



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008, oferecer

REPRESENTAÇÃO

Em face de **CLAUMIR ANTÔNIO ZAMPROGNO**, Prefeito Municipal de Santa Teresa, **LEONARDO NOVELLI FAIAN**, Secretário Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Econômico, **ADEMAR FRANCISCO TONONI**, Secretário Municipal de Transportes, **ANDERSON R. ZUCOLOTTI FERNANDES**, Subprocurador Jurídico Municipal, em razão de **graves ilegalidades** perpetradas no procedimento administrativo licitatório n. 18380/2013, conduzido pela Prefeitura de Santa Teresa, referente ao Edital de Pregão Eletrônico n. 018/2014, que objetiva a aquisição de **01 (um) veículo automotor zero km, 01 (um) veículo tipo camionete pick-up zero km e 02 (duas) motocicletas zero km**, para serem utilizados no desenvolvimento das diversas atividades relativas ao Gabinete do Prefeito, Secretaria Municipal de Transportes e Secretaria Municipal de Agricultura, conforme adiante aduzido.



I – DOS FATOS

Este *Parquet* de Contas encaminhou o Ofício nº. 0191/MPC/GAB/LV-2014 ao Chefe do Executivo do Município de Santa Teresa, requisitando cópia integral do processo administrativo 01850/2013, que originou o Pregão Eletrônico 018/2014, objetivando a aquisição de veículos automotores.

De uma análise perfunctória do Edital de Pregão Eletrônico n. 018/2014, verifica-se que o presente encontra-se eivado de ilegalidade, por ofensa às normas de licitação, em especial, àquelas que resguardam a lisura do certame, do qual resultou restrição à competitividade, em prejuízo da sociedade e do patrimônio público.

Em seguida foi verificada a necessidade de requisitar cópias integrais dos processos administrativos que originaram os Decretos de Padronização da frota municipal de motocicletas e veículos, ns. 308/08 e 304/10, respectivamente, o que se deu por meio do Ofício nº. 0225/MPC/GAB/LV-2014.

Como se verá, saltam aos olhos as irregularidades constatadas com base nas informações carreadas aos autos, o que gera a **nulidade** do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 018/14 e, conseqüentemente, dos Contratos n. 045/2014¹, 046/2014² e 047/2014³, conforme demonstrado a seguir.

II – DO DIREITO

II.1 – Da nulidade dos Decretos de Padronização. Violação do art. 15, § 7º, I, da lei nº 8.666/93.

Examinando-se a documentação encaminhada pela Administração, verifica-se que a suposta padronização da frota municipal fora efetuada com base em dois decretos, a saber:

(I) DECRETO N. 308/2008

Observa-se dos autos do processo n. 4759/08, que a Secretária Municipal de Administração e Recursos Humanos do Município de Santa Teresa à época dos fatos, **MARIA JOSÉ FOGER ROMAGNHA**, através do memorando MEMO/SMAR/Nº. 082/2008, solicitou autorização ao Prefeito para edição do Decreto de Padronização da frota de motocicletas, tendo em vista as condições de manutenção, confiabilidade do equipamento, condições de trabalho comprovadas

¹ Fls. 318/325 dos autos do processo n.18.380/13.

² Fls. 327/334 dos autos do processo n.18.380/13.

³ Fls. 336/343 dos autos do processo n.18.380/13.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

pelo equipamento existente na municipalidade, **uma única unidade** CG 125 cilindradas da Marca Honda.

Em continuidade o Decreto n. 308/2008 foi assinado pelo Prefeito **GILSON ANTÔNIO DE SALES AMARO** e devidamente publicado no Diário Oficial do dia 24 de junho de 2008.

(II) DECRETO N. 304/2010

Depreende-se da cópia dos autos do processo n. 9021/10, que trata do procedimento de padronização da frota de automóveis e utilitários da Prefeitura de Santa Teresa, exposição de motivos subscrita por **DELOSMAR ANTÔNIO ROMANGNHA** – na época Secretário Municipal de Transportes – nomeado na gestão anterior pelo Prefeito **GILSON AMARO** (2008-2012), solicitando a inclusão da marca **FIAT** no Decreto de Padronização n. 239/2001.

Ressalta-se que em 2001, o então Prefeito Municipal **ORLY MIGUEL DOS SANTOS**, baixou o Decreto n. 239/2001⁴ padronizando a frota do município, haja vista que cem por cento da frota era composta por veículos da marca **Volkswagen**. Em 2010, foi publicado o Decreto n. 304/2010, que revogou a norma anterior e incluiu a marca **Fiat**, conforme redação a seguir:

Art. 1º - Fica padronizada a frota de automóveis e utilitários da Prefeitura Municipal de Santa Teresa para as marcas **Volkswagen e Fiat**, tendo em vista as condições de manutenção e assistência técnica e a relação constante no Anexo I deste Decreto, que demonstra que os automóveis da municipalidade são das referidas marcas.

