



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: F3AB8-AED09-90479



Petição Inicial 01179/2024-1

Protocolo: 15809/2024-1

Assunto: Representação

Descrição complementar: Representação

Criação: 02/09/2024 13:29

Origem: NCD - Núcleo de Controle de Documentos

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

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, representado pelo Procurador infra assinado, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 127 da Constituição da República C/C art. 99, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar n. 621/12, oferecer

REPRESENTAÇÃO

(com pedido de provimento liminar cautelar inaudita altera parte)

em face de:

IZABELA BIANCARDI RORIZ, Secretária Municipal de Obras do Município de Serra (SEOB), inscrita no CPF sob o n. 149.150.257-64, endereço profissional cito à Rua Maestro Antônio Cícero, 111, Distrito Sede, Município de Serra/ES - Caçaroca - SERRA/ES - 29176-439; e

EDUARDO BERGANTINI CASTIGLIONI - Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Secretaria Municipal de Obras (SEOB), inscrito no CPF/MF sob o nº 017.158.387-69, endereço profissional cito à Rua Maestro Antônio Cícero, 111, Distrito Sede, Município de Serra/ES - Caçaroca - SERRA/ES - 29176-439;

Pelos fatos e fundamentos de direito que se passa a expor.

I - LEGITIMIDADE ATIVA, PASSIVA, CABIMENTO E COMPETÊNCIA

Extreme de dúvidas é a legitimidade ativa do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo em propor a presente representação, à vista do que dispõe o art. 130 da Constituição da República CIC art. 30, incisos I e VI, da Lei Complementar n. 0 451/2008 c/c art. 99, § 1º, VI, da Lei Complementar n. 621/12.

II – DOS FATOS

O Município de Serra, através da Secretaria Municipal de Obras (SEOB), publicou, em 06/12/2023, o Edital de Concorrência Pública para Registro de Preços nº 025/2023, cujo objeto é o “REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E EXPANSÃO DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL, VERTICAL E IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DA SINALIZAÇÃO SEMAFÓRICA, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS, A SEREM REALIZADAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DA SERRA”.

Poucos dias após sua publicação, o edital foi suspenso “*sine die*”, em 15/12/2023, e retomado em 15/02/2024. A última versão do instrumento convocatório, porém, foi publicada em 21/02/2024 e designou a data de realização da sessão pública para o dia 22/03/2024.

O objeto do edital foi separado em dois lotes, assim informados no edital¹:

LOTE 01 - O valor máximo contratual para a execução dos serviços de SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E EXPANSÃO DE SINALIZAÇÃO

¹ Os valores foram retificados através de publicação no DIO em 21/03/2024, mas apesar da retificação em prazo tão próximo da sessão de abertura, não houve reabertura dos prazos.

HORIZONTAL E VERTICAL, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS é de R\$ 40.477.072,73 (quarenta milhões quatrocentos e setenta e sete mil setenta e dois reais e setenta e três centavos).

LOTE 02 - O valor máximo contratual para a execução dos serviços de SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DA SINALIZAÇÃO SEMAFÓRICA, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS é de R\$ 26.423.168,21 (vinte e seis milhões quatrocentos e vinte e três mil cento e sessenta e oito reais e vinte e um centavos).

Durante a fase de julgamento das propostas comerciais uma das empresas participantes, empresa SINALES, apresentou proposta comercial de menor valor, o que representaria significativa economia para o município. Assim consta o quadro de propostas:

LOTE 01			
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 025/2023 - LOTE 01		VALOR	DESCONTO
01	SINALES - SINALIZAÇÃO ESPÍRITO SANTO LTDA	21.855.503,58	46,01%
02	FIRE HORIZONTAL LTDA	25.298.160,29	37,50%
03	CLD - CONSTRUTORA, LAÇOS DETETORES E ELETRÔNICA LTDA	34.002.095,41	16,00%
04	SINASC - SINALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS LTDA	40.477.072,73	0,00%

LOTE 02			
CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 025/2023 - LOTE 02		VALOR	DESCONTO
01	SINALES - SINALIZAÇÃO ESPÍRITO SANTO LTDA	9.610.100,50	63,63%
02	DATAPROM EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA INDUSTRIAL LTDA	25.102.009,80	5,00%

A proposta da empresa SINALES foi significativamente menor que as demais empresas, em ambos os lotes, representando grande potencial de economia para o município, tanto relação ao orçamento estimado quanto em relação às propostas das participantes.

