

ACÓRDÃO Nº 1444/08 - Tribunal Pleno

PROCESSO N º : 104731/08
ORIGEM : MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO : JOSÉ CARLOS SCHIAVINATO
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Ementa: Consulta. Caracterização da contratação de serviço de manutenção e aquisição de peças como serviço comum. Pregão presencial. Pela possibilidade. Voto do Auditor. Processo licitatório. Manutenção de veículo. Objeto aberto sem previsão de quantitativos. Parecer da Diretoria de Contas Municipais. Voto divergente vencedor. Objeto aberto. Feito com critérios objetivos e motivados em relatórios anteriores dos reparos rotineiros. Sem previsão. Considerado como a impossibilidade de *stricto sensu* precisar os reparos futuros, não implicando ausência de estimativa. Legalidade em tese. Lei 10520/02, artigo 3, inciso II.

RELATÓRIO

1. O sr. José Carlos Schiavinato, Prefeito Municipal de Toledo, apresenta consulta a este Tribunal de Contas, datada de 11 de março de 2008, protocolada sob o nº. 10473-1/08 acerca da legalidade de se contratar, mediante pregão presencial, empresa para manutenção de veículos com base no critério de julgamento de maior desconto, formulada nos seguintes termos:

Questão 1: “Há legalidade para se efetuar a contratação de empresa para manutenção de veículos com base no critério de julgamento de maior desconto sobre a Tabela Audatex Molicar e SINDIREPA/Pr, por pregão presencial?”

2. Consulta encaminhada com os seguintes documentos; **a)** solicitação de realização de serviços; **b)** edital de classificação e contratação do sistema de banco de dados das peças; **c)** edital de licitação na modalidade de pregão presencial para a contratação de empresa especializada, com base no maior desconto sobre a tabela Audatex Molicar e Sindirepa/Pr; **d)** parecer jurídico; **e)** tabela do Sindirepa/Pr; **f)** Edital de licitação do Tribunal de Contas do Paraná prevendo desconto com base

no maior desconto; g) editais de licitação emitidos pelo Estado do Paraná, os quais teriam servido de modelo.

3. Distribuída ao Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, conforme o Termo de Distribuição de Processo nº. 2211/08, a mesma foi delegada por meio do Termo de Delegação de Processo sob o nº. 3/2006 ao Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO (fls.297).

4. Em cumprimento ao despacho exarado pelo Auditor Thiago Barbosa Cordeiro às fls. 299 e nos termos solicitados, a inicial foi emendada, encaminhando-se o parecer complementar. Na oportunidade, o Prefeito Municipal de Toledo formulou novo questionamento, *in verbis*:

Questão 2: “Há legalidade para se fazer processo licitatório para contratação de empresa para manutenção de veículos, com o objeto em aberto, sem previsão de quantitativos, envolvendo material e mão de obra correspondente (peças e serviços), por pregão presencial?”

5. Autos encaminhados à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, a qual destacou não haver nenhuma decisão nesta Corte.

Da Diretoria de Contas Municipais

6. A Diretoria de Contas Municipais, por meio da Instrução nº. 2006/08-DCM, optou por conhecer as duas indagações, fundamentando-se em inúmeros posicionamentos doutrinários acerca da matéria. Dentre eles, colacionou Marçal Justem Filho:

“(…) não está a Administração obrigada a realizar o pregão toda vez que deseja obter um bem ou serviço de interesse comum. Poderá optar por qualquer outra das modalidades, desde que o interesse público

assim aconselhe. O pregão é mais uma opção que a lei lhe concede, (...)”

No mesmo sentido, transcreveu posicionamento doutrinário de Elly Lopes de Meireles:

"A opção pelo pregão é facultativa, o que evidencia que não há um campo específico, próprio e inconfundível para o pregão. Não se trata de uma modalidade cuja existência se exclua a possibilidade de adotar-se convite, tomada ou concorrência, mas se destina a substituir a escolha de tais modalidades, nos casos em que assim seja reputado adequado e conveniente pela Administração.”

Superada a fase inicial de análise doutrinária, a Diretoria de Contas Municipais, respondeu afirmativamente às duas consultas. A primeira, nos seguintes termos:

“é afirmativa mas implica também em considerar o já existente Decreto Municipal que instituiu e regulou o sistema de registro de preços no âmbito do Município.”

Quanto ao segundo questionamento, entendeu que se os serviços de manutenção de veículos não extrapolam o conceito de serviços comuns, especialmente no que se refere aos reparos mais rotineiros, considerando ser possível a utilização de planejamento e relatório anteriores como base para estimativas, in verbis:

“a resposta também é afirmativa desde que haja confiabilidade da Tabela a ser utilizada e os descontos aplicados sobre a mesma. É claro que não há possibilidade de previsão exata de quantitativos de veículos a serem

reparados. Por outro lado, não há que se dizer que os serviços de manutenção de veículos extrapolam o conceito de serviços comuns, especialmente no que se refere aos reparos mais rotineiros e que o Município poderá utilizar-se de um bom planejamento e relatório anteriores que possam servir de estimativa à média dos quantitativos que advirão.

Ao escolher a modalidade de licitação pretendida, o Administrador deverá considerar cada um dos aspectos acima abordados, motivá-lo, adequá-lo às necessidades públicas e transparecê-lo, para retratar um procedimento suficientemente robusto para evitar questionamentos. É a tradução de sua segurança no atendimento da lei e de seus princípios.”.

Do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

7. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº. 11664/08 e nos termos do artigo 38 da LC 113/05-PR, vislumbrou natureza de caso concreto, admitindo a possibilidade de resposta em um único ponto:

“Entretanto, o único ponto que pode ser abstraído para o exame, em tese, é o da possibilidade de caracterização da contratação de “serviços de manutenção de veículos e aquisição de peças” como sendo de natureza comum, conforme a respectiva lei federal de regência.”

Do Auditor Relator

8. O Auditor relator acompanhou o Parecer Ministerial, pelo conhecimento da consulta apenas em parte, para responder positivamente ao consulente quanto à possibilidade de caracterização da contratação de “serviço de manutenção de veículos e aquisição de peças” como sendo de natureza comum, o que permite que sua contratação ocorra por meio de pregão presencial.

É o relatório.

PROPOSTA DE VOTO

I – Primeiro Questionamento

Acompanho o Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, nos termos dispostos quando da resposta ao primeiro questionamento, ou seja, que “... há possibilidade de caracterização da contratação de “serviço de manutenção de veículos e aquisição de peças”, como sendo de natureza comum, o que permite que sua contratação ocorra por meio de pregão presencial...”.

II – Segundo Questionamento

PRELIMINAR

Observo que a primeira condição a ser superada é quanto à natureza concreta do segundo questionamento.

Quanto a esse requisito processual-legal, a revestir a Consulta em apreço, teço apenas um apontamento, no qual mantenho o entendimento externado quando da relatoria dos autos de CONSULTA, protocolados sob o nº. 518.820/08, de autoria do Excelentíssimo Desembargador José Antonio Vidal Coelho, Ínclito Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, acatado por unanimidade pelos meus pares, no sentido de que esta nobre Casa de Contas deve adotar uma interpretação não restritiva ao dispositivo em comento, uma vez que todas as

consultas, mesmo quando abstratamente formuladas, sempre terão o condão de instruir alguma situação real, material e concreta; na íntegra:

“Contudo, conforme inúmeras discussões neste Colegiado, os questionamentos, ainda que em tese, sempre refletirão em casos concretos, pois não se vislumbra o motivo de se perquirir esta Corte senão para utilização da resposta em alguma situação real, concreta, razão pela qual a interpretação da norma do inciso V não deve ser restritiva.” (ACÓRDÃO Nº. 1371/2008 – Pleno / 02 de outubro de 2008 – Sessão nº 36)

À luz dessa consideração, repito, acatada por unanimidade de votos pelos Conselheiros presentes na Sessão, supero a preliminar e o requisito processual, adentrando ao mérito do segundo questionamento.

VOTO

Quanto à questão do “serviço comum” (primeira pergunta), acompanho o Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, pelo conhecimento e **voto** pela possibilidade da caracterização do serviço como de natureza comum, fato permissivo de sua contratação por meio de pregão presencial.

Quanto à questão do “**objeto em aberto sem previsão de quantitativos**” (segunda pergunta), acompanho o Parecer da Diretoria de Contas Municipais pelo que conheço e *no plano da análise abstrata* **voto** pela possibilidade da contratação nos termos inquiridos, ou seja, há legalidade. Considerado “objeto aberto” o feito com critério objetivo e motivado em relatórios anteriores dos reparos rotineiros. Há legalidade, considerando “sem previsão” como sendo a impossibilidade de *stricto sensu* precisar os reparos futuros, sem que isso implique a ausência de estimativa, devendo ser objetivamente feita com a média dos reparos passados.

Assim votando, acrescento algumas considerações à guisa de orientação. Sendo “serviço comum”, não fere o comando legal, art. 3, inciso II, da

Lei 10.520/02, quando o objeto for preciso, suficiente e claro, vedando “especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”, em sua definição, conforme a letra da lei:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I – (...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III – (...)

O que extraio do inquirido é que haverá cumprimento da finalidade legal quando arroladas as condições precisas da material necessidade pública, baseando-se na realidade quantitativa estimada, por agente responsável e competente, com a devida clareza, assegurando-se a competição, onde, somados todos esses requisitos ao arcabouço jurídico que regra a licitação, fizerem-se presentes.

Nem mesmo em tese pode-se cogitar um edital de licitação “para a manutenção de veículos”, apenas. A ilegalidade subverteria qualquer argumentação.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA protocolados sob nº 104731/08,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade em:

Responder a primeira pergunta, referente ao “serviço comum”, acompanhando o Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, pelo conhecimento e pela

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, HERMAS EURIDES BRANDÃO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Responder a segunda pergunta, referente à questão do “objeto em aberto sem previsão de quantitativos” acompanhando o Parecer da Diretoria de Contas Municipais, pela possibilidade da contratação nos termos inquiridos, ou seja, há legalidade, considerado “objeto aberto” o feito com critério objetivo e motivado em relatórios anteriores dos reparos rotineiros, e há legalidade, considerando “sem previsão” como sendo a impossibilidade de *stricto sensu* precisar os reparos futuros, sem que isso implique a ausência de estimativa, devendo ser objetivamente feita com a média dos reparos passados.

Sala das Sessões, 9 de outubro de 2008 – Sessão nº 37.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**
Auditor Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

CÓPIA