Nesse contexto, denota-se que o critério utilizado para fundamentar a decisão de padronização foi simplesmente a menção às condições de manutenção e assistência técnica, bem como a anterior existência de veículos de ambas as marcas no acervo patrimonial da entidade pública. Entretanto, a escolha mostra-se **arbitrária e imotivada, desprovida de razões de ordem técnica.**

Sobre o assunto, importante destacar que o inciso I do art. 15 do Estatuto das Licitações prevê o **princípio da padronização**, pelo qual, sempre que possível, a Administração tem o dever de definir características referentes às especificações técnicas e de desempenho de certo produto, observadas as condições de manutenção, assistência técnica e garantia, nos seguintes termos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

⁴ Art. 1º - Fica padronizada a frota da municipalidade, tendo em vista as condições de manutenção e assistência técnica, uma vez que todos os automóveis e utilitários que a compõem são da marca Volkswagen, conforme relação anexa a este Decreto.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

A padronização, que se concretiza com a indicação de características técnicas relevantes do produto a ser adquirido, fundada em razões lógicas e objetivas, visa garantir a eficiência administrativa e a economicidade, com vistas a repercutir nas futuras contratações, propiciando a redução de custos e a otimização de tempo, com aproveitamento do *know-how* utilizado na manutenção e conservação dos novos produtos.

Lado outro, o inciso I do § 7º do art. 15 enuncia:

Nas compras deverão ser observadas, ainda: a especificação completa do bem a ser adquirido **sem indicação da marca**; (grifo nosso)

Nesse ponto, cabe deixar claro que **padronização** não se confunde com **escolha da marca**, enquanto a primeira é a regra, a segunda é admitida apenas excepcionalmente, quando for tecnicamente justificável. A padronização é o resultado de um procedimento administrativo complexo, devidamente motivado e documentado, que discrimina padrões previamente fixados, chegando, inclusive, em muitos casos, a mencionar a MARCA do bem, tudo visando satisfazer ao interesse público.

Frise-se: o Decreto Municipal nº 304/10 estabeleceu as marcas Volkswagen e Fiat para os veículos a serem adquiridos pela Municipalidade e o Decreto nº 308/08 a marca Honda para as motocicletas, entretanto, em ambos inexistiu nos autos do procedimento de padronização qualquer parecer, estudo ou justificativa técnica no sentido de comprovar que somente as marcas indicadas atendem ao interesse público e de que todas as outras marcas existentes no mercado não o atendem.

Aliás, a título de argumentação, como falar em padronização se a própria frota é composta de mais de uma marca de automóveis?

Por meio da Decisão nº. 1.196/2002, o Plenário do Tribunal de Contas da União encampou a concepção de que a indicação de marca é admissível para fins de padronização, **se acompanhada por razões de ordem técnica**:

“A indicação de marca na especificação de produtos de informática pode ser aceita frente ao princípio da padronização, previsto no art. 15, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, desde que a decisão administrativa que venha a identificar o produto pela sua marca seja **circunstanciadamente motivada** e demonstre ser essa opção, em termos **técnicos e econômicos**, mais vantajosa para a Administração,” (Acórdão nº. 2.376/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícius Vilaça).

Esse é o entendimento consagrado na jurisprudência, havendo outros julgados do TCU no mesmo sentido, cujo teor segue abaixo:

“Nos processos licitatórios, é vedado adotar preferência de marca, a menos que seja demonstrado, **tecnicamente e de forma circunstanciada**, que somente uma atende às necessidades específicas da Administração, conforme disposto nos



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

arts. 7º, § 5º e 15, § 7º, inciso I, da Lei nº. 8.666, de 1993 (TCU, Decisão 664/2011)”

“O art. 7º, § 5º, da Lei n. 8.666/1993 preceitua que é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, excetuando, contudo, os casos em que for **tecnicamente justificável**, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços sejam feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Na hipótese de, em certames licitatórios, optar pela padronização de produtos, faça constar do respectivo processo justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, apresentando estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrem as vantagens econômicas e o interesse da Administração, considerando as condições de operação, manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas”; (Acórdão 0539/07, rel. Marcos Bemquerer Costa).

E o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também se manifestou sobre o assunto:

Denúncia. Indicação de marca. “Quanto ao art. 15 da Lei n.º. 8.666/93, que dispõe que as compras, sempre que possível, deverão ser adquiridas sem indicação de marcas, cabe notar que é cediço, na doutrina, que a Lei veda a **preferência subjetiva e arbitrária** de um produto a outro, sem nenhum rigor técnico ou econômico, sendo, no entanto, possível, à Administração Pública, indicar marcas para fins de padronização, **se tal indicação for calçada em razões de ordem técnica e constantes do processo licitatório**”.

(Denúncia n.º 747505. Relatora: Conselheira Adriene Andrade. Sessão de julgamento do dia 05/08/2008).

Denúncia. Indicação de marca. “(...) a denominação da marca serviria apenas para exemplificar a especificação do material. Nesse sentido, a interpretação do Professor Marçal Justen Filho, a qual colaciono, in litteris: ‘Ora, é imperioso que o ato convocatório indique as características relevantes para fins de similaridade. Para tanto, deverá indicar o padrão mínimo de qualidade necessário. Dito de outro modo, a referência a uma marca funcionará como uma mera exemplificação da qualidade mínima admitida.’ (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, pág. 165)”.

(Denúncia n.º 747505. Relatora: Conselheira Adriene Andrade. Sessão de julgamento do dia 13/05/2008)

Maria Sylvia Di Pietro, sustenta que “deve haver uma justificativa sólida para essa preferência. Justificativas genéricas – como ‘é a que melhor atende aos interesses da Administração’, ‘por ser de melhor qualidade’, ‘por preservar a qualidade do ensino’ – não são suficientes, por si sós, para autorizar que a Administração inclua seu instrumento convocatório a preferência por tal ou qual marca. É necessário que a justificativa demonstre que, **tecnicamente, só aquela**



marca atende às necessidades específicas da Administração, perfeitamente individualizadas e demonstradas⁵.

Comunga do mesmo entendimento a 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Apelação 9100172-16.2008.8.26.0000

Relator(a): Ricardo Anafe

Comarca: Jundiaí

Data do julgamento: 10/11/2010

Data de registro: 02/12/2010

Outros números: 0782099.5/2-00, 994.08.084294-7

Ementa: Apelação Cível. Mandado de Segurança. Carência da ação - Prefeito Municipal de Jundiaí - Ilegitimidade ad causam manifesta - Cognição ex officio - Extinção de rigor (art. 267, VI, do CPC). Licitação - **Certame que tem como objeto a "aquisição de motocicletas da marca Honda" - Especificação de marca - Inviabilidade Procedimento administrativo de padronização ineficaz - Vício editalício manifesto - Concessão da segurança de rigor. Dá-se provimento ao recurso interposto.**

A título de exemplo, a invocação do princípio da padronização para aquisição de determinado equipamento eletrônico, requer a descrição da especificação do produto pretendido, com discriminação das qualidades específicas devidamente analisadas por profissional competente, que demonstre que as outras marcas não possuem as características que são consideradas imprescindíveis ao interesse público, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia.

A instrução de um processo de padronização ou standardização, consoante lição de Carlos Pinto Coelho Motta⁶, deve incluir os seguintes dados essenciais:

1. Parecer focalizando as especificações técnicas dos itens;
2. Parecer sobre o desempenho, se possível incluindo análise de anterioridade das aquisições;
3. Parecer analisando a garantia, manutenção e assistência técnica;
4. Despacho da autoridade competente adotando, ou não, o standard, e fazendo publicar o ato, para consolidar os efeitos externos.

No caso em exame, o que se verifica é que a opção pelas marcas Volkswagen, Fiat e Honda decorreu de mero despacho da autoridade competente⁷ da época, não havendo justificativas plausíveis para autorizar tal "padronização".

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia et. al. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 63

⁶ MOTTA, Carlos Pinto Coelho et. Al. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 12ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 223

⁷ Secretária Municipal de Administração e Recursos Humanos do Município de Santa Teresa em junho/2008 – Maria José Foeger Romagnha (fl. 02 dos autos do processo n. 4759/08) e Secretário Municipal de Transportes do Município de Santa Teresa em agosto/2010 – Delosmar Antônio Romagnha (fl. 02 dos autos do processo n. 9021/10).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Sobre o assunto, o TCU também já se pronunciou sobre a impossibilidade de padronização das características dos veículos automotores, senão vejamos:

Padronização tem por finalidade dar uniformidade aos bens facilitando, deste modo, a operacionalidade por um maior número de pessoas e, ainda, a manutenção e assistência técnica, **características nas quais os veículos automotores não se enquadram adequadamente** (TCU, Processo n. 425.069/93-1, Acórdão n. 305/96)

Pontue-se que, como bem frisado no excerto acima, a padronização de veículos automotores é **inaceitável**, haja vista que o mercado automobilístico dispõe de produtos com características bastante semelhantes, existindo certo nivelamento da qualidade e da facilidade de manutenção dos produtos de diversas marcas. Não há com justificar a existência de características exclusivas de uma marca automotiva, em razão da existência de veículos similares produzidos por diversos concorrentes do mesmo segmento.