Diante do desconto ofertado, de 46,01% para o Lote 1 e 63,63% para o Lote 2, a CPL /SEOB determinou a realização de diligência, a fim de que a empresa comprovasse a exequibilidade de sua proposta.

A empresa apresentou extensa documentação e afirmou, naquela oportunidade, que forneceria garantia adicional, a fim de sagrar-se vencedora do certame, cujo sistema, anote-se, foi apenas o **REGISTRO DE PREÇOS**.

Não obstante, a CPL/SEOB, através do documento intitulado “Parecer Técnico”, argumentou que a empresa teria realizado “**jogo de planilhas**” ao ofertar descontos superiores a 50% em diversos itens (a maioria, cerca de 72% dos itens planilhados) e, noutro giro, descontos de irrisórios 3% em outros itens.

Para a CPL/SEOB, o desconto ofertado em alguns itens não deixa margem para que a empresa honre com todos os compromissos e, por isso, demonstraria o jogo de planilhas pela empresa. Também suscita a hipótese de que a empresa poderia, em tese, ter conhecimento prévio dos itens que serão, ou não, executados, tendo oferecido descontos menores nos itens cuja demanda será maior e, desta forma, poderá auferir lucro.

Diante desse cenário, a empresa SINALES noticiou os fatos ao Ministério Público de Contas, tombado sob o n.º [6397/2024](#), suscitando “*graves irregularidades*” cometidas no processo licitatório 025/2023, realizado pela CPL/SEOB e requerendo, diante da possível lesão ao bem público, intervenção do Ministério Público de Contas:

*“Por todo o exposto, **requer-se que sejam adotadas as providências cabíveis por este Ministério Público de Contas para que sejam imediatamente apuradas as responsabilidades dos agentes públicos e dos beneficiários envolvidos na prática de atos lesivos ao patrimônio público aqui denunciados, bem como sejam tomadas todas as ações necessárias para que seja imediatamente impedida a consumação do dano ao erário.**”*

Após análise das informações, se verificou a efetiva necessidade de atuação deste *Parquet*, dadas as circunstâncias e possível lesão ao erário, isso porque embora a tentativa da CPL/SEOB de proteger o interesse público seja legítima (e nesse ponto entendemos toda cautela e preocupação do órgão com o famigerado jogo de planilhas, a muito condenado pela jurisprudência especializada), os argumentos invocados não se adequam ao caso, afinal estamos diante de licitação cujo **objetivo é apenas o registro de preços**, ou seja, **até que haja a efetiva contratação** e o futuro contratado, em conluio com agentes do contratante, execute apenas os serviços de menor desconto (e

possivelmente de maior retorno) **não há que se falar, *smj*, em jogo de planilhas.**

Convém registrar que a empresa SINALES já havia recorrido ao TCE/ES questionando a legalidade do certame, mas o objeto daquele processo (TC [1462/2024](#)) não se confunde com a presente demanda. Se naquele processo a empresa SINALES questionou a legalidade das exigências editalícias, não acolhidas no pedido de impugnação outrora apresentado pela empresa, aqui o MPC busca o exclusivamente o interesse coletivo, para que a menor proposta, dentro da legalidade, tenha seus preços registrados.

A Ata de Registro de Preços é instrumento através do qual o órgão registra o preço dos itens e/ou serviços que poderá, ou não, contratar, não sendo assegurado ao seu detentor nenhuma garantia ou obrigação de que o órgão a execute, ou seja, não há objeto certo e determinado, o que dificultaria a ocorrência do jogo de planilhas.

Esse ponto (não confirmação do jogo de planilhas), inclusive, é determinante para a análise e de verificação de possível dano ao erário, afinal se o jogo de planilhas somente poderia ocorrer em uma futura contratação, o impedimento ao registro do menor preço proposto no certame obrigará a Administração Pública pagar mais caro e ferirá o princípio da economicidade.

Deveras, alguns descontos ofertados pela empresa são significativos e causam alerta até nos mais otimistas dos gestores, mas, de outro lado, a empresa assegurou o cumprimento da ata, inclusive se prontificando a fornecer garantia adicional de execução. Tal feito não pode ser ignorado, mormente diante de tamanha economia para o erário.

Além disso, caso a inexecuibilidade dos preços seja futuramente demonstrada, hipoteticamente, a Administração terá a sua disposição inúmeros mecanismos para responsabilizar e penalizar a empresa, inclusive em possíveis ações judiciais.

