Processo:	**1092441**
Natureza:	**DENÚNCIA**
Denunciante:	Roberta da Silveira Martins
Denunciada:	Prefeitura Municipal de São José do Jacuri
Responsáveis:	Cláudio José Santos Rocha (Prefeito Municipal) e Meirilane Moreira Flores (Pregoeira)
Procuradora:	Veridiana Gonçalves Pereira, OAB/MG 102.478
MPTC:	Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR:	CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 11/5/2021

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE PEÇAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MECÂNICOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS. PARCELAMENTO DO OBJETO EM LOTES. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE MENOR PREÇO POR LOTE. IRREGULARIDADE NÃO CONFIGURADA. JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA. ADITAMENTO DA DENÚNCIA. FALHA DE PLANEJAMENTO. ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS GENÉRICA. ILEGALIDADE. APLICAÇÃO DE MULTAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO.

1. A Administração deverá justificar a opção de aglutinação de objeto, na fase interna do procedimento licitatório, demonstrando os benefícios a serem obtidos, visto que o fracionamento, nos termos da Lei n.º 8.666/93, só é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração.
2. O objeto do certame deve ser preciso quanto às quantidades almejadas, baseado em planejamento prévio, de forma a refletir a efetiva demanda da Administração.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) julgar parcialmente procedente a denúncia, em face das irregularidades confirmadas no Pregão Presencial n. 022/2020 (Processo n. 050/2020);

II) aplicar multas aos responsáveis, com amparo no disposto no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, sendo R$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Prefeito Municipal, Sr. Cláudio José Santos Rocha, e R$ 1.000,00 (mil reais) à Pregoeira, Sra. Meirilane Moreira Flores, em face da ausência de justificativa para a quantificação do objeto, em grave ofensa ao disposto no art. 15, §7º, II, da Lei Nacional n. 8.666/93;

III) recomendar aos atuais Chefe do Executivo e Pregoeiro da Prefeitura de São José do Jacuri que, em futuras licitações, independentemente da modalidade e inclusive nos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

casos de contratação direta, façam constar na solicitação do demandante e no termo de referência ou projeto básico a justificativa da quantificação da demanda;

IV) determinar a intimação da denunciante e dos denunciados do teor desta decisão;

V) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, a teor do disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de maio de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

PRIMEIRA CÂMARA – 11/5/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia oferecida por Roberta da Silveira Martins em face do edital do Pregão Presencial n.º 022/2020 (Processo Licitatório n.º 050/2020), promovido pela Prefeitura Municipal de São José do Jacuri, cujo objeto é o

> "Registro de preços para futuras e eventuais contratações de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças ou acessórios genuínas ou originais de fábrica e pneus novos (primeira vida) e mão de obra, para veículos da frota do Município de São José do Jacuri/MG, para o exercício de 2020 conforme especificações do edital e anexos".

Sustenta a denunciante, em apertada síntese, ser irregular o critério de julgamento de menor preço por lote eleito para o certame, argumentando que restringiria a competição e configuraria ofensa ao disposto nos arts. 15, IV, e 23, § 1º, ambos da Lei n.º 8.666/93. Afirma ser mais conveniente e oportuna a utilização do critério de menor preço por item. Requereu a suspensão cautelar do certame, alegando estarem presentes os requisitos autorizadores da concessão de tutela de urgência.

Recebida a denúncia, (peça n.º 08, cód. 2164468), e distribuída à minha relatoria por dependência, em virtude do reconhecimento, pelo então Presidente do Tribunal, de conexão com a matéria tratada na Denúncia n.º 1.040.758, também de minha relatoria (peça n.º 09, cód. 2164348), indeferi, por não vislumbrar irregularidades aptas a ensejar a suspensão cautelar do certame, o pleito liminar (peça n.º 10, cód. 2170019) e encaminhei os autos ao órgão técnico para análise.

