

**EXMO SENHOR RELATOR HAMILTON COELHO CONSELHEIRO
SUBSTITUTO DA SECRETÁRIA DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

PROCESSO: 1092441/2020

NATUREZA: DENÚNCIA

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO JACURI

DENUNCIANTE: ROBERTA DA SILVEIRA MARTINS

DENUNCIADOS: CLAUDIO JOSÉ SANTOS ROCHA (PREFEITO) E
MEIRILANE MOREIRA FLORES (PREGOEIRA)

MEIRILANE MOREIRA FLORES, brasileira, casada, servidora pública municipal, na função de Pregoeira, portadora do CPF. 118.168.666-01, RGM-13.245.113, com endereço na zona rural, Córrego do Parede, de São José do Jacuri/MG, CEP: 39.707-000 e-mail: merilane flores@hotmail.com, vem muito respeitosamente, perante V. Exa., representada por sua procuradora que abaixo subscreve, apresentar justificativas solicitadas através do Ofício nº.15607/2020 – Secretária 1ª Câmara, conforme abaixo:

I – BREVE HISTÓRICO

1) DA DENÚNCIA

Foi realizada denuncia por Roberta da Silveira Martins, em face do Processo licitatório nº. 050/2020, Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 022/2020, sendo intimado por essa egrégia Corte de Contas para apresentar defesa, sob a alegação de:

- Irregularidade do critério de julgamento de menor preço global por lote, fixado pelo edital do certame, em contrariedade aos artigos 15, IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, os quais impõem a adoção do critério de julgamento de menor preço por item como regra geral.



2) DO ADITAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

E ainda, foi realizado aditamento pelo Ministério Público de Contas, doc. 224301, de 06/10/2020, no qual foi alegado a seguinte irregularidade:

- Da ausência de planejamento no Pregão Presencial n. 022/2020 – Irregularidades na justificativa da contratação e na caracterização do objeto – Violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da motivação, e ao disposto no artigo 15, §7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993.

E ainda, requereu o segue:

- E foi solicitado, os esclarecimentos sobre a atual situação do Pregão Presencial n. 022/2020 e encaminhe ao Tribunal de Contas toda a documentação relativa ao procedimento licitatório, em suas fases interna e externa, inclusive sobre a execução dos eventuais contratos firmados com as licitantes vencedoras.

II - DA TEMPESTIVIDADE

A intimação ocorreu na data de 15/10/2020, e de acordo com o Regimento Interno TCE/MG, RESOLUÇÃO Nº 12/2008, § 1º e § 2º, ambos do art.170, os prazos somente começam a correr do primeiro dia útil após a intimação, considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente se o seu término coincidir com final de semana, feriado, ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento regular ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal, a saber:

“(…)

Art. 170. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados e serão computados, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento.

§ 1º Os prazos somente começam a correr do primeiro dia útil após a intimação.

§ 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente se o seu término coincidir com final de semana, feriado, ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento regular ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

(…)”

Diante disso, o prazo encerra-se na data de 30/10/2020, portanto tempestiva a presente defesa.

III - DA DEFESA

3.1 – Da alegação de Irregularidade do critério de julgamento de menor preço global por lote, fixado pelo edital do certame.

Foi deflagrado Processo licitatório nº. 050/2020, Pregão Presencial para Registro de Preços nº. 022/2020, cujo objeto é *"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"*. O procedimento licitatório foi realizado na modalidade Pregão Presencial para Registro de Preço nos termos da Lei Federal 10.520/02.

Em síntese, a denunciante alega a irregularidade do critério de julgamento de menor preço global por lote, fixado pelo edital do certame, em contrariedade aos artigos 15, IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, os quais impõem a adoção do critério de julgamento de menor preço por item como regra geral.

Assim sendo, considera oportuno e conveniente a mudança do critério de julgamento do edital de menor preço por lote para menor preço por item, de modo a permitir que a Administração obtenha melhor preço, visando à economicidade da contratação, com fundamento nos mencionados dispositivos legais e em julgado do Tribunal de Contas da União (TCU) colacionado.

