto**”, cujo objeto consiste na “contratação de empresa para a prestação dos serviços de administração e gerenciamento de frota com manutenção preventiva e corretiva, envolvendo a implantação e operação de um sistema informatizado de gestão de frota, por meio de cartão eletrônico e/ou sistema de gerenciamento similar que dispense o uso de cartão, a fim de viabilizar o pagamento das despesas, junto à rede credenciada de oficinas e concessionárias, compreendendo os serviços de mecânica geral, fornecimento de peças e acessórios para os veículos e máquinas pesadas pertencentes ao município de Lavras de Mangabeira/CE”.

O valor global estimado da licitação é de R\$ 3.820.000,00. A sessão estava prevista para ocorrer no dia 7/4/2025, às 9:00.

Após análise do processo administrativo, em síntese, verificou-se que o modelo da presente contratação **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 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.

¹ 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.

² Disponível em: <<https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/246401/licit/176075>>. Acesso em: 8/4/2025.

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 (manutenção de veículos junto à rede credenciada, compreendendo os serviços de mecânica em geral, fornecimento de peças e acessórios), de modo que usualmente é adotado o Sistema do Registro de Preços (SRP) nesse modelo de contratação.

Ocorre que, compulsando o edital do Pregão Eletrônico nº 2025.03.17.1, verifica-se que não há menção expressa ao SRP. No mesmo sentido, consta a informação no Portal Nacional de Contratações Públicas³ de que o certame **não** adotou o Registro de Preços⁴. Por outro lado, o termo de referência (item 13.2) dispõe que “os valores estabelecidos são estimativos, não configura responsabilidade do Município de Lavras de Mangabeira/CE em contratá-lo, pois a efetiva contratação será em função da necessidade de cada unidade gestora/secretaria contratante, que poderá ser reduzida ou aumentada, sendo mera estimativa de consumo”.

De todo modo, ainda que não tenha sido adotado o SRP, este Órgão Ministerial identificou que o procedimento licitatório lançado pela Prefeitura Municipal de Lavras de Mangabeira 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;**"

(...)

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo

³ Disponível em: <<https://pncp.gov.br/app/editais/07609621000116/2025/27>>. Acesso em: 8/4/2025.

⁴ Cabe destacar que, ainda que o PE nº 2025.03.17.1 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.

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 2025.03.17.1, o município de Lavras de Mangabeira apresentou a seguinte estimativa de valores:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE	VALOR ESTIMADO (R\$)	PERCENTUAL DE DESCONTO DE REFERÊNCIA
01	Manutenção junto à rede credenciada de oficinas e concessionárias, compreendendo os serviços de mecânica geral, fornecimento de peças e acessórios para os veículos pertencentes a Secretaria Municipal de Finanças.	Serviços	20.000,00	2,09%
02	Manutenção junto à rede credenciada de oficinas e concessionárias, compreendendo os serviços de mecânica geral, fornecimento de peças e acessórios para os veículos e máquinas pesadas pertencentes a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.	Serviços	1.500.000,00	
03	Manutenção junto à rede credenciada de oficinas e concessionárias, compreendendo os serviços de mecânica geral, fornecimento de peças e acessórios para os veículos pertencentes a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agrário.	Serviços	400.000,00	
04	Manutenção junto à rede credenciada de oficinas e concessionárias, compreendendo os serviços de mecânica geral, fornecimento de peças e acessórios para os veículos pertencentes a Secretaria Municipal de Educação Básica.	Serviços	1.000.000,00	
05	Manutenção junto à rede credenciada de oficinas e concessionárias, compreendendo os serviços de mecânica geral, fornecimento de peças e acessórios para os veículos pertencentes a Secretaria Municipal de Saúde.	Serviços	700.000,00	
06	Manutenção junto à rede credenciada de oficinas e concessionárias, compreendendo os serviços de mecânica geral, fornecimento de peças e acessórios para os veículos pertencentes a Secretaria Municipal do Trabalho, Mulher e Desenvolvimento Social.	Serviços	200.000,00	
Total:			3.820.000,00	2,09%

Conforme se observa, a estimativa do valor da contratação constante no Pregão Eletrônico nº 2025.03.17.1, **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 a **aquisição de peças** de veículos de diversas unidades administrativas (listados no item 10 do termo de referência), no **valor estimado de R\$ 3.820.000,00**.

Destaque-se que chama atenção deste Órgão Ministerial os vultosos valores estimados para a manutenção de veículos. A título exemplificativo, para a Secretaria Municipal de Finanças, foram estimados R\$ 20.000,00 reais para a manutenção de duas motocicletas Honda CG125 (Placas OIE-4551 e OIN-6251).

Durante a execução contratual, o percentual de desconto ofertado pela contratada deverá incidir sobre os valores constantes das notas fiscais, conforme item 17.1 do Termo de Referência:

“17.1 – Preço

17.1.1 – Os pagamentos serão realizados mediante a prestação dos serviços do objeto contratual, apurado através da soma dos valores das manutenções emitidos no período faturado, subtraído o percentual de desconto ofertado na proposta comercial após a apresentação documentação fiscal.

17.1.1.1 - Para maiores esclarecimentos do item acima, segue um exemplo:

* Supondo-se que o valor da fatura da manutenção, incluindo a reposição de peças e acessórios, seja de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e a empresa contratada tenha vencido o certame ofertando o percentual de 3% (três por cento) de desconto em cima da fatura. A contratante fica obrigada a repassar a contratada somente o valor de R\$ 4.850,00 (quatro mil oitocentos e cinquenta reais), devendo constar na Nota Fiscal/Fatura, o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), referente ao desconto concedido.”

Ocorre que o **critério de julgamento** adotado no presente certame, qual seja, o percentual de desconto sobre o valor estimado para a manutenção anual de veículos de diversas Secretarias, **revela-se inadequado** para determinar, de forma suficiente, o valor a ser pago pelos itens durante a execução contratual e, portanto, **para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública**.

Nesse modelo de contratação, 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, os preços praticados pelas credenciadas da contratada fossem majorados durante a execução contratual.

Dito de outro modo, o critério de julgamento em questão não permite estabelecer os valores unitários a serem praticados pelas oficinas credenciadas e que, conseqüentemente, integrarão as notas fiscais, as quais constituirão a base de cálculo para aplicação do desconto ofertado pela contratada, prejudicando a avaliação da efetiva economicidade da proposta.

Ressalte-se que o parâmetro previsto no item 11.15 do Termo de Referência⁵ não assegura, de forma suficiente, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, já que o critério de julgamento não é o maior desconto sobre uma tabela de referência, mas sim o maior percentual de desconto aplicado sobre uma despesa previamente estimada pela administração para a manutenção dos veículos de diversas secretarias.

De igual modo, o item 7.7 do Termo de Referência não garante a economicidade da contratação, uma vez que a contratada definirá o universo de credenciadas, de modo que os valores dos orçamentos podem não refletir os valores de mercado.⁶

No quadro abaixo, com um exemplo hipotético, este Órgão Ministerial demonstra que, no caso do Pregão Eletrônico nº 2025.03.17.1, o maior percentual de desconto (ofertado pela licitante A) não é suficiente para selecionar a proposta mais vantajosa à administração:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual de Desconto	Valor Final (R\$)
Valor da peça na Tabela Oficial	500,00	-	-
Valor da peça na Licitante A	1.000,00	50%	500,00
Valor da peça na Licitante B	500,00	10%	450,00
Prejuízo ao erário na aquisição da peça	-	-	50,00

Destaque-se que 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.

⁵11.15 – Os serviços serão executados com estrita observância dos prazos e dos valores constantes das tabelas abaixo descritas: a) Tabela do Fabricante de Tempo Padrão de Reparos (homem/hora), para os serviços de mão de obra; b) Tabela Oficial de Preços de Peças e Acessórios Novos e Genuínos, emitida pelo fabricante dos veículos/máquinas pesadas.

⁶ 7.7 Serão realizados, preferencialmente, 02 (dois) orçamentos para cada solicitação de serviço de manutenção, onde deve configurar os serviços e peças a serem utilizadas com seu respectivo valor, bem como a classificação das peças em original ou paralela, ou classificação similar.

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. **Sucedem-se 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.”⁷

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, o licitante deverá apresentar percentual de desconto sobre a despesa estimada pela administração para a manutenção dos veículos de diversas secretarias do município.

Desse modo, o critério de julgamento adotado no Pregão Eletrônico nº 2025.03.17.1 não é suficiente para balizar os preços unitários que serão praticados pelas credenciadas da contratada durante a execução contratual, já que o desconto ofertado não incidirá sobre uma tabela de referência.

Diante do exposto, caso o município entenda por republicar o aviso de licitação, **impõem-se as necessárias alterações do edital**, tendo em vista que o certame **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).**

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*.

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

Observa-se a presença da fumaça do bom direito diante do **não atendimento 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)**

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pela iminente celebração contratual, dado que a **sessão de abertura do certame estava prevista para ocorrer no dia 7/4/2025, 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 Lavras de Mangabeira que **suspenda**, na fase em que se encontra, o Pregão Eletrônico nº 2025.03.17.1, 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 2025.03.17.1, 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. José Cláudio Cavalcante de Souza, e aos Ordenadores de Despesas, Sr. Francisca Izabely Ferreira de Alencar Lima (Secretaria Municipal do Trabalho, Mulher e Desenvolvimento Social), Andreza Maria Campos Pessoa (Secretaria Municipal de Saúde), Antonia Osório Coelho (Secretaria Municipal de Educação Básica), Ciron Alexandre Beserra (Secretario Municipal de Desenvolvimento Agrário), José Dias Oliveira Filho (Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos) e Russel Sirius Anacleto e Andrade (Secretaria Municipal de Finanças), que **suspendam**, na fase em que se encontra, o Pregão Eletrônico nº 2025.03.17.1, 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 2025.03.17.1, 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 Lavras de Mangabeira que promovam a **anulação** do Pregão Eletrônico nº 2025.03.17.1, 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