A unidade técnica opinou pela improcedência da denúncia e por seu arquivamento (peça n.º 17, cód. 2188021).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer preliminar, suscitou a necessidade de distribuição aleatória do processo por reputar inexistente a conexão entre esse e a Denúncia n.º 1.040.758, afirmando que cada processo versa sobre procedimentos licitatórios distintos. Formulou aditamento à denúncia e requereu, ao final, a citação dos gestores e determinação para que encaminhassem ao Tribunal toda a documentação relativa ao Pregão Presencial n.º 022/2020 (peça n.º 19, cód. 2243011).

Vindo-me os autos conclusos, esclareci, em relação à preliminar de distribuição aleatória da denúncia, que a determinação de autuação e distribuição por dependência, em razão de eventual conexão entre processos, constitui competência exclusiva do Presidente do Tribunal, e que, em virtude do instituto da compensação, não se vislumbravam prejuízos decorrentes do prosseguimento desta ação de controle sob a minha relatoria. Na ocasião, determinei a citação dos responsáveis, o Prefeito Cláudio José Santos Rocha e a Pregoeira Meirilane Moreira Flores, do Município de São José do Jacuri (peça n.º 20, cód. 2248601).

Devidamente citados, ambos os gestores apresentaram defesa e íntegra do processo licitatório, havendo a Sra. Meirilane Moreira Flores o feito à peça n.º 24 (cód. 2274958) e à peça n.º 25 (cód. 2274990). O Sr. Cláudio José Santos Rocha manifestou-se às peças n.º 29 (cód. 2274753) e n.º 30 (cód. 2274755).

Em exame da defesa, o órgão técnico concluiu pela ocorrência de irregularidade passível de aplicação de multa aos gestores (peça n.º 34, cód. n.º 2365665).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

O *Parquet*, a seu turno, corroborou as conclusões da unidade técnica acerca do parcelamento do objeto em lotes e reiterou a conclusão relativa à estimativa de preços, manifestando-se pela procedência parcial da denúncia e aplicação de multa aos responsáveis (peça n.º 36, cód. 2374200).

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Parcelamento do objeto em lotes e critério de julgamento de menor preço por lote

A denunciante Roberta da Silveira Martins se insurge contra a opção da Prefeitura Municipal de São José do Jacuri de dividir o objeto do Pregão Presencial n.º 022/2020 (Processo Licitatório n.º 050/2020) em lotes, ao invés de itens, e de adotar o critério de julgamento de menor preço por lote, sob o argumento de que assim se restringiria a competição e se configuraria ofensa ao disposto nos arts. 15, IV, e 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93.

Afirma ser mais conveniente e oportuna a utilização do critério de menor preço por item, e assevera que o critério de menor preço por lote só pode ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se efetuar a adjudicação do objeto por itens, evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas.

Aduz que "não resta dúvida que ao se processar pelo critério de menor preço por item a Administração Pública conseguirá o melhor preço (fundamento da licitação)". A fim de corroborar suas assertivas, colaciona trecho de julgado do Tribunal de Contas da União e invoca o Enunciado de Súmula n.º 247, daquela Corte de Contas.

A unidade técnica registrou que a obrigatoriedade de parcelamento do objeto, embora seja a regra, depende da coexistência de dois requisitos, quais sejam, a viabilidade técnica da divisão e os benefícios econômicos que dela decorram, a fim de proporcionar maior competitividade e, consequentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa. Consignou que, no caso concreto, o certame foi dividido em 41 lotes, cada um correspondente a um tipo de veículo a ser atendido, e que a Administração apresentou justificativa de ordens técnica e econômica para o parcelamento em lotes, e não itens.

Salientou o órgão técnico ainda que o julgamento por itens, no caso, provavelmente redundaria na contratação de inúmeros fornecedores diversos de peças e prestadores de serviços, o que dificultaria a gestão contratual e ensejaria perda da economia de escala. Concluiu, nessa linha, que a decisão da Administração deve agregar ganho de eficiência no gerenciamento dos contratos e, consequentemente, economicidade no aspecto da execução contratual, assim opinando pela improcedência da denúncia.

Em defesa, os responsáveis argumentaram que o parcelamento do objeto em itens depende de prévias avaliações técnica e econômica favoráveis, e que, na hipótese de essas apontarem que o parcelamento implicará perda de economia de escala, a Administração o deverá descartar, ainda que tal opção seja teoricamente menos competitiva. Assinalaram que a licitação visa à maior vantajosidade da contratação, e que as justificativas respectivas, no caso em tela, foram expostas no edital do Pregão Presencial n.º 022/2020.

O Órgão Ministerial, em parecer conclusivo, corroborou a conclusão do órgão técnico e salientou a plausibilidade das justificativas apostas pelos gestores no edital.

Compulsando o ato convocatório, verifico que a Administração optou por nele incluir, de fato, farta justificativa acerca da opção pelo não parcelamento do objeto e, consequentemente, pela definição do menor preço por lote como critério de julgamento.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

Tal opção foi justificada em duas passagens distintas, sendo a primeira no texto do próprio edital (item 2.11), e a segunda no Termo de Referência (item 2.1):

> "2.11. O objeto desta licitação está dividido em lotes da seguinte forma para atendimento da Lei Complementar nº.123/2006:
>
> 2.11.1 – LOTE – 03 a 07, 09, 11 a 18, 20, 22, 23, 24, 26, 28, 30 a 35, 37 a 39 e 41 destinado à participação dos interessados que atendam aos requisitos deste edital.
>
> NOTA EXPLICATIVA: O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO JACURI/MG registra a impossibilidade de cumprir o comando do art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006, que imprime o dever da Administração Pública de reservar cota de até 25% para aqueles objetos que revelem uma natureza divisível, assegurada preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. De acordo com o disposto no artigo 87 do Código Civil Brasileiro, "bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam". **No caso em tela, a contratação envolve a prestação de serviço (manutenção preventiva e corretiva nos veículos da frota do Município), juntamente com o fornecimento de peças. Embora o objeto em tela se trata de "aquisição de bens de natureza divisível", porém a natureza dos serviços, se realizados separadamente, irá comprometer a prestação de serviços na sua integralidade. Portanto, não é possível dividir esse objeto em itens, não pode cumprir o comando do art. 48, III, da Lei Complementar nº 123/2006**." (Destaquei)
>
> **"**2.1 – a exigência referente a contratação de prestação de serviços especializados em manutenção preventiva e corretiva, com reposição de Peças e pneus genuínos ou originais de fabrica conjuntamente com fornecimento de mão de obra (homem/hora), através do critério menor preço global por lote, se faz necessária pois tem objetivo à obtenção da proposta mais vantajosa para este Município, tendo em vista a otimização do serviço, para que o veículo fique menos tempo em reparo e ainda visa que garantia da prestação de serviço seja mais eficaz, uma vez que o serviço será prestado por uma única empresa, ao contrário poderá gerar divergências sobre quem deverá prestá-las, pois o município não terá como certificar se a garantia é do entregador da peça ou do prestador do serviço hora/homem. **Caso os serviços sejam separados, desta forma o "menor preço "ficará prejudicado em razão do aumento do custo na quantidade de reparos e quanto ao aumento de tempo no reparo de cada veículo, o que inviabilizará a disponibilidade dos veículos da frota municipal, por maior tempo que o necessário. Diante do exposto, a contratação de prestação de serviços e aquisição de peças conjuntamente em todos os lotes do certame, isto se dá em razão da razoabilidade econômica da contração, considerando assim também o possível ganho de eficiência na prestação dos serviços do Município, já que a contratada realizará toda a manutenção preventiva e corretiva da frota**". (Destaquei)

Nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração Pública deverão ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Não por acaso, a orientação desta Corte de Contas consolidou-se no sentido de ser obrigatório o fracionamento na hipótese de objetos divisíveis, conforme Enunciado de Súmula n.º 114, deste Tribunal:

> "É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

> se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações."

Contudo, não se pode olvidar que a depender da natureza dos serviços a serem prestados, é possível prever dificuldades técnicas e econômicas de se franquear os serviços licitados a empresas distintas, circunstâncias que ensejam o risco de execução insatisfatória do contrato e que justificam, em determinadas hipóteses, a reunião de objetos distintos em um único lote, ou o parcelamento do objeto em lotes, ao invés de itens.

Destaca-se, nesse sentido, decisão proferida na Denúncia n.º 1.024.609, desta Corte de Contas, de relatoria do então Conselheiro Substituto Victor Meyer:

> "Ainda que o comando da Lei seja impositivo, a sua observância é relativizada pelas circunstâncias da contratação, de modo que o parcelamento do objeto observe a viabilidade técnica e econômica, bem como as disponibilidades do mercado. Nesse sentido, tanto a jurisprudência do TCU quanto deste Tribunal são enfáticas quanto à obrigatoriedade do parcelamento do objeto, mas a relativizam em face do aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado".

Concluo, assim, conforme mencionado por ocasião do indeferimento do pedido liminar, e na linha do consignado pela unidade técnica e pelo Órgão Ministerial, ser este o caso do certame em comento, uma vez que o objeto licitado, notadamente a prestação de serviços mecânicos, de manutenção preventiva e corretiva de veículos e o fornecimento de peças são atividades afins e, em muitos casos, interdependentes. Convém registrar, ainda, que a divisão de lotes observou critérios mínimos de similaridade entre os itens e veículos.

Nesse sentido, mostra-se razoável a decisão da Administração pelo não parcelamento do objeto em itens e adoção do menor preço por lote como critério de julgamento, opções que decorreram da necessidade de resguardar a economicidade e ampliar a eficiência das contratações.

Importa destacar, por fim, que cabe ao Administrador a escolha da melhor forma de contratação, mediante juízo de conveniência e oportunidade, respeitando-se os limites legalmente estabelecidos e visando a garantia do interesse público.

Pelo exposto, julgo improcedente a denúncia neste ponto.

2. Ausência de planejamento e justificativa para os quantitativos do objeto licitado

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer preliminar, formulou aditamento à denúncia por identificar falha no planejamento do certame relativa à estimativa de quantitativos para a contratação almejada, o que indicaria, no seu entender, insuficiente definição do objeto licitado, em afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da motivação.

Registrou o Órgão Ministerial que o objeto em questão pressupõe certo grau de imprevisibilidade, em função, por exemplo, do desgaste decorrente do uso dos veículos e da eventual ocorrência de acidentes de trânsito, mas que é fundamental que a Administração mantenha um controle atualizado de sua frota, com características e informações sobre seus veículos, em cumprimento do disposto no § 3º do art. 50 da Lei Complementar n.º 101/00. Reforçou a obrigatoriedade de que as compras realizadas pela Administração sejam precedidas de estimativas calculadas em função do consumo e utilização prováveis, mediante adequada técnica de estimação, nos termos do art. 15, § 7º, II da Lei n.º 8.666/93.

Afirmou o *Parquet* que, no caso em exame, contudo, tais medidas não foram adotadas, havendo a Administração procedido à cotação de preços e elaborado o Termo de Referência

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

do pregão tomando por base todas as peças e serviços relativos a todos os veículos da frota municipal, o que resultou em uma estimativa de custo de R$6.139.613,72 para a contratação. Apontou que tal montante seria incompatível com a realidade, uma vez que "em um universo de 33 veículos, o valor de R$ 6.139.613,72 corresponde a uma expectativa de dispêndio média de R$186.048,90 por veículo no prazo de 12 meses", sendo que alguns dos veículos indicados no edital são dos anos 2018, 2019 e 2020, razão pela qual não apresentariam demandas frequentes de manutenção.

Concluiu o Ministério Público, assim, que não houve planejamento, que a estimativa de quantitativos não foi fidedigna, mas genérica e global, e salientou que a irregularidade em questão é também examinada na Denúncia n.º 1.040.758, de responsabilidade dos mesmos gestores, identificada no Pregão Presencial n.º 016/2018.

Em defesas idênticas, os responsáveis reconheceram que as estimativas foram realizadas considerando-se todos os veículos da frota do Município de São José do Jacuri, independentemente se novos ou não, e que o certame foi parcelado em lotes correspondentes às peças e serviços eventualmente necessários para cada veículo, segundo seu modelo, tamanho e marca. Afirmaram que a estimativa elaborada não implica a aquisição de todas as peças e serviços, uma vez utilizado o sistema de registro de preços, e aludiram à impossibilidade de se "especificar o quantitativo exato e nem quais peças cada veículo iria necessitar durante o presente exercício financeiro".

Assinalaram os defendentes, ademais, que a maioria das empresas do ramo situadas na região do Município de São José do Jacuri não possui assinatura de tabelas de preços e mão de obra dos fabricantes (catálogos *online*), o que impossibilitaria a realização do certame segundo o critério de "maior desconto percentual na tabela de preços", que, segundo afirmam, é o critério adotado por esta Corte de Contas em licitações para contratações de mesmo objeto. Mencionaram como exemplo o Pregão Eletrônico n.º 21/2018, promovido por este Tribunal, e afirmaram que a descrição de todas as peças e serviços, assim como a estimativa realizada para todos os veículos, no caso, tiveram por objetivo suprir a falta da tabela de preços do fabricante, inclusive diante da impossibilidade de se prever de antemão quais peças e em quais quantidades serão necessárias a cada vez que um veículo demandar manutenção.

A respeito do apontamento ministerial de estimativa indevida de manutenção para veículos seminovos, defenderam os gestores que os veículos usados no Município de São José do Jacuri percorrem longas distância de vias não pavimentadas, por vezes precarizadas, e salientaram a grande extensão da zona rural do Município, além de grande volume de viagens para execução de atividades da Administração.

Argumentaram, ainda, que a licitação nos moldes em que realizada não ensejou prejuízo ao erário, que o julgamento foi realizado de boa-fé, e que não se observou restrição à competitividade. Acrescentaram que adotaram como modelo o edital do Pregão Presencial n.º 041/2014, analisado por este Tribunal na Denúncia n.º 911.989, no qual não teria sido identificada qualquer irregularidade, e arguiram que a Denúncia n.º 1.040.758 ainda não fora julgada, não sendo possível ao Ministério Público sugestionar a "prática reiterada" da irregularidade em tela por parte dos defendentes.

A unidade técnica, no exame das defesas, ponderou que, independentemente de a licitação ser processada pelo sistema de registro de preços e do tipo de julgamento adotado, impõe-se a observância da regra disposta no artigo 15, §7º, II, da Lei n.º 8.666/93, relativa à definição do quantitativo de bens e serviços, mediante adequadas técnicas de estimação, o que não se observou *in casu*. Opinou, assim, pela persistência da irregularidade, no que foi acompanhada pelo *Parquet.*

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

Na Lei de Licitações, dispõe-se, no §4º, do art. 7º, que "é vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo."

Preleciona-se, ainda, no artigo 15, §7º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, o seguinte:

> "Art. 15. [...]
>
> [...]
>
> § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:
>
> II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;"

Sobressai, pois, que a estimativa do quantitativo de bens que se intenta adquirir ou de serviços que se pretende contratar deve ser realizada mediante metodologia técnica adequada, tendo como propósito garantir a economicidade e a segurança da contratação.

Não se ignora que determinados objetos, a depender de suas particularidades, características técnicas e das circunstâncias que ensejam sua necessidade, possuem demandas imprevisíveis, cuja definição antecipada de seu quantitativo é de difícil precisão. Nesse sentido, a fim de mitigar os efeitos de tal indefinição, admitiu o legislador a supressão ou o acréscimo de até 25% do valor inicial do contrato, visto que os quantitativos previstos podem se revelar superiores ou insuficientes à demanda vislumbrada no curso da execução contratual, nos termos do art. 65, §1º da Lei n.º 8.666/93.

Também o sistema de registro de preços auxilia a Administração na aquisição de bens de demandas relativamente imprevisíveis, haja vista que se destina a propiciar maior eficiência nos processos de compras públicas, especialmente àquelas de necessidade contínua. Em licitações processadas sob tal sistema, a Administração não se obriga a celebrar as potenciais contratações, conforme se depreende do disposto no §4º do art. 15 da Lei n.º 8.666/93.

Saliente-se, todavia, que a adoção do sistema de registro de preços não isenta os gestores de planejar adequadamente a contratação, tampouco os autoriza a realizar licitação com estimativa genérica de quantitativos: o adequado planejamento dos atos administrativos é consectário dos deveres de legalidade, motivação, probidade, e economicidade, com o fim de possibilitar o gerenciamento das atividades da Administração mediante a gestão eficiente de seus recursos.

Ademais, a elaboração de estimativa segura, capaz de espelhar cenário suficientemente próximo à real necessidade da Administração, contempla o escorreito planejamento orçamentário e tutela a responsabilidade fiscal. Nesse sentido pronunciou-se este Tribunal no julgamento da Denúncia n.º 898.408, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila:

> "Entre outras razões, a definição adequada dos quantitativos, alcançada em função do consumo e utilização prováveis, a partir de estimativa lastreada em adequada técnica quantitativa de estimação, além de permitir a aquisição daquilo que é realmente necessário e prioritário à satisfação do interesse público, possibilita a apropriada gestão do orçamento com vistas ao atendimento das preferências inscritas na Lei Orçamentária Anual – LOA." (Sessão da Segunda Câmara de 06/9/18)

Além disso, embora da mera assinatura da ata de registro de preços não decorra necessariamente o direito de contratação do vencedor da licitação, a estimativa dos quantitativos deve ser minimamente factível, sob pena de se convocar desnecessariamente possíveis interessados, o que tampouco atende ao interesse público. Sobre a questão, pertinente o escólio do administrativista Joel de Menezes Niebuhr:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

> "É certo falar que a Administração não assume obrigações diretas com a assinatura da ata de registro de preços e que, portanto, o signatário da ata de registro de preços não goza do direito de ser contratado, conforme o §4º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93. No entanto, isso não quer dizer que a Administração está autorizada a atuar sem planejamento e de maneira irresponsável, contrária ao interesse público. Em primeiro lugar, é óbvio que a Administração somente deve lançar licitação para registro de preços diante de alguma necessidade ou da perspectiva de alguma necessidade. Caso contrário, a licitação seria viciada por falta de motivo, bem como violaria os princípios da razoabilidade, eficiência, economicidade e da proteção à confiança. A licitação custa, mobiliza os agentes administrativos e gera expectativas legítimas nas empresas que atuam no mercado.
>
> [...]
>
> **Advirta-se que a Administração, conquanto possa e deva estabelecer no edital de licitação quantitativo superior à sua real estimativa, deve fazê-lo com moderação, com bom senso, sob pena de frustrar as expectativas dos seus fornecedores**. Se a estimativa da Administração é de adquirir quinhentas unidades, ela não deve estabelecer no edital o quantitativo, por exemplo, de mil ou mais. Isso porque, se ela estabelece o quantitativo de mil unidades, os fornecedores terão a expectativa de contratarem algo próximo a este número, mesmo sabendo que a Administração não está obrigada a fazê-lo. Contudo, imagine-se, a Administração contrata apenas quinhentas unidades. As expectativas dos fornecedores serão frustradas e, talvez, eles sofram prejuízo. É sabido que, em muitos segmentos, por força da economia de escala, o preço de mil unidades é inferior ao preço de quinhentas unidades. Portanto, sugere-se que a Administração estabeleça quantitativo cerca de, no máximo, trinta por cento superior a sua real estimativa, justamente para não frustrar as expectativas dos seus fornecedores." (NIEBUHR, Joel de Menezes. Noções gerais sobre registro de preços. In: GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). Registro de Preços: Aspectos Práticos e Jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2013. P. 24-29. Destaquei.)

Ressalta-se, nesta senda, que uma estimativa superdimensionada pode também representar restrição à competitividade do certame, na medida em que implica o estabelecimento de condições de habilitação mais excessivas, afastando-se, por via de consequência, potenciais proponentes que não as atendam.

In casu, compulsando o processo licitatório, observo que objeto do Pregão Presencial n.º 022/2020 foi dividido em lotes correspondentes às possíveis necessidades de cada veículo da frota do Município de São José do Jacuri. Observa-se a inserção de significativa variedade de peças, o que foi justificado pelos gestores como alternativa à imprevisibilidade de necessidade dos veículos, aliada à não utilização de tabelas do fabricante pelas empresas locais.

Nada obstante, consultando o Termo de Referência e a documentação da fase interna do certame, não se localiza qualquer estudo, motivação ou estimativa que tenha subsidiado a definição dos quantitativos de peças e de horas-homem inseridos em cada lote, o que implicou a previsão de um valor elevado e injustificado para a contratação. Menciono, a título de exemplo, o Lote 04, correspondente a peças e serviços para um veículo Fiat Fiorino, ano 2018/2019, com quantitativo de 600 horas-homem, e o Lote 05, correspondente a 5 veículos Doblò, de anos diferentes, com idêntico quantitativo, de 600 horas-homem.

Ora, ainda que haja dificuldade na precisão dos quantitativos de peças e serviços que serão demandados ao longo do exercício, como alegaram os defendentes, é inadmissível o estabelecimento de quantidade aleatória, sem qualquer respaldo em histórico médio de manutenção dos veículos, notas fiscais de serviços ou outra metodologia técnica devidamente fundamentada.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311

Saliento, neste ponto, conforme bem apontado pelo *Parquet*, que devem os gestores manter um controle completo e atualizado dos bens do órgão ou entidade, que reúna dados de uso, registro de consertos e manutenções, custos incorridos, entre outros aspectos, a fim de subsidiar tomadas de decisões e informações fidedignas de ordem financeira, orçamentária, patrimonial e até operacional.

Tampouco se afigura consistente o argumento de que a suposta adoção, como "modelo", de um edital datado de 2014, que teria sido por esta Corte de Contas integralmente examinado e considerado regular, "blindaria" previamente o certame sob análise de qualquer impropriedade. O julgamento de denúncia não se confunde com a prestação de serviços de assessoria e ou consultoria, e cada processo de contas debruça-se sobre circunstâncias e fatos específicos.

Configura-se, assim, a omissão de medidas mínimas de planejamento, organização e controle, com vistas à preservação e proteção do patrimônio público, com destaque para a elaboração de estimativas de demanda minimamente plausíveis, baseadas na demanda histórica do órgão.

Em face do exposto, acorde com as conclusões da unidade técnica e do Órgão Ministerial, julgo procedente a denúncia nesse ponto e aplico multa de R$2.000,00 ao Prefeito, Sr. Cláudio José Santos Rocha, e de R$1.000,00 à Pregoeira, Sra. Meirilane Moreira Flores, em face da ausência de justificativa para a quantificação do objeto, em ofensa ao disposto no art. 15, §7º, II, da Lei Nacional n.º 8.666/1993.

Recomendo por fim que, em licitações futuras, independentemente da modalidade eleita e inclusive nos casos de contratação direta, que a Administração faça constar na solicitação do demandante e no termo de referência ou projeto básico a justificativa da quantificação da demanda, a fim de contemplar a economicidade e a transparência, princípios centrais no exercício da gestão pública.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, em face das irregularidades confirmadas no Pregão Presencial n.º 022/2020 (Processo n.º 050/2020), manifesto-me pela procedência parcial da denúncia e, com amparo no disposto no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08, aplicação de multas aos responsáveis, sendo R$2.000,00 (dois mil reais) ao Prefeito Municipal, Sr. Cláudio José Santos Rocha, e R$1.000,00 (mil reais) à Pregoeira, Sra. Meirilane Moreira Flores, em face da ausência de justificativa para a quantificação do objeto, em grave ofensa ao disposto no art. 15, §7º, II, da Lei Nacional n.º 8.666/93.

Recomendo ainda aos atuais Chefe do Executivo e Pregoeiro da Prefeitura de São José do Jacuri que, em futuras licitações, independentemente da modalidade e inclusive nos casos de contratação direta, façam constar na solicitação do demandante e no termo de referência ou projeto básico a justificativa da quantificação da demanda.

Intimem-se denunciante e denunciados desta decisão.

Findos os procedimentos pertinentes, arquive-se o processo, a teor do inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

* * * * *

ms/kl

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2420311