

Processo nº:	TC-024167.989.24-3
Contratante:	Prefeitura Municipal de Guarulhos
Contratado:	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)
Objeto:	Estudo de modernização do serviço convencional do sistema de transporte público coletivo de passageiros de Guarulhos
Valor original:	R\$ 4.697.236,00
Em exame:	Dispensa de Licitação e Contrato

RELATÓRIO.

Trata o processo TC-024167.989.24-3 de exame de Dispensa de Licitação e do seu decorrente Contrato 021801/2024, de 25/06/2024, firmado entre a Prefeitura Municipal de Guarulhos e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), no valor de R\$ 4.697.236,00, para a elaboração de estudo de modernização do serviço convencional do sistema de transporte público coletivo de passageiros de Guarulhos.

O Acompanhamento da Execução Contratual está sendo tratado no processo TC-000604.989.25-1, enquanto o Termo Aditivo 01 está abrigado no TC-006496.989.25-2.

Na instrução dos autos sob exame, a diligente Fiscalização deste Tribunal de Contas opinou pela irregularidade da matéria, anotando os seguintes achados de auditoria (evento 28.6):

- A Prefeitura Municipal de Guarulhos não conta com Plano de Contratações Anuais (PCA) na forma do inciso VII do artigo 12 da Lei n.º 14.133/2021, em contrariedade ao disposto no Comunicado SDG n.º 12/2023 – Perspectiva A, item A.1;*
- O Estudo Técnico Preliminar não traz o orçamento estimado, com a composição de preços utilizados para sua formação, em descompasso com o previsto no art. 18, IV da Lei n.º 14.133/2021. Embora na proposta da contratada conste o detalhamento de preços, este merece crítica, por estar baseado tão somente no preço da hora trabalhada, sem informar os custos de despesas administrativas, mão de obra indireta, materiais, encargos etc. - Perspectiva A, item A.1;*
- O Termo de referência não define adequadamente o objeto, visto que estão ausentes alguns parâmetros previstos no art. 6º, XXIII da Lei n.º 14.133/2021, a saber: prazo do contrato e possibilidade de prorrogação; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e de pagamento; e estimativa do valor da contratação (acompanhada dos preços unitários referenciais e memórias de cálculo) - Perspectiva A, item A.1*

- d) Não houve pesquisa de preços com outros fornecedores, e no intuito de justificar a razoabilidade dos valores contratados, foi apresentada tabela com os valores globais de outras contratações da FIPE com órgãos públicos, no entanto, tal levantamento dispõe apenas de informações genéricas (preço e contratada), não sendo possível identificar parâmetros objetivos de comparabilidade – Perspectiva A, item A.4
- e) O contrato não contém os prazos para emissão do termo de recebimento definitivo, em desacordo com o disposto no art. 92, VII, c/c art. 144, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 – Perspectiva B;
- f) A publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas ocorreu fora do prazo legal – Perspectiva B.

Notificados os responsáveis (evento 35.1), a Prefeitura Municipal (evento 49.1) e a FIPE (evento 60.1) vieram aos autos e apresentaram as justificativas que entenderam cabíveis.

Vêm os autos ao Ministério Público de Contas (MPC) para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

MÉRITO.

Muito embora as falhas relativas ao Plano de Contratações Anuais (alínea ‘a’), cláusulas contratuais (alínea ‘e’), e intempestividade de publicação do contrato no PNCP (alínea ‘f’) possam ser alçadas ao campo das recomendações, acolhendo-se as ponderações de defesa, remanescem incorreções a inquirar a dispensa licitatória e o seu decorrente contrato.

Observa-se que o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar apresentados (eventos 1.13 e 1.16), além de não trazerem o orçamento estimado, com a composição de preços utilizados para sua formação, referem-se tão somente a pontuais justificativas para dispensar a licitação e contratar diretamente a FIPE.

Tanto assim o é que o preço fixado no Projeto Básico/Termo de Referência (evento 1.13) é mera reprodução do valor estipulado pela FIPE (evento 1.12, fls. 02), confirmando-se, portanto, a falta de planejamento anotada na instrução, enquanto inexistente, pelo que consta dos autos, orçamento estimativo adequado para a presente contratação (alíneas ‘b’, ‘c’).

Neste sentido e em que pese a justificativa de preços inserida nos autos apresentar tabela comparativa de preços praticados pela FIPE com outros órgãos públicos (evento 1.12, fls. 02), referida tabela, além de possuir valores deveras discrepantes, não esclarece a quantidade, nem o valor, da hora da equipe desses serviços paradigmas, não sendo apresentadas, inclusive,

notas fiscais para tanto (art. 23, §4º, da Lei 14.133/2021)¹, impossibilitando a comparação com a proposta (feita sem composição de preços utilizados para sua formação) aqui ajustada (evento 1.6, fls. 09).

No caso concreto, a Prefeitura Municipal indevidamente tratou a justificativa de preços exigida na norma de regência (art.72, inc. VII, da Lei 14.133/2021)², como a mera aceitação de preço oferecido da única entidade que se pretendeu contratar, enquanto não há nos autos qualquer parâmetro seguro de preços para os serviços contratados, em evidência infringência às normas de regência (alínea 'd'), podendo a ausência da efetiva pesquisa de preços ser considerada, inclusive, erro grosseiro, sobretudo diante da sua sabida e notória obrigatoriedade para as contratações públicas. Neste sentido:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente. (TCU, Plenário, Acórdão 755/2025, Rel. Min Jhonatan de Jesus)

No mais, eis o resumo dos processos relacionados e situação atual:

Processo TC	Tipo	Posição Fiscalização	Parecer MPC	Situação atual
024167.989.24-3	Dispensa e Contrato	Com apontamento (ev.28.6)	Irregular (este evento)	Em trâmite (MPC)
006496.989.25-2	Termo Aditivo 01	Sem apontamento [Acessoriedade] (ev.28.6)	-	Em trâmite (CGCMAB)
000604.989.25-1	Acompanhamento da Execução Contratual	1ª visita: 15/01/2025 Sem apontamento (ev.12.9)	-	Em trâmite (DF-04)

¹ Lei 14.133/2021: Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

² Lei 14.133/2021: Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

VII - justificativa de preço;

CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, opina pela **irregularidade** da dispensa licitatória e do contrato sob exame, com aplicação de **multa** no valor de **2.000 UFESPs** aos responsáveis, dada a ausência de efetiva pesquisa de preços (erro grosseiro), nos termos do art. 104, inc. II, da Lei Complementar Estadual 709/1993³.

Sobre a multa, vale destacar as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no tema 642 de repercussão geral, após decisão na ADPF 1.011 em junho de 2024⁴. Ademais, considerando as disposições da Deliberação SEI 009059/2022-87⁵, registre-se que o débito eventualmente imputado e a decorrente multa aplicada com fundamento no art. 102 da citada LCE 709/1993 não de ser revertidos ao erário municipal, devendo ser executado pela Procuradoria Municipal do ente lesado (multa ressarcitória)⁶. Por sua vez, os valores decorrentes da multa a ser aplicada com fundamento no art. 104 da citada LCE 709/1993 irão compor o Fundo Especial de Despesa vinculado à Unidade de Despesa - Tribunal de Contas, conforme Lei Estadual 11.077/2002⁷ e, por consequência, serão cobrados pela via judicial pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

É o parecer.

São Paulo, 29 de abril de 2025.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-40

³ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

⁴ Teses fixadas no tema 642 RG: “1. O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal. 2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados” (STF, Plenário, leading case RE 1.003.433, Rel. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, tese com a redação dada no julgamento da APDF 1.011, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. Sessão Virtual de 21/06/2024 a 28/06/2024)

⁵ Publicada no Diário Oficial do Estado de 03/12/2022, p.10.

⁶ Multa-ressarcitória – o débito há de ser cobrado e recolhido pelo próprio ente que sofrera o prejuízo ao seu erário, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal na tese 642 de repercussão geral.

⁷ Lei Estadual 11.077/2002, art. 3º. Constituem receitas do Fundo:

II - arrecadação de multas, indenizações e restituições.