

Processo: 1164256
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: W F Empreendimentos & Construções Divinense Ltda
Denunciada: Prefeitura Municipal de Juatuba
Responsáveis: José Márcio de Oliveira (Secretário Interino de Administração), Luís Fernando Moreira Mendes (Procurador-Geral do Município), Pedro Henrique Nunes de Oliveira (Secretário Municipal de Saúde), Lorena Evellyn Martins (Secretária Municipal de Meio Ambiente), Denise Reis Navarro (Secretária Municipal de Educação)
Interessados: Antônio Adônis Pereira (Prefeito); Marina Augusto de Moraes (servidora do setor de licitações)
Procuradores: Luís Fernando Moreira Mendes, OAB/MG 69.677; Marcelo Perdigão Pimenta, OAB/MG 102.933
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 12/8/2025

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM COMBUSTÍVEL. RETIFICAÇÃO COM ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE CLÁUSULAS. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP). AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE LEGISLAÇÕES OBRIGATORIAS NO EDITAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A retificação do instrumento convocatório pela Administração ao longo da ação de controle enseja julgamento pela improcedência dos apontamentos de irregularidade.
2. A ausência de Estudo Técnico Preliminar contendo a estimativas de demanda, entre outros elementos, configura descumprimento ao art. 18, § 1º, IV e § 2º, da Lei n. 14.133/21 e compromete as etapas subsequentes do procedimento licitatório, tais como a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico.
3. São de observância obrigatória a Lei Geral de Proteção de Dados e a Lei Anticorrupção, por todos os entes da Federação, independentemente de previsão expressa no instrumento convocatório.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a denúncia, em face da ausência de estudo de demanda, sem, contudo, aplicar sanção aos responsáveis, tendo em vista que, no caso concreto, não foi demonstrado prejuízo ao desenvolvimento do certame nem à elaboração de propostas pelos licitantes;

- II) recomendar aos atuais Prefeito e titulares das Secretarias Municipais de Administração, de Meio Ambiente, de Saúde e de Educação de Juatuba que, em futuros certames, em obediência aos princípios da eficiência e da economicidade, elaborem estudo de demanda, que deve contemplar, de forma precisa, as estimativas de quantidades a serem contratadas, devidamente acompanhadas de memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, nos termos do art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/21;
- III) determinar a intimação das partes acerca do teor desta decisão e, adotadas as providências necessárias, o arquivamento dos autos, nos moldes do art. 258, I, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de agosto de 2025.

GILBERTO DINIZ

Presidente

HAMILTON COELHO

Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 12/8/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia formulada pela empresa W F Empreendimentos & Construções Divinense, em face de supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n.º 61/23, Processo Administrativo n.º 313/23, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Juatuba, objetivando o registro de preços para a futura e eventual locação de veículos leves e utilitários com combustível e condutor para atender às demandas das secretarias municipais.

Em síntese, a denunciante aponta a ocorrência das seguintes irregularidades: a) necessidade de indicação da marca e modelo do veículo na proposta; b) inexistência de prazo de validade máximo das propostas; c) exigência de registro, tratando-se de cooperativas, na Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCEMG); d) apresentação de CRLV e apólice de seguro dos veículos no ato da assinatura do contrato; e) ausência de estudo técnico preliminar (ETP); e f) inobservância quanto a obrigatoriedade de aplicação das Leis n.ºs 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD) e 12.846/13 (Pacote Anticorrupção), peça n.º 4.

Após análise dos fatos denunciados, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL), sugeriu a conversão dos autos em diligência para intimação dos Srs. Antônio Adônis Pereira, Prefeito de Juatuba à época, e José Márcio de Oliveira, Secretário Interino de Administração de Juatuba, para que enviassem cópia completa do Pregão Eletrônico n.º 61/23, Processo Administrativo n.º 313/23, incluindo o contrato ou notas de empenho, caso tenham sido formalizados, assim como informassem o atual estágio do certame (peça n.º 7).

Em resposta à diligência proposta (peça n.º 8), a Procuradoria do Município apresentou a documentação pertinente e os esclarecimentos prestados pela Sra. Marina Augusto de Moraes, servidora do setor de licitações (peça n.º 15).