Assim, diante da atuação do município de Serra, através da CPL/SEOB, que pretende impedir o registro de preços (até então) vantajosos para Administração Pública Municipal, com significativo desconto em relação ao orçamento estimado, não resta alternativa senão a intervenção deste *Parquet* para salvaguardar os interesses coletivos.

III – DO DIREITO

a) DO REGISTRO DE PREÇOS. MERA EXPECTATIVA DE CONTRATAÇÃO.

Em linhas gerais, o Sistema de Registro de Preços (SRP) é mecanismo que visa a racionalização e otimização dos processos de compras públicas.

A Ata de Registro de Preços (ARP), por definição legal, é o “*documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas*”².

Diferentemente da licitação convencional, a licitação para Registro de Preços não implica a obrigação de contratação pela Administração, mas apenas expectativa de contratação. Essa característica distingue o SRP das contratações tradicionais, pois a Administração pode optar por não realizar a contratação, não estando vinculada aos preços registrados.

A natureza do SRP, portanto, visa justamente permitir que a Administração tenha à sua disposição preços e condições previamente definidos, que poderão, ou não, ser utilizados conforme a conveniência e oportunidade da própria

² Art. 2º, II, do DECRETO Nº 7.892, DE 23 DE JANEIRO DE 2013. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7892impresao.htm.

Administração. Isso é reforçado pela previsão contida no art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/93, que explicitamente permite à Administração recorrer a outros meios, garantindo, porém, ao detentor do registro preferência em igualdade de condições:

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

(...)

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

O [Decreto 7892/2013](#), editado para regulamentar o Registro de Preços previstos na [Lei 8666/93](#), também reforça a não obrigação de contratar da administração pública:

Art. 16. A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

E para extirpar qualquer dúvida sobre a não existência formal de contrato, a redação do artigo 15, também do [Decreto 7892/2013](#), deixado claro que só haverá “contratação” efetiva quando o detentor da ata for convidado a formalizar a contratação por “*instrumento contratual, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil*”:

Art. 15. A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o [art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

Tais definições são determinantes para a demanda, haja vista que o principal argumento para preterição dos preços propostos pela empresa participante da

licitação, empresa SINALES, foi a inexecutabilidade de preços e possível “jogo de planilhas”.

De fato, os preços propostos pela SINALES possuem significativa margem de desconto, capaz de preocupar até o mais otimista dos gestores públicos, mas, lado outro, também é verdade que a licitação realizada foi apenas para **REGISTRO DE PREÇOS**, e não licitação para contratação de objeto certo e determinado.

Se a administração quisesse **CONTRATAR** empresa para executar objeto certo e determinado, com quantitativos bem definidos e projeto básico (e/ou termo de referência) com nível de detalhamento adequado, não deveria (e sequer poderia) ter realizado registro de preços.

A escolha do registro de preços não foi à toa. O Sistema de Registro de Preços (SRP) possui inúmeras vantagens para Administração, tais como a padronização de bens e serviços contratados, obtenção de economia de escala, redução dos custos com estoque, agilidade e otimização nas contratações públicas, desnecessidade de dotação orçamentária, racionalização das licitações públicas pela possibilidade de atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo, além de economia processual.

Dito isso, o argumento de inexecutabilidade dos preços e possível jogo de planilhas não são pertinentes para o caso. Explico.

Para que seja configurada a inexecutabilidade de preços e o jogo de planilhas é imperioso que exista (ou venha a existir) **CONTRATO**. A ausência de contrato dificulta (ou até mesmo impede) que o licitante tenha conhecimento prévio do volume que será executado, afinal, o registro de preços não obriga a Administração a contratar.

Ora, **se não há contrato, não há objeto certo e determinado a ser executado**, se a Administração pode nunca utilizar a ata registrada, como uma licitação realizada pelo sistema de Registro de Preços pode ser compatível (antes de sua execução, é claro) com inexecutabilidade ou jogo de planilhas?

A **inexequibilidade** pressupõe que os preços propostos (e que poderão ser contratados) seriam subdimensionados e, por isso, não compatíveis com a realidade de mercado. Trata-se, porém, de **presunção relativa**, sendo dever da administração diligenciar a fim de obter informações. Essa, inclusive, é a redação da súmula 262, do TCU:

SÚMULA Nº 262 – TCU

*O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93 conduz a uma **presunção relativa de inexequibilidade** de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.*

No caso em testilha, a empresa licitante informa que pode honrar os preços propostos e demonstra, inclusive, que pratica preços similares aos propostos em outros órgãos da Administração Pública. Além disso, demonstrou boa-fé ao informar que poderá fornecer garantia adicional em caso de formalização do contrato.

Quanto ao possível **jogo de planilhas**, mais uma vez a figura cabal para seu afastamento é a ausência de **CONTRATO**.

Nas razões de decidir, a CPL/SEOB reitera, sistematicamente, sua preocupação com o jogo de planilhas, mas toda sua argumentação parte da hipótese de que haverá contrato e que a licitante, SINALES, poderia manipular a execução desse potencial contrato, privilegiando apenas os itens cujo desconto foi reduzido.

O entendimento, mais uma vez, não reflete os interesses coletivos, já que tenta excluir do certame empresa cuja proposta de preços foi significativamente menor que todas as demais participantes ao ignorar fato determinando do caso: que se trata de Ata de Registro de Preços e **QUEM DECIDE QUAIS ITENS SERÃO EXECUTADOS É, EXCLUSIVAMENTE, A ADMINISTRAÇÃO**. Ou seja, para que (hipoteticamente) o jogo de planilhas ocorresse seria necessário que houvesse esquema, fraude, conluio ou qualquer outra forma de ilícito em que a empresa,

necessariamente apoiada por um gestor, escolhesse executar apenas os itens cujo desconto foi menor.

Necessário ressaltar, mais uma vez, que o **desconto ofertado pela empresa SINALES foi substancial**. Enquanto a Administração orçou os **custos para o Lote 1 em R\$ 40.477.072,73** e para o **Lote 2 em R\$ 26.423.168,21**, os **lances da empresa** foram significativamente menores, de **R\$ 21.855.503,58** e **R\$ 9.610.100,50**, respectivamente, significando economia de 46,01% e 63,63%:

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 025/2023 - LOTE 01		VALOR	DESCONTO
01	SINALES - SINALIZAÇÃO ESPÍRITO SANTO LTDA	21.855.503,58	46,01%
02	FIRE HORIZONTAL LTDA	25.298.160,29	37,50%
03	CLD - CONSTRUTORA, LAÇOS DETETORES E ELETRÔNICA LTDA	34.002.095,41	16,00%
04	SINASC - SINALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS LTDA	40.477.072,73	0,00%

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 025/2023 - LOTE 02		VALOR	DESCONTO
01	SINALES - SINALIZAÇÃO ESPÍRITO SANTO LTDA	9.610.100,50	63,63%
02	DATAPROM EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA INDUSTRIAL LTDA	25.102.009,80	5,00%

Além disso, uma vez **declarada vencedora**, e detentora da Ata de Registro de Preços, **a empresa estaria OBRIGADA a executar os serviços quando demandada, sob pena de responsabilização pelo mais severo rigor da lei**. É o que disciplina os artigos 86, 87 e 88 da [Lei 8.666/93](#) e o [Decreto 7892/2013](#):

Lei 8666/93

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. [\(Vide art 109 inciso III\)](#)

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Decreto 7892/2013

Art. 14. A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade.

Parágrafo único. A recusa injustificada de fornecedor classificado em assinar a ata, dentro do prazo estabelecido neste artigo, ensejará a aplicação das penalidades legalmente estabelecidas.

Nota-se que a aplicação de penalidade poderá ocorrer tanto pela recusa em assinar a ata quanto na inexecução (total ou parcial) do contrato, destacando-se que se tratando de Ata de Registro de Preços o contrato poderá ser substituído por “*emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o [art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993](#)” (artigo 15, do [Decreto 7892/2013](#)).*

Portanto, a argumentação de que há risco de "jogo de planilhas" durante a fase de registro de preços é inadequada, uma vez que o risco só poderia se materializar na fase de contratação, e não na fase de registro, onde não há compromisso contratual definitivo.

Por fim, não é demais reforçar que **a busca pelo menor preço, alinhada à eficiência, é o objetivo principal da Administração Pública**, devendo sempre nortear a decisão do Administrador.

A Constituição Federal de 1988, alicerce do ordenamento jurídico brasileiro, consagra um conjunto de princípios que norteiam a atuação do Estado e da Administração Pública. Esses princípios, interligados e complementares, visam garantir a efetividade dos direitos fundamentais, a promoção do bem comum e a construção de uma sociedade justa e democrática. Dentre eles, destacam-se os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

A necessidade de compatibilizar a aplicação e interpretação desses princípios é fundamental para assegurar a harmonia e a aplicação adequada dos valores e objetivos constitucionais. A interpretação isolada de cada princípio pode gerar conflitos e distorções na aplicação do direito, comprometendo a efetividade da norma constitucional. Nesse sentido, o intérprete deve buscar uma interpretação sistemática e teleológica, ou seja, que considere a norma constitucional em sua totalidade e os fins a que ela se destina.

No âmbito da Administração Pública, a busca pela eficiência e economicidade ganha destaque, especialmente nos processos licitatórios. O princípio da eficiência, consagrado pela Constituição Federal, impõe à Administração a obrigação de otimizar os recursos públicos, buscando a melhor utilização dos meios disponíveis para a consecução dos fins a que se destina. Já o princípio da economicidade exige que a Administração escolha a opção que apresente o melhor custo-benefício, evitando gastos excessivos e desnecessários.

É justamente nesse cenário que o a vantajosidade dos preços ofertados pela empresa SINALES se evidencia e encontra amparo no sistema jurídico. Ao priorizar o menor preço em processos licitatórios, a Administração Pública visa obter o máximo benefício possível para a coletividade, utilizando os recursos públicos de forma responsável e transparente.

Além disso, tal como já mencionado anteriormente, o SRP é procedimento licitatório em que a Administração Pública seleciona fornecedores para o fornecimento futuro de bens ou serviços, com preços e condições previamente registrados em uma "Ata de Registro de Preços". Diferente da licitação convencional, onde a contratação é imediata e vinculada a um contrato específico, no SRP a Administração apenas firma uma ata com os fornecedores selecionados, definindo preços e condições que poderão ser utilizados em contratações futuras, não gerando obrigação imediata para a Administração.

Assim, não é inadequado concluir que no Sistema de Registro de Preços (SRP) a Administração Pública ocupa posição privilegiada, segura, em que possui total controle sobre a futura execução, sendo a melhor opção o registro dos menores preços ofertados.

b) DA NULIDADE DA DECISÃO QUE DESCLASSIFICOU A MELHOR PROPOSTA

Em análise ao procedimento licitatório realizado pela Prefeitura Municipal de Serra, através da Secretárias de Obras (SEOB), para a constituição de Ata de Registro de Preços, identificou-se que a desclassificação da empresa SINALES — participante que apresentou a melhor proposta — foi fundamentada em razões que se mostram inadequadas e juridicamente equivocadas. Segundo consta do processo administrativo, a referida empresa foi desclassificada sob o argumento de que os preços ofertados seriam inexequíveis e de que os descontos aplicados não seriam lineares, o que, de acordo com o órgão licitante, poderia propiciar a prática conhecida como "jogo de planilhas".

No entanto, a justificativa apresentada pelo órgão licitante carece de fundamentação válida e encontra-se eivada de **vício de motivação**, devendo ser **declarada nula** conforme os princípios constitucionais e administrativos aplicáveis, em especial os da legalidade, da motivação e da razoabilidade.

O procedimento de registro de preços difere substancialmente das modalidades tradicionais de licitação por não gerar, de imediato, um contrato administrativo, mas sim um compromisso meramente potencial e condicional. A Ata de Registro de Preços não constitui obrigação de compra para a Administração Pública, mas apenas a formalização de preços e condições para futuras e eventuais contratações, cuja execução dependerá de uma demanda efetiva e da conveniência administrativa.

Assim, a aplicação do conceito de "inexequibilidade de preços", que pressupõe a avaliação da viabilidade de cumprimento de um contrato imediato e obrigatório, não é cabível no contexto de um registro de preços. A alegação de que os preços ofertados pela empresa SINALES seriam inexequíveis ignora a natureza própria do registro de preços, onde não há garantia de contratação, tampouco obrigatoriedade de execução.

De igual modo, o argumento de que os descontos ofertados pela empresa poderiam configurar "jogo de planilhas" revela-se insustentável e desproporcional no contexto do registro de preços.

O "jogo de planilhas" é prática reprovável em contratações públicas tradicionais, caracterizada, em síntese, pela manipulação de preços em etapas distintas de um contrato, de forma a obter vantagens indevidas em prejuízo do interesse público. Contudo, essa preocupação não se justifica no âmbito de uma ata de registro de preços, pois, na ausência de um contrato formal, com objeto certo e determinado, não há fase de execução contratual garantida para que tal prática possa ocorrer.

A desclassificação da empresa SINALES, com base em motivos inadequados e juridicamente inaptos, configura desvio de finalidade e afronta ao princípio da motivação, disposto no artigo 37 da Constituição Federal. Tal decisão, ao desconsiderar a natureza peculiar do registro de preços, viola também os princípios da isonomia e da competitividade, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa e limitando o caráter concorrencial da licitação.

Portanto, a manutenção do ato administrativo de desclassificação da empresa SINALES, sem suporte legal adequado, implica em evidente ilegalidade, impondo-se sua anulação para resguardar a observância dos princípios constitucionais e a proteção do interesse público, **mormente em razão do substancial desconto ofertado pela empresa indevidamente desclassificada, cuja proposta representou economia de 46,01% para o lote 1 e de 63,63% para o lote 2.**

Isto posto, diante dos argumentos expostos, fica cristalino que a anulação da decisão que desclassificou a empresa, SINALES, cujos preços foram os menores ofertados, é medida que se impõe, pois não encontra amparo na legislação pátria, bem como que seja determinada sua reintegração no certame, de modo a garantir a validade do processo licitatório e a observância dos princípios constitucionais.

c) DA CAUTELAR. SUSPENSÃO DO CERTAME ATÉ O PROVIMENTO FINAL DO TCE/ES.

Considerando a gravidade do vício de motivação identificado no ato administrativo que desclassificou indevidamente a empresa SINALES, detentora da melhor proposta no procedimento licitatório para registro de preços, impõe-se a necessidade de concessão de medida liminar cautelar, *inaudita altera parte*, para a imediata suspensão do certame licitatório até o julgamento final de mérito.

A concessão da medida liminar se justifica pela presença concomitante dos requisitos do *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito) e do *periculum in mora* (perigo na demora), ambos evidentes no presente caso:

Fumus Boni iuris

A fundamentação jurídica apresentada nesta representação evidencia, de forma inequívoca, que o ato de desclassificação da empresa SINALES foi motivado por razões inadequadas e não aplicáveis ao caso concreto, afrontando os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, competitividade e motivação dos atos administrativos.

A decisão administrativa desconsiderou a natureza peculiar do Sistema de Registro de Preços, criando justificativas infundadas como inexecutabilidade de preços e "jogo de planilhas", que são inaplicáveis a este procedimento. Há, portanto, uma clara violação das normas e princípios que regem a Administração Pública, o que configura a presença do direito alegado.

Periculum in Mora

A continuidade do procedimento licitatório e a eventual homologação e adjudicação com base em critérios eivados de vício de motivação podem gerar

consequências irreparáveis ou de difícil reparação, comprometendo a eficácia do julgamento de mérito.

A manutenção do ato administrativo ilegal poderá acarretar prejuízos ao interesse público, impedindo a participação de uma empresa que apresentou a proposta mais vantajosa e que poderia garantir melhores condições para a Administração Pública. Além disso, há o risco de comprometer a lisura e a regularidade do processo licitatório, causando danos à transparência e à credibilidade dos atos administrativos.

Assim, requer, desde já, a suspensão imediata do certame licitatório para registro de preços promovido pelo Prefeitura Municipal de Serra, através da Secretárias de Obras (SEOB), *inaudita altera parte*, até o julgamento final do mérito desta representação, de forma a prevenir danos ao interesse público e garantir o respeito aos princípios constitucionais.

IV. DOS PEDIDOS

Isto posto, o Ministério Público de Contas vem pelo presente requerer:

- I. Seja a presente representação devidamente conhecida, recebida e processada na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12;
- II. **LIMINARMENTE**, com espeque nos arts. 1º, XV e XVII, 108 e 125, II e III, da LC nº. 621/12, a **suspensão imediata**, *inaudita altera parte*, do certame licitatório para registro de preços n. 025/2023, promovido pelo Prefeitura Municipal de Serra, através da Secretárias de Obras (SEOB), até o julgamento final do mérito desta representação, para prevenir danos ao interesse público e garantir o respeito aos princípios constitucionais;

- III. A citação dos responsáveis para, querendo, apresentarem resposta, sob pena de incorrerem nos efeitos da revelia;
- IV. No mérito, que seja **reconhecida a nulidade do ato administrativo** que desclassificou a empresa SINALES do Edital de Registro de Preços n. 025/2023, realizado pela SEOB, **determinando que a autoridade competente promova a sua reintegração ao certame.**

Termos em que,

Pede e espera deferimento.

Vitória, 2 de setembro de 2024.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador de Contas