Cita ainda o enunciado da Súmula nº 247 do TCU, no sentido de ser obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

Por fim, aduz que o critério de menor preço por lote só pode ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se efetuar a adjudicação por itens, consoante a legislação e a jurisprudência citadas.

Como se sabe, a regra geral é o parcelamento do objeto licitado com vistas à ampliação da competição de modo a favorecer a obtenção de melhores preços, sem perda da economia de escala, conforme a disciplina do art. 15, IV, c/c o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade.”

Art. 23 [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão 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. (Grifo nosso)

E no mesmo sentido a Súmula nº 247 do TCU emitiu e Súmula nº 114 do TCEMG.

Na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame, mas dependente de prévias avaliações técnica e econômica de sua adoção. **Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala.**

Dessa forma, se essas avaliações levarem a administração a concluir que o parcelamento do objeto de uma licitação implicará a perda de economia de escala, deverá a administração descartar essa hipótese, ainda que com isso fique prejudicada a ampliação da competitividade. A licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate da forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha ocasionar perda de economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública, conforme jurisprudências e entendimentos doutrinários citados e colacionados no Relatório Técnico, código arquivo 2108821 do TCEMG.

O fracionamento do objeto a ser licitado exige a demonstração da ampliação das vantagens econômicas para a Administração por meio da redução das despesas administrativas e da possibilidade de participação de maior número de interessados.

Como bem apontado no Relatório Técnico, código arquivo 2108821, do TCEMG, a saber:

“(…)

Assim sendo, conclui-se que a obrigatoriedade do parcelamento depende da coexistência de dois requisitos: viabilidade técnica da divisão e benefícios econômicos que dela decorram. O fundamento da divisão do objeto em itens ou lotes é a ampliação da competitividade e, conseqüentemente, a obtenção da proposta mais vantajosa.



Ressalte-se que a divisão do objeto deve ser razoável e proporcional, e que deve efetivamente ampliar a competitividade, viabilizando a contratação pelo melhor preço, à vista da realidade de mercado e das peculiaridades de ordem técnica.

Portanto, antes de iniciar o procedimento, deve-se questionar até que ponto se mostra viável e eficiente a divisão do objeto em itens e, para que isso ocorra, deve-se atentar para os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É importante avaliar se, com a divisão do objeto em itens, a competitividade é ampliada, tornando-a mais eficiente. Portanto, o procedimento de divisão em itens, embora obrigatório, exige cautela.

A decisão da divisão em itens/lotes deve-se levar em conta a razoabilidade, a proporcionalidade, a finalidade e o interesse público.

No caso concreto, ora analisado, a Administração Municipal apresentou justificativa acerca da opção pelo não parcelamento do objeto e, consequentemente, pela definição do menor preço global por lote como critério de julgamento, constante do subitem 2.11 do edital e do subitem 2.1 do Termo de Referência (Anexo I do edital), conforme assinalado pelo Conselheiro Relator, na decisão que negou a liminar pleiteada:

Compulsando o ato convocatório, verifico que a Administração optou por nele incluir farta justificativa acerca da opção pelo não parcelamento do objeto e, consequentemente, pela definição do menor preço por lote como critério de julgamento. Tal justificativa é oferecida em duas passagens distintas, sendo a primeira no próprio corpo do edital (item 2.11), e a segunda no Termo de Referência (item 2.1):

EDITAL:

"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)

TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO I DO EDITAL):

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 contratação, 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) (Grifo nosso)

Assim sendo, percebe-se que a administração municipal apresentou justificativas de ordem técnica e econômica para a adoção do critério de menor preço global por lote, englobando em um mesmo lote a aquisição de peças e a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva.

No caso em tela, embora a divisão não desnature qualitativamente o objeto, verifica-se que, aparentemente, o julgamento por itens não traz qualquer benefício à Administração, muito pelo contrário, a sua admissão teria como consequência oportunizar, por exemplo, a contratação de diversos fornecedores de peças e prestadores de

serviços, dificultando, dessa forma, a gestão contratual e, ocasionando a perda da economia de escala.

É importante frisar, ainda, que eventual contratação de muitos fornecedores demandaria não só um custo temporal dobrado na gestão, mas também o dispêndio majorado de todos os aspectos que envolvem a atividade administrativa necessária para o acompanhamento contratual, onerando indevida e imotivadamente os cofres públicos, o que por si já é capaz de afastar a possibilidade da divisão pleiteada pela denunciante.

Nesse sentido, o Relator ressaltou a interdependência entre os serviços mecânicos e o fornecimento de peças automotivas:

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.

Atento aos esclarecimentos apostos pela Administração no próprio instrumento convocatório, em exame não exauriente, concluo ser este o caso do certame em exame, uma vez que o objeto licitado, notadamente a prestação de serviços mecânicos e o fornecimento das peças correlatas, consistem em atividades afins, que serão, em muitos casos, interdependentes. (Grifo nosso)

Cumpra registrar que esta Corte já se pronunciou sobre a matéria, admitindo a possibilidade de realização de licitação de peças e de serviços de manutenção de veículos em um mesmo lote:

(...)

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica entende que os serviços de manutenção de veículos e o fornecimento de peças guardam relação direta de continuidade, e desta forma a execução de ambas as atividades por uma única empresa contratada pode agregar ganho de eficiência no gerenciamento do contrato, traduzindo-se em economicidade para a Administração em termos de melhor execução contratual.

E, assim sendo, concluímos pela legalidade do critério de julgamento de menor preço global por lote, adotado pelo edital do Pregão Presencial nº 022/2020.

(...)”

Verifica-se que este Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, possui vasta decisões administrativas, no qual admite-se a licitação de peças e de serviços de manutenção de veículos em lotes, pois a obrigatoriedade do fracionamento deve respeitar os limites de ordem técnica e econômica (Lei n.



8.666/1993, art. 23, § 1º). Não sendo vantajoso para o contratante parcelar o objeto licitado, uma vez que a gestão de peças e serviços automotiva deve ocorrer de forma unificada. O que foi devidamente justificado no edital de Pregão Presencial nº.022/2020, conforme citado no relatório da Unidade Técnica do TCEMG e na decisão do Relator que indeferiu a suspensão do certame em sede liminar.

Diante de todo o exposto, é fato que os serviços de manutenção de veículos e o fornecimento de peças guardam relação direta de continuidade, razão pela qual a execução de ambas as atividades por uma única empresa contratada pode agregar ganho de eficiência no gerenciamento do contrato, traduzindo-se em economicidade para a Administração em termos de melhor execução contratual.

Requer-se, que a Denúncia seja julgada totalmente improcedente, e que seja declarada a legalidade de julgamento de menor preço global por lote, adotado do Pregão Presencial nº.022/2020, devendo a presente denuncia ser arquivada.

3.2 – DO ADITAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas, conforme doc. 224301, de 06/10/2020, requereu admissibilidade do aditamento no Processo n. 1092441/2020, sob a seguinte alegação de irregularidade:

- Da ausência de planejamento no Pregão Presencial n. 022/2020 – Irregularidades na justificativa da contratação e na caracterização do objeto – Violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da motivação, e ao disposto no artigo 15, §7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993

E ainda, requereu o segue:

- E foi solicitado, os esclarecimentos sobre a atual situação do Pregão Presencial n. 022/2020 e encaminhe ao Tribunal de Contas toda a documentação relativa ao procedimento licitatório, em suas fases interna e externa, inclusive sobre a execução dos eventuais contratos firmados com as licitantes vencedoras.

a) Da alegada ausência de planejamento no Pregão Presencial n. 022/2020

Constou no requerimento de aditamento alegações de irregularidades apontadas pelo *parquet*, conforme abaixo:

“(…)



10. Sobre o objeto da contratação, o Ministério Público de Contas reconhece que a aquisição de peças e acessórios, bem como a prestação de serviço, para a manutenção da frota do poder público não está necessariamente vinculada à predefinição de um quantitativo exato que será utilizado ao longo do exercício financeiro. Isto porque a demanda por estes bens e serviços está associada a fatores dotados de certo grau de imprevisibilidade, tais como o desgaste decorrente do uso dos veículos e a eventual ocorrência de acidentes de trânsito.

11. Todavia, mesmo com a dificuldade da quantificação, é plenamente possível e exigível que a Administração planeje a aquisição de peças e acessórios automotivos, e a prestação de serviços de manutenção veicular.

12. É fundamental que o município mantenha um controle atualizado da frota e das respectivas características dos veículos que a integram, tais como o ano, a placa, o modelo, a cor, a quilometragem e o estado de conservação. Também é necessário registrar e, conseqüentemente, controlar os gastos efetuados com cada veículo ao longo dos anos. A Administração precisa saber quanto gastou com gasolina, com manutenção, quais peças e acessórios foram demandados e se essas aquisições foram realizadas em razão de acidentes ou de revisão regular do veículo.

13. Sobre a matéria, destaca-se o teor do art. 50, § 3º da LC nº 101/2000 (LRF):

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

(...) § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

14. Observa-se ainda a determinação contida no artigo 15, §7º, inciso II da Lei n. 8.666/1993:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...) §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;

15. Com bases nessas informações, o município poderá se planejar e estimar os custos com a sua frota, inclusive para que seja possível avaliar e motivar as decisões envolvendo compras, alienações e doações.

16. Ocorre que, no presente caso, o município de São José do Jacuri não adotou medidas básicas de planejamento.

17. Tanto a cotação de preços quanto o termo de referência anexos ao edital da licitação, retirados do portal da transparência da Prefeitura Municipal de São José do Jacuri, tiveram por base todas as peças e serviços relativos a todos os veículos da frota municipal, resultando em um absurdo valor estimado de R\$ 6.139.613,72.

18. Ora, não houve planejamento. Mas sim a realização de uma estimativa genérica e global, sobre todos os veículos da frota municipal, inclusive veículos novos, de fabricação em 2019/2020.

19. Em consulta ao termo de referência, não se localizaram informações dos anos anteriores que comprovassem qual foi a média de gastos com tais aquisições, ou qualquer estudo preliminar que justificasse as estimativas indicadas. Em outras palavras, o município de São José do Jacuri não conseguiu demonstrar que planejou a compra e que os valores estimados eram compatíveis com a demanda do ente.

20. Houve nítido descumprimento ao art. 15, §7º, inciso II da Lei n. 8.666/1993, conforme mencionado anteriormente, considerando a ausência de adequada técnica quantitativa de estimação.

21. Além do mais, as justificativas trazidas pelos gestores no termo de referência acerca da necessidade de realização da licitação são vagas e não agregam fundamento às estimativas de preços apontadas no procedimento licitatório:

(...)

22. Inclusive, o resultado da estimativa realizada pela gestão do município de São José do Jacuri é incompatível com a realidade. 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.

23. Ora, vários veículos indicados no anexo ao edital são dos anos 2018, 2019, e 2020 (lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 37, 38 e 41), enquanto a licitação foi realizada no segundo semestre de 2020.

24. Tais veículos precisariam mesmo de manutenção preventiva, realizando-se troca de peças? Não é razoável aceitar que a estimativa é fidedigna, com valores tão elevados para veículos seminovos, com apenas 2 anos de uso.

25. Ademais, conforme dito, sem a demonstração do controle da frota e das peças e acessórios que foram demandados para cada veículo ao longo do tempo, não é possível estimar quais peças seriam utilizadas no exercício e, conseqüentemente, quais marcas seriam requisitadas e o valor aproximado para essas aquisições.



26. Conclui-se que não houve planejamento no Pregão Presencial nº 022/2020, haja vista que a necessidade da contratação não foi satisfatoriamente justificada e que o objeto não foi definido de forma clara e suficiente.

27. Destaca-se que a irregularidade é prática reiterada no município de São José do Jacuri, pelos mesmos gestores abaixo mencionados (Prefeito e Pregoeira Municipais), tendo em vista que, nos autos da Denúncia n. 1.040.758, discute-se o mesmo apontamento no âmbito do Pregão Presencial n. 016/2018.

O Sistema de Registro de Preços deve ser adotado para atender demandas imprevisíveis, quando, pela natureza do objeto, não é possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração.

Ao definir o objeto a ser licitado, a Administração, consoante determina o inciso II do art. 3º da Lei nº 10.520, de 2002, deve atentar-se para a observância dos aspectos de precisão, suficiência e clareza, vedada a previsão de especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

O Decreto Federal nº 7.892, de 23/01/2013, assim estabelece as hipóteses em que poderá ser adotado no âmbito federal:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

A Lei Federal nº 8.666/93 dispõe o seguinte:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Vigência)

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.



§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º **A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.**

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

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;**

Em sintonia com essa exigência, extrai-se da conjugação do art. 14, art. 38, caput, e art. 40, I, todos da Lei nº 8.666, de 1993, que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara.

Sobre o tema, vale transcrever trecho do voto proferido pela Conselheira Adriene Andrade, nos autos da Consulta nº 849.726:

[...]

O que a Lei de Licitações determina é que o objeto seja descrito de forma a revelar a exata necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se aquelas irrelevantes e desnecessárias, que apenas restringem a competição.

A descrição precisa do objeto da licitação visa alcançar plenamente o princípio da isonomia entre os licitantes (em especial, a isotopia para propor valores e a isomenia para interpretar o objeto do certame). Somente de posse de todas as informações sobre o produto a ser licitado é que os interessados poderão disputar o certame em igualdade de condições.

Em consonância com os princípios da licitação, os quantitativos devem ser estimados e a cotação estimativa dos produtos deve ter como base pesquisa de mercado.

No caso concreto, foi realizado certame com o objetivo de contratar 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 todos os veículos da frota do Município de São José do Jacuri/MG. Ou seja, para todos os veículos e máquinas já existentes na Prefeitura, novos ou não.

Verifica-se na parte interna do certame foi estimado o quantitativo de peças e mão de obra, a ser adquirido de cada veículo separado por lote, conforme consta no Termo de Referência, considerando que cada veículo possui um universo em média de mais de 15 (quinze) mil peças ou mais, dependendo do modelo, do tamanho e da forma de fabricação e cada uma tem uma função específica.

Em decorrência disso, foi estimado o número de peças e mão-de-obra para cada veículo, constante no Termo de Referência, visando abarcar a maior variedade de peças para cada veículo, preferencialmente as mais usadas. Isso não quer dizer que a administração irá adquirir todas, pois trata-se de registro de preços. É imprevisível estimar com antecedência qual peça específica cada veículo vai necessitar, devido a isso foi realizado o registro de preços, para futura e eventual contratação. Não tendo como especificar o quantitativo exato e nem quais peças cada veículo iria necessitar durante o presente exercício financeiro.

Verifica-se que o certame em tela **não foi realizado pelo critério de julgamento para maior desconto percentual na tabela de preços de peças do fabricante, como inclusive este Tribunal de Contas utiliza em suas licitações para contratação do objeto em questão.** Considerando que a maioria das empresas do ramo sediadas em nossa região não possuem assinatura das tabelas de preços de peças e mão-de-obra (catálogos online) do fabricante, o que impossibilita a realização de certame para este município nestes moldes.

Modelo utilizado pelo TCEMG, Pregão Eletrônico nº.21/2018 Processo Licitatório, foi realizado com critério de julgamento pelo maior percentual de desconto na tabela:

| | | |
|--|---|-------------------------------|
| Processo Licitatório Nº: 21/2018 | Pregão Eletrônico Nº: 21/2018 | Situação: Em andamento |
| Objeto: Registro de preços para futuras e eventuais contratações de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nos veículos da frota do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com fornecimento de peças e acessórios genuínos ou originais de fábrica, conforme especificações constantes do Termo de Referência, Anexo I. | | |
| Anexos: | | |
| Tipo | | Data / Hora Publicação |
| <u>Edital</u> | | 08/11/2018 - 10:25:18 |

Apesar de não conter informações suficientes do Pregão acima mencionado realizado pelo TCEMG, no endereço: <https://transparencia.tce.mg.gov.br/#/licitacao>, inclusive não sendo disponibilizados nem os anexos do edital para consulta pública, o que é lamentável, o maior percentual de desconto na tabela foi utilizado, e é realizado através de desconto de um catálogo de peças dos fabricantes de cada veículo,



sendo que a descrição das peças, o quantitativo de cada veículo e seus valores não estão expressos e nem descritos, nem na fase interna e nem fase externa do certame, em comento, sendo apenas estimado o valor da contratação, pois aqui usa-se a tabela do fabricante como referencia. Ou seja, qualquer peças que necessitar trocar terá na tabela, não necessitando o TCEMG descrever e indicar os quantitativos de peças, baseado nos últimos exercícios financeiros, para realizar o registro de preços, bastando apenas informar a média de gastos.

O Município ao adotar o registro de preços objetivando maior desconto global por lote, em detrimento do julgamento por maior desconto percentual por tabela, descreveu as peças, estimou o quantitativo e seus valores, mediante cotação de preço, junto a fornecedores com o objetivo de suprir a falta da tabela de preços do fabricante, para futura e eventual contratação, guardando similitude com o registro de preços acima mencionado do TCEMG.

Porém, se acaso, hipoteticamente estimasse o valor da contratação em R\$500.000,00 mil reais, no julgamento do certame, no caso concreto através do maior desconto global por lote, ficaria impossibilitado de destinar através de contrato, ata ou documento equivalente a cada fornecedor, apenas o valor estimado da contratação, pois seria adjudicado a estes o menor valor de cada lote, após a fase de lances. Diante disso, a indicação da média estimada da contratação somente é possível no modelo adotado pelo TCEMG, porém este modelo é falho já que não descreve as peças, o quantitativo de peças e seus valores unitários, nem na fase interna e nem fase externa do certame, do que se extrai do portal da transparência do TCEMG. E além dos mais os fornecedores da região não possuem tal tabela.

Não assiste razão, quando o ilustre *parquet* alega que os veículos novos não necessitam de troca de peças e nem de manutenção preventiva e corretiva de modo geral:

(...)

22. Inclusive, o resultado da estimativa realizada pela gestão do município de São José do Jacuri é incompatível com a realidade. 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.

23. Ora, vários veículos indicados no anexo ao edital são dos anos 2018, 2019, e 2020 (lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 37, 38 e 41), enquanto a licitação foi realizada no segundo semestre de 2020.

24. Tais veículos precisariam mesmo de manutenção preventiva, realizando-se troca de peças? Não é razoável aceitar que a estimativa é fidedigna, com valores tão elevados para veículos seminovos, com apenas 2 anos de uso.

Verifica-se que os veículos novos, com certeza, realizam menos manutenção preventiva e corretiva e trocam peças, comparado a um carro com



mais ano de uso. Mas não se pode afirmar de forma genérica, como apontou o *parquet*, que eles não realizam manutenção preventiva e corretiva e nem trocam de peças.

É de conhecimento geral e público que os veículos usados no Município de São José do Jacuri/MG, percorrem longas distâncias de vias não pavimentadas, que muitas vezes se encontram em situações precárias, principalmente na época de chuva, considerando a grande extensão da zona rural deste município, somado ao grande volume de viagens e distâncias percorridas para atendimento de diversos setores da administração, principalmente da área da saúde, o que contribui para excesso de quilometragem percorrida. Este Município somente é obrigado a fornecer a atenção básica de saúde, não dispondo de hospital, o que gera muitos encaminhamentos para vários hospitais da região e do Estado de Minas Gerais no geral, o que contribui também para surgimento de avarias mecânicas em curto espaço de tempo em toda a frota, sendo carros novos, seminovos ou não.

Não assistindo razão, o apontamento genérico de que carro novo ou seminovo não necessita de reparo e manutenção preventiva e corretiva, pois isso depende do volume de viagens de cada veículo e de cada realidade no caso concreto.

Seria um erro gravíssimo não descrever, quantificar e orçar as peças e mão de obra para os veículos novos e seminovos da frota Municipal. Acaso sofressem avarias mecânicas, necessitando de reparos como estes seriam consertados? Neste caso, tem-se que usar o bom senso, pois é crível que estes veículos, em algum momento, irão necessitar de trocar peças e realizar manutenção preventiva e corretiva, sendo impossível antever qual peça específica e seus quantitativos irão ser necessários e qual veículo não irá necessitar de trocar peças, nem o melhor mecânico não conseguiria realizar tal previsão.

A resposta ao *parquet* é sim, os veículos novos e seminovos também repõem peças, realizam revisões e precisam principalmente de manutenção preventiva e corretiva, sem sombra de dúvidas, para não acumular as avarias mecânicas a medida da quilometragem percorrida e aumentar os gastos com a manutenção e gerar ônus para os cofres públicos.

Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o quantitativo estimado, o que foi realizado para abarcar um maior universo de peças que por ventura poderia ser necessário, tendo em vista que o município não adotou o julgamento por maior desconto percentual por tabela, sendo esta a justificativa que deve ser aceita.

Na fase interna do certame foi realizada ampla pesquisa de preço junto a fornecedores, para fins de auferir a média de preço unitário de cada item listado nos lotes de 01 ao 41, conforme cópia do certame em anexo.



Informa-se que os quantitativos de peças e hora/homem foram estimados visando futura e eventual contratação, dentre aquelas previsíveis de acordo com modelo de cada veículo, tendo em vista que é impossível prever as quantidades de peças especificadamente de cada veículo, para futura contratação, devido a isso foi realizada licitação na modalidade de Registro de Preços.

Somente a título exemplificativo se acaso um veículo sofresse uma avaria mecânica e fosse direcionado para a oficina a qual foi ganhadora do lote, realizasse o orçamento do valor do concerto, e no momento da emissão da Nota de Autorização de Fornecimento do serviço pelo Município, verificasse que no certame em comento não contemplou tal peça no registro de preços. Também não seria uma falta de planejamento? Como ficaria o concerto de tal veículo.

O que se quer demonstrar, é que é impossível prever de antemão quais peças específicas e suas quantidades, cada veículo irá demandar toda vez que ele for para a oficina, considerando o número vultoso de peças de cada veículo, mais de 15 mil peças. Se acaso, este município estivesse optado pelo tipo de julgamento por maior desconto percentual da tabela, bastaria apenas indicar o valor estimado de contratação, pois todas as peças já estão contempladas na tabela do fabricante. O que não acontece no certame em comento, devido a isso foi necessário estimar o maior número de peças para que o objetivo do certame fosse almejado, conseguir realizar os reparos mecânicos em todos os veículos da frota municipal, pelo menor preço.

Verifica-se que o certame em comento, não causou prejuízo a administração, utilizou de boa-fé ao realizar o julgamento pelo maior desconto global por lote e ainda não vedou a competição de quaisquer interessados, observando que por se tratar de registro de preço a administração não é obrigada a adquirir a prestação de serviço dos fornecedores contratados.

O ilustre *parquet* alega que a irregularidade é pratica reiterada no município de São José do Jacuri, pelos mesmos gestores (Prefeito e Pregoeira Municipais), tendo em vista aos autos da Denúncia nº.1.040.758, o que é totalmente improcedente.

A afirmação do *parquet* sugestiona má-fé dos denunciados, o que é totalmente descabido. Sabe-se que o TCEMG, realiza o controle externo de seus jurisdicionados e dentre este controle analisa editais de licitação, quanto a legalidade dos mesmos.

Somente para fins elucidativos, os denunciados e o Município não agem com má fé e para isso é necessário realizar um breve histórico sobre os fatos.

É importante ressaltar, que no ano de 2014, foi realizado procedimento licitatório nº.052/2014, Pregão Presencial nº.030/2014, que sofreu Denúncia Processo nº.923.931, e após a análise técnica deste Tribunal de Contas, não detectou qualquer irregularidade.

Verifica-se que o edital do Pregão acima mencionado, restou infrutífero pois, o único participante do lote objeto do certame foi inabilitado, ressaltando

que quando da análise técnica do primeiro edital, autos 923.931, a unidade técnica do tribunal não detectou qualquer irregularidade.

Diante disso, foi publicado novo edital **Processo Administrativo nº.080/2014 – Pregão Presencial nº.041/2014**, à vista da denúncia 911.989 e 923.997, e o mesmo foi analisado por este Tribunal de Contas e a análise técnica não identificou qualquer irregularidade, conforme Acórdão - 11ª Sessão Ordinária - 02/05/2017 – Presidente Relator Mauri Torres.

Informa-se que desde o ocorrido este Município vem adotando modelo do edital **Processo Administrativo nº.080/2014 – Pregão Presencial nº.041/2014**, cujo objeto guarda similitude com o edital ora em análise, qual seja, Processo licitatório nº. 021/2018, Pregão Presencial para Registro de Preço nº. 016/2018.

A denúncia n.1.040.758, referente ao Pregão Presencial n.016/2018, como o próprio representante do Ministério Público de Contas afirma, encontra-se ainda em exame, não sendo ainda julgada: “ (...) *suas irregularidades ainda se encontram sob o exame nos autos da Denúncia n.1.040.758, encontrando-se atualmente neste Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo. (...)*”

Não pode ser afirmado indiscriminadamente que a irregularidade em tese alegada é praticada reiteradamente pelos denunciados, pois justifica a alegação em Denúncia n.1.040.758, ainda nem julgada, conforme salientado pelo próprio *parquet*.

Acaso já houve ocorrido o julgamento da Denúncia n.1.040.758 e a mesma fosse provida, os denunciados não iriam realizar novamente a irregularidade apontada, pois são sabedores das possibilidades de se passar pelo crivo da análise do TCEMG a qualquer momento.

Ratifica-se que não há má-fé dos denunciados como quer demonstrar o *parquet*.

Requerendo-se que o aditamento solicitado pelo ilustre *parquet*, não seja acolhido, pelo Exmo. Sr. Relator, e através do princípio da eventualidade, acaso seja acatado, o mesmo deverá ser julgado inteiramente improcedente, pelas razões acima expostas.

b) DOS ESCLARECIMENTOS SOBRE A ATUAL SITUAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL N. 022/2020

O edital do Pregão Presencial nº.022/2020 encontra-se adjudicado e homologado na data de 12/08/2020, as empresas abaixo discriminadas.

- a) Empresa HIDRAULICA ITAMARANDIBA PEÇAS E SERVIÇOS LDTA –ME inscrita no CNPJ: 10.653.618/0001-04, Vencedora dos lotes: 12, 13, 14, 15, 20, 21, 24, 25, 28, 29, 36, 37, 38 e 41.
Valor global: R\$1.343.213,08 (um milhão, trezentos e quarenta e três mil, duzentos e treze reais e oito centavos)

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº.04/2020, data de assinatura:
12/08/2020 – Vigencia:31/12/2020
Ordem de Serviço:12/08/2020

- b) Empresa JOSÉ CELIO DOS SANTOS – ME, inscrito no CNPJ:
07.700.260/0001-19 vencedora dos lotes: 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09,
10, 11, 16 e 17

VALOR TOTAL: R\$ 1.188.816,92 (um milhão, cento e oitenta e oito mil,
oitocentos e dezesseis reais e noventa e dois centavos)

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº.05/2020, data de assinatura:
12/08/2020 – Vigencia:31/12/2020
Ordem de Serviço:12/08/2020

- c) Empresa AUTO DIESEL SÃO CRISTOVÃO EIRELI inscrito no CNPJ
25.895.533/0001-00 vencedora dos lotes: 18, 19, 22, 23, 26, 27, 30, 31, 32,
33, 34, 35, 39 e 40

VALOR TOTAL: R\$ 1.232.250,00 (um milhão, duzentos e trinta e dois mil e
duzentos e cinquenta reais)

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº.06/2020, data de assinatura:
12/08/2020 – Vigencia:31/12/2020
Ordem de Serviço:12/08/2020

A parte externa referente as Notas de Autorização de Fornecimento – NAF, notas fiscais, empenhos e comprovantes de pagamentos e a cópia integral do Pregão Presencial nº.022/2020, Processo Licitatório nº.050/2020, encontra-se em documento em anexo.

IV- DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, verifica-se que o presente edital se encontra regular, mediante as justificativas acima apresentadas e requer-se que a presente denúncia seja julgada inteiramente improcedente, tendo em vista que a necessidade da contratação nos moldes ora realizados, foi justificada.

Requerendo-se ainda que o aditamento solicitado pelo ilustre *parquet*, não seja acolhido, pelo Exmo. Sr. Relator, e através do princípio da eventualidade, acaso seja acatado, o mesmo deverá ser julgado inteiramente improcedente, pelas razões acima expostas, requerendo que seja arquivo o processo 1092441/2020.

São José do Jacuri/MG, de 29 de outubro de 2020.


Veridiana Gonçalves Pereira
OAB/102.478