Em seguida, os autos retornaram à CFEL que, no exame técnico inicial (n.º 17), considerou parcialmente procedente a denúncia, porquanto irregular a exigência de registro, em caso de cooperativa, na Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCEMG), e a ausência de elaboração do estudo técnico preliminar, dentro do qual deveria constar também o estudo da demanda. Propôs, ao final, a citação dos responsáveis.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer preliminar (peça n.º 18), registrou que houve retificação do ato convocatório, havendo sido suprimida a exigência, para fins de qualificação técnica, de registro na OCEMG, caso a licitante fosse cooperativa. Requereu, por fim, a citação dos responsáveis para que apresentassem defesa quanto ao apontamento alusivo a ausência de confecção do ETP e estudo de demanda.

Devidamente citados (peça n.º 19), os gestores apresentaram defesa conjunta, à peça n.º 30, a qual veio acompanhada do documento intitulado Estudo Técnico Preliminar n.º 02/23.

Em exame da defesa, a CFEL reviu seu posicionamento inicial, concluindo pela improcedência de denúncia e pela emissão de recomendação à Administração (peça n.º 33).

O MPC, em seu parecer conclusivo de peça n.º 34, divergiu da conclusão técnica, opinando pela procedência parcial da denúncia em razão da realização de ETP deficiente. Considerou, entretanto, que a irregularidade ora constatada não enseja aplicação de multa aos responsáveis, sendo suficiente a expedição de recomendação ao Município de Juatuba.

Em 04/11/24 os autos foram redistribuídos à minha relatoria (peça n.º 35), nos termos do art. 209 da Resolução n.º 24/23.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Prazo inespecífico para a validade das propostas

A denunciante contesta o subitem 4.8 do edital, argumentando que o estabelecimento de prazo mínimo de 60 dias para a validade das propostas não guarda correspondência com o disposto no § 3º do art. 90 da Lei n.º 14.133/21. A falta de um prazo definido colocaria os licitantes em posição de desvantagem, pois permaneceriam vinculados à proposta por tempo indeterminado, acaso a Administração não os convocasse para a contratação dentro dos 60 dias (peça n.º 4).

A Sra. Marina Augusto de Moraes, servidora do setor de licitações, reconheceu que a fixação de prazo mínimo para a validade das propostas poderia, em tese, induzir os participantes a interpretações errôneas. Assim, informou que foi recomendado à Procuradoria do Município de Juatuba que alterasse a cláusula 4.8 do edital, definindo o prazo máximo de validade das propostas (peça n.º 15).

O órgão técnico, em seu estudo inicial, realçou que o subitem 4.8 do ato convocatório, o qual estabelece um prazo mínimo de 60 dias para a validade da proposta, encontra respaldo na Lei n.º 14.133/21, aplicável ao caso sob exame, na medida em que “caberá à licitante a escolha do prazo máximo que manterá a proposta ofertada, desde que superior ao prazo mínimo indicado no certame, vinculando-se, por consequência, ao prazo indicado” (peça n.º 17). Ao concluir a análise, inferiu que a fixação de prazo mínimo é suficiente para a satisfação do interesse público, o que motivou a manifestação pela improcedência da denúncia.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer preliminar, acompanha a unidade técnica quanto à conclusão do apontamento (peça n.º 18).

Embora devidamente citados para apresentarem defesa quanto aos fatos apontados na denúncia, no relatório da unidade técnica e no parecer ministerial (peça n.º 19), os responsáveis não se manifestaram sobre o apontamento (peça n.º 30).

A unidade técnica e o MPC, em sede de reexame e parecer conclusivo, não se manifestaram sobre esse ponto (peças n.ºs 33 e 34).

Por oportuno, vale transcrever o subitem 4.8 do ato convocatório impugnado, o qual previa a seguinte redação (peça n.º 4, fl. 6):

“4. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

(...)

4.8. O prazo de validade da proposta não será inferior a **60 (sessenta) dias**, a contar da data de sua apresentação.”

Verifico, mediante consulta ao sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Juatuba, que a Administração Pública acolheu o apontamento da denunciante, o que resultou na consequente alteração da cláusula editalícia em questão. Após a retificação promovida pela municipalidade, o instrumento convocatório foi devidamente republicado em 09/4/24, em conformidade com o disposto no art. 55, § 1º, da Lei n.º 14.133/21.

Da análise do edital republicado, infere-se que o subitem 4.8 não mais contempla a previsão de prazo mínimo de validade da proposta, passando a vigorar com a seguinte redação:

“4. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

(...)

4.8. ALTERADO: O prazo de validade da proposta será de **60 (sessenta) dias**, a contar da data de sua apresentação. Em caso de necessidade esta validade poderá ser maior, havendo concordância entre as partes.”

Observe, ademais, que o edital foi objeto de retificação em momento anterior à citação dos gestores responsáveis.

Diante do exposto, considerando que, no curso da ação de controle, a Administração retificou a cláusula editalícia questionada, estabelecendo prazo máximo de validade das propostas, julgo improcedente a denúncia neste ponto.

2. Exigência de registro, em caso de cooperativa, na Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCMG)

A denunciante argui, no tocante à qualificação técnica, restrição à competitividade em razão da imposição, tratando-se de cooperativas, de registro na Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCMG). Alega que tal exigência, por demandar filiação a uma entidade de natureza sindical, cercearia a participação de cooperativas (peça n.º 4).

Outrossim, considera a imposição desproporcional ao objeto licitado, por compreender que não se relaciona intrinsecamente com a capacidade da cooperativa em executar o objeto da contratação. Afirma que aludida exigência fere o princípio da isonomia e pode configurar direcionamento do certame.

Em resposta à diligência proposta pela equipe técnica, a servidora Marina Augusto de Moraes, lotada no setor de licitações, apresentou manifestação na qual informou que foi recomendada à Procuradoria do Município de Juatuba a supressão do subitem 7.16, “B” do edital, com o objetivo de assegurar a competitividade do certame (peça n.º 15).

Em análise inicial, a CFEL, manifestou-se pela procedência da denúncia, acolhendo a alegação de irregularidade da exigência editalícia que impõe, às cooperativas, o registro em sindicato da categoria profissional. Ressaltou que referida condição, por confrontar diretamente o art. 9º, I, “a”, da Lei n.º 14.133/21, configura restrição indevida ao caráter competitivo do certame (peça n.º 17).

Em seguida, enfatizou que, malgrado a recomendação do setor de licitações para a republicação do certame, com o fito de retificar a irregularidade, inexistem registros ou notícias da referida republicação no sítio eletrônico oficial do Município. Diante da persistência da irregularidade apontada à época da elaboração do estudo técnico, concluiu pela procedência da denúncia quanto a este apontamento.

Em seu parecer ministerial (peça n.º 18), o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas consignou que, mediante consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Juatuba, foi verificada a retificação do edital, com a exclusão da exigência de registro na OCMG para cooperativas.

Devidamente citados, os responsáveis destacaram que “a unidade técnica da Corte de Contas, em consulta ao sítio eletrônico do Município, constatou que restou sanada a irregularidade que constava no edital em relação à exigência de registro, em caso de cooperativa, na OCMG” (peça n.º 30).

Em novo exame, a unidade técnica, retificou sua conclusão e afastou a irregularidade (peça n.º 33). Da mesma forma, o *Parquet*, em parecer conclusivo, à peça n.º 34, reiterou que foi sanada a irregularidade.

Registro, conforme nova consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Juatuba, que, de fato, o subitem 7.16, “B” foi excluído, cessando a restrição anteriormente prevista. Nesse sentido, a cláusula relativa à qualificação técnica passou a vigorar com a numeração 7.15 e a seguinte redação:

“7.15. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A - Apresentar no mínimo 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica em nome da licitante, emitido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em que conste a comprovação que a CONTRATADA prestou serviço de **LOCAÇÃO DE VEÍCULO COM CONDUTOR**.

1. Os atestados de capacidade técnica poderão ser apresentados em nome da matriz ou da filial do fornecedor.

2. O licitante disponibilizará quando lhe for solicitado todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, quando solicitado pela Administração, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foi executado o objeto contratado, dentre outros documentos.

B . RETIRADO;” (grifos originais)

Observe, ademais, que o instrumento convocatório foi objeto de retificação em momento anterior à citação dos gestores responsáveis, tendo sido o edital devidamente republicado, em conformidade com o disposto no art. 55, § 1º, da Lei n.º 14.133/21.

Diante do exposto, considerando que, no curso da ação de controle, a Administração retificou a cláusula editalícia questionada, com supressão da exigência de registro de cooperativas na OCEMG, julgo improcedente a denúncia quanto a este aspecto.

3. Exigência de indicação de marca e modelo dos veículos ofertados nas propostas

A denunciante apresentou irresignação contra a exigência prevista no subitem 4.1.2 do edital, no qual se impôs aos licitantes que indicassem, no momento de preenchimento das propostas, a marca e modelo dos veículos ofertados, sem, contudo, prever os critérios e as justificativas para tanto, conforme determinado pela Súmula n.º 270 do Tribunal de Contas da União (TCU), atentando, assim, contra o princípio da legalidade e da isonomia no procedimento licitatório (peça n.º 4).

A servidora Marina Augusto de Moraes, lotada no setor de licitações, em resposta à diligência proposta pela equipe técnica, assevera que a municipalidade facultou aos licitantes a flexibilidade de inserir informações referentes à marca e modelo do veículo ofertado durante a fase de preenchimento da proposta, sem que tal procedimento configurasse ofensa ao disposto na Súmula n.º 270 do TCU, tendo, inclusive, sido expressamente mencionado de que “a falta desta informação não desclassifica a proposta” (peça n.º 15. fl. 2).

A CFEL, no estudo técnico inicial, de peça n.º 17, confirmou que não houve indicação de marca e modelo específico pela municipalidade, limitando-se a orientar os licitantes a consignar, em suas propostas, as informações pertinentes à marca e ao modelo do veículo ofertado.

Salientou, ainda, que a mera informação da marca na proposta “não só é permitida, como exigida, uma vez que é com base nos dados preenchidos no sistema que a Administração irá verificar a conformidade da proposta vencedora”. Desse modo, concluiu pela improcedência do

apontamento, já que a “simples informação quanto à marca dos veículos não acarreta, portanto, maiores prejuízos ao certame”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, parecer preliminar, acompanha a unidade técnica quanto à conclusão do apontamento (peça n.º 18).

Devidamente citados, os responsáveis, em sua defesa, não se pronunciaram especificamente sobre o apontamento (peça n.º 30).

A unidade técnica e o MPC, em sede de reexame e parecer conclusivo, não se manifestaram sobre esse ponto (peças n.ºs 33 e 34).

O edital consigna com clareza no subitem 4.1.2 os requisitos para preenchimento da proposta:

“4. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

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

4.1.1. Valor unitário e total do item;

4.1.2. Marca e modelo dos veículos ofertados; (quando estes já estiverem disponíveis, **a falta desta informação não desclassifica a proposta**)” (Destaquei.)

Da leitura do transcrito subitem do edital, não se pode deduzir que a inserção no instrumento convocatório de campo destinado ao preenchimento de informação relativa à marca e modelo dos veículos ofertados, conduz a intelecção de indicação de marca e modelo específicos para o produto licitado, sobretudo quando, de forma inequívoca, encontra-se expressamente consignado no edital de que a falta desta informação não acarreta a desclassificação do licitante.

Diante disso, por não vislumbrar no presente caso, cláusula editalícia que direcionasse o certame para a locação de um modelo específico de veículo, julgo, acorde com a unidade técnica, improcedente a denúncia neste tópico.

4. Exigência de apresentação de CRLV e seguro dos veículos no ato de assinatura do contrato

A denunciante alega que houve, no certame, especificamente no seu subitem 4.8, “a” e “b”, do Anexo I – Termo de Referência, exigências injustificadas de que no momento da assinatura do contrato, os veículos ofertados, devem estar devidamente registrados e licenciados em nome da empresa contratada, que, inclusive, deverá apresentar à apólice de seguro e o Certificado de Registro e Licenciamento (CRLV), esse último pertinente ao ano corrente com sua reapresentação anual (peça n.º 4).

Sustenta que tais exigências extrapolam o comando legal contido no art. 63 da Lei n.º 14.133/21, que prevê que os documentos legalmente requeridos, na fase de habilitação, devem limitar-se ao mínimo necessário para comprovar a capacidade técnica da empresa licitante de executar o objeto.

Argumenta, ainda, que aludidas exigências impõem ônus excessivo à participação de empresas de pequeno porte ou equiparadas, notadamente aquelas “empresas que não possuem veículos próprios, mas que possuem capacidade técnica para executar o objeto da licitação”, violando os princípios da isonomia, da economicidade e comprometendo a competitividade do certame.

Em resposta à diligência proposta pela equipe técnica, a servidora Marina Augusto de Moraes, lotada no setor de licitações, esclarece que, ao contrário do afirmado pela denunciante, o instrumento convocatório não impõe aos licitantes a comprovação prévia da titularidade dos veículos. A exigência de apresentação da apólice de seguro e do CRLV dar-se-ia por ocasião

da assinatura do contrato, com o propósito de assegurar à efetiva fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, medida que se insere na esfera da discricionariedade administrativa (peça n.º 15).

Instada a se manifestar sobre este apontamento, a CFEL, em análise inicial, anotou que esta Corte de Conta possui orientação no sentido de que a comprovação de propriedade ou posse do veículo, assim como a apresentação de CRLV e apólice de seguro, podem ser exigidas do licitante vencedor, no ato da assinatura do contrato, como requisito de aceitabilidade do objeto, e não como exigência de habilitação (peça n.º 17).

Em seguida, realçou que, a despeito das exigências atacadas pela denunciante encontrarem-se situadas no campo de discricionariedade do gestor público, a boa prática administrativa recomendaria que a municipalidade explicitasse no estudo técnico preliminar as justificativas para tais exigências. Nessa linha, o órgão técnico concluiu pela regularidade do pregão e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer preliminar, acompanhou a unidade técnica (peça n.º 18).

Embora regularmente citados, os responsáveis não se pronunciaram de forma pontual quanto ao apontamento (peça n.º 30). A unidade técnica, em sede de reexame, não se manifestou sobre esse ponto (peça n.º 33). No mesmo sentido, o MPC, em parecer conclusivo, não opinou quanto ao tópico (peça n.º 34).

A partir da leitura do instrumento convocatório, especificamente o subitem 4.8 do Anexo I do Termo de Referência, constato que a exigência de comprovação da propriedade dos veículos a serem locados, assim como a apresentação de apólice de seguro e CRLV, foram estabelecidas como condições indispensáveis à execução do objeto, e não como critérios de habilitação.

Para melhor elucidação dos fatos, cumpre citar o mencionado subitem, que foi questionado na denúncia:

“4- DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DO OBJETO

(...)

4.8 Os veículos deverão estar devidamente registrados e licenciados em nome da empresa contratada, **que na ocasião da assinatura do Contrato** e entrega do veículo, deverão apresentar: (grifou-se)

- a) Apólice de seguro (por veículo)
- b) Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), exigível no ano corrente, devendo ser reapresentado anualmente.”

A clareza da redação editalícia elide qualquer interpretação diversa de que as exigências em questão devem ser comprovadas pelo vencedor da licitação por ocasião da assinatura do termo contratual, e não, durante a fase de habilitação, conforme relatado pela denunciante.

Faz-se mister pontuar, como bem assinalado pelo órgão técnico, que a seleção da modalidade de contratação é prerrogativa do Administrador, mediante exercício de juízo discricionário de conveniência e oportunidade, sempre em conformidade com as balizas legais e com o escopo de salvaguardar o interesse público.

Ademais, em conformidade com o que foi explicitado no estudo técnico, as exigências impugnadas revelam-se compatíveis com o objeto e a finalidade da contratação, constituindo-se em requisitos razoáveis e proporcionais à proteção do interesse público, notadamente para assegurar a boa execução contratual e conferir maior segurança jurídica e previsibilidade à prestação do serviço.

Diante do exposto, e em atenção ao caráter eminentemente discricionário da atividade de definição do objeto licitado, julgo improcedente a denúncia neste ponto.

5. Ausência de elaboração de estudo técnico preliminar (ETP)

A denunciante, verificando que o Estudo Técnico Preliminar – ETP não havia sido publicado junto com o edital do certame, aduz que não houve a elaboração de referido estudo, instrumento que consubstancia a etapa inicial do planejamento de contratações públicas. Sustenta que a produção do referido estudo é obrigatória para toda e qualquer contratação, em conformidade com o disposto no art. 18, I, da Lei n.º 14.133/21. Adicionalmente, argumenta que a confecção do Termo de Referência ou do Projeto Básico deriva, necessariamente, dos subsídios fornecidos pelos estudos técnicos preliminares (peça n.º 4).

A servidora Marina Augusto de Moraes, lotada no setor de licitações, em resposta à diligência proposta pela equipe técnica, rechaçou a irregularidade aventada, sustentando que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui inovação introduzida pela Lei n.º 14.133/21, norma aplicável ao pregão em análise (peça n.º 15).

Na sequência, elucidou que o alusivo documento marca o início da fase de planejamento da contratação e, em virtude de integrar a fase preparatória da licitação, sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) somente deverá ocorrer após a homologação do certame, conforme preceitua o § 3º do art. 54 da legislação em comento.

Em exame inicial, após analisar as justificativas apresentadas pela servidora do setor de licitações, a unidade técnica corroborou suas alegações no sentido de que a “Administração não está obrigada a divulgar o ETP juntamente com o Edital de Licitação, uma vez que este não foi definido pela lei como anexo obrigatório do Edital de Licitação” (peça n.º 17).

Na sequência, constatou, a partir dos estudos dos documentos juntados aos autos, que, conquanto o Procedimento Administrativo n.º 313/23 tenha sido iniciado com os Pedidos de Compra n.ºs 1603, 1604 e 1605/2023 e da minuta do Termo de Referência, o procedimento licitatório carece do estudo técnico preliminar, dentro do qual deveria constar também o estudo de demanda. Adicionalmente, verificou a ausência de formalização das justificativas para a não realização desse estudo na fase interna do procedimento. Ao final, concluiu pela procedência do apontamento, diante da autorização de abertura de procedimento licitatório sem a elaboração de ETP.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas emitiu parecer preliminar (peça n.º 18), na mesma linha sugerida pela Unidade Técnica.

Em sua defesa (peça n.º 30), os responsáveis confirmaram a elaboração do ETP n.º 02/23, o qual, inclusive, foi referenciado na Cláusula 3º do Termo de Referência para Compras Públicas e Contratações (peça n.º 15, pasta 1, fl. 11).

Não obstante, esclareceram que o referido ETP não foi encaminhado a esta Corte de Contas em conjunto com a cópia do edital do Pregão Eletrônico n.º 61/23 pelo fato de o estudo ter sido desenvolvido para analisar a demanda municipal referente à locação de veículos e, dessa análise, emergiu a necessidade de promover três processos licitatórios distintos para o atendimento satisfatório da Prefeitura de Juatuba.

Diante disso, explicaram que, em virtude da instrução dos processos licitatórios mencionados, o estudo técnico preliminar foi equivocadamente anexado apenas aos autos do Pregão Eletrônico n.º 57/23, cujo objeto é a locação de veículos sem condutor para atender às demandas das secretarias do Município, razão pela qual não foi acostado ao pregão eletrônico ora questionado.

O órgão técnico, ao avaliar os esclarecimentos manejados pelos agentes públicos, anotou, em sede de reexame, que o Termo de Referência publicado não faz menção, em seu item 3, ao Estudo Técnico Preliminar nº. 02/23. Tal referência consta apenas na minuta do Termo de Referência, localizada à fl. 6 do processo licitatório (peça n.º [17](#)). No entanto, reconsiderou sua conclusão em face da anexação do ETP pelos defendentes, consoante documento acostado à peça n.º [30](#).

Em seguida, asseverou que, embora o art. 18, § 1º, IV, da novel legislação, estabeleça a obrigatoriedade de o ETP contemplar os elementos ali discriminados, a análise do referido documento revelou a ausência de informações concernentes às estimativas de quantidades para a contratação, assim como das respectivas memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte. Por outro lado, ressaltou que, quanto ao estudo de demanda, o ETP consigna o desígnio de efetuar um levantamento junto a todas as secretarias, com o intuito de verificar se as modalidades de contratação, os tipos e as quantidades de veículos atualmente utilizados supririam a demanda futura.

Em seguida, teceu as seguintes considerações, com base nos dados obtidos:

“No processo licitatório, fls. 2 a 4, pasta 1, peça n.º. 13, SGAP, constam os Pedidos de Compra nº 1603, 1604, 1605, do dia 19/3/2023, das Secretarias solicitantes, que se referem à definição do objeto (descrição dos veículos, quantidade e unidade de medida), constante do Termo de Referência, item 3. “DESCRIÇÃO DOS ITENS”.

Ademais, verifica-se no documento “Relatório de Pesquisa para Formação de Preço de Referência”, à fl. 35, pasta 1 do processo licitatório, peça n.º. 13, SGAP, que a formação do preço levou em consideração o contrato atualmente vigente e mais duas licitações similares de outros órgãos.

(...)

Assim, verifica-se que as informações relativas ao preço de referência foram anexadas ao processo, às fls. 18 a 31, pasta 1, e constam do “Mapa de Coleta de Preços, nº 2023/000305”, à fl. 32, pasta 1. (...)

Diante disso, considera-se que a definição da demanda, realizada de acordo com a atual contratação das secretarias e de mais outras duas contratações de outros órgãos para mesmo objeto, conseguiu definir o objeto e o preço de referência de acordo com a sua realidade.”

Por fim, asseverou que restou minimamente demonstrada a definição do objeto e o preço de referência segundo a sua realidade, o que afastaria a irregularidade de ausência de ETP contendo o estudo de demanda. Sugeriu também a emissão de recomendação aos atuais gestores municipais para que, nos próximos certames, documentem os estudos que embasaram a estimativa das quantidades junto ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, conforme previsto no artigo 18, § 1º, IV, da Lei nº. 14.133/21.

Por sua vez, o MPC, à peça n.º [34](#), emitiu parecer conclusivo consignando que o ETP apresentado pelos defendentes, além de não contemplar os elementos essenciais previstos no art. 18, § 1º, IV, da Lei nº. 14.133/21 não incluiu o estudo de demanda que deveria ter sido realizado em todas as secretarias municipais. Assinalou, ademais, que a mera elaboração de requisições de contratação por diversas secretarias, com indicação de quantitativos, não supre a ausência do estudo de demanda exigido pela legislação pertinente.

Ponderou que, considerando que a Administração municipal elaborou o ETP, ainda que de modo deficiente, a irregularidade não se mostra, por si só, suficiente para fundamentar a aplicação de multa aos responsáveis. Assim, opinou pela procedência parcial da denúncia, com a recomendação ao Município de Juatuba para que, nos próximos certames, realize estudo de demanda, o qual deverá contemplar os quantitativos a serem contratados devidamente

acompanhados de memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, em estrita observância ao aludido dispositivo legal aplicável.

No que se refere à ausência de elaboração do estudo técnico preliminar, a Lei n.º 14.133/21, em seu art. 5º, prescreve o planejamento como um dos princípios norteadores das contratações públicas. Logo, em decorrência dele, o art. 18, I, do referido diploma legal, impõe aos entes públicos, durante a fase interna dos procedimentos licitatórios, a necessidade de elaboração de um documento intitulado “estudo técnico preliminar (ETP)”, por meio do qual o gestor se aprofundará nos pormenores acerca da demanda administrativa e avaliará as soluções jurídicas disponíveis e mais adequadas para o seu adimplemento.

Nessa senda, o ETP representa uma das fases do planejamento que objetiva a caracterização do interesse público envolvido e a sua melhor solução, assim como dá base à elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB). É nessa fase que deve constar a estimativa da demanda para a contratação, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (art. 18, § 1º, IV, da Lei n.º 14.133/21).

Ao compulsar os autos, verifiquei que os documentos acostados pelos responsáveis às peças nºs 15 e 30, revelam a elaboração do estudo técnico preliminar. Contudo, da simples leitura do ETP, observo, de imediato, que não consta, entre outros elementos obrigatórios, a estimativa das quantidades a serem contratadas, com as respectivas memórias de cálculo, acompanhadas dos documentos que lhe dão suporte.

Em revisão à legislação de regência, tem-se que o ETP deverá conter os seguintes elementos:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

(...)

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.” (Destaquei.)

Nota-se, desse modo, que malgrado os presentes autos contenham elementos idôneos e suficientes para subsidiar a estimativa das quantidades a serem contratadas, conforme evidenciado em análise feita pela unidade técnica, a inexistência de estudo de demanda que elucide as reais necessidades do órgão e suas possíveis soluções torna o ETP deficiente.

Desta forma, em consonância com o posicionamento do MPC, a ausência de estudo de demanda que forneça os elementos imprescindíveis ao adequado e suficiente planejamento do procedimento licitatório macula a completude do estudo técnico preliminar, configurando descumprimento do disposto no art. 18, § 1º, IV e § 2º, da Lei n.º 14.133/21.

Nada obstante, pondero que tal fato não é suficiente para ensejar aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista que a irregularidade em testilha não acarretou prejuízo concreto ao desenvolvimento do certame nem à elaboração de propostas pelos licitantes.

Recomendo portanto que, em futuros certames, os atuais gestores elaborem estudo de demanda, o qual deverá indicar, de forma precisa, as estimativas dos quantitativos a serem contratados devidamente acompanhados de memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, em estrita observância ao disposto no art. 18, § 1º, IV e § 2º, da Lei n.º 14.133/21.

6. Ausência de menções expressas à LGPD e à Lei Anticorrupção no edital

Na peça exordial, a denunciante alega a omissão do edital do Pregão Eletrônico n.º 61/23 quanto à obrigatoriedade de observância das disposições contidas nas Leis n.ºs 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) e 12.846/13 (Lei Anticorrupção), peça n.º 4.

A servidora Marina Augusto de Moraes, lotada no setor de licitações, em atenção à diligência realizada, aduz que as leis invocadas possuem caráter de norma nacional, sendo, portanto, de observância compulsória pela administração municipal, independentemente de expressa previsão editalícia (peça n.º 15).

No exame inicial, a unidade técnica anotou que, embora a contratação em tela verse acerca do tratamento de dados pessoais, inclusive sensíveis, a LGPD, de fato, não foi objeto de menção expressa no edital (peça n.º 17). Não obstante, colacionou precedente desta Corte de Contas, no qual se adotou como premissa a exegese de que as normas gerais contidas na Lei n.º 13.709/18 são de observância cogente, independentemente de estarem previstas ou não no instrumento convocatório.

Na sequência, tal como na LGPD, o órgão técnico destacou que as disposições da Lei n.º 12.846/13 devem também ser observadas independentemente de estarem previstas no ato convocatório ou contrato administrativo. Assim, manifestou-se pela improcedência da denúncia neste aspecto, uma vez que a “ausência de previsão de obediência à Lei Anticorrupção no Edital do Pregão Eletrônico n.º 61/23 não significa, portanto, que não serão observadas as suas previsões.”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer preliminar, acompanha a unidade técnica quanto à conclusão do apontamento (peça n.º 18).

Embora devidamente citados, os responsáveis, em sede de defesa, abstiveram-se de apresentar justificativas (peça n.º 30). A unidade técnica, em sede de reexame, não se manifestou sobre esse ponto (peça n.º 33). No mesmo sentido, o MPC, em parecer conclusivo, não opinou quanto ao tópico (peça n.º 34).

Com efeito, o art. 1º da LGPD, assim prevê:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”

Conforme previsão expressa em seu art. 1º, a Lei Anticorrupção, também deverá ser observada pela Administração Pública nacional:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.”

Em igual linha intelectual, conforme assinalado pelo órgão técnico, malgrado a ausência de previsão expressa da LGPD e da Lei Anticorrupção, tais diplomas normativos deverão ser observados obrigatoriamente por todos os Entes Federativos, o que abrange o Município de Juatuba, no que tange aos procedimentos licitatórios.

Diante do exposto, julgo improcedente a denúncia.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto pela procedência parcial da denúncia em face da ausência de estudo de demanda (tópico 05), sem, contudo, aplicar sanção aos responsáveis, tendo em vista que, no caso concreto, não foi demonstrado prejuízo ao desenvolvimento do certame nem à elaboração de propostas pelos licitantes.

Não obstante, recomendo aos atuais Prefeito e titulares das Secretarias Municipais de Administração, de Meio Ambiente, de Saúde e de Educação de Juatuba que, em futuros certames, em obediência aos princípios da eficiência e da economicidade, elaborem estudo de demanda, que deve contemplar, de forma precisa, as estimativas de quantidades a serem contratadas, devidamente acompanhadas de memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, nos termos do art. 18, § 1º, IV, da Lei n.º 14.133/21.

Intimem-se as partes desta decisão e, adotadas as providências necessárias, arquivem-se os autos, nos moldes do art. 258, I, regimental.

jc/rb