Assim sendo, no caso concreto, a escolha das marcas HONDA, FIAT E VOLKSWAGEN traduz favoritismo em detrimento de diversas marcas consolidadas no mercado automobilístico nacional, em total afronta ao princípio da isonomia.

Em que pese os Decretos n. 308/2008 e 304/2010 terem sido editados em outras gestões e estarem em vigor atualmente, é dever do novo gestor, visando resguardar o patrimônio público, dar sequência ao funcionamento da máquina estatal, com continuidade aos procedimentos firmados no mandato anterior. Contudo, ao detectar irregularidades praticadas nas gestões precedentes, terá que adotar providências visando saná-las, sob pena de responder solidariamente pela ilegalidade.

Registra-se que, apesar da existência dos Decretos de Padronização da frota, a autoridade administrativa tinha o dever de comprovar, na fase interna do procedimento relativo ao Pregão Eletrônico n. 018/2014, a escolha pela marca, de forma objetiva e técnica, fundamentada em estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrassem as vantagens econômicas e o atendimento ao interesse público, o que não ocorreu. A respeito do assunto, cabe destacar o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Demonstre, **nos procedimentos licitatório**, circunstanciada e motivadamente, na decisão administrativa a razão para identificar o produto de informática pela marca.

Acórdão 747/2008 – Plenário

Deve ser observado o disposto no art. 7º, § 5º, da lei nº 8.666, de 1993, assim como o entendimento deste Tribunal firmado na Sessão Plenária de 29/8/2001 (Decisão nº 664/2001, ata 35/2001), no sentido de que, quando se tratar de objeto com características e especificações exclusivas, a justificativa para a indicação de marca, para fins de padronização, seja fundamentada em razões de ordem



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

técnica, as quais devem, necessariamente, **constar do processo de licitação respectivo**, invocando, sempre que possível, a faculdade prevista no art. 75 do mesmo dispositivo legal.

Decisão 1196/2002 Plenário

Enfim, mostram-se absolutamente ilegais os Decretos n. 308/2008 e 304/2010, que previram as marcas dos veículos a serem adquiridos pela Prefeitura de Santa Teresa, o que restringiu ilegalmente o universo de fornecedores no procedimento licitatório.

II.2 – Do Prejuízo à Administração Pública Municipal

Consoante especificação compreendia no **lote 01 do Edital de Pregão Eletrônico 18/2014**, a Prefeitura de Santa Teresa optou pela compra de 01 (um) veículo automotor, nos seguintes termos:

Veículo zero quilômetro, ano 2013, devendo ser necessariamente ano ou modelo 2014, se já existir no mercado; veículo tipo sedan, com capacidade de transporte de até 5 (cinco) ocupantes, **motor com potencia mínima de 180 (cento e oitenta) cv**, (gasolina) ar condicionado de fábrica, injeção eletrônica de combustível, direção elétrica ou hidráulica; vidro elétrico nas 04 (quatro) portas; trava elétrica nas 04 (quatro) portas; air bag duplo frontal (motorista e passageiro). 05 (cinco) portas, sendo 04 (quatro) laterais e 01 (uma) traseira; - veículo de cor branca; - **Câmbio automático de no mínimo 06 (seis) marchas**; - Freios a disco com sistema ABS e EBD; - **Rodas de liga R17 ou alumínio**; - **Capacidade do porta malas de no mínimo 480 (quatrocentos e oitenta) litros**; - Sistema de alarme antifurto com acionamento a distância, fechamento automático dos vidros e das portas, Sistema de som com no mínimo 04 (quatro) autofalantes e rádio CD player; jogo de tapetes completo; Película de proteção solar em todos os vidros exceto para-brisa, conforme índice de visibilidade normatizado pelo CONTRAN; - desembarçador do vidro traseiro.

A referida descrição, **com características plenamente dispensáveis**, teve origem nos autos do processo n. 18501/13, que instrui esta representação, onde consta solicitação e autorização do Prefeito Municipal de Santa Teresa, **Claumir Antônio Zamprogno**, para aquisição de 01 (um) veículo automotor zero km da marca Volkswagen, ano 2013, conforme especificação constante da solicitação/cotação de material/serviço nº. 001070/2013 e do termo de referência.

Por conseguinte, foi anexado o termo de referência assinado pelo servidor **FERNANDO BATISTA DA CONCEIÇÃO** – Fiscal do Contrato e a cotação de preços realizada em três estabelecimentos da marca Volkswagen, localizados na Serra/ES, São Bernardo do Campo/SP e Guarapari/ES, respectivamente, alcançando-se como parâmetro da licitação o valor médio de **R\$ 97.266,67 (noventa e sete mil, duzentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos)**.

No caso ora analisado, impôs-se que o veículo deveria estar equipado com rodas de "liga leve R17 ou alumínio", possuir motor com "potência mínima de 180 (cento e oitenta) cv" e capacidade do porta malas de "no mínimo 480



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

(quatrocentos e oitenta) litros”. Tais requisitos representarem excessivas exigências e caso suprimidos não comprometeriam os requisitos de conforto e segurança do veículo, ampliando-se o leque de interessados em participar do certame.

Verifica-se, assim, que a especificação contida no Edital de Pregão Eletrônico 18/2014 (fl. 112 dos autos do processo n. 18501/2013) não deixa dúvida de que a intenção do chefe do executivo era a aquisição de um veículo de luxo, seja pelo elevado preço pelo qual foi adquirido (**R\$ 96.990,00 - noventa e seis mil, novecentos e noventa reais**), como também pelas suas características que não se coadunam com os princípios que devem nortear a despesa pública.

Vê-se ainda que apesar do Decreto de Padronização n. **304/2010** mencionar as marcas **FIAT** e **VOLKSWAGEN**, o Prefeito excluiu a marca Fiat, sob a alegação de que a mesma não dispõe de veículo “**2.0**” e acrescenta: “justificamos com os detalhes técnicos relativos à velocidade e segurança proporcionados por este tipo de motorização”. Percebe-se que não merece prosperar a mera alegação do responsável, haja vista que a potência de “**1.8**” também atenderia perfeitamente ao fim ao qual se propõe a utilização do veículo⁸, tratando-se de diferença insignificante.

O direcionamento da licitação, a par de configurar ato antieconômico, redundou em **prejuízo ao erário municipal**, vez que reduziu o espectro de marcas e modelos possíveis, com aquisição de veículo a elevado custo.

Nesse ponto, importante citar a lição doutrinária de Marçal Justen Filho⁹: “*Avalia-se a economicidade no momento da prática do ato, tendo em vista as circunstâncias e segundo os padrões normais de conduta. Se, em face do conjunto de informações e adotadas todas as cautelas, a decisão apresentava-se como a racionalmente mais adequada, o princípio da economicidade foi atendido*”. Em contrário: se não forem tomadas as cautelas necessárias, o princípio não foi atendido, como se verifica no presente caso.

Objetivando verificar a adequação dos valores pagos pela Prefeitura de Santa Teresa em razão da execução do Contrato de Fornecimento n^o. 045/2014¹⁰, esta Procuradoria de Contas utilizou como parâmetro os orçamentos de veículos da categoria sedan médio, encaminhados por e-mail de concessionárias de diversas marcas, conforme documentação anexa, elaborando-se a seguinte tabela comparativa:

⁸ (...) visitas as comunidades rurais, com objetivo de atender as reivindicações dos homem do campo, viagens a outros Municípios a Órgãos Estaduais e Federais para participar de reuniões, palestrar, encontros de prefeitos; entre outros;
⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14.ed. São Paulo: dialética, 2010. p. 67

¹⁰ Fls. 287-295 do processo n. 18.380/2013.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

JETTA 2.0 TSI (Volkswagen)	MOTOR COM POTÊNCIA MÍNIMA DE 180 CV	CÂMBIO AUTOMÁTICO DE NO MÍNIMO 6 MARCHAS	RODAS DE LIGA R17 OU ALUMÍNIO	CAPACIDADE DO PORTA MALAS DE NO MÍNIMO 480 LITROS	R\$ 96.990,00
FLUENCE GT LINE (Renault)	143 CV	X	X	X (530 L)	R\$ 81.900,00
NOVA COROLLA ¹¹ (Toyota)	153,6 CV	X	RODAS DE LIGA LEVE (ALUMÍNIO) ARO 16"	470 L	R\$ 81.490,00
CIVIC LXR AT (Honda)	155 CV	5 MARCHAS	RODA DE LIGA 16"	449 L	R\$ 77.490,00
NISSAN SENTRA (Nissan)	140 CV	câmbio CVT com função overdriver e modo sport (melhor cambio automático)	RODA DE LIGA 16"	X (503 L)	R\$75.990,00
C4 LOUNGE THP (Citroen)	MOTOR TURBO 1.6 COM 165 CV	X	X	450 L	R\$ 75.990,00
FOCUS SE 2.0 POWER SHIFT (Ford)	178 CV	X	X	316 L	R\$ 74.790,00
LÍNEA (Fiat)	132 CV	5 MARCHAS	X	X 500 L	R\$ 65.000,00
Média = R\$ 78.705,00¹²					

A partir da checagem acima é possível concluir que a opção injustificada por veículo da marca **Volkswagen**, mais especificamente do **JETTA 2.0 TSI**, não representou a solução mais adequada economicamente, haja vista que os carros sedans médios de outras marcas atenderiam perfeitamente à funcionalidade pretendida, com idêntica garantia de qualidade e custo inferior.

Vislumbra-se, claramente, a ocorrência de dano injustificado ao erário, correspondente à diferença entre o **valor pago pelo veículo adquirido de forma irregular** (R\$ 96.990,00 - noventa e seis mil novecentos e noventa reais) e a **média dos valores dos veículos de todas as marcas** que possuam características semelhantes e que atendam perfeitamente à funcionalidade e à qualidade necessária (R\$ 78.705,00 – setenta e oito mil, setecentos e cinco reais).

¹¹ Versão 2.0 XEi

¹² Forma de cálculo: R\$ 629.640,00 / 8



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Tomando-se, assim, como parâmetro a pesquisa de preços feita em sete concessionárias do Estado, conclui-se que o **valor pago a maior** pela aquisição do veículo **JETTA 2.0 TSI** é de **R\$ 18.285,00¹³** (dezoito mil e duzentos e oitenta e cinco reais).

Denota-se, portanto, no caso vertente, que foi ignorado, de forma espúria, o disposto no art. 3º da Lei nº. 8.666/93, segundo o qual *“a licitação destina-se a garantir a **observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e **será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade**, da publicidade, **da probidade administrativa**, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”*

Efetivamente, o ordenador de despesa não buscou a proposta mais vantajosa, que é a finalidade de todo e qualquer negócio e, principalmente, da licitação, consoante leciona Justen Filho:

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração¹⁴.

Urge, portanto, o ressarcimento ao erário no valor de **R\$ 18.285,00 (dezoito mil e duzentos e oitenta e cinco reais)**, pois caso fosse realizada uma licitação regular, assegurada a competição entre os interessados, sem direcionamento de marca, teria havido a economia, no mínimo, dessa ordem aos cofres públicos.

II.3. Do direcionamento da licitação e violação ao caráter competitivo do certame - Lotes 02 e 03 do Edital de Pregão Eletrônico 18/2014

Inicialmente, depreende-se que o Secretário Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Econômico, **LEONARDO NOVELLI FAIAN**, abriu procedimento administrativo sob o n. 18.380/2013 visando aquisição de 02 (duas) motocicletas, conforme termo de referência SMAD/043.

¹³ R\$ 96.990,00 - R\$ 78.705,00 = R\$ 18.285,00

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 66.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Do termo de referência, **sem nenhuma justificativa técnica válida**, consta a descrição do objeto: 02 motocicletas Bros 150. Posteriormente, no lote 02 do Edital de Pregão Eletrônico n. 18/2014, foi incluída a seguinte especificação:

Motocicleta **bros** ES com partida elétrica, motor OHC, monocilíndrico, 04 tempos, arrefecido a ar, cilindrada: 149,2 CC, transmissão 05 velocidades, capacidade do tanque 12 litros, ano modelo 2013/2014, cor vermelha. (grifo nosso)

Está explícito o direcionamento do certame à motocicleta Bros da marca Honda, fato evidenciado, inclusive, pela participação de apenas 01 (uma) revendedora da citada marca na disputa¹⁵. A título ilustrativo segue abaixo o comparativo de valores de motocicletas de diversas marcas que possuem qualidade similar, extraídos das tabelas da Fundação de Pesquisas Econômicas – Fipe, sendo considerados os preços de motocicletas novas, vigentes no corrente mês:

Marca	Modelo	Valor
Honda	NXR 150 Bros ES MIX/FLEX	R\$ 9.805,00
Yamaha	YS 150 Fazer SED	R\$ 8.183,00
Suzuki	GSR 150i	R\$ 7.601,00
		Média = R\$ 8.529,66

Portanto, considerando a falta de justificativa técnica para o direcionamento do certame à motocicleta da Honda e a efetiva restrição observada no caso em tela, restaram afrontados os artigos 3º, § 1º, e 7º, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Já o processo n. 18.347/13, formalizado pelo Secretário Municipal de Transportes, **ADEMAR FRANCISCO TONONI**, visando aquisição de um veículo tipo Camionete Pickup, com fundamento no Decreto n. 304/2010, consta especificação abaixo transcrita, que, posteriormente foi incluída no lote 03 do Edital de Pregão Eletrônico n. 18/2014:

Veículo utilitário, tipo camionete pick-up, motorização mínima de 1,4, 2 portas, ano de fabricação e modelo 201/2014, 0 KM, cor branca, cabine simples, fabricação nacional, combustível flex, equipado com direção, ar refrigerado, vidro elétrico, altura do veículo mínima de 1400 MM, altura mínima do solo de 150 mm, capacidade mínima de carga de 700 kg, caçamba com capacidade mínima de 900 litros, protetor de Carter, protetor de caçamba, tapetes de borracha preta, defletor equipado com equipamentos de segurança obrigatórios, conforme **Decreto Municipal nº. 304/2010**. (grifo nosso)

Denota-se do resumo da licitação (fls.142/143 dos autos do processo n. 18.380/2013) que não houve disputa entre licitantes e que o veículo da marca **FIAT**/modelo **STRADA** foi adquirido da empresa Belle Automotor Ltda, no valor de **R\$ 39.380,00 (trinta e nove mil, trezentos e oitenta reais)**.

¹⁵ Fls. 138-139 dos autos do processo n. 18.380/13.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

A fim de demonstrar a possibilidade de competição entre diversas empresas com atuação no mercado automobilístico, segue abaixo o comparativo de valores de veículos tipo Camionete Pickup de diversas marcas, extraídos das tabelas da Fundação de Pesquisas Econômicas – Fipe, sendo considerados os preços de veículos novos vigentes no corrente mês:

Marca	Modelo	Valor
Peugeot	Hoggar Active 1.4 Flex 8V 2p	R\$ 31.663,00
Fiat	Strada Working 1.4 mpi Fire Flex 8v CS	R\$ 34.831,00
Volkswagen	Saveiro 1.6 Mi Total flex 8V	R\$ 36.960,00
Chevrolet	Montana LS 1.4 Econoflex 8v 2p	R\$ 35.106,00
		Média = R\$ 34.640,00

Diante do exposto, resta incontestado o direcionamento da licitação e a restrição de seu caráter competitivo – consubstanciada na padronização da frota com escolha da marca.

Alinhado nos fatos e documentos, nos procedimentos licitatórios indicados inexistiu uma pura e verdadeira disputa entre os licitantes, a competitividade que se espera de um certame lícito, ou seja, obter a proposta mais vantajosa para a administração, com isonomia.

III – DA RESPONSABILIDADE

Demonstra-se, a seguir, a responsabilidade de cada um dos agentes pelas condutas irregulares praticadas:

1 – Cláudio Antônio Zamprogno:

O atual Prefeito do Município de Santa Teresa, responde na qualidade de ordenador de despesa, sendo responsável pela autorização da compra, homologação do certame licitatório n. 018/2014 e assinatura dos contratos ns. 045/2014, 046/2014 e 047/2014, nos termos do art. 5º, I, II e XI, da LC n. 621/12.

2 – Leonardo Novelli Faian:

Secretário Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Econômico, levou ao direcionamento do certame, conforme termo de referência SMAD/043¹⁶, respondendo, solidariamente, pelo ato praticado, na forma do art. 5º, II, da LC n. 621/12.

¹⁶ Fls.03/08.



3 – Ademar Francisco Tononi:

Secretário Municipal de Transportes, elaborou o termo de referência, contendo especificações que conduziram restrição à competitividade, respondendo pela irregularidade, consoante art. 5º, II e XVII, da LC n. 621/12.

4 – Anderson R. Zucolotto Fernandes:

Subprocurador Jurídico Municipal, havendo emitido parecer pela regularidade da contratação, não obstante as nítidas ilegalidades que maculavam o procedimento.

Em se tratando da responsabilidade do parecerista, relevante é avaliar sua conduta, diante da inclusão pela LC n. 658/2012 do parágrafo único do art. 5º da LC n. 621/2012¹⁷.

Observa-se que a LC n. 658/2012, ao incluir o citado regramento pretendeu reafirmar o disposto no art. 133 da Lei Magna e no § 3º do art. 2º da Lei n. 8.906/1994 para possibilitar ao advogado agir com liberdade quando no legítimo exercício da profissão.

Entretanto, em que pese o parecer jurídico tratar de documento opinativo¹⁸, não reveste de caráter absoluto a intangibilidade profissional do advogado disposta no art. 133 da CF/88. Deste modo, será o advogado responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa¹⁹.

Neste mesmo sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, que o advogado será civilmente responsável pelos danos causados, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa (MS 24073/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 06/11/2002).

Em uma interpretação mais específica, observa-se que o Tribunal de Contas da União²⁰ vem defendendo a possibilidade de responsabilização do advogado, sempre que o parecer jurídico pugnar por cometimento de ato danoso ao

¹⁷ Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

[...] XVII - os responsáveis pela elaboração dos editais de licitação e dos convites, os participantes das comissões julgadoras dos atos licitatórios, os pregoeiros, bem como os responsáveis e ratificadores dos atos de dispensa ou inexigibilidade.

Parágrafo único. **Excetua-se do disposto no inciso XVII deste artigo os atos e manifestações dos advogados públicos submetidos à Lei Federal nº 8.906, de 04.7.1994, em face da disposição contida no § 3º do seu artigo 2º.** (grifo nosso)

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., pg. 185.

¹⁹ Art. 159 do Código Civil e art. 32 da Lei nº 8.906/94.

²⁰ Acórdão 3923/2009 Primeira Câmara, Acórdão 226/2004 Plenário, Acórdão 1427/2003 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator), Acórdão 190/2001 Plenário (Voto do Ministro Relator).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Erário ou com grave ofensa a ordem jurídica, devendo, antes de mais nada, ser analisado o caso concreto.

Registre-se, ainda, a inteligência de Marçal Justen Filho²¹:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo.

A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões. [...] **poderá (deverá) punir-se o servidor público que adota interpretação contrária ao Direito, aberrante, ou se o prolator do parecer desvirtuar os fatos ocorridos, adotando versão não fundada em documentos ou outras provas.** (grifos nossos)

Ademais, importante observar que o Tribunal de Contas da União, em obediência a previsão do parágrafo único do art. 70 da CF/88, ao fixar a responsabilidade solidária do advogado, a insere na disposição constante no art. 16, § 2º, alínea “a”, da Lei n. 8.443/1992, que traz texto idêntico do art. 87, inciso II, da Lei Complementar n. 621/2012.

Da mesma forma, fazendo uma interpretação conforme a Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), estaria o consultor abrangido pela jurisdição do Tribunal de Contas do Espírito Santo diante da previsão dos incisos II e XVI do art. 5º da Lei n. 621/2012 (este último inciso traz texto idêntico ao do art. 5º, inciso VI, da Lei n. 8.443/92).

No caso concreto, **ANDERSON R. ZUCOLOTTO FERNANDES** elaborou Parecer Jurídico²² nos autos Processo Administrativo nº 18.501/2013, aprovando a Minuta do Edital, bem como os Procedimentos do Pregão Eletrônico nº 018/2014 e opinando pela legalidade de ambos, mesmo diante da *preferência por marca, sem justificativas técnicas que fundamentasse a escolha*, em afronta direta aos regramentos que compõem a Lei de Licitações, infração de fácil percepção, notadamente pela consultoria jurídica.

Deste modo, simples vislumbrar, na hipótese, o desvirtuando da ordem jurídica por parte do parecerista, que agiu, no mínimo, por culpa (imperícia

²¹ Id., 11ª ed., 2005, pg. 379.

²² Fls. 86/90 e 279/280.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

e/ou negligência), devendo responder solidariamente, pelo dano causado ao erário municipal.

IV - CONCLUSÃO

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

1 – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12 c/c artigos 181 e 182, inciso IV, e 264, inciso IV, da Resolução TC nº. 261/13;

2 – cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, sejam os responsáveis, nos termos do art. 56, inciso II, da LC 621/2012, citados para, querendo, deduzirem defesa;

3 - NO MÉRITO, seja julgada procedente a presente representação para:

3.1 - converter o feito em tomada de contas especial, julgando-a irregular, com a consecutória imputação de débito, sem prejuízo de aplicação de multa proporcional ao dano e multa pecuniária, nos termos dos arts. 134 e 135 da LC n. 621/2012;

3.2 – seja determinado ao Executivo Municipal que proceda à anulação dos decretos de padronização n. 308/2008 e 304/2010.

Vitória, 11 de junho de 2014.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS