

## GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-008.331/2024-3

Apenso TC-023.164/2024-7

Natureza: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidade: Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará

Responsáveis: Hugo de Souza Lopes e Simone Vidal da Silva

Interessados: Kaele Ltda., Distrito Sanitário Especial Indígena (Dsei) Parintins, Dsei Araguaia, Dsei Médio Rio Solimões e Afluentes, Dsei Alto Rio Solimões, Dsei Manaus e Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas

Representante: Reche Galdeano &amp; Cia Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. REGRAS OSCURAS DO EDITAL QUANTO À FORMA DE APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS. ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO INCORRETA DOS LICITANTES, DESCONSIDERANDO O EVIDENTE EQUÍVOCO NAS PROPOSTAS. OITIVA PRÉVIA. CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR PARA VEDAR NOVAS ADESÕES À ATA DE REGISTRO DE PREÇO. OITIVA. AUDIÊNCIA. REFERENDO. COMUNICAÇÕES. OITIVAS. DILIGÊNCIAS. AUDIÊNCIAS. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA PROMOVER A ANULAÇÃO DO CERTAME. CRIAÇÃO DE NOVOS PROCESSO PARA TRATAR DE DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO DO TCU. CIÊNCIA QUANTO A IRREGULARIDADES. REVELIA DE UMA RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO OUTRO GESTOR. MULTA. COMUNICAÇÕES.

## RELATÓRIO

Este processo cuida de representação, com pedido de medida cautelar, relativo ao Pregão Eletrônico (PE) 90000/2024, conduzido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP), cujo objeto era o registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos tipo Pick-up e Van com quilometragem livre, seguro total, sem motoristas e sem combustível, para atender, a princípio, as demandas de transporte terrestre do próprio Dsei/AMP e dos Dseis Parintins (PIN), Araguaia (ARA), Médio Rio Solimões e Afluentes (MRSA), Alto Rio Solimões (ARS) e Manaus, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos (peça 4, p. 1-75). O valor total mensal estimado das contratações era de R\$ 2.225.305,50 (peça 4, p. 108 e 116).

2. Após a adoção de cautelar para a suspensão de novas adesões à Ata de Registro de Preços gerada pela referida licitação, referendada por meio do Acórdão 2.099/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, bem como da realização de oitivas e diligências, a AudContratações elaborou a instrução a

seguir transcrita (peça 180), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 181 e 182):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação sobre o Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE-SRP) 90000/2024, promovido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP), com valor estimado da contratação R\$ 80.110.998,00 (peça 4, p. 108 e 116), considerando a vigência de três anos, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos tipo pick-up e vans, para atender as demandas de transporte terrestre do Dsei/AMP, Dsei/PIN, Dsei/ARA, Dsei/MRSA, Dsei/ARS e Dsei/Manaus (peça 4, p. 1-75).

2. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) o objeto do certame compõe-se de dois itens, ambos vencidos pela empresa Kaele Ltda. (CNPJ 04.819.323/0001-62), cujos valores homologados constam nas tabelas abaixo (peça 4, p. 108 e 116):

*Tabela 1 - Lote 1: Veículo Novo, Zero Km - Tipo Pick-Up 4x4 - Diesel*

| <i>Dsei</i>   | <i>Qt<br/>d</i> | <i>Valor<br/>unitário<br/>mensal (R\$)</i> | <i>Valor unitário<br/>anual (R\$)</i> | <i>Valor unitário<br/>trienal (R\$)</i> | <i>Valor total<br/>anual (R\$)</i> | <i>Valor total<br/>trienal (R\$)</i> |
|---------------|-----------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| <i>AMP</i>    | 24              | 14.301,00                                  | 171.612,00                            | 514.836,00                              | 4.118.688,00                       | 12.356.064,00                        |
| <i>PIN</i>    | 15              |                                            |                                       |                                         | 2.574.180,00                       | 7.722.540,00                         |
| <i>ARA</i>    | 40              |                                            |                                       |                                         | 6.864.480,00                       | 20.593.440,00                        |
| <i>MRSA</i>   | 10              |                                            |                                       |                                         | 1.716.120,00                       | 5.148.360,00                         |
| <i>ARS</i>    | 14              |                                            |                                       |                                         | 2.402.568,00                       | 7.207.704,00                         |
| <i>Manaus</i> | 24              |                                            |                                       |                                         | 4.118.688,00                       | 12.356.064,00                        |
| <i>Total</i>  | 127             | -                                          |                                       |                                         | 21.794.724,00                      | 65.384.172,00                        |

Fonte: peça 4, p. 13-14 e 108

*Tabela 2 - Lote 2: Veículo Novo Zero Km, Tipo Van, configuração para passageiro*

| <i>Dsei</i>   | <i>Qt<br/>d</i> | <i>Valor<br/>unitário<br/>mensal (R\$)</i> | <i>Valor unitário<br/>anual (R\$)</i> | <i>Valor unitário<br/>trienal (R\$)</i> | <i>Valor total<br/>anual (R\$)</i> | <i>Valor total<br/>trienal (R\$)</i> |
|---------------|-----------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| <i>AMP</i>    | 5               | 14.601,00                                  | 175.212,00                            | 525.636,00                              | 876.060,00                         | 2.628.180,00                         |
| <i>PIN</i>    | 6               |                                            |                                       |                                         | 1.051.272,00                       | 3.153.816,00                         |
| <i>ARA</i>    | 3               |                                            |                                       |                                         | 525.636,00                         | 1.576.908,00                         |
| <i>MRSA</i>   | 2               |                                            |                                       |                                         | 350.424,00                         | 1.051.272,00                         |
| <i>ARS</i>    | 2               |                                            |                                       |                                         | 350.424,00                         | 1.051.272,00                         |
| <i>Manaus</i> | 5               |                                            |                                       |                                         | 876.060,00                         | 2.628.180,00                         |
| <i>Total</i>  | 23              | -                                          |                                       |                                         | 4.029.876,00                       | 12.089.628,00                        |

Fonte: peça 4, p. 14-15 e 116

b) desse certame resultou a ata de registro de preços (ARP) 8/2024 (peça 34), assinada em 12/3/2024, com vigência de 13/3/2024 a 12/3/2025 (peça 35);

c) foi formalizado o Contrato 8/2024, entre o Dsei/AMP (Uasg 257031) e a empresa Kaele Ltda. em 20/3/2024, abrangendo ambos os itens do objeto editalício (peça 25, p. 5), conforme a tabela abaixo, elaborada a partir dos dados do Termo de Referência (peça 4, p. 13-14):

Tabela 3 - Contrato 8/2024, assinado entre o Dsei/AMP (Uasg 257031) e a empresa Kaele Ltda.

| Lote  | Qtd | Valor unitário mensal (R\$) | Valor unitário anual (R\$) | Valor unitário trienal (R\$) | Valor total anual (R\$) | Valor total trienal (R\$) |
|-------|-----|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| 1     | 24  | 14.301,00                   | 171.612,00                 | 514.836,00                   | 4.118.688,00            | 12.356.064,00             |
| 2     | 5   | 14.601,00                   | 175.212,00                 | 525.636,00                   | 876.060,00              | 2.628.180,00              |
| Total |     |                             |                            |                              | 4.994.748,00            | 14.984.244,00             |

d) de acordo com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o Contrato 8/2024 tem a vigência de 20/3/2024 a 19/3/2027, entretanto, consta o valor contratado de R\$ 4.994,75 (peça 33), o que é um erro de registro, tanto porque o valor total anual é R\$ 4.994.748,00 quanto porque o sistema deveria registrar o valor trienal, correspondente ao período de vigência do contrato, no montante de R\$ 14.984.244,00;

e) ainda de acordo como PCNP, em consulta realizada em 13/9/2024, foram assinados outros contratos com o Distrito Sanitário Especial Indígena Guamá Tocantins (Dsei/Guato) e com o Distrito Sanitário Especial Indígena Manaus (Dsei/Manaus);

f) em consulta realizada ao PNCP em 8/4/2025 (peça 177), verificou-se que houve adesão à ARP 8/2024 por parte da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (AL/AM), que resultou no Contrato 1/2025 (Id Contrato PNCP: 04530820000146-2-000001/2025; peça 178), com vigência de 12/2/2025 a 11/2/2026, no valor global de R\$ 6.349.644,00;

g) cabe destacar que, naquele momento, havia determinação ao Dsei/AMP para que não autorizasse a adesão a caronas à ARP 8/2024, por meio do Despacho do Relator à peça 39, datado de 30/9/2024, decisão referendada por meio do Acórdão 2099/2024-TCU-Plenário, de 2/10/2024;

h) a decisão, comunicada por meio do Ofício 45804/2024-TCU/Seproc (peça 47), de 9/10/2024, foi recebida pela UJ, por meio do Conecta-TCU, em 10/10/2024 (peça 51);

i) assim, considerando os fatos relatados nos itens 'f', 'g' e 'h', verifica-se que houve descumprimento da decisão do Tribunal, o que será objeto de análise posterior;

j) a tabela abaixo resume todos os contratos assinados com base na ARP 8/2024:

Tabela 4 - Contratos oriundos da ata de registro de preços 8/2024

| Contrato | Órgão                     | Tipo         | Assinatura | Vigência                    | Qtd    |    | Valor (R\$)   | Total contratado (R\$) |
|----------|---------------------------|--------------|------------|-----------------------------|--------|----|---------------|------------------------|
| 10/2024  | Dsei/Guato (Uasg 257043)  | Carona       | 27/6/2024  | 27/6/2024<br>a<br>27/6/2025 | Lote 1 | 32 | 5.491.584,00  | 5.491.584,00           |
|          |                           |              |            |                             | Lote 2 | 0  | -             |                        |
| 16/2024  | Dsei/Manaus (Uasg 257027) | Participante | 3/6/2024   | 3/6/2024<br>a<br>3/6/2025   | Lote 1 | 24 | 4.118.688,00  | 4.994.748,00           |
|          |                           |              |            |                             | Lote 2 | 5  | 876.060,00    |                        |
| 8/2024   | Dsei/AMP                  | Participante | 20/3/2024  | 20/3/2024                   | Lote 1 | 24 | 12.356.064,00 | 14.984.244,00          |

| Contrato | Órgão         | Tipo   | Assinatura | Vigência                    | Qtd    |     | Valor (R\$)   | Total contratado (R\$) |
|----------|---------------|--------|------------|-----------------------------|--------|-----|---------------|------------------------|
|          | (Uasg 257031) |        |            | a<br>19/3/2027              | Lote 2 | 5   | 2.628.180,00  |                        |
| 1/2025   | AL/AM         | Carona | 12/2/2025  | 12/2/2025<br>a<br>11/2/2026 | Lote 1 | 37  | 6.349.644,00  | 6.349.644,00           |
|          |               |        |            |                             | Lote 2 | 0   | -             |                        |
| TOTAL    |               |        |            |                             | Lote 1 | 117 | 28.315.980,00 | 31.820.220,00          |
|          |               |        |            |                             | Lote 2 | 5   | 3.504.240,00  |                        |

3. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*
  - a) *violação ao princípio do julgamento objetivo, da negociação dos preços e da adoção de diligências;*
  - b) *nulidade do ato administrativo; parâmetros distintos de avaliação; violação ao princípio da isonomia: divergência exorbitante entre os valores; maior dispêndio da Administração;*
  - c) *violação ao princípio da motivação, artigos 2º e 50 da Lei 9.784/1999 e art. 5º da Lei 14.133/2021; e*
  - d) *incompetência do Dsei/AMP; obscuridade de deflagração de licitação de abrangência distinta das regiões que compõem o Dsei/AMP.*
4. *O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes das peças 1 e 4.*
5. *Ao final, o representante requereu (peça 1, p. 37):*
  - a) *a tutela de urgência, no sentido de suspender os atos administrativos subsequentes à decisão do pregoeiro que classificou e habilitou a empresa Kaele Ltda;*
  - b) *a procedência da representação, para declarar a nulidade dos atos administrativos subsequentes à decisão do pregoeiro que classificou e habilitou a empresa Kaele Ltda.*
6. *A instrução inicial desta Unidade Técnica (UT) propôs realizar oitiva prévia da UJ e da empresa Kaele Ltda. (peça 8, itens 25.2 - 25.4).*
7. *O relator Min. Antônio Anastasia, por meio do despacho à peça 10, conheceu do processo, concordou com a presença do requisito do perigo da demora, e manifestou-se favoravelmente ao requisito da plausibilidade do direito, ao asseverar que, verbis, ‘há indicativos de que tenha havido irregularidades quanto à ‘ausência de clareza sobre qual valor deveria ser preenchido na proposta apresentada pelo licitante’’ (peça 10, p. 3).*
8. *Ao final o referido despacho, o relator manifestou concordância quanto à proposta de oitiva prévia da UJ e realização de diligência, demais providências acessórias propostas pela AudContratações em sua manifestação.*
9. *Promovidas as oitivas prévias e a diligência quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta UT, passou-se a analisar, na segunda instrução da UT, as respostas apresentadas (peça 37).*
10. *Naquela instrução, entendeu-se que havia necessidade de concessão de cautelar, realização de diligência, oitiva e construção participativa, e realização de audiência de gestores (peça 37, p. 17-21).*
11. *Tal proposta foi acolhida pelo Ministro relator Antônio Anastasia (peça 39). Ato contínuo, a medida foi referendada no Acórdão 2099/2024-TCU-Plenário (peça 40).*

12. Neste momento, promovidas as oitivas, diligências, audiências e a construção participativa de deliberações quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta UT, a seguir, passa-se a analisá-las.

## **EXAME TÉCNICO**

### **I.1. Plausibilidade jurídica**

13. Foram encaminhados ofícios de comunicação de acórdão, oitiva, construção participativa de deliberações, diligência e audiência à Unidade Jurisdicionada (UJ) e à sociedade empresarial Kaele Ltda. (peças 44-48, 56-68, 72, 75, 80-81, 86-91) acerca dos indícios de irregularidades apontados nas instruções desta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, foram apresentados os documentos acostados entre as peças 102 e 169.

14. Segue a análise dos pontos questionados:

**68.2. realizar a oitiva do Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP (Uasg 257031), com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao PE-SRP 90000/2024:**

**a) apresentação, no Estudo Técnico Preliminar, de justificativa incoerente para adoção do sigilo do orçamento estimativo, em afronta ao disposto no art. 24 da Lei 14.133/2021;**

**b) apresentação, no Estudo Técnico Preliminar, de justificativa genérica para escolha do modelo de contratação, desatendendo ao disposto no art. 9º, inciso III, da Instrução Normativa Seges/ME 58/2022;**

**c) demais informações que julgar necessárias;**

Manifestação do Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará – Dsei/AMP – Uasg 257031 (peça 102):

15. Primeiramente, a UJ ressaltou que, ao se analisar esses autos do processo administrativo, percebe-se que o PE-SRP 90000/2024 foi conduzido em conformidade com os princípios da legalidade, isonomia e julgamento objetivo. Logo, não se vislumbram elementos que justifiquem a manutenção da medida cautelar que suspendeu a adesão de terceiros à Ata de Registro de Preços (ARP), já que o procedimento foi realizado com total transparência e previsibilidade financeira.

16. Quanto à adoção do **sigilo do orçamento estimativo**, disse que a escolha é uma medida que se justifica plenamente, nos moldes da Lei 14.133/2021. De acordo com o Termo de Referência (TR) 8/2023, a locação envolve veículos que devem atender a especificações de performance, segurança e capacidade operacional, condições essas que podem suscitar variações significativas nos custos entre os licitantes, dependendo de seus fornecedores, da logística de entrega e da adequação de suas frotas às condições geográficas do estado do Amapá e do Pará.

17. Logo, ao manter o orçamento estimado sob sigilo, a Administração assegura que os licitantes apresentem suas propostas de forma genuína, baseadas em seus próprios custos operacionais e na realidade do mercado. Sem o conhecimento prévio do teto orçamentário, os concorrentes precisam estruturar suas ofertas com foco na eficiência de seus processos, o que naturalmente aumenta a competitividade.

18. O sigilo também previne práticas predatórias, como a submissão de propostas intencionalmente próximas ao valor máximo, comportamento que seria prejudicial ao princípio da economicidade. O sigilo do orçamento também visa proteger os recursos públicos. Caso o orçamento fosse amplamente divulgado, os licitantes poderiam ajustar suas propostas para se aproximar do valor estimado, em vez de oferecer uma proposta mais vantajosa. Isso limitaria as possibilidades de economia para a Administração Pública e poderia resultar na celebração de contratos menos

vantajosos do que aqueles que poderiam ser alcançados em um cenário de maior competitividade.

19. A opção pelo orçamento sigiloso está devidamente registrada nos autos do processo licitatório, de modo a garantir a transparência interna e a fiscalização posterior pelos órgãos de controle, como o TCU. A confidencialidade é temporária e não prejudica a transparência do processo, já que os valores podem ser acessados posteriormente para verificar sua adequação ao resultado do certame.

20. Portanto, a adoção do sigilo do orçamento não só está respaldada pela legislação vigente, mas também se justifica plenamente em termos econômicos, operacionais e de gestão eficiente dos recursos públicos, em conformidade com os princípios constitucionais da economicidade, impessoalidade e eficiência.

21. Já no que se refere à **justificativa para a escolha do modelo de contratação**, no momento de realizar o levantamento de mercado, o Dsei/AMP levou em consideração contratações similares feitas por outros órgãos públicos, tanto no contexto nacional, quanto regional, identificando que a locação de veículos, especialmente em áreas de difícil acesso e com operações logísticas complexas, tem sido amplamente adotada como a solução mais eficiente.

22. Assim, a prática de locação já foi utilizada por diversos Dseis e outros órgãos que atuam em áreas remotas, uma vez que proporciona mais flexibilidade operacional e melhor controle de custos, sem comprometer a eficiência do serviço prestado. A experiência de órgãos federais em contratações similares demonstrou que o modelo de locação de veículos, em comparação à compra, gera maior previsibilidade financeira, minimizando o impacto de custos de manutenção e depreciação, além de facilitar a substituição dos veículos quando necessário.

23. O estudo realizado também avaliou outras soluções logísticas e opções de contratação, em conformidade com o art. 9º, inciso III, alínea 'c', da Instrução Normativa - Seges/ME 58/2022, especialmente a possibilidade de compra versus locação.

24. Para a escolha entre a aquisição de frota própria e a locação, foram analisados os custos de aquisição de veículos novos, os custos de manutenção preventiva e corretiva, seguro, depreciação e a eventual substituição de veículos ao longo da vigência do contrato.

25. A locação foi considerada mais vantajosa, principalmente porque transfere esses custos e responsabilidades à empresa contratada, permitindo que a Administração concentre seus recursos na atividade finalística - no caso: a prestação de serviços de saúde às comunidades indígenas.

26. Além disso, os veículos locados são renovados com maior frequência, garantindo que o Dsei/AMP disponha de uma frota atualizada e eficiente, sem arcar com o ônus de veículos obsoletos ou inoperantes.

27. Outro fator determinante para a escolha da locação de veículos foi a análise do custo-benefício. A locação oferece um custo fixo mensal que facilita o planejamento orçamentário e garante a previsibilidade de despesas, reduzindo os riscos financeiros associados à compra de veículos e sua manutenção ao longo do tempo.

28. Esse modelo também permite que o Dsei/AMP ajuste o número de veículos de acordo com a demanda, sem incorrer nos custos fixos elevados de uma frota própria, o que é particularmente importante para atender às demandas sazonais e emergenciais nas áreas indígenas.

29. Ainda em conformidade com o art. 9º, inciso III, alínea 'd', da IN - Seges/ME 58/2022, foram exploradas outras opções, como chamamentos públicos de doação ou permutas, que poderiam resultar em alternativas de menor custo.

30. No entanto, devido à especificidade dos veículos necessários - que precisam atender a padrões de segurança, eficiência e resistência para operar nas condições adversas das regiões

atendidas pelo Dsei/AMP -, tais alternativas se mostraram inviáveis ou insuficientes para atender de forma contínua e eficaz às necessidades da Administração.

31. Em relação às audiências e consultas públicas mencionadas na alínea 'b' do mesmo artigo, embora essa modalidade não tenha sido especificamente aplicada neste caso, o Dsei/AMP segue as melhores práticas de transparência e participação, inclusive com a possibilidade de adoção futura desse mecanismo para aprimorar o processo de contratação.

32. Portanto, a escolha pelo modelo de locação, respaldada pelos elementos analisados no levantamento de mercado, demonstra-se como a alternativa mais vantajosa para a Administração, tanto sob o ponto de vista econômico quanto logístico, conforme os critérios estabelecidos pela Instrução Normativa - Seges/ME 58/2022.

Análise da UT:

33. O Edital do PE-SRP 90000/2024 adotou o **orçamento estimado sigiloso** da contratação, com base no caput do art. 24 da Lei 14.133/2021. A justificativa apresentada pela UJ consta no item 12 e subitem do ETP (peça 4, p. 57-59).

34. Apesar de a UJ ter afirmado que a adoção do sigilo do orçamento não só foi respaldada pela legislação vigente, mas também se justificou plenamente em termos econômicos, operacionais e de gestão eficiente dos recursos públicos, aquela não foi capaz de trazer aos autos novas evidências que desconstituíssem os indícios de irregularidades apontados na instrução pretérita.

35. A justificativa apresentada pela UJ carece de fundamento consistente para justificar a adoção do sigilo no orçamento estimativo, tendo em vista que aquilo que se encontra no ETP (peça 4, p. 57-59) pode ser aplicado a qualquer certame, o que implicaria que todo orçamento estimativo deveria ser sigiloso, contrariando o disposto no art. 24 da Lei 14.133/2021, que estabelece **o sigilo como exceção**, tanto que é necessário justificá-lo sempre que adotado no edital.

36. Não somente a explicação constante do ETP mostra-se vazia de fundamento, como também se apresenta incoerente com a citação de trecho da lavra do Min. Benjamin Zymler e do jurista Laureano Canabarro Dios contida na justificativa, que considera eficaz a adoção do **orçamento sigiloso** quando houver a ocorrência de lances **fechados**, o que não foi o caso do certame em análise disputado por lances abertos.

37. No entanto, o PE-SRP 90000/2024 adotou o modo aberto de lances, portanto, a citação doutrinária acima transcrita não aproveita à UJ para justificar a adoção do sigilo do orçamento estimativo.

38. Nota-se ainda que a proposta da licitante vencedora Kaele Ltda., no valor unitário mensal de R\$ 14.301,00, mostrou-se muito próxima do valor estimado de R\$ 14.329,60, conforme o Termo de Homologação do item 1 (peça 32), o que, além de levantar dúvida sobre a efetiva manutenção do sigilo, evidencia que o critério não se mostrou adequado na prática.

39. Destarte, a inconsistência da justificativa do ETP, como também em resposta à oitiva, para adoção do sigilo no orçamento estimativo equivale à própria ausência de justificativa, em afronta ao disposto no art. 24 da Lei 14.133/2021.

40. Embora essa questão não tenha sido determinante para a seleção da quinta proposta mais bem classificada para o item 1, questão central deste processo, entende-se necessário invocar a função pedagógica desta Corte de Contas, oportunidade que motiva a proposta de dar **ciência** a UJ, a fim de que tal irregularidade não volte a se repetir em certames futuros.

41. Já quanto à **justificativa genérica para o modelo mais adequado de contratação** (locação ou compra), a UJ **apresentou justificativas sem suporte documental que a sustentasse**.

42. Disse que a locação foi considerada mais vantajosa, principalmente porque transfere esses custos fixos e responsabilidades de manutenção à empresa contratada. Chegou a essa conclusão após um estudo realizado também, o qual teria avaliado outras soluções logísticas e opções de contratação, especialmente a possibilidade de compra versus locação.
43. Além disso, apontou que os veículos locados seriam renovados com maior frequência, garantindo que o Dsei/AMP disponha de uma frota atualizada e eficiente, sem arcar com o ônus de veículos obsoletos ou inoperantes.
44. Todavia, nos elementos constantes destes autos, **não** é possível encontrar estudos da relação custo-benefício, os quais comparassem os valores entre a aquisição pela própria UJ, frente aos custos do aluguel mensal. A UJ apresentou uma pesquisa de preços toda baseada em outros contratos de locação. Não existe uma análise concreta sobre custos de aquisição e manutenção pelo órgão, por exemplo, no ETP da contratação (peça 174).
45. Apenas a título exemplificativo, em breve pesquisa realizada no Painel de Preços Públicos Federal (<https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>), em 7/4/2025, utilizando os filtros para a busca de contratações de pick-ups 4x4, cabine dupla, 180 cv ou superior, excluindo-se os valores discrepantes e menores que R\$ 200.000,00, a fim de não contaminar a amostra, chega-se ao resultado de 116 contratações públicas desse objeto, nos anos de 2024 e 2025, sendo a média de preços contratados **R\$ 247.558,01**, a mediana R\$ 235.990,00, e o menor valor R\$ 209.890,00 (peça 170).
46. Em outra breve pesquisa, também realizada em 7/4/2025 pela UT, encontrou-se a informação de que, segundo dados da Confederação Nacional das Seguradoras (CNseg), o preço médio de um seguro no Brasil gira entre 6% e 12% do valor do carro (<https://www.seguroauto.org/quanto-e-um-seguro-de-um-carro/#:~:text=Segundo%20dados%20da%20Confedera%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20das%20Seguradoras%20%28CNseg%29%2C,entre%206%25%20a%2012%25%20do%20valor%20do%20carro.>).
47. Projetando valores com uma certa margem de erro, caso arredondemos esse valor médio do veículo para cima (R\$ 250.000,00), e consideremos que o valor anual do seguro será de R\$ 22.500 (9% do valor do veículo), somado ao valor estimado de revisão/manutenção anual: (R\$ 1.500,00 de revisão + R\$ 4.500,00 eventuais trocas de peças = R\$ 6.000,00), chegar-se-ia a um custo de R\$ 335.500,00 em três anos (prazo igual ao do Contrato 8/2024 em análise), que representaria um custo mensal aproximado de 9.319,44. Valor bem inferior aos mais de R\$ 514 mil que serão pagos, ao longo de três anos, pelos Dseis nos dois modelos de veículos contratados.
48. A situação ainda se agrava ao se considerar que poderia existir um valor residual desses veículos ao final de três anos, o qual poderia ser leiloado, ou doado a outros órgãos públicos, trazendo mais benefícios financeiros à Administração Pública.
49. Novamente a título exemplificativo, em 7/4/2025, ao se simular a depreciação de um veículo de R\$ 250.000,00, o qual percorreria em média 20 mil km por ano, durante três anos, chegou-se aos dados de que aquele veículo ainda teria um valor residual de mais de R\$ 120 mil, conforme calculadora disponível em <https://calculadora.lol/calculadora-de-depreciacao-de-carro/> (peça 171).
50. Obviamente, poderiam existir outros custos implícitos, de acordo com cada caso concreto. No entanto, no caso existirem, a UJ precisa deixar claro por meio de análise comparativa, explicando em cálculos econômicos o porquê da sua escolha.
51. Em razão disso, entende-se que, nos autos deste processo, **não** há embasamento documental comprobatório para a escolha do modelo de locação, e, portanto, as **justificativas da UJ devem ser rejeitadas**. Por tal motivo, será dado **ciência** à UJ acerca da falha verificada.

**68.3. diligenciar o Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP (Uasg 257031), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:**

- a) cópia do estudo mencionado no item 9.4 do Estudo Técnico Preliminar do PE-SRP 90000/2024 a respeito das opções de mercado e de contratações similares para definição do modelo de contratação;**
- b) demais informações que julgar necessárias; e**
- c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;**

Manifestação do Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP - Uasg 257031 (peça 104):

52. O Dsei/AMP apresentou a comparação de preços acostada à peça 104. Afirmou que aqueles contratos indicados foram considerados por apresentarem itens equivalentes (pick-up e van) e serem de implementação recente, no ano de 2023, o que reflete uma atualização mais precisa dos valores de mercado.

53. A similaridade dos objetos e as particularidades dos serviços prestados para áreas de difícil acesso foram critérios essenciais para a seleção desses contratos, pois se assemelham em finalidade e contexto operacional às necessidades do Dsei/AMP.

54. Com essa documentação, o Dsei/AMP reforça seu compromisso com a economicidade e a aderência ao mercado, utilizando contratações semelhantes como parâmetro para embasar a estruturação de seu processo licitatório.

55. Por fim, em atendimento ao item 'c' da diligência, designou formalmente como interlocutor o servidor que possui pleno conhecimento da matéria para dirimir eventuais dúvidas, o qual foi indicado na página 4 da peça 104.

Análise da UT:

56. Em que pese o Dsei/AMP tenha apresentados os documentos que foram citados no TR, os quais constariam outros preços de contratações similares para definição do modelo de contratação, entende-se que a diligência foi apenas **parcialmente atendida**, já que neles apenas havia a comparação com outras contratações no modelo de aluguel, mas não no modelo de aquisição dos veículos.

**68.4. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):**

**a) solicitar ao Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP (Uasg 257031), caso queira, no prazo de quinze dias:**

**a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo Dsei/AMP para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados no PE-SRP 90000/2024, ou remover seus efeitos, especialmente em relação aos seguintes itens:**

- i. seleção de proposta desvantajosa para a Administração Pública;**
- ii. apresentação no Estudo Técnico Preliminar de justificativa tautológica e incoerente para adoção do sigilo do orçamento estimativo;**
- iii. apresentação no Estudo Técnico Preliminar de justificativa genérica para escolha do modelo de contratação;**

**a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das**

*possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;*

*a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de:*

*i. determinação do TCU para anulação do PE-SRP 90000/2024 e dos atos dele decorrentes em função dos indícios de irregularidades verificados, com a consequente realização imediata de novo procedimento licitatório, suspendendo-se a eficácia da declaração de nulidade dos contratos assinados com a empresa Kaele Ltda. pelo prazo de até seis meses, até a assinatura de instrumento contratual com a licitante vencedora do novo procedimento licitatório, com base no art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2021, abstendo-se de celebrar termo aditivo que tenha por objeto a prorrogação de prazo e/ou o aumento das quantidades contratadas;*

*ii. determinação do TCU para anulação da Ata de Registro de Preços 8/2024, oriunda do PE-SRP 90000/2024, em função dos indícios de irregularidades verificados no certame;*

*b) alertar o Dsei/AMP, com relação à construção participativa de deliberações, de que:*

*b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;*

*b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e*

*b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;*

*Manifestação do Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP - Uasg 257031 (peça 102, p. 6-11):*

57. No que toca a possíveis medidas corretivas, o Dsei/AMP se comprometeu a adotar as medidas abaixo detalhadas.

58. Quanto à adoção do **sigilo do orçamento estimativo**, o Dsei/AMP entende que o sigilo foi adotado com base no art. 24 da Lei 14.133/2021, visando à preservação da competitividade do certame e à proteção dos interesses públicos.

59. No entanto, reconhecendo a necessidade de aprimorar as justificativas apresentadas no ETP, o Dsei/AMP se compromete a reformular a justificativa, detalhando de maneira mais clara e objetiva os motivos técnicos e econômicos que embasaram a decisão de adotar o sigilo.

60. Essa nova justificativa incluirá uma análise mais robusta dos potenciais riscos de conluio e manipulação de preços que poderiam ocorrer caso o orçamento fosse publicamente divulgado, além de demonstrar como a confidencialidade contribui para garantir a economicidade e a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração. Ademais, será reforçado que o sigilo do orçamento estimado foi devidamente registrado nos autos do processo administrativo, acessível para auditoria futura pelos órgãos de controle.

61. No que se refere à **justificativa para a escolha do modelo de contratação**, o Dsei/AMP reconhece a necessidade de melhorar a fundamentação técnica apresentada no ETP.

62. A locação de veículos foi escolhida com base em uma análise que considerou os elevados custos de aquisição e manutenção de uma frota própria, bem como a necessidade de flexibilidade para atender às demandas variáveis e sazonais das atividades de saúde nas regiões atendidas. Como medida corretiva, o Dsei/AMP revisará a justificativa, reforçando os seguintes pontos:

- A locação oferece maior previsibilidade financeira, transferindo os custos de manutenção, seguro e depreciação dos veículos à empresa contratada;

- A flexibilidade da locação permite o ajuste da frota conforme a demanda, algo crucial em áreas remotas com diferentes condições sazonais e logísticas;

- O modelo de locação é comprovadamente utilizado em diversos órgãos públicos em situações similares, conforme o levantamento de mercado realizado, o que demonstra ser uma prática eficiente e adequada à realidade operacional do Dsei/AMP.

63. A nova justificativa apresentará uma análise comparativa mais aprofundada entre as alternativas de compra e locação, destacando o custo-benefício da locação no contexto específico do Dsei/AMP, conforme previsto na Instrução Normativa - Seges/ME 58/2022.

64. No que tem pertinência à **alegação de que a justificativa foi genérica para a escolha do modelo de contratação no ETP**, a relação entre custo-benefício das proposições analisadas será fundamentada em uma análise comparativa detalhada entre a aquisição de uma frota própria e a locação de veículos, considerando os seguintes fatores:

64.1. aquisição de frota própria: a compra de veículos implicaria um desembolso inicial elevado, além de custos contínuos de manutenção, seguro, depreciação e eventual reposição de veículos. Adicionalmente, o Dsei/AMP teria que lidar com a gestão direta da frota, o que acarretaria novos custos administrativos e operacionais;

64.2. locação de veículos: a locação, por outro lado, proporciona previsibilidade de custos com o pagamento de valores mensais fixos, transferindo para a empresa contratada a responsabilidade por manutenção, seguro e reposição de veículos. A locação também oferece a vantagem de renovação contínua da frota, garantindo veículos novos e adequados às condições geográficas desafiadoras da região.

65. A análise de custo-benefício realizada indicou que a locação de veículos se apresenta como a solução mais vantajosa para o Dsei/AMP, tanto em termos de flexibilidade operacional quanto de economia de recursos públicos. Além disso, a locação permite a substituição ou ajuste da quantidade de veículos conforme a demanda, sem os custos elevados de depreciação e manutenção que acompanham a aquisição de uma frota própria.

66. Essa avaliação será complementada com uma comparação quantitativa dos custos ao longo do tempo, projetando os gastos totais com a locação versus a compra de veículos novos, considerando a vida útil média dos veículos e os custos de manutenção associados.

67. Em referência aos **impactos da anulação do certame**, disse que, caso o TCU determine a anulação do PE-SRP 90000/2024, os principais impactos envolveriam a interrupção temporária da prestação dos serviços de locação de veículos, que são essenciais para o deslocamento das equipes de saúde do Dsei/AMP e para o atendimento das comunidades indígenas em áreas remotas.

68. Durante o período necessário para a realização de um novo procedimento licitatório, a Administração enfrentaria dificuldades logísticas que poderiam comprometer a continuidade dos serviços de saúde e o transporte de pacientes, medicamentos e insumos. Além disso, a anulação do pregão poderia resultar em custos adicionais para o Dsei/AMP, seja pela necessidade de contratos emergenciais para garantir a prestação dos serviços, seja pelo impacto financeiro decorrente da suspensão de atividades essenciais.

69. A suspensão da declaração de nulidade por até seis meses, conforme prevê o art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2021, mitigaria, em parte, os impactos negativos decorrentes da anulação do pregão. Durante esse período, a empresa Kaele Ltda. continuaria a prestar os serviços de locação de veículos, garantindo a continuidade das operações essenciais do Dsei/AMP enquanto um novo processo licitatório é concluído.

70. Contudo, essa medida de suspensão temporária traria incertezas contratuais, especialmente se a empresa contratada souber que o contrato será encerrado em breve, o que pode

afetar a qualidade dos serviços prestados. Além disso, essa solução apenas posterga a necessidade de se resolver definitivamente as questões levantadas pelo TCU, o que poderá gerar um novo ciclo de contratações emergenciais caso o novo certame não seja concluído a tempo.

71. Em suma, o impacto da anulação do PE e de seus atos decorrentes seria significativo, tanto do ponto de vista operacional quanto do financeiro, e poderia comprometer a prestação de serviços essenciais à população indígena atendida pelo Dsei/AMP. A Administração se compromete a colaborar plenamente com o TCU para evitar esses prejuízos e garantir que as correções necessárias sejam implementadas de maneira célere e eficiente.

72. Asseverou ainda que a medida cautelar concedida pelo TCU, que suspendeu as adesões de terceiros à ARP 8/2024, decorrente do PE-SRP 90000/2024, gerou possíveis impactos econômicos e operacionais consideráveis para o Dsei/AMP e demais órgãos interessados em aderir à ata.

73. Essas consequências não se limitam apenas à interrupção temporária das adesões, mas abrangem uma série de implicações (perda de economia de escala; aumentos de custo em contratações alternativas; prejuízo ao planejamento orçamentário; interrupção de serviços essenciais; paralisação de contratações compartilhadas; pressão sobre os contratos existentes) os quais afetam diretamente a eficiência administrativa, o cumprimento das metas orçamentárias e a prestação contínua de serviços essenciais.

74. Por todo o exposto, pugna a União pela modificação da decisão que deferiu o pedido de medida cautelar requerida junto ao TCU, nos termos das questões de fato e de direito anteriormente aventadas.

75. Na oportunidade, requer o pronto arquivamento da representação ou, caso não seja determinado o arquivamento imediato, que seja regularmente instruída na forma prevista no Regimento Interno desta Corte de Contas, oportunizando-se a ampla defesa ao Ministério da Saúde.

76. Por fim, requer que as ulteriores intimações relativas ao Ministério da Saúde sejam encaminhadas ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União.

#### Análise da UT:

77. A análise será efetuada em conjunto com as respostas às oitivas dos itens 68.5 e 68.6 da instrução anterior.

**68.5. realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária Kaele Ltda. (CNPJ 04.819.323/0001-62), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem 67.2 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada;**

#### Manifestação da empresa Kaele Ltda. - CNPJ 04.819.323/0001-62 (peça 130):

78. A empresa Kaele Ltda., em suma, sustenta que os documentos de planejamento e do instrumento convocatório são esclarecedores sobre o critério de seleção e julgamento da proposta, sendo cristalino que os valores deveriam ser apresentados pelos licitantes no formato de preço unitário mensal do bem.

79. Afirma ainda que a representante não apresentou a proposta de maneira que era exigida, e, por isso, tenta ludibriar os meios legais para tentar anular o PE-SRP 90000/2024, tentando cravar uma perseguição descabida.

80. Portanto, tal medida cautelar não merece prosperar, pois estaria unicamente beneficiando o representante desta, que erroneamente aplicou seus valores no PE-SRP 90000/2024, por displicência na interpretação do edital que estava de forma clara expondo os seus requisitos.

81. Dessa forma, atendendo aos princípios da razoabilidade; da moralidade; da economicidade; e ainda no princípio da eficiência, a Kaele pleiteia pela revogação da medida

*cautelar, bem como a extinção desta presente representação com resolução do mérito a seu favor, isto é, pela manutenção do certame, ARP e contratos atuais.*

Análise da UT:

82. *A análise será efetuada em conjunto com as respostas dos itens 68.4 e 68.6 da instrução anterior.*

**68.6. realizar, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva dos seguintes Distritos Sanitários Especiais Indígena: Parintins – Dsei/PIN (Uasg 257030); Médio Rio Solimões e Afluentes – Dsei/MRSA (Uasg 257029); Alto Rio Solimões – Dsei/ARS (Uasg 257025); Manaus – Dsei/Manaus (Uasg 257027); Araguaia – Dsei/ARA (Uasg 257037) e Guamá - Dsei/Guato (Uasg 257043) para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem 67.2 retro e sobre os possíveis impactos das medidas indicadas no subitem 67.4 retro;**

Manifestação de Médio Rio Solimões e Afluentes - Dsei/MRSA Uasg 257029 (peça 137):

83. *Conforme previsto na Instrução Normativa - Seges/MP 5/2017, o Dsei/MRSA manifestou inicialmente seu interesse em participar do processo licitatório por meio da plataforma compras.gov.br. No entanto, após uma avaliação técnica detalhada, foi constatado que o objeto da licitação não atendia adequadamente às necessidades operacionais daquele Dsei, em virtude das especificidades do trabalho. Por esse motivo, optou-se por não dar continuidade ao processo licitatório.*

84. *Diante disso, a Administração, amparada pelo princípio da autotutela, decidiu pela impossibilidade de prosseguir com o certame, conforme os artigos 53 e 54 da Lei 8.666/1993. Esse princípio concede à Administração Pública a prerrogativa de anular seus próprios atos, quando estes apresentam ilegalidade, ou de revogá-los por razões de interesse administrativo.*

85. *A Coordenadora Distrital do Dsei/MRSA, Ercília da Silva Vieira, concluiu ainda que o Dsei/AMP deve ser encarregado de fornecer as informações e documentos ao TCU, mas se colocou à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.*

Manifestação de Guamá - Dsei/Guato Uasg 257043 (peça 140):

86. *Afirmou que o Dsei/Guato não atuou diretamente do PE-SRP 90000/2024 como órgão participante do processo licitatório, mas houve a necessidade de aderir à ARP 8/2024, em virtude da substituição do contrato emergencial 5/2024 (0038503788), firmado com a empresa V W B Ribeiro Locação de Veículos Ltda., que apresentou sérios problemas no início da execução contratual, conforme exposto no Relatório - Histórico de Execução Contratual (0040781696).*

87. *Para não ficar sem a prestação dos serviços, optou-se pela adesão à referida ARP, visto que a realização de um novo certame demandaria muito tempo, e tornaria dispendiosa a contratação em tela.*

88. *Diante disso, como alternativa rápida, devido ao tempo estimado para a conclusão do processo convencional 25056.001107/2023-55, que se encontrava em fase de planejamento, e devido à complexidade do objeto, bem como o prazo exíguo para realização de uma nova licitação, **foi realizada a adesão à ARP 8/2024** por meio do processo (25056.000689/2024-33), a fim de evitar a descontinuidade da prestação dos serviços, que causaria prejuízos irreparáveis aos povos indígenas.*

Manifestação de Alto Rio Solimões - Dsei/ARS Uasg 257025 (peça 144):

89. *O Coordenador Distrital do Dsei Alto Rio Solimões, Sildonei Mendes da Silva, afirma que, considerando que a frota de veículos pertencente ao Dsei/ARS encontrava-se em condições precárias, e, objetivando substituir a frota, tento em vista que em sua maioria já possui mais de cinco anos de uso, houve interesse de manifestação de participação da IRP 7/2023, referente a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de veículos, divulgada pelo Distrito*

*Sanitário Especial Indígena do Amapá, Uasg: 257031, em 18/10/2023.*

90. No entanto, o Selog/ARS verificando que não houve planejamento prévio da contratação junto à participação da IRP exposta acima, identificou a **impossibilidade de utilização da ARP 8/2024 do Dsei/AMP, tendo decidido não dar prosseguimento**, haja vista que o Dsei/ARS zela pelos princípios aplicáveis à administração pública e aos procedimentos licitatórios e preza que todos os procedimentos administrativos devam ser realizados dentro da estrita legalidade.

Manifestação de Parintins - Dsei/PIN Uasg 257030 (peça 149):

91. O Coordenador Distrital de Saúde Indígena, Mecias Pereira Batista Júnior, afirmou que o Dsei/PIN somente registrou sua Intenção de Registro de Preço (IRP) formalmente à mencionada ARP.

92. Contudo, esclareceu que não houve a execução da referida adesão, em razão da existência de processo ativo de locação de veículos, sub-rogado do Nível Central, vinculado ao Processo 25000.135213/2021-15.

93. O Contrato 108/2021 em questão está atualmente em vigor e formaliza o terceiro termo aditivo, atendendo plenamente às demandas de transporte terrestre daquele Distrito Sanitário.

94. Dessa forma, reiteram que, até o presente momento, **não se fez necessária a execução de qualquer item da ARP 8/2024 pelo Dsei/PIN.**

95. Colocou-se à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários, reafirmando o compromisso com a gestão eficiente e a transparência na administração pública.

Manifestação de Araguaia - Dsei/ARA Uasg 257037 (peça 157):

96. A Sra. Pâmela Gabriela Ramos, Chefe do Serviço de Contratação de Recursos Logísticos, afirmou que, considerando que, em 30/8/2023, iria se encerrar o contrato com a empresa Unidas Veículos Especiais S.A, processo instruído em nível central SEI 25000.120517/2021-88, realizou-se a abertura e instrução de um novo processo SEI 25045.000835/2022-98, visando dar continuidade na terceirização dos serviços de locação de veículos.

97. Levando-se em conta o fluxo processual e o prazo para análise, concluiu-se que não seria possível desdobrar o processo regular antes do término de contrato com a Unidas.

98. Como a ausência de contrato poderia acarretar a descontinuidade nos serviços, optou-se pela instrução de processo emergencial SEI 25045.000939/2023-83, por 180 dias, até a finalização do processo SEI 25045.000835/2022-98.

99. Assim, foi realizada pesquisa de preços com empresas especializadas em locação de veículos, no qual o menor valor ofertado foi da empresa Kaele Ltda., pactuado no Contrato 11/2023 (0036034301), com vigência entre 19/9/2023 e 17/3/2023, ou até que se concluísse a nova licitação.

100. Com início da execução do Contrato 11/2023, retomou-se as instruções no processo 25045.000835/2022-98, com publicação do edital e anexos no dia 30/10/2023, com sessão marcada para o dia 13/11/2023.

101. Aberta a sessão no dia 13/11/2023, a empresa CSS Empreendimentos Ltda. (CNPJ 09.664.240/0001-65) ofertou o menor preço para os itens, sagrando-se como vencedora do certame, preenchendo todos os requisitos de habilitação. Ressaltou-se que houve apenas duas empresas participantes, e a segunda apresentou proposta com valores acima do valor de referência, o que é vedado no edital.

102. Por conseguinte, foi elaborado Contrato 2/2024, no qual se realizou a liberação duas vezes para assinatura da empresa, no prazo estipulado em edital. Verificando a ausência de assinatura e considerando a dificuldade de manter contato com a empresa (telefone/e-mail), efetuou-

se a convocação via Diário Oficial da União (0038379348).

103. Sem lograr êxito na celebração do Contrato 2/2024 com a empresa CSS Empreendimentos, verificou-se no Comprasnet que havia uma IRP publicada/aberta do Dsei/AMP, em que, frente às dificuldades, visto ausência de contrato regular e o encerramento da vigência do contrato emergencial, não restou alternativa senão a manifestação na IRP.

104. Todavia, analisando os documentos do processo do órgão gerenciador, no que se refere à pesquisa de preços, viu-se que aquela não foi realizada em observância à legislação, e os valores se encontravam acima da realidade de mercado.

105. Logo, frente à iminente perda da pretensa contratação e à aproximação do final do prazo de vigência do contrato emergencial, considerando a urgência e excepcionalidade do caso, optou-se por encaminhar os autos processuais (NUP 25045.000939/2023-83) à Advocacia-Geral da União (AGU), solicitando orientação jurídica quanto a possibilidade de prorrogação do contrato emergencial por mais 180 dias ou até a conclusão de uma nova licitação.

106. Assim, obteve-se parecer favorável por parte AGU, visto a excepcionalidade do caso, até que se concluísse a nova licitação, podendo ser rescindido a qualquer momento a interesse da Administração Pública, sem que isso ensejasse qualquer ônus para a contratante, desde que notificada a contratada em prazo a combinar entre ambas as partes, não inferior a trinta dias.

107. Nesse diapasão, foi realizada abertura do processo 25045.000062/2024-10, nos termos da Lei 14.133/2021, para contratação dos serviços de empresa especializada na terceirização de veículos, por meio de PE.

108. Tal certame teve como vencedora a empresa LS Produtos e Serviços Ltda. (CNPJ 08.532.353/0001-44). Assim, encerrou-se o contrato emergencial com a empresa Kaele, e assinou-se contrato regular com a empresa LS Produtos, em 27/5/2024.

109. Concluiu-se, então, que **não houve contratação com a empresa Kaele Ltda, por meio da participação à ARP 8/2024 do Dsei/AMP, decorrente do PE-SRP 90000/2024.**

Manifestação de Manaus - Dsei/Manaus Uasg 257027 (peça 160):

110. O Coordenador Distrital do Dsei/Manaus, André Ricardo Pereira Corrêa, em um despacho aparentemente interno, direcionado à Coordenação-Geral de Demandas de Órgãos Externos da Saúde Indígena, frisou a necessidade da contratação para se manter a continuidade do serviço, de modo a evitar a paralisação que poderia prejudicar de forma desastrosa a assistência aos pacientes dependentes de transporte para locomoção.

111. Em vista disso, foi indispensável a celebração do Contrato 16/2024, pois os pacientes frequentemente precisam ser transportados para unidades de saúde em Manaus, para consultas, exames, tratamentos ou em casos mais graves, para atendimentos de urgência e emergência, tendo ainda que enfrentar um grau de complexidade no atendimento prestado pelas diversas unidades estruturais.

Análise da UT:

112. Tendo em vista todas as manifestações apresentadas por todas as UJ e pela empresa Kaele Ltda., inicialmente, cumpre realçar que nenhuma delas trouxe novos elementos que pudessem afastar a irregularidade da seleção da quinta proposta mais bem classificada para o item 1 do referido certame, a qual se mostrou desvantajosa à Administração Pública.

113. Na instrução pretérita, fica bem demonstrada a irregularidade, e os possíveis prejuízos que ela pode trazer, conforme será lembrado a seguir, a partir dos principais pontos destacados naquele documento constantes destes autos (peça 37).

114. Em suma, considerando o prazo de vigência trienal da contratação (subitem 1.3. do TR),

contado da assinatura do contrato, prorrogável por até dez anos, conforme os arts. 106 e 107 da Lei 14.133/2021, é possível que o **custo a maior anual** para a Administração atinja **R\$ 6.681.724,00**, o que perfaria o total de **R\$ 20.045.172,00 durante a vigência trienal** da contratação, quando se considera o quantitativo total de 127 pick-ups e o preço da proposta da licitante Reche Galdeano & Cia Ltda., que de fato apresentou a melhor proposta.

115. No caso concreto das contratações **já assinadas (Contratos 8/2024, 10/2024 e 16/2024)**, que totalizam a locação de oitenta pick-ups, o custo a maior para a Administração Pública alcança cerca de **R\$ 4,3 milhões anualmente**, em função da diferença de preços entre a proposta contratada (Kaele Ltda.) e a proposta de menor valor (Reche Galdeano & Cia Ltda.).

116. Neste caso concreto, a falta de clareza do edital combinada com a conduta negligente do pregoeiro e da autoridade que homologou o pregão, tendo em vista que a controvérsia sobre o valor da melhor proposta poderia ter sido resolvida por meio de diligência, afrontaram os princípios da igualdade, da transparência, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da competitividade e da economicidade, previstos nos arts. 5º, 34, 59, inc. I do caput e § 2º, e 64, todos da Lei 14.133/2021; e no art. 9º da Instrução Normativa - Seges/ME 73/2022.

117. Toda essa situação enseja a proposta de **anulação do PE SRP 90000/2024** e dos atos dele decorrentes em função dos indícios de irregularidades verificados.

118. Nada obstante, deve-se considerar também as consequências práticas das decisões deste Tribunal, as quais devem ponderar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, conforme os arts. 20 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942, também conhecida como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

119. Levando-se em consideração que a frota de veículos se destina a atender serviços públicos relacionados à saúde da população, não se mostra razoável o interrompimento imediato daqueles, haja vista que pode colocar em risco a efetividade da política pública, em razão de anulações de todos os contratos decorrentes do PE-SRP 90000/2024, desde agora.

120. Nesse diapasão, ainda assim é possível propor a **determinação** do TCU para **anulação do PE-SRP 90000/2024 e dos atos dele decorrentes (ARP e Contratos)**, suspendendo-se a eficácia da declaração de nulidade dos contratos assinados com a empresa Kaele Ltda. pelo prazo de até seis meses, até a assinatura de instrumento contratual com a licitante vencedora do novo procedimento licitatório, com base no art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2021, abstendo-se de celebrar termo aditivo que tenha por objeto a prorrogação de prazo e/ou o aumento das quantidades contratadas.

**68.7. realizar a audiência do Sr. Hugo de Souza Lopes (CPF 757.892.052-91), então pregoeiro do Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP), com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução/execução do PE SRP 90000/2024:**

**a) conduta/irregularidade: declarou vencedora a proposta da empresa Kaele Ltda. para o item 1, conquanto essa proposta não apresentasse o menor valor, com afronta aos princípios da igualdade, da transparência, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da competitividade e da economicidade, indeferindo recurso administrativo que demonstrava que a proposta vencedora não apresentava o menor valor para o item 1, com o agravante de que fora alertado sobre tal questão, por meio dos recursos administrativos interpostos pelas licitantes Ribal Locadora de Veículos Ltda. e Reche Galdeano & Cia Ltda.;**

**b) normas infringidas: art. 5º, c/c art. 34, c/c art. 59, inc. I do caput e § 2º, c/c art. 64, todos da Lei 14.133/2021; art. 9º, caput, da Instrução Normativa Seges/ME 73/2022; jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.903/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro; 988/2022-**

**TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia; 4.370/2023-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Jhonatan de Jesus;**

Manifestação do Sr. Hugo de Souza Lopes (peça 134):

121. *Afirma que a escolha pela unidade de medida mensal na contratação dos serviços de locação de veículos tipo pick-up e vans se apresenta como uma decisão criteriosa, fundamentada nos documentos que integram o Processo SEI 25042.001502/2023-97. Essa definição reflete a necessidade de continuidade e regularidade na prestação dos serviços, bem como a eficiência na gestão contratual.*

122. *Aponta que a unidade de medida mensal está expressamente mencionada e justificada nos itens 6.2.6, 6.2.6.1 e 6.2.6.2 do ETP, no quais foi indicado que o valor unitário se refere ao custo fixo mensal por veículo, abrangendo despesas como manutenção e seguro total, mas excluindo combustível, pedágios e estacionamento, que são responsabilidade da contratante.*

123. *Além disso, nos itens 1, 4.4 e 8.1 do TR, a unidade de medida está claramente descrita como 'mensalidade por veículo', tanto para o item 1 (Locação de veículo terrestre tipo pick-up) como para o item 2 (Locação de veículo terrestre tipo van), reafirmando a periodicidade dos pagamentos e o modelo de execução do contrato, que seria mensal.*

124. *Ademais, o edital, no item 5.1.1, reitera a unidade de medida mensal ao exigir que os licitantes apresentem em suas propostas o valor unitário por lote, com base nos lotes especificados, e, ofertem o lance pelo valor unitário do item.*

125. *Outrossim, na minuta da ata de registro de preços, o item 2. dos preços, especificações e quantitativos apresenta a unidade de medida como 'unidade/mensalidade por veículo' para ambos os lotes (pick-ups e vans). Esse registro reforça a periodicidade dos pagamentos e a forma de medição do objeto contratado, alinhando-se à lógica de serviços contínuos.*

126. *A definição do valor unitário em base mensal na contratação de locação de veículos no processo SEI 25042.001502/2023-97 é uma escolha fundamentada e consistente, sendo claramente descrita e respaldada nos principais documentos do certame: o ETP, o TR, o Edital e a ARP.*

127. *Essas especificações deixaram claro que o serviço seria mensurado por mês, garantindo previsibilidade e controle financeiro.*

128. *Dessa forma, ao considerar a descrição do objeto, a periodicidade do serviço e a uniformidade entre os documentos do processo licitatório, é inegável que o valor unitário indicado no edital e nos lances se refere ao custo mensal, garantindo clareza, eficiência e alinhamento à natureza contínua da locação contratada.*

129. *Ainda, afirma que, para o item 1, apenas três empresas formularam suas propostas comerciais com base no valor mensal: CFX Empreendimentos Ltda.; Cooperativa de Transportes Leves e Pesados do Amapá; e a vencedora Kaele Ltda.*

130. *Por outro lado, cinco empresas apresentaram propostas considerando o valor anual, desconSIDERANDO a unidade de medida especificada, o que evidenciou uma leitura equivocada das regras.*

131. *O fato de diversas empresas terem formulado propostas com base no valor mensal demonstra que as regras do edital e seus anexos eram claras e perceptíveis aos licitantes.*

132. *Também sustenta que não há qualquer fundamento para afirmar a violação aos princípios do julgamento objetivo e da isonomia no PE-SRP 90000/2024, consagrados pela Lei 14.133/2021, pois aqueles foram observados com rigor ao longo do certame. O que existiu foi falta de atenção e interpretação das regras por parte dos licitantes.*

133. *Aponta que houve economia em relação ao orçamento estimado, sendo 0,20% no item 1, e*

17,17% no item 2.

134. Assim, conclui que o certame foi conduzido em estrita observância às disposições legais, não havendo elementos que indiquem prejuízo ao erário ou violação aos princípios administrativos. Logo, solicita-se que as justificativas apresentadas sejam acolhidas, afastando a sua responsabilidade.

Análise da UT:

135. As alegações apresentadas pelo Sr. Hugo de Souza Lopes **não** procedem e **não** colaboram com sua intenção de defesa, conforme será detalhado adiante.

136. Antes de tudo, importa realçar que esta Corte de Contas não está a questionar a possibilidade ou não de se estabelecer como critério avaliativo das propostas o valor mensal. Aquilo que se condena, neste caso concreto, é a seleção de uma proposta mais onerosa, pela ausência de diligência, a fim de possibilitar a correção pela empresa que apresentou o menor valor, mesmo após ser alertado dessa situação, priorizando o rigor e o formalismo excessivo.

137. Primeiramente, a Sr. Hugo afirma que o edital foi claro e explícito em relação à necessidade de os participantes apresentarem o valor mensal da proposta. Contudo, para o item 1 do certame, o qual é objeto de questionamento em razão do valor contratado, a maior parte dos licitantes apresentou propostas com valores anuais (cinco empresas), ao passo que apenas a minoria apresentou valores mensais (três).

138. Isso é um indicativo de que o detalhamento dos documentos de planejamento e do instrumento convocatório não tinham uma redação tão cristalina assim, na medida em que gerou dúvida, levando a maior parte dos concorrentes ao erro de apresentarem propostas com valores anuais.

139. Ademais, tendo em vista a confusão entre as propostas apresentadas, era dever do pregoeiro sanar eventuais falhas meramente formais, a fim de possibilitar as interessadas a correção de suas propostas, e, ao final, selecionar aquela mais vantajosa ao erário.

140. Essa situação se agrava, principalmente, quando considerado que o pregoeiro fora alertado sobre a seleção da proposta da Kaele Ltda., menos vantajosa à UJ, por meio dos recursos administrativos interpostos pelas licitantes Ribal Locadora de Veículos Ltda. e Reche Galdeano & Cia Ltda. (peça 4, p. 158-162).

141. A legislação em vigor reza que a diligência pode ser utilizada para sanar dúvidas, omissões, ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, conforme previsto nos art. 59, § 2º, e 64 da Lei 14.133/2021.

142. Apesar de a legislação em vigor conferir ao pregoeiro uma faculdade ou discricionariedade, é pacífico o entendimento desta Corte de Contas de que falhas sanáveis, ou meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo ao pregoeiro promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame.

143. Nesse sentido, o Acórdão 2546/2015-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, destaca que:

*A existência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. Cabe à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a Administração considerar exequível a proposta apresentada.*

144. *Outras tantas decisões deste Tribunal tiveram o mesmo racional, a exemplo dos Acórdãos 918/2014, 1811/2014, 2730/2015, 2742/2017, 898/2019, 1487/2019 e 2290/2019, todos do Plenário do TCU, relatores os Ministros Aroldo Cedraz, Augusto Sherman, Bruno Dantas, Aroldo Cedraz, Benjamin Zymler, André Luís de Carvalho e Raimundo Carreiro, respectivamente.*

145. *Outrossim, nas palavras de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos, 16ª Ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014, p. 804):*

*A realização da diligência não é uma simples faculdade da Administração, a ser exercitada segundo juízo de conveniência e oportunidade. A relevância dos interesses envolvidos conduz à configuração da diligência como um poder-dever da autoridade julgadora. Se houver dúvida ou controvérsia sobre fatos relevantes para a decisão, reputando-se insuficiente a documentação apresentada, é dever da autoridade julgadora adotar as providências apropriadas para esclarecer os fatos. Se a dúvida for sanável por meio de diligência será obrigatória a sua realização.*

146. *Além disso, a jurisprudência deste Tribunal segue o racional de que é possível sanar possíveis falhas formais, conforme os Acórdãos 1445/2022, relator Ministro Augusto Sherman; 300/2016, relator Ministro Vital do Rêgo; e 2154/2011, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, todos do Plenário do TCU, esse último com enunciado transcrito a seguir:*

*Na licitação sob a modalidade pregão o retorno à fase de aceitação das propostas, quando esta já tiver sido superada, só deve ocorrer se verificadas falhas relevantes que possam alterar a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, cabendo ao pregoeiro, em vez disso, se necessário, esclarecer ou complementar a instrução do processo, utilizando-se das faculdades previstas no art. 26, § 3º, do Decreto 5.450/2005, ou no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993.*

147. *Os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia e julgamento objetivo, norteadores dos procedimentos licitatórios, são de observância obrigatória pelos gestores públicos, todavia, devem ser **sopesados** com outros princípios, igualmente importantes, a exemplo da **razoabilidade**, da economicidade, do **formalismo moderado** e da obtenção da **proposta mais vantajosa** para a administração.*

148. *Cabe ao gestor ponderar os diversos princípios constitucionais relacionados às contratações públicas, diante do caso concreto, buscando a solução que se mostre mais adequada, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados com razoabilidade, com o menor dispêndio possível, atendidas as necessidades da administração conforme as exigências contidas no edital.*

149. *Uma empresa **não** pode ser **excluída** do processo de licitação por conta de questões irrelevantes, como **omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas**, consoante ensina a doutrina de Hely Lopes Meirelles.*

150. *No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do **formalismo moderado**, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a **prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo**, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.*

151. *Em relação à legislação em vigor, o princípio do formalismo moderado é implicitamente reconhecido, como na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

152. *Embora essa lei não mencione explicitamente o ‘formalismo moderado’, ela estabelece em seu artigo 2º que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade**, **proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Esses princípios, quando aplicados em conjunto, resultam na prática do formalismo moderado.*

153. *A doutrina especializada entende que violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos.*

154. *É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão da sua estrutura mestra. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 943).*

155. *Outrossim, o entendimento desta Egrégia Corte de Contas é no sentido de que o excesso de formalismo desvirtua a finalidade da licitação:*

*Acórdão 357/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas*

*Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.*

156. *A jurisprudência contida nos Acórdãos 1217/2023, relator Ministro Benjamin Zymler, 2239/2018, relatora Ministra Ana Arraes, e 1795/2015, relator Ministro José Mucio Monteiro, todos do Plenário do TCU, segue o mesmo caminho.*

157. *Percebe-se que agiu de forma equivocada, uma vez que o valor da proposta mensal ou anual é apenas uma maneira formal de apresentação, e sua modificação não implicaria na desconfiguração da substância da proposta, situação que, portanto, permitiria a correção daquelas pelas empresas.*

158. *Outrossim, esperava-se de um pregoeiro médio que pela proposta anual apresentada pelas empresas, ao serem divididas pelo número de meses do ano, seria possível chegar a um valor mensal estimado, e, em ato contínuo, fosse possibilitado às empresas as correções para conferência e reordenação das propostas mais vantajosas.*

159. *Nessa esteira, as condutas daquele pregoeiro caracterizam dolo, ou, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), alterada pela Lei 13.655/2018. Nesse sentido, cabe mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

160. *Soma-se que tais condutas foram praticadas com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, com culpa grave, de maneira inescusável, em consonância com o Decreto 9.830/2019, art. 12, § 1º, e a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.*

161. *Em vista disso, entende-se que as razões de justificativa devem ser rejeitadas, e propor-se-á que seja aplicada a multa ao Sr. Hugo de Souza Lopes, então pregoeiro do Dsei/AMP no certame em voga.*

**68.8. realizar a audiência da Sra. Simone Vidal da Silva (CPF 745.007.402-87), que também assina com o nome Simone Karipuna, então Coordenadora Distrital de Saúde Indígena do Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP), com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução/execução do PE SRP 90000/2024:**

**a) conduta/irregularidade: homologou a adjudicação do objeto do item 1 à empresa Kaele Ltda,**

*conquanto essa proposta não apresentasse o menor valor, com afronta aos princípios da igualdade, da transparência, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da competitividade e da economicidade, negando provimento ao recurso administrativo que demonstrava que a proposta vencedora não apresentava o menor valor para o item 1, com o agravante de que fora alertada sobre tal questão, por meio dos recursos administrativos interpostos pelas licitantes Ribal Locadora de Veículos Ltda. e Reche Galdeano & Cia Ltda.;*

*b) normas infringidas: art. 5º, c/c art. 34, c/c art. 59, inc. I do caput e § 2º, c/c art. 64, todos da Lei 14.133/2021; art. 9º, caput, da Instrução Normativa Seges/ME 73/2022; jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.903/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro; 988/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia; 4.370/2023-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Jhonatan de Jesus;*

Manifestação da Sra. Simone Vidal da Silva (CPF 745.007.402-87):

162. Não houve manifestação da Sra. Simone Vidal da Silva.

Análise da UT:

163. Ressalta-se que, nada obstante o documento de Despacho de Conclusão de Comunicações (peças 168-169), e os Avisos de Recebimentos (peça 98-99) indiquem que a responsável tenha sido devidamente notificada, não foram encontradas no TC 008.331/2024-3 justificativas enviadas pela Sra. Simone Vidal da Silva, Coordenadora Distrital do Dsei/AMP, logo, deve ser considerada **revel**, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

164. Contudo, em face do disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU e da aplicação do princípio da verdade real, que direciona os processos em trâmite no Tribunal, deve-se aproveitar a esse agente as defesas apresentadas pelos demais responsáveis acima no que concerne às circunstâncias objetivas, mas não em relação aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

165. Assim como foi analisado e detalhado nas respostas enviadas pelo Sr. Hugo de Souza Lopes, que teve suas justificativas rejeitadas, não há elementos objetivos apresentados por outros responsáveis que possam afastar as irregularidades imputadas à responsável em tela. Assim, propor-se-á que seja aplicada a **multa** à Sra. Simone Vidal da Silva (CPF 745.007.402-87), então Coordenadora Distrital do Dsei/AMP.

#### **Da necessidade de constituição de processo apartado para tratar dos Contratos 10/2024 e 16/2024**

166. Conforme apontado na Tabela 4, no item 2, alínea 'e', foram celebrados dois contratos pelo Dsei/Guato ('carona') e Dsei/Manaus (UJ participante), respectivamente, Contratos 10/2024 e 16/2024. Estas UJs foram chamadas em oitiva, mas não lhes foi questionada a possibilidade de expedição de determinação para que os contratos em tela não fossem prorrogados.

167. O Contrato 10/2024, firmado pelo Dsei/Guato, tem vigência de 27/6/2024 a 27/6/2025, ao passo que o Contrato 16/2024, firmado pelo Dsei/Manaus, possui vigência de 3/6/2024 a 3/6/2025.

168. Considerando que há proposta de anulação do certame que deu origem à ARP que resultou nos contratos em questão, bem como do contrato firmado pelo Dsei/AMP, não parece razoável permitir que os demais contratos sejam objeto de prorrogações.

169. Todavia, considerando a proximidade do término da sua vigência inicial, faz-se necessário expedir determinação com algum prazo para que possa ser cumprida sem comprometer as atividades dos respectivos Dseis.

170. Considerando que será dado seis meses ao Dsei/AMP para substituição do seu contrato, entende-se razoável que seja permitida prorrogação dos contratos do Dsei/Guato e do Dsei/Manaus pelo mesmo prazo.

171. Todavia, considerando a necessidade de seja realizada a **construção participativa de**

*deliberações previamente à expedição de determinações, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, propõe-se a **constituição de processo apartado**, de modo que a eventual interposição de recursos à decisão que vier a ser adotada nestes autos não atrapalhe a medida em questão, entende-se necessária a constituição de processo apartado, com cópia integral desses autos, para a realização da medida aventada, nos termos da proposta de encaminhamento.*

### **Do descumprimento da decisão deste Tribunal**

172. *Conforme apontado no item 2 desta instrução, em consulta realizada ao PNCP em 8/4/2025 (peça 177), verificou-se que houve adesão à ARP 8/2024 por parte da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, que resultou no Contrato 1/2025 (Id Contrato PNCP: 04530820000146-2-000001/2025; peça 178), com vigência de 12/2/2025 a 11/2/2026, no valor global de R\$ 6.349.644,00.*

173. *Naquele momento, havia determinação ao Dsei/AMP para que não autorizasse a adesão a caronas à ARP 8/2024, por meio do Despacho do Relator à peça 39, datado de 30/9/2024, decisão referendada por meio do Acórdão 2099/2024-TCU-Plenário, de 2/10/2024. A decisão, comunicada por meio do Ofício 45804/2024-TCU/Seproc (peça 47), de 9/10/2024, foi recebida pela UJ, por meio do Conecta-TCU, em 10/10/2024 (peça 51).*

174. *Assim, verifica-se que houve descumprimento da decisão do Tribunal, quando o Dsei/AMP autorizou a adesão da AL/AM à ARP 8/2024.*

175. *Considerando a proposta do item anterior, de autuação de apartado para tratar das questões atinentes aos Contratos 10/2024, do Dsei/Guato ('carona'), e 16/2024, do Dsei/Manaus (UJ participante), de modo a permitir a expedição da determinação para impedir a continuidade dos referidos contratos, uma vez que são antieconômicos, entende-se que a apuração de eventual responsabilidade quanto à autorização indevida deve ser feita naqueles autos, com a realização de diligências e audiências que se fizerem necessárias.*

176. *De outra banda, considerando que a AL/AM não está sob a jurisdição, entende-se suficiente, nestes autos, **notificar** a AL/AM e o TCE/AM sobre os fatos constatados, para que adotem as medidas que entenderem cabíveis.*

### **CONCLUSÃO**

177. *Em face de todo o exposto, propõe-se o **conhecimento da representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os artigos. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

178. *Na primeira instrução, considerou-se que não havia plausibilidade jurídica nas alegações do representante sobre a suposta inexistência da decisão sobre o recurso interposto por violação ao princípio da motivação; e sobre a abrangência do Dsei/AMP, que deveria ser apenas a da sua área correspondente, sendo ilegal o avanço a outras áreas (peça 8, p. 6).*

179. *Por outro lado, naquela mesma primeira instrução, **havia plausibilidade** nas irregularidades de justificativa tautológica e incoerente no ETP, para adoção do sigilo do orçamento estimativo; na justificativa genérica para escolha do modelo de contratação (aluguel mensal); e na contratação da empresa Kaele Ltda. para o item 1, conquanto essa proposta não apresentasse o menor valor, com afronta aos princípios da igualdade, da transparência, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da competitividade e da economicidade (peça 8, p. 6).*

180. *Ato contínuo, aqui nesta instrução, conclui-se que **há procedência** nas irregularidades de justificativa incoerente no ETP, para adoção do sigilo do orçamento estimativo; na justificativa genérica para escolha do modelo de contratação (aluguel mensal); e na contratação da empresa Kaele Ltda. para o item 1, conquanto essa proposta não apresentasse o menor valor, com afronta aos*

*princípios da igualdade, da transparência, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da competitividade e da economicidade.*

181. *Por conseguinte, propõe-se que esta representação, no **mérito**, seja considerada **parcialmente procedente**.*

182. *Outrossim, cabe propor a **determinação** do TCU para que a UJ promova a **anulação do PE-SRP 90000/2024 e dos atos dele decorrentes (ARP e Contratos)**, suspendendo-se a **eficácia da declaração de nulidade dos contratos assinados com a empresa Kaele Ltda. pelo prazo de até seis meses**, até a assinatura de instrumento contratual com a licitante vencedora do novo procedimento licitatório, com base no art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2021, abstendo-se de celebrar termo aditivo que tenha por objeto a prorrogação de prazo e/ou o aumento das quantidades contratadas.*

183. *Cabe, ainda, autuar **processo apartado, do tipo representação**, para a realização de construção participativa de deliberações junto ao Dsei/Guato e ao Dsei/Manaus, uma vez que os contratos decorrentes da ARP 8/2024 não podem continuar vigendo, em razão de sua antieconomicidade, bem como para apurar o descumprimento da decisão deste Tribunal, que suspendeu, em medida cautelar, a adesão de caronas à citada ata.*

184. *Ademais, será proposta a expedição de **ciência** à UJ pela justificativa tautológica e incoerente no ETP, para adoção do sigilo do orçamento estimativo em afronta ao disposto no art. 24 da Lei 14.133/2021, a fim de que tal irregularidade não volte a se repetir em certames futuros, bem como pela apresentação, no Estudo Técnico Preliminar, de justificativa genérica para escolha do modelo de contratação, sem a efetiva análise de custo-benefício das opções de aquisição dos veículos (considerando todos os custos de propriedade, como seguro e manutenção) em comparação com os custos de locação, desatendendo ao disposto no art. 9º, inciso III, da Instrução Normativa Seges/ME 58/2022.*

185. *Também, propõe-se considerar **revel** a Sra. Simone Vidal da Silva (CPF 745.007.402-87), Coordenadora Distrital do Dsei/AMP, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

186. *Ainda, propor-se-á **rejeitar** as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Hugo de Souza Lopes (CPF 757.892.052-91), as quais foram aproveitadas a Sra. Simone Vidal da Silva, e aplicar-lhes **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, mantendo-se inalteradas as informações na forma da matriz de responsabilização, ao fim desta instrução.*

187. *Por fim, cabe apontar, quanto aos impactos de deliberação ora proposta, que foram considerados os elementos previstos nos artigos 20 a 23 do Decreto-Lei 4.567/1942 (Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro), por meio da concessão de prazo razoável para a adoção das medidas consideradas adequadas.*

### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

188. *Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.*

189. *Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.*

190. *Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.*

191. *Não há processos conexos e apensos.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

192. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

192.1. ***conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os artigos 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

192.2. *no mérito, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;*

192.3. ***determinar** ao Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP (Uasg 257031), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU, no prazo de 180 dias, os encaminhamentos inicialmente realizados:*

*a) promova a anulação do Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços 90000/2024 e dos atos dele decorrentes em função dos indícios de irregularidades verificados, inclusive a Ata de Registro de Preços 8/2024, dele oriunda, suspendendo-se a eficácia da declaração de nulidade do Contrato 8/2024, firmado com a empresa Kaele Ltda., pelo prazo de até seis meses, com base no art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2021, abstendo-se de celebrar termo aditivo que tenha por objeto a prorrogação de prazo e/ou o aumento das quantidades contratadas; e*

192.4. ***considerar** para expedição da proposta de determinação supra, em observância ao art. 6º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, as seguintes falhas/irregularidades verificadas no processo de contratação do Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços 90000/2024:*

*a) ausência de uniformização, no edital e seus anexos, da forma como os licitantes deveriam preencher o valor de suas propostas de preços, o que gerou dúvidas e fez com que os licitantes ofertassem suas propostas em bases diversas, dificultando a análise comparativa de qual delas era a mais vantajosa, e, mesmo diante desse fato, com o agravante de que a Administração fora alertada sobre tal questão, por meio dos recursos administrativos interpostos pelas licitantes Ribal Locadora de Veículos Ltda. e Reche Galdeano & Cia Ltda, não realizou as diligências devidas e declarou vencedora a empresa Kaele Ltda, cujo preço ofertado para o item 1 não foi o menor obtido no certame, o que onerou desnecessariamente a Administração e caracterizou afronta aos princípios da igualdade, da transparência, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da competitividade e da economicidade, todos do art. 5º, ao art. 34, ao art. 59, inciso I e § 2º, e ao art. 64, todos da Lei 14.133/2021, e ao art. 9º da Instrução Normativa Seges/ME 73/2022;*

192.5. *constituir **processo apartado, do tipo representação**, para tratar de medidas adicionais em relação aos Contratos 10/2024 (Dsei/Guato) e 16/2024 (Dsei/Manaus), decorrentes da Ata de Registro de Preços 8/2024, bem como do descumprimento de decisão deste Tribunal por parte do Dsei/AMP, com cópia integral destes autos, autorizando-se, desde já, a realização de construção participativa de deliberações, prevista no art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como outras medidas saneadoras que se façam necessárias (oitivas, diligências e audiências);*

192.6. *dar **ciência** ao Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP (Uasg 257031), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no PE-SRP 90000/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

*a) apresentação de justificativa incoerente para adoção do sigilo do orçamento estimativo, no Estudo Técnico Preliminar, já que esse modelo é recomendado quando houver a ocorrência de lances fechados, o que não foi o caso do certame em análise disputado por lances abertos, em afronta ao disposto no art. 24 da Lei 14.133/2021; e*

*b) apresentação, no Estudo Técnico Preliminar, de justificativa genérica para escolha do modelo de contratação, sem a efetiva análise de custo-benefício das opções de aquisição dos veículos (considerando todos os custos de propriedade, como seguro e manutenção) em comparação com os custos de locação, desatendendo ao disposto no art. 9º, inciso III, da Instrução Normativa Seges/ME 58/2022;*

- 192.7. *considerar **revel** a Sra. Simone Vidal da Silva (CPF 745.007.402-87), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando a ela os argumentos dos demais responsáveis, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU;*
- 192.8. ***rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Hugo de Souza Lopes (CPF 757.892.052-91);*
- 192.9. ***aplicar** a todos os responsáveis indicados nos itens 192.7 e 192.8 a **multa** prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de **quinze dias**, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*
- 192.10. ***autorizar**, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;*
- 192.11. ***determinar** ao Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP (Uasg 257031), nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;*
- 192.12. ***autorizar**, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;*
- 192.13. ***informar** ao Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará - Dsei/AMP (Uasg 257031), ao Distrito Sanitário Especial Indígena Parintins - Dsei/PIN (Uasg 257030); ao Distrito Sanitário Especial Indígena Médio Rio Solimões e Afluentes - Dsei/MRSA (Uasg 257029); ao Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões - Dsei/ARS (Uasg 257025); ao Distrito Sanitário Especial Indígena Manaus - Dsei/Manaus (Uasg 257027); ao Distrito Sanitário Especial Indígena Araguaia - Dsei/ARA (Uasg 257037); ao Distrito Sanitário Especial Indígena Guamá - Dsei/Guato (Uasg 257043); à empresa Kaele Ltda. (CNPJ 04.819.323/0001-62) e aos responsáveis Sr. Hugo de Souza Lopes (CPF 757.892.052-91) e Sra. Simone Vidal da Silva (CPF 745.007.402-87) da deliberação e do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);*
- 192.14. ***informar** à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas da deliberação e do acórdão que vier a ser proferido, para que adotem as providências que entenderem cabíveis em relação ao relatado nos itens 172 a 176 desta instrução, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e*
- 192.15. ***arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação acima proposta.”*

É o relatório.

## VOTO

Este processo cuida de representação, com pedido de medida cautelar, relativo ao Pregão Eletrônico (PE) 90000/2024, conduzido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP), cujo objeto era o registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos tipo Pick-up e Van com quilometragem livre, seguro total, sem motoristas e sem combustível, para atender, a princípio, as demandas de transporte terrestre do próprio Dsei/AMP e também dos Dseis Parintins (PIN), Araguaia (ARA), Médio Rio Solimões e Afluentes (MRSA), Alto Rio Solimões (ARS) e Manaus, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos (peça 4, p. 1-75). O valor total anual estimado para as contratações foi de R\$ 25.824.600,00 (peça 4, p. 108 e 116).

2. Em síntese, a representante alegou: violação ao princípio do julgamento objetivo, da negociação dos preços e da adoção de diligências; nulidade do ato administrativo; parâmetros distintos de avaliação; violação ao princípio da isonomia: divergência exorbitante entre os valores; violação ao princípio da motivação, arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999 e art. 5º da Lei 14.133/2021; incompetência do Dsei/AMP; obscuridade na deflagração de licitação de abrangência distinta das regiões que compõem o referido distrito.

3. A licitação teve sua disputa encerrada, tendo sido homologados os valores mensais do Lote 1, de R\$ 1.816.227,00 (R\$ 14.301,00 x 127 veículos) e o do Lote 2, de R\$ 335.823,00 (R\$ 14.601,00 x 23 veículos), totalizando R\$ 2.152.050,00 (peça 4, p. 108 e 116), ambos adjudicados para a empresa Kaele Ltda. O valor anual do Lote 1 é de R\$ 21.794.724,00 e do Lote 2, de R\$ 4.029.876,00.

4. Em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a AudContratações havia constatado que a Ata de Registro de Preços (ARP) 8/2024 (peça 34) foi assinada em 12/3/2024, com vigência de 13/3/2024 a 12/3/2025 (peça 35). Além disso, em 20/3/2024, o Dsei/AMP e a empresa Kaele Ltda. firmaram o Contrato 8/2024, relativo aos dois itens da licitação, na quantia anual de R\$ 4.994.748,00 (peça 4, p. 13-14, e peça 25, p. 5). Em 13/9/2024, verificou-se que haviam sido assinados outros dois contratos – pelo Dsei/Manaus e pelo Dsei Guamá Tocantins (Guato).

5. Antes de ter conhecimento da celebração da avença e da formalização da ARP, por meio de Despacho de 24/5/2024 (peça 10), em concordância com a proposta da unidade técnica (peças 8 e 9), decidi conhecer da representação, indeferir o pedido de adoção de medida cautelar e autorizar diligências e a oitiva prévia da jurisdicionada.

6. Colhidas e analisadas as manifestações, decidi acolher o encaminhamento sugerido pela unidade técnica e adotar a medida cautelar. Para isso, considerei que, de fato, as regras do edital não estavam claras quanto à apresentação das propostas. Por consequência, os participantes as enviaram de formas distintas: pelo preço mensal, pelo anual e também pelo trienal. O pregoeiro ignorou essa evidente confusão gerada pela obscuridade no edital e classificou os licitantes pelos valores nominais, como se todos tivessem indicado seu preço mensal. Como resultado da ausência de diligências para esclarecer quais seriam os efetivos valores mensais das propostas, verifica-se que a empresa declarada vencedora ofereceu, na realidade, o quinto menor preço da disputa.

7. Portanto, essa é a síntese da fundamentação da minha decisão monocrática (peça 39) que suspendeu a autorização de novas adesões de terceiros (caronas) à Ata de Registro de Preços 8/2024. Na ocasião, houve também determinação para a realização de oitivas, diligências e a audiência de Hugo de Souza Lopes, pregoeiro, e de Simone Vidal da Silva, então Coordenadora Distrital de Saúde Indígena do Dsei/AMP. O referendo dessa medida cautelar ocorreu em 2/10/2024, por meio do Acórdão 2.099/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria.

8. Em 8/4/2025, ao realizar nova pesquisa no PNCP – quando o Dsei/AMP já tinha sido comunicado, em 10/10/2024, da vedação, por este Tribunal, de novas adesões à ARP 8/2024 –, a AudContratações constatou a celebração, em 12/2/2025, pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (AL/AM), do Contrato 1/2025 (peça 178), com vigência de 12/2/2025 a 11/2/2026, no valor total de R\$ 6.349.644,00, com base no aludido registro de preços.

9. Desde já, manifesto meu acolhimento à análise e às conclusões da unidade especializada, que, após examinar as novas manifestações trazidas aos autos, propõe: (a) considerar parcialmente procedente a representação; (b) determinar a adoção de medidas para a anulação do certame; (c) criar novo processo para tratar de descumprimento de decisão do TCU; (d) expedir ciência quanto a irregularidades; (e) considerar revel a responsável; (f) rejeitar as razões de justificativa do outro gestor; e (g) aplicar multas aos responsáveis. Passo a expor comentários e observações a respeito das questões que considero mais relevantes.

10. A princípio, destaco que, regulamente chamada em audiência, a responsável Simone Vidal da Silva, então Coordenadora Distrital de Saúde Indígena do Dsei/AMP, permaneceu inerte. Diante disso, caracteriza-se sua revelia, devendo o processo prosseguir em relação a ela com o elementos nele presentes, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

11. No tocante às razões apresentadas pelo responsável Hugo de Souza Lopes, pregoeiro da licitação, ele afirma, em resumo, que: (a) a opção pela unidade de medida mensal na locação de pick-ups e vans foi fundamentada e está detalhada nos documentos do processo SEI 25042.001502/2023-97 (ETP, TR, Edital e ARP); (b) essa escolha garante regularidade nos serviços, previsibilidade financeira e gestão eficiente; (c) a maioria dos licitantes seguiu corretamente essa base de cálculo, enquanto alguns apresentaram valores anuais, evidenciando falha na leitura do edital — e não falta de clareza; (d) o julgamento foi objetivo e isonômico, conforme a Lei 14.133/2021; (e) o certame gerou economia ao erário e foi conduzido com legalidade, não havendo motivos para responsabilização.

12. Os argumentos são, de fato, improcedentes. Primeiro, porque não se discute a escolha por fixar como mensal a unidade utilizada como referência na licitação. Segundo, porque, como admite o próprio responsável, no Lote 1, foram cinco as licitantes que apresentaram valores anuais e apenas três mensais. Assim, se cinco das oito empresas propuseram quantias em formato distinto do que esperava o pregoeiro, não se sustenta o argumento de que teria ocorrido mera falha dos participantes no entendimento dos termos do edital. No mínimo, há de se reconhecer que o texto gerava dúvidas.

13. A propósito, transcrevo, a seguir, os trechos do edital, do termo de referência e da minuta da ARP que mostram aos participantes como deveriam ser apresentadas as propostas e lances:

“Edital

**5. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA**

*5.1. O licitante deverá enviar sua proposta mediante o preenchimento, no sistema eletrônico, dos seguintes campos:*

*5.1.1. valor unitário por lote;*

*(...)*

**6. DA ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES**

*(...)*

*6.5. O lance deverá ser ofertado pelo valor unitário do item.*

*(...)*

Termo de Referência

**1. Definição do objeto**

**1. CONDIÇÕES GERAIS DA CONTRATAÇÃO**

1.1. Contratação de pessoa jurídica especializada, para contratação de empresa especializada na locação de veículos tipo Pick-up e Vans, com quilometragem livre, seguro total, sem motoristas e sem combustível, para atender as demandas de transporte terrestre do DSEI/AMP nos termos da tabela abaixo, e condições e exigências estabelecidas neste instrumento.

(...)

| LOTE | ESPECIFICAÇÃO | ÓRGÃO | UASG | ENDEREÇO | UNIDADE DE MEDIDA | QUANT. | VALOR UNITÁRIO | VALOR ANUAL | VALOR TRIENAL |
|------|---------------|-------|------|----------|-------------------|--------|----------------|-------------|---------------|
|------|---------------|-------|------|----------|-------------------|--------|----------------|-------------|---------------|

(...)

Minuta da ata de registro de preços

## 2. DOS PREÇOS, ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS

| LOTE        | ESPECIFICAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ÓRGÃO    | UASG   | ENDEREÇO                                         | UNIDADE DE MEDIDA               | QUANTIDADE | VALOR UNITÁRIO | VALOR ANUAL |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------|--------------------------------------------------|---------------------------------|------------|----------------|-------------|
| 01          | <p><b>CATSER: 4014</b></p> <p><b>Veículo tipo A:</b> Veículo Novo, <b>ZERO KM - TIPO PICK-UP 4X4 - DIESEL</b> - configuração de 5 lugares (4+1), 4 portas, com capacidade mínima de carga de 1.130 Kg, caçamba de no mínimo 1060 litros, Potencia mínima de 200 CV, motor mínimo 2.8, tanque de combustível mínimo de 76 litros, cor Branca, ar condicionado, Freios ABS, S-10, quilometragem livre, ajuste elétrico dos retrovisores, vidros e travas elétricas nas 04 portas, som/bluetooth/USB - Radio (AM/FM), airbag para passageiro e motorista, câmbio automático, direção elétrica e freios ABS. Cinto com ajuste de altura, ajuste do volante em altura. Ângulo de entrada mínimo de 28 graus, altura mínima do solo de 225, Distância entre eixo 3090, rodas de liga leve. Demais itens: Capota Marítima, Lona Emborrachada, GPS e Grafismo.</p> | DSEI-AMP | 257031 | Avenida Pedro Baiao, 1.071, Centro, Macapá - AP. | Unidade/Mensalidade por Veículo | 24         |                |             |
| VALOR TOTAL |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |          |        |                                                  |                                 |            |                |             |

14. Conforme eu já afirmei em minha decisão monocrática, como se vê, há previsão de que a proposta seja feita com valor unitário por lote, de que os lances sejam pelo valor unitário do item, além da elaboração de tabelas com valores unitário, anual e trienal e também somente com o unitário e o anual.

15. O risco evidente de que essa incoerência poderia gerar dúvidas confirmou-se, uma vez que, reitero, uma quantidade significativa dos participantes ofereceu propostas pelo valor anual ou trienal, diferentemente do que o pregoeiro entendia ser correto – indicação do valor unitário.

16. Ainda assim, a constatação mais relevante é que esse equívoco, que foi apontado por dois licitantes em recursos administrativos, poderia ter sido corrigido com a simples realização de diligências para o esclarecimento da questão. A propósito, nossa jurisprudência é nesse sentido não apenas em situações de aparente inexistência de falha na proposta, mas também em quaisquer outras circunstâncias em que se vislumbre a chance de que tenha havido uma falha corrigível na proposta. No entanto, tanto o pregoeiro quanto, depois dele, a Coordenadora Distrital de Saúde Indígena do DSEI/AMP mantiveram sua decisão inicial.

17. Diante desse cenário, não há como considerar que o julgamento foi objetivo e isonômico, ou conforme a Lei 14.133/2021 ou ainda que o certame gerou economia ao erário e foi conduzido com legalidade, como sustenta o pregoeiro. Na realidade, a ausência de medidas para esclarecer o verdadeiro teor das propostas implicou a indicação do quinto menor valor como vencedor, o que, por óbvio, implica dispêndio indevido e desnecessário de recursos públicos.

18. Como bem anota a unidade técnica, a conduta do pregoeiro foi negligente e pode ser caracterizada como erro grosseiro, com fundamento no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Lindb). Mesmo tendo sido alertado por meio de recursos administrativos, ele não corrigiu a falha, o que agravou ainda mais sua responsabilidade. Assim, cabe

rejeitar as razões de justificativa do responsável e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

19. Há ainda duas questões que foram objeto de oitiva do Dsei/AMP e que concordo que devam resultar na expedição de ciência por este Tribunal, de modo a evitar que as ocorrências se repitam.

20. A primeira é relativa ao sigilo do orçamento estimativo. De fato, o art. 24 da Lei 14.133/2021 permite que haja sigilo quanto ao orçamento estimado da contratação, mas exige que sejam apresentadas justificativas para essa medida. A motivação apresentada foi, em suma, que: (a) as condições do objeto podem gerar variações significativas nos custos entre os licitantes; (b) o sigilo garante que os participantes apresentem propostas efetivamente baseadas em seus custos e na realidade do mercado; (c) o sigilo evita práticas predatórias, como aproximar o valor da proposta ao máximo; (d) a confidencialidade é temporária e não prejudica a transparência do processo.

21. Ocorre que, como bem observa a AudContratações, esses argumentos poderiam ser aplicados a quase todas as licitações e que, caso fossem aceitos, tornar-se-ia letra morta a exigência legal para que o sigilo seja justificado. Um exemplo que a própria Dsei/AMP mencionou, em que, com efeito, mostra-se adequada a não divulgação do valor estimado são os certames em que ocorrem lances fechados. Contudo, trata-se de situação distinta da que se examina, em que os lances foram abertos.

22. A segunda refere-se à justificativa para a escolha do modelo de contratação. O órgão alegou que realizou estudo cuja conclusão foi pela vantajosidade da locação. Teriam sido analisadas outras soluções logísticas e de contratação, mas sobretudo a comparação entre compra e locação.

23. Entretanto, esse estudo não foi trazido aos autos, mas somente uma pesquisa de preços baseada integralmente em outros contratos de locação, sem que houvesse uma análise comparativa efetiva sobre os custos de aquisição e manutenção entre os casos pesquisados e outras possíveis soluções.

24. É interessante anotar que, ao realizar breves pesquisa e análise, a AudContratações obteve um valor estimado de R\$ 335.500,00 para aquisição, revisão e manutenção de veículo para três anos de contrato, sendo muito inferior ao previsto para contrato de locação em discussão, que é de R\$ 514.000,00. Acrescente-se que, na estimativa da unidade técnica, não se considerou a quantia que seria obtida com a venda do veículo ao fim do triênio.

25. Outro ponto relevante é alusivo ao alegado impacto quanto à anulação do certame. O Dsei/AMP afirma que haverá interrupção temporária do atendimento à população indígena em áreas remotas. Resultaria também em custos adicionais pela necessidade de formar contratos emergenciais ou pelo impacto financeiro decorrente da suspensão de atividades essenciais.

26. Creio que a solução proposta pela AudContratações com base no art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2021, concedendo um prazo para a realização de novas licitação e contratação, é eficaz para evitar esses efeitos negativos da anulação do certame e dos atos e contratos dele decorrentes. O referido dispositivo legal estabelece o seguinte: *“ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez”*.

27. Ademais, observo que a solução da Lei de Licitações é perfeitamente compatível com o art. 4º, § 4º, do Decreto 9.830/2019 (que regulamenta os arts. 20 ao 30 da Lindb). Esse dispositivo prevê que, ao declarar a invalidade de contratos, a autoridade pode, em razão das possíveis consequências jurídicas e administrativas de sua decisão, restringir os efeitos da declaração ou mesmo decidir que sua eficácia se iniciará em momento posteriormente definido.

28. Dessa forma, acolho a proposta de declarar a nulidade da licitação e dos atos e contratos dela derivados, determinando que a eficácia dessa decisão tenha início apenas 6 meses após a deliberação do TCU, para que haja tempo hábil para a realização de novo procedimento licitatório e a celebração de novas avenças.

29. Quanto às manifestações das Dsei MRSA, Guato, ARS, PIN, ARA e Manaus e da empresa contratada Kaele, penso que não foram capazes de infirmar as conclusões quanto às irregularidades em discussão. Ante a abrangente análise da unidade técnica, entendo que são desnecessários comentários adicionais de minha parte.

30. Assinalo ainda que, das supostas irregularidades apontadas pelo representante, duas foram consideradas improcedentes: a suposta inexistência da decisão sobre o recurso interposto por violação ao princípio da motivação; e a alegada restrição quanto à abrangência do Dsei/AMP, que, segundo o representante, deveria ser apenas a da sua área correspondente, sendo ilegal o avanço a outras áreas.

31. Diante do exposto, esta Corte deve conhecer da representação para considerá-la parcialmente procedente, determinando que o Dsei/AMP promova a anulação do Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços 90000/2024 e dos atos dele decorrentes, cujos efeitos ocorrerão após o prazo de 6 meses.

32. Em virtude de suas condutas em relação às irregularidades identificadas, aos responsáveis Hugo de Souza Lopes, pregoeiro da licitação, e Simone Vidal da Silva, então Coordenadora Distrital de Saúde Indígena do Dsei/AMP, devem ser aplicadas multas individuais com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, para as quais atribuo o valor de R\$ 10.000,00.

33. Acolho também a proposta de dar ciência ao Dsei/AMP das irregularidades constatadas, para que não se repitam.

34. Por fim, este Tribunal deve decidir sobre as consequências do descumprimento da medida cautelar que suspendeu a autorização de novas adesões de terceiros (caronas) à Ata de Registro de Preços 8/2024, prevista em seu item 4, originada do Pregão Eletrônico SRP 90000/2024, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da representação. Nesse sentido, considero adequada a criação de processo apartado para cuidar especificamente dessa questão.

Assim sendo, voto para que seja aprovado acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2025.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1850/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC-008.331/2024-3
- 1.1. Apenso TC-023.164/2024-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de medida cautelar)
3. Responsáveis: Hugo de Souza Lopes (CPF 757.892.052-91) e Simone Vidal da Silva (CPF 745.007.402-87)
- 3.1. Interessados: Kaele Ltda. (CNPJ 04.819.323/0001-62), Distrito Sanitário Especial Indígena (Dsei) Parintins, Dsei Araguaia, Dsei Médio Rio Solimões e Afluentes, Dsei Alto Rio Solimões, Dsei Manaus e Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
- 3.2. Representante: Reche Galdeano & Cia Ltda.
4. Unidade: Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudContratações
8. Representação legal: Ana Cristina Magalhães Santana Pinheiro (16851/OAB-AM), representando Reche Galdeano & Cia Ltda.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito do ao Pregão Eletrônico 90000/2024, conduzido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP), cujo objeto é registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos tipo Pick-up e Vans com quilometragem livre, seguro total, sem motoristas e sem combustível, para atender as demandas de transporte terrestre do Dsei/AMP,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 12, § 3º, 26, 28, I e II, e 58, II, da Lei 8.443/1992, nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno, nos arts. 148, § 2º, e 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, em:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. fixar prazo de 15 dias para que o Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP) adote providências para promover a anulação do Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços 90000/2024 e dos atos dele decorrentes, incluindo a Ata de Registro de Preços 8/2024, esclarecendo que, com base no art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2021, para que não haja descontinuidade na prestação dos serviços, os efeitos da anulação, quanto aos contratos, somente terão eficácia a partir de 6 meses após a anulação, devendo ser adotadas, nesse ínterim, a providências para a realização de nova licitação e a celebração de novos ajustes, sendo vedados o aumento das quantidades contratadas e a prorrogação do prazo;

9.3. criar processo apartado de representação para tratar de medidas adicionais em relação aos Contratos 10/2024 (Dsei/Guato) e 16/2024 (Dsei/Manaus), resultantes da Ata de Registro de Preços 8/2024, bem como do descumprimento de decisão deste Tribunal por parte do Dsei/AMP, com cópia integral destes autos, autorizando-se, desde já, a realização de construção participativa de deliberações, prevista no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, bem como outras medidas saneadoras que se façam necessárias;

9.4. dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP) sobre as seguintes impropriedades e falhas identificadas no PE-SRP 90000/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. apresentação de justificativa incoerente para adoção do sigilo do orçamento estimativo, no Estudo Técnico Preliminar, nos termos do art. 24 da Lei 14.133/2021, tendo em vista

que se trata de medida indicada para situações especiais, como, por exemplo, quando há lances fechados, o que não foi o caso do certame em análise disputado por lances abertos, em afronta ao disposto; e

9.4.2. apresentação, no Estudo Técnico Preliminar, de justificativa genérica para escolha do modelo de contratação, sem a efetiva análise de custo-benefício das opções de aquisição dos veículos (considerando todos os custos de propriedade, como seguro e manutenção) em comparação com os custos de locação, desatendendo ao disposto no art. 9º, III, da Instrução Normativa Seges/ME 58/2022;

9.5. aplicar a Hugo de Souza Lopes e a Simone Vidal da Silva, individualmente, multas no valor de R\$ 10.000,00, fixando prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.7. determinar ao Distrito Sanitário Especial Indígena Amapá/Norte do Pará (Dsei/AMP), o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas;

9.9. notificar a Dsei/AMP e demais distritos sanitários indígenas interessados neste processo, bem como a empresa Kaele Ltda., Hugo de Souza Lopes e Simone Vidal da Silva a respeito desta deliberação.

10. Ata nº 31/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1850-31/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Bruno Dantas e Antonio Anastasia (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral