



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



18-06-13

SEB

=====
45 TC-001552/010/08

Contratante: Prefeitura Municipal de Piracicaba.

Contratada: Importadora Alvarmar Comércio de Peças para Autos Ltda.

Autoridade Responsável pela Homologação e que firmou os Instrumentos: Barjas Negri (Prefeito).

Objeto: Fornecimento parcelado de peças e acessórios em geral, para manutenção dos veículos oficiais das linhas Chevrolet, Fiat e Mercedes Benz, para a Secretaria Municipal de Transportes Internos.

Em Julgamento: Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 24-01-08. Valor – R\$685.000,00. Termo de Aditamento celebrado em 04-08-08. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Olavo Silva Júnior, publicada no D.O.E. de 29-05-09.

Advogados: Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho e outros.

=====
1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre o **contrato s/nº** (fls. 219/225), de 24-01-08 (extrato publicado em 12-02-08, fl. 228), celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRACICABA** e a **IMPORTADORA ALVAMAR COMÉRCIO DE PEÇAS PARA AUTOS LTDA.**, objetivando o fornecimento parcelado dos Lotes 01, 02, 05, 06, 09 e 10 de peças e acessórios em geral, arrolados no Anexo I do edital, para manutenção dos veículos oficiais das linhas CHEVROLET, FIAT e MERCEDES BENZ, com prazo de vigência até 31-12-08, no valor de R\$ 685.000,00.

Em exame, também, o **termo aditivo s/nº** (fls. 233/234), de 04-08-08 (extrato publicado em 16-08-08, fl. 237), objetivando acrescer a importância de R\$ 140.000,00 ao valor inicial, passando o total do contrato para R\$ 825.000,00.

1.2 O ajuste foi precedido do **pregão presencial nº 133/07**, cujo edital foi divulgado em 30-10-07 no DOE (fl. 52), em jornal de grande



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



circulação (fls. 53) e em outros meios de divulgação (fls. 51 e 54), com sessão pública marcada para o dia 22-11-07.

De acordo com a ata da referida sessão (fls. 175/184), o certame contou com a participação de cinco licitantes credenciados, dois dos quais tiveram suas propostas desclassificadas sob alegação de descumprimento do item 7.1. "g"¹ do edital, por falta de apresentação de relação das marcas das peças.

A disputa por lances limitou-se a, no máximo, duas licitantes nos Lotes 03, 04, 07 e 08. Assim, constatada a regularidade da documentação foram consideradas vencedoras as seguintes empresas: IMPORTADORA ALVAMAR COMÉRCIO DE PEÇAS PARA AUTOS LTDA., para os Lotes 01, 02, 05, 06, 09 e 10; PENATTI AUTO PEÇAS DE VEÍCULOS LTDA., para os Lotes 03 e 04; e FORTEPIRA DISTRIBUIDORA DE AUTOPEÇAS LTDA. – EPP, para os Lotes 07 e 08².

Não havendo interposição de recurso, o certame foi homologado na mesma data pelo Prefeito Municipal (fls. 188/189), que também adjudicou o objeto às vencedoras.

1.3 As partes se deram por cientes da remessa do instrumento contratual a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial (fls. 226 e 235).

1.4 A **Fiscalização** (fls. 241/248) concluiu pela irregularidade da licitação, do contrato e do termo aditivo, em razão das seguintes falhas:

- a) ausência de declaração da existência de recursos orçamentários para suportar a despesa;
- b) o edital e o contrato não estabelecem a descrição e nem a previsão dos quantitativos das peças a serem fornecidas;

¹ 7.1.g – Relação das marcas das peças que serão fornecidas para o item 7.1.c – II – Peças Originais.

O item 7.1.c apresenta o seguinte teor:

7.1.c – **Percentual único de desconto** para cada item, expressos em números, com no máximo duas casas decimais, que incidirá sobre os preços das tabelas de peças e acessórios da CHEVROLET e/ou VOLKSWAGEN e/ou FIAT e/ou FORD e/ou MERCEDES BENZ para:

I – Peças GENUÍNAS;

II – Peças ORIGINAIS.

² Os contratos celebrados com a PENATTI e a FORTEPIRA não foram encaminhados por não atingirem o limite de remessa previsto nas Instruções 02/2008 desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



c) a falta de orçamento com estimativa de consumo e composição de custos, de tabelas de preços referenciais, de pesquisas de preços praticados no mercado ou mesmo do histórico de consumo em exercícios anteriores, dos critérios de mensuração dos quantitativos e dos valores para o fornecimento, dificulta o cálculo do valor estimado do contrato, ferindo o princípio da economicidade;

d) o critério de julgamento adotado – maior percentual de desconto por item – não tem previsão no artigo 45, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

e) não houve disputa de lances para os Lotes 01 e 02 – Chevrolet; 05 e 06 – Fiat; e 09 e 10 – Mercedes Benz, sendo a IMPORTADORA ALVAMAR a única proponente e vencedora;

f) o contrato não contém cláusula que determine a manutenção dos valores/descontos praticados durante sua vigência, ante a possibilidade de variações dos preços praticados nas tabelas, podendo ocorrer perda da economicidade;

g) não foi exigida a apresentação das tabelas referenciais dos produtos e marcas, a fim de se verificar o desconto/preço a ser praticado na aquisição de cada produto;

h) não constam dos autos as requisições de fornecimento, notas fiscais e ordens de pagamento para verificação dos produtos e valores despendidos com o contrato;

i) o termo aditivo acresceu o valor de R\$ 140.000,00 ao contrato, aumentando os quantitativos de peças Mercedes Benz (13,1%) e Chevrolet (7,3%), sem justificativas que demonstrem a caracterização dessas peças e valores correspondentes nas tabelas, quais os descontos oferecidos e qual a previsão de quantitativos de consumo no decorrer da vigência contratual.

1.5 Acolhendo proposta da Assessoria Técnica (fls. 250/251) e da D. Secretaria-Diretoria Geral (fls. 253), o então e. **SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO RELATOR** assinou às partes o prazo comum de 30 dias (fls. 254), com prorrogação (fl. 264), nos termos e para os fins previstos no artigo 2º, XIII, da Lei Complementar estadual nº 709/93.

1.6 A **Prefeitura Municipal** (fls. 265/275), por seu advogado, alegou:

a) a previsão de recursos orçamentários constou da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



própria requisição nº 08565 (fl. 10), que expressamente previu que as despesas correriam por conta de dotações do exercício de 2008, visto que a licitação ocorreu no final de 2007, assim como também foram indicadas na cláusula 3ª do contrato;

b) por vezes, não é possível ao administrador mensurar um número exato do quantitativo a ser disposto contratualmente, não sendo por acaso que o artigo 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93, contém a ressalva *“sempre que possível”*; assim, neste caso, o fornecimento ficou condicionado às necessidades da Secretaria de Transportes Internos, não havendo como logicamente enumerar quantas e quais peças seriam trocadas e disponibilizadas pela vencedora do certame;

c) a adequação da prévia pesquisa de preços como critério de aferição da razoabilidade dos preços deve ser verificada com a devida cautela, pois num processo licitatório em que se deu multiplicidade de propostas, essa *“razoabilidade pode ser realizada pelo Órgão de Controle Externo pela concreta comparação dos preços ofertados, tendo em vista que, aí, o mercado operou também concretamente”*;

d) serviram de base para o texto do item 7.1. “c” do edital, as tabelas elaboradas anualmente pelos fabricantes de veículos, constantes de catálogo de peças com referência de preços, que não pode ser juntado ao processo administrativo *“devido a enorme quantidade de peças e, por conseguinte sua extensão”*, embora se encontre em formato de CD, sendo essa a razão também para justificar o apontamento feito pela Fiscalização na letra “g” de sua manifestação;

e) o contrato não previu o congelamento dos valores da tabelas da peças, pois tal cláusula seria inócua e descabida ante a possibilidade de qualquer das fabricantes atualizar seus preços, no entanto com a aplicação de percentual de desconto, mantém-se sempre a economicidade da contratação;

f) causa estranheza o apontamento sobre a ausência de requisições de fornecimento, notas fiscais e ordens de pagamento, uma vez que tais documentos constam dos autos (fls. 195/231);

g) a celebração do aditivo foi devidamente justificada pelo Secretário de Transportes Internos e amparada no artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, mantidos os descontos previstos no contrato inicial; assim, por serem ambos da mesma natureza, não é possível a quantificação exata do consumo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.7 Analisados os argumentos, a **Assessoria Técnica** (fls. 278/285) entendeu que a Administração deveria ter adotado o sistema de registro de preços para o fornecimento e obtido a relação das peças junto às concessionárias, a fim de estagnar um preço inicial que servisse de parâmetro para o oferecimento de propostas, de forma isonômica pelos concorrentes. Observou, ainda, que as relações em formato CD não é e nem poderia ser impeditivo de utilização, além de ser facilmente previsível o consumo das peças. Considerou que o percentual de desconto não pode ser aplicado de forma linear, diante das peculiaridades do objeto, bem assim que o valor tabelado pelas concessionárias não significa necessariamente que seja o praticado no mercado. Destarte, opinou pela irregularidade da matéria, com proposta de aplicação de multa.

1.8 A D. **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 286/290) noticiou que esta Corte tem admitido a adoção do critério de adjudicação pelo maior percentual de desconto aplicado sobre as tabelas dos fabricantes, conforme decisões proferidas nos TC's 001086/010/10 e 001012/989/12.

Contudo, a matéria não comporta o beneplácito desta Corte, já que não foram esclarecidas pela defesa as demais questões suscitadas pela Fiscalização, especialmente, porque *“não há qualquer comprovação de que os descontos propostos pelas vencedoras foram regularmente praticados durante a execução contratual”*, uma vez que os documentos que poderiam elucidar a questão não foram trazidos aos autos, limitando-se a Prefeitura a informar que já estavam encartados às fls. 195/231, quando estes são diversos dos solicitados.

Tais defeitos se perpetuaram com a celebração do aditivo, *“porquanto esse instrumento previu percentuais e valores de acréscimo, sem qualquer parâmetro para sua estipulação”*, uma vez que *“das propostas oferecidas pelas contratadas constaram somente os percentuais de desconto, ou seja, não há nos autos qualquer informação a respeito dos parâmetros utilizados para definição dos valores constantes do documento de fls. 213 e que serviram de base para a formação do valor contratual fixado à fls. 219”*.

Por isso, manifestou-se pela irregularidade da licitação, do contrato e do aditamento, com proposta de aplicação de multa. Nada obstante, propôs recomendação à Administração para que, nos editais de aquisição de peças automotivas, adote as definições contidas na norma da ABNT NBR 15296:2005, consoante decidiu o e. Plenário no



TC-018474/026/11.

2. VOTO

2.1 A resposta da Administração foi suficiente para afastar questões menores, tais como, a não indicação da existência de recursos, que foi suprida com a juntada das notas de empenho que suportaram a despesa da contratação; e a não realização de disputa por lances em alguns dos lotes licitados, em razão de a vencedora ser a única proponente, não sendo possível atribuir-lhe falta alguma se os licitantes, voluntariamente, não se interessaram em disputar preços.

2.2 Contudo, remanescem apontamentos que têm potencial para comprometer a atuação administrativa e sobre os quais passo a discorrer.

2.3 O critério de julgamento adotado no item 7.1.“c” c.c. 9.4.“c” do edital foi o de maior percentual de desconto por item a incidir sobre *“as tabelas de peças e acessórios da CHEVROLET e/ou VOLKSWAGEN e/ou FIAT e/ou FORD e/ou MERCEDES BENZ”*.

Para análise deste assunto, importante trazer à colação os últimos e produtivos debates realizados pelo e. Tribunal Pleno, na sessão de 17-04-13, quando da apreciação dos TC's 000282/989/13 e 000414/989/13, relatados pelo e. CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA, os quais abrigaram representações contra editais de pregões que objetivavam, no primeiro caso, o registro de preços para fornecimento de peças e acessórios genuínos e/ou originais para manutenção de veículos e motos oficiais; e, no segundo, a manutenção corretiva em veículos leve, pesado e máquinas multimarcas, compreendendo serviço elétrico e mecânico.

Naquela ocasião, Sua Excelência, com extrema precisão, demonstrou a evolução jurisprudencial sobre o tema e lançou luzes que muito contribuíram para aperfeiçoamento do assunto.

Primeiramente, expôs a retrospectiva dos precedentes mais relevantes até então decididos pelo e. Plenário, chegando à seguinte conclusão:

“Ao que consta, pelo menos dos julgados posteriores que colacionei (TC's 030531/026/11, 002245/003/11, 002541/003/11 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



001012/989/12-5), este E. Plenário trilhou caminho no sentido da possibilidade de utilização da aplicação de descontos sobre tabela de preços referencial, como critério de julgamento das propostas, daí partindo-se para apreciação das demais peculiaridades que envolviam as representações então examinadas.

Assim se fez, ora consignando faltar no edital indicação de qual tabela de preços seria utilizada, devendo, contudo, o critério de adjudicação respeitar a fixação dos preços por itens (não admitido menor preço global por lote), ora reconhecendo a inviabilidade de registrar o menor valor para cada item requerido, diante da infinidade de tipos de peças a serem adquiridas, ora, ainda, que o registro de preços pressupõe a impossibilidade de alteração daqueles registrados, não cabendo à Administração o dever de tutelar a manutenção do exato patamar de lucratividade relacionado aos preços registrados em Ata.”

Depois, dedicando-se à análise daqueles casos, se pronunciou:

“Creio, portanto, adequado o momento para enfrentarmos novamente a questão, trazendo à discussão todos os aspectos que envolvem a utilização de tabelas referenciais de preços como parâmetro para orientar o julgamento das propostas e o pagamento pelos fornecimentos realizados.

(...)

Daí reforçar-se a convicção de que, ao subsumir-se à aplicação do modelo, a hipótese deve servir apenas como critério de julgamento, jamais podendo ser utilizada como critério de pagamento. Assim, deve a Administração registrar preços por itens e não percentuais de descontos sobre quaisquer tabelas que sejam.

De se lembrar conceito bem definido pelo Eminentíssimo Substituto de Conselheiro Sammy Wurman e que resume apropriadamente o que penso: “cláusulas de reequilíbrio da equação econômica inicial do contrato não são admissíveis no sistema de registro de preços, por não haver como se aplicar a teoria da imprevisão quando estamos a tratar de Ata de Registro de Preços, e tampouco cabe à Administração o dever de tutelar a manutenção do exato patamar de lucratividade relacionado a preços registrados em Ata” (v.g. TC-002541/003/11).

Inadmissível, assim, variar os preços durante a vigência da Ata de Registro de Preços.

E isso vale tanto para aquisição de peças, quanto para prestação de serviços de mecânica e elétrica.

Evidencio, ainda, por motivos lógicos, que a Prefeitura deve identificar qual a tabela de preços deverá servir de parâmetro, se a das montadoras, se a dos fabricantes ou se das concessionárias, já que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



edital efetivamente pode confundir os licitantes, devendo deixar bem claro que o critério de julgamento privilegia o maior desconto sobre tabela de preços referenciais.”

Assim, com base nas lições extraídas dos fragmentos do r. voto transcrito e dos debates realizados naquela sessão, é admissível o critério de julgamento pelo “maior percentual de desconto”, cuja aplicação resulta no menor preço, tal qual requer a Lei do Pregão, desde que indicada qual a tabela de preços a ser utilizada e desde que o critério de adjudicação respeite, em cada item, o preço resultante da aplicação do referido percentual. Por outras palavras, deverão ser registrados os preços e não os percentuais.

No caso ora apreciado, embora não se trate de registro de preços, sistema em que não há obrigatoriedade de contratação para a Administração, não se pode deixar de aplicar o entendimento acima exposto, pois embora o ajuste tenha se efetivado por meio de termo contratual, que pressupõe vínculo obrigacional para ambas as partes, estão presentes outros predicados próprios daquele instituto, tais como, a divisibilidade do objeto, a necessidade de contratação frequente, a impossibilidade de definição prévia e exata dos quantitativos a serem adquiridos e a possibilidade de entrega parcelada.

A instrução processual revelou que a Administração, embora tivesse mencionado na cláusula editalícia “*tabela de peças e acessórios da CHEVROLET e/ou VOLKSWAGEN e/ou FIAT e/ou FORD e/ou MERCEDES BENZ*”, não indicou com precisão qual a entidade cuja tabela deveria ser utilizada como base para aplicação do percentual de desconto, se a das “montadoras de veículos”, se a dos “fabricantes de autopeças”, ou se a ambas, já que cada qual tem sua própria tabela de preços e os produtos por eles comercializados são, em ambos os casos, considerados “originais” pelo mercado.

Evidentemente, não definida a entidade e respectiva tabela de preços e nem mesmo apresentadas as requisições de fornecimento, notas fiscais e ordens de pagamento capazes de comprovar a correta execução contratual, não foi possível aferir quais os valores adjudicados ou se estes teriam sido efetivamente praticados durante o período do fornecimento, o que coloca em cheque o princípio da economicidade, cujo atendimento é essencial para a obtenção do beneplácito desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.4 A Administração também não descreveu as peças e nem definiu os quantitativos a serem adquiridos.

De acordo com o artigo 3º, I e II, da Lei nº 10.520/02, a autoridade competente deverá definir o objeto do certame de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que possam trazer prejuízo à competitividade.

Na Lei nº 8.666/93, de aplicação subsidiária ao pregão, encontramos comandos rígidos acerca do objeto da licitação, o qual deve ter descrição clara e sucinta (artigo 41, I) e, tratando de compras, estas não podem ser feitas sem a sua adequada caracterização (artigo 14), devem ser completamente especificadas, mas sem indicação de marca (artigo 14, I), além de ser obrigatória a definição das unidades e das quantidades pretendidas, que devem ser mensuradas *“em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimacão”* (artigo 14, II).

Novamente, convém trazer à colação excerto dos precedentes transcritos alhures, pela semelhança de apontamentos, *in verbis*:

“É imperioso que se defina o objeto licitado, identificando-lhe as características essenciais, bem como a quantidade estimada, dando aos interessados em participar da disputa licitatória a exata dimensão das necessidades da Administração, possibilitando não só a formulação de proposta séria, como também a realização de competição isonômica. É absolutamente viável que a Administração valha-se de listagens extraídas de execuções contratuais anteriores, bem como de informações obtidas junto aos próprios setores requisitantes para identificar, delinear e quantificar os itens que constarão de sua ata de registro de preços que, por sinal, pode ser objeto de constantes alterações e aprimoramentos, nada obstando, inclusive, que se aponte o próprio catálogo de cerca de 10.000 itens de determinado fabricante, por exemplo, como objeto da ata de registro de preços, nela identificando as peças ou serviços de uso mais frequentes (v.g. TC- 013643/026/10).”

Portanto, não há como acolher os argumentos da defesa, ante o desprezo aos comandos legais aduzidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.5 É evidente que os desacertos verificados na definição do objeto impossibilitaram a elaboração do cálculo do valor estimado da contratação e, por conseguinte, do orçamento básico exigido no artigo 3º, III, da Lei nº 10.520/02.

Por essa mesma razão é possível concluir que a Administração também não se utilizou de qualquer critério técnico para estabelecer o valor da contratação, inicialmente da ordem de R\$ 685.000,00, que acabou acrescido da importância de R\$ 140.000,00, através de termo aditivo celebrado menos de oito meses após a assinatura do ajuste principal, elevando o total do contrato para R\$ 825.000,00.

Referido aditamento, ainda que não tenha excedido o limite de 25% previsto no artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, padece dos mesmos vícios que fulminaram a licitação e o contrato.

2.6 Diante do exposto julgo **irregulares** a licitação, o contrato e o termo aditivo em exame, bem como ilegais as despesas decorrentes.

Determino as providências previstas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, ciente este Tribunal, em 60 dias, das providências adotadas.

Aplico pena de multa ao Responsável (Barjas Negri, ex-Prefeito Municipal), nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar referida, por infração aos dispositivos legais mencionados nesta decisão, que, à vista do valor das despesas efetuadas e de sua natureza, fixo no equivalente pecuniário de 200 UFESPs (Duzentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhido no prazo de 30 dias.

Considerando que o juízo de irregularidade da licitação tem reflexos nos contratos dela decorrentes, determino à unidade responsável pela fiscalização da contratante que requisite e instrua os ajustes celebrados com a PENATTI AUTO PEÇAS DE VEÍCULOS LTDA. (Lotes 03 e 04); e a FORTEPIRA DISTRIBUIDORA DE AUTOPEÇAS LTDA. – EPP (Lotes 07 e 08), com proposta de distribuição por prevenção a este Relator.

Sala das Sessões, 18 de junho de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO