

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR NAPOLEÃO DE SOUZA LUZ SOBRINHO –
CONSELHEIRO SUBSTITUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
TOCANTINS.**

Processo nº. 4659/2020

Classe de Assunto: 15.Expediente

1. Expediente – Controle concomitante licitações e contratos acerca do processo SICAP-LCO n. 202002157/2020 objetivando registro de preço para futura, eventual e parcelada aquisição de combustíveis para o abastecimento de Frotas.

Representados/Responsáveis: (1) Betania Nunes Maciel Fonseca CPF: 798.922.641-34 – Secretária Municipal de Administração de Gurupi; **(2) Marcelo Adriano Stefanello** CPF: 838.121.991-49 – Presidente da Comissão Permanente de Licitação.

Ente: Município de Gurupi/TO

Relator: Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho

BETANIA NUNES MACIEL FONSECA, Secretária Municipal de Administração de Gurupi e **MARCELO ADRIANO STEFANELLO**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Gurupi, todos já qualificados nestes autos, vêm, respeitosamente, no prazo legal, em atenção ao Parecer Técnico nº. 193/2020-CAENG, oriundo deste E. Tribunal de Contas, responder aos termos do processo acima identificado, **APRESENTANDO NOVA DEFESA/JUSTIFICATIVAS**, o que fazem em razão dos motivos fáticos e de direito a seguir elencados:

PRELIMINARMENTE, reitera-se o pedido de que o presente feito seja apreciado em **caráter de máxima URGÊNCIA**, uma vez que o referido processo licitatório já ocorreu no dia 23 de abril do corrente ano, antes mesmo de termos ciência dos apontamentos provenientes da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG e do teor do Despacho n. 325/2020 desta Relatoria e, não obstante, ainda não tenha havido qualquer ordem de suspensão cautelar do Pregão Presencial n. 020/2020, faz-se necessário ressaltar que o prosseguimento do certame visa assegurar à Administração Municipal a regular manutenção de suas atividades, evitando-se, com isso, qualquer situação de **desabastecimento** de combustível e consequente prejuízo ao serviço público.

1. DOS FATOS

A CAENG por meio do Relatório Técnico Preliminar – Informação nº 68/2020 – CAENG, conclui haver inconsistências no Edital do Pregão Presencial n. 020/2020, **sugerindo a suspensão cautelar do certame**, em virtude dos seguintes motivos: a) não

foi apresentada a relação da frota de veículos pertencente aos órgão participantes da ARP, sem a qual não serão conhecidos quais e quantos veículos serão beneficiados e qual o custo *per capita*; b) não há justificativas com o esclarecimento dos parâmetros técnicos utilizados para definir quantidades propostas na licitação, em razão do número de veículos e das tarefas básicas, ou o levantamento de gastos realizados em anos anteriores ou o estudo de necessidade durante o período de vigência da ARP pelos Órgãos Beneficiários para os próximos 12 meses.

Em atenção aos termos do citado Parecer Técnico o R. Despacho n. 325/2020 foi emanado, determinando a oitiva da entidade interessada, por meio dos representados acima qualificados, para manifestarem sobre o pedido de suspensão da licitação.

Por tal razão, foram prestadas justificativas por meio do Expediente protocolado sob o número 6212/2020 e após nova análise do setor técnico da CAENG, foi emitido o PARECER TÉCNICO Nº 193/2020-CAENG, onde **não foram acatadas as alegações de defesa** apresentadas, concluindo que “A Administração manteve-se **impávida** na tentativa de desconstruir as irregularidades elencadas, sem buscar justificar tecnicamente as mesmas”.

2. DAS JUSTIFICATIVAS

No caso em tela, o evidente inconformismo da Administração Municipal quanto às “irregularidades” sustentadas pelo Relatório Técnico Preliminar – Informação nº 68/2020 – CAENG quanto ao Edital do Pregão Presencial n. 020/2020, se dá tão somente em função da ausência de dano real ao objeto licitado por tratar-se de registro de preço e da necessidade eminente à que dele se depreende a consecução dos serviços públicos, motivo pelo qual rogamos pela conjugação razoável da decisão considerando os motivos já esposados.

Sendo assim, o fato da Administração entender que as irregularidades apontadas não causam prejuízo ao prosseguimento do certame, por se tratar de um REGISTRO DE PREÇOS, ou diante da natureza jurídica do Registro de Preços, não significa dizer que não precisam ser tecnicamente justificadas, apenas deixam claro que tais irregularidades podem ser **flexibilizadas ou relativizadas**, conforme as circunstâncias singulares do caso concreto.

Por igualmente óbvio, se é certo que com o Sistema de Registro de Preços – SRP a Administração pode “adquirir a quantidade que julgar mais conveniente pelo prazo de até um ano”, como aponta o PARECER TÉCNICO Nº 193/2020-CAENG, certamente o rigorismo ou a rigidez no planejamento prévio, estimação e quantificação dos itens pode e deve ser **relativizada**, pois ainda que precariamente dimensionada, **não ensejará qualquer prejuízo real**.

Diferentemente do que ocorre com outras licitações de **aquisição certa**, onde o cuidado com a definição do quantitativo ganha relevância imprescindível, haja vista, que pode ocasionar lesão direta ao erário público, se não planejada com as precauções necessárias, com o emprego do Sistema de Registro de Preços – SRP, a exigência acerca da estimação da quantificação se torna **inequivocamente mais branda**, em virtude de que, ainda que tecnicamente precária e insuficiente, a estimação das quantidades cujos preços serão registrados, não ocasionará qualquer obrigatoriedade da Administração na sua aquisição total ou parcial, o que, certamente, **retira todo o potencial de lesividade futura**.

Embora o planejamento prévio seja inerente e necessário a qualquer processo licitatório – o que não se discute –, o emprego do Sistema de Registro de Preços – SRP visa evitar justamente que a falta do adequado dimensionamento técnico do quantitativo do objeto licitado traga qualquer prejuízo futuro à Administração Pública.

Ora, *data máxima venia*, quando a Administração afirmou na defesa inicial “*que os quantitativos a serem contratados por meio de SRP são desconhecidos a priori*”, buscou apenas ressaltar, dentro do contexto discutido na ocasião, que a utilização do Sistema de Registro de Preços é a que melhor atende aquelas demandas em que haja dificuldade de precisar com exatidão o quantitativo do objeto a ser licitado.

Assim, em um cenário de indefinição ou imprecisão dos quantitativos, ou de dificuldade de estimá-lo, é que se assegura legalmente o uso do SRP, como dispõe o inciso IV, do art. 3º, do Decreto Federal n. 7.892/2013:

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

IV - **quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**” (grifos nossos)

Portanto, no caso de combustíveis, ainda que haja o dimensionamento da frota, a média do consumo dos últimos exercícios e outros fatores que podem auxiliar na estimação das quantidades, ainda assim tratar-se-á de algo de **difícil definição**, onde não se pode esperar que a estimação das quantidades reflita um quantitativo real, preciso e certo a ser consumido.

Em momento algum afirmamos que os quantitativos não pudessem ser estimados, apenas ressaltamos, aliás, que tal **estimação não consiste em um dimensionamento certo, preciso ou exato das quantidades** e, por tal razão, o uso do Sistema de Registro de Preço é que melhor se adequa já que não exige aquisição total,



ou melhor, sequer traduz obrigatoriedade de aquisição do quantitativo máximo previsto no Edital.

Ademais, muito embora o planejamento seja o pressuposto básico para qualquer atividade desenvolvida pela Administração, como bem ressaltou o PARECER TÉCNICO Nº 193/2020-CAENG, as dificuldades de prever as demandas de consumo com precisão, afetam todas as organizações, sejam públicas ou privadas.

E, nesse peculiar aspecto, a utilização do SRP apresenta-se como um “facilitador” no planejamento das demandas, uma vez que não tendo a Administração Pública a obrigatoriedade legal de promover a aquisição nas quantidades totais registradas e, considerando que, com a utilização do SRP **não há necessidade de que a vinculação orçamentária seja realizada na fase preparatória da licitação**, pois este se dará somente na fase da efetiva contratação, onde o empenho se dará.

Sobretudo, porque com a utilização do SRP, o dimensionamento dos recursos financeiros a serem empregados somente se dará na **fase de contratação**, como dispõe expressamente o art. 7º, §2º, do Decreto Federal n. 7.892/2013, que estabelece: **“Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.”** (grifos nossos)

Por conseguinte, o emprego do SRP harmoniza durante a vigência da ata de registro de preços, a oscilação da demanda – ditada pelo ritmo da necessidade da Administração –, com a disponibilidade dos recursos financeiros e orçamentários além de proporcionar a melhor gestão dos estoques.

Até porque, CARVALHO FILHO (2017, p. 150) esclarece que:

“[...] Segundo tal método, o vencedor da licitação (concorrência) firma *ata de registro de preços*, pela qual se compromete a fornecer, em determinado prazo, não superior a um ano, o objeto licitado conforme as necessidades da Administração. Esta não assume obrigação imediata para com o fornecedor; se ela deseja, convoca o fornecedor para aquisição paulatina, celebrando tantos contratos quantos sejam necessários para atender a suas necessidades. Tal método, entre outras vantagens, dispensa a previsão exata do que vai ser consumido e facilita o controle de estoque e o de qualidade dos produtos.” (grifos nossos)

Primeiro, a questão do estabelecimento dos quantitativos em uma licitação destinada ao registro de preços, não guarda nenhuma relação com a escassez de recursos públicos, haja vista, que no SRP, como se vê, a vinculação orçamentária é realizada posteriormente na fase de contratação.



Deste modo, a eventual precariedade técnica na estimação dos quantitativos não resultará, necessariamente, em descontrole financeiro ou utilização desnecessária dos recursos públicos, visto que tal avaliação financeira/orçamentária, em caso de SRP, é pertinente apenas na fase de contratação.

Segundo, a própria ausência de obrigatoriedade quanto à aquisição total dos quantitativos estimados pela Administração enseja a melhor gestão dos estoques e, com isso, otimização dos recursos públicos.

Terceiro, ainda que tais quantitativos sejam estabelecidos de forma “desproporcional” com o consumo médio, ou que sejam estimados sem o emprego da técnica adequada, tal fato, por si só, **não enseja qualquer prejuízo real**, pois como bem ressaltou o PARECER TÉCNICO Nº 193/2020-CAENG, no exercício de 2019, embora o Pregão Presencial nº 026/2019 – SRP tivesse uma estimativa de 2.215.420, com registro de preço total de **R\$8.809.040,80** (oito milhões, oitocentos e nove mil, quarenta reais e oitenta centavos), somente foram **realmente contratados R\$1.750.104,76** (Um milhão, setecentos e cinquenta mil, cento e quatro reais, setenta e seis centavos).

O que demonstra, inegavelmente, que muito embora haja um quantitativo superestimado em 2020, assim como ocorreu em 2019, **o consumo real da Administração foi muito inferior** e, desta forma, não ocorreu, como não ocorrerá, qualquer prejuízo efetivo, posto que as contratações efetuadas com base no registro de preços é que devem balizar o consumo real e não os quantitativos estimados.

Mesmo porque, como se pode facilmente constatar, não existe uma variação tão significativa nas quantidades e valores estimados de 2019, para aqueles especificados para o exercício de 2020 (R\$8.861.576,43).

É preciso considerar que a estimação inicial e consumo real **se referem a realidades distintas**, ainda que haja aumento e variação da frota, aumento na oferta de serviço, certamente o **consumo real** não apresentará aumento considerável em relação à 2019, no entanto a expectativa de consumo se reservará à assegurar as eventualidades à que o objeto estão sujeitas.

Desta maneira, não se pode dizer que a Administração não tenha se pautado nos quantitativos estimados de exercícios anteriores que, reitero-se, **não podem ser confundidos com o consumo real derivado das contratações efetivamente realizadas.**

Por conseguinte, trata-se de uma irregularidade que não enseja consequências danosas ao prosseguimento do Pregão Presencial n. 020/2020, pois em razão de tratar-se de licitação realizada com o intuito de registrar preços, a imprecisão na

estimativa dos quantitativos não enseja qualquer prejuízo real, como já amplamente difundido.

E, nesse momento, suspender o curso do Pregão Presencial n. 020/2020 com vistas a promover a “adequação” dos quantitativos estimados para, por conseguinte, possibilitar o emprego de melhor técnica, melhor precisão ou melhor metodologia na estimação das suas quantidades, **acabará por acarretar prejuízo irreparável à Administração, dada essencialidade do objeto.**

O fato de haver uma eventual discrepância entre o quantitativo estimado e o quantitativo efetivamente adquirido em exercício anterior revela tão somente a inequívoca segurança proporcionada pelo SRP, pois fica evidente que a Administração adquire apenas o necessário para atender suas atividades. E sobre o tema, cumpre colacionar a importante doutrina de MARCAL JUSTEN FILHO:

“Para melhor compreender o sistema de registro de preços, é necessário compará-lo com a situação comum, em que a Administração realiza contratação específica, antecedida de licitação com objeto específico. Nesses casos, a licitação tem um objeto específico e determinado e o contrato dela derivado terá de respeitar esses limites (com as modificações admissíveis nos termos do art. 65). Isso significa, como regra, licitações e contratações de objeto unitário. Já numa licitação de registro de preços, os interessados não formulam propostas unitárias de contratação, elaboradas em função de quantidades exatas. As propostas definem a qualidade do produto e o preço unitário, mas as quantidades a serem adquiridas e a ocasião em que ocorrerá a aquisição dependerão das conveniências da Administração. Uma vez decidia a contratar, a Administração verificará se os preços registrados são compatíveis com os praticados no mercado. Em caso positivo, realizara as aquisições com eficiência, rapidez e segurança.

(...)

No sistema de registro de preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específica, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes”. (Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética: São Paulo, 2012, p.219.)

Nesse diapasão, verifica-se, nitidamente, que ainda que exista deficiência técnica, imprecisão, imperícia ou inabilidade na estimação dos quantitativos de combustíveis pela Administração, ainda assim, por se tratar de uma licitação utilizada para viabilizar o registro de preço, tal circunstância **não configura ato lesivo.**

Assim, temos que a exigência de estimativa técnica dos quantitativos em licitações realizadas sob o SRP **pode ser relativizada**, bastando que este E. Tribunal

recomende o emprego de uma melhor técnica de estimação dos quantitativos em processos futuros, buscando aproximá-los, com razoabilidade e proporcionalidade, dos consumos reais, cujas médias podem ser aferidas em exercícios anteriores, sem a necessidade de sobrestar o certame ora discutido.

Aliás, é preciso esclarecer que nos termos do art. 162, II, do Regimento Interno deste E. Tribunal, que a sustação temporária do ato apontado como irregular, somente poderá ser levada a cabo, se houver indício de que este resulte em dano ou prejuízo ao erário público, o que subsidia nosso clamor.

É preciso ressaltar, por oportuno, que ainda que o Pregão Presencial n. 020/2020 seja homologado, restará homologado apenas o registro de preço e, a partir de então, não obstante os quantitativos totais restarem disponíveis para a contratação, em tese, na sua integridade, a legitimidade da despesa poderá ser aferida a qualquer tempo.

Em especial, porque a própria materialização do dano ao erário nessas circunstâncias não deriva diretamente da homologação do registro do preço, derivará apenas e tão somente se houver uma contratação ilegítima ou ilegal, onde haja concreto prejuízo ao erário público, não uma mera suposição. E nesse aspecto, uma contratação poderá ser ilegítima independentemente do quantitativo disponível.

Por fim, há de se levar em conta que, mesmo que a estimação das quantidades de combustíveis careça de melhor adequação técnica e seja imprecisa, a paralização do certame para viabilizar tal intuito ocasionará **risco de desabastecimento** para a Administração Municipal que refletirá diretamente na prestação e ou interrupção de serviços públicos essenciais.

E, considerando que no SRP a estimação dos quantitativos não é exata e não impede a efetivação da contratação conforme as reais necessidades da Administração, pugnamos, com auxílio do **princípio da razoabilidade**, que o Pregão Presencial n. 020/2020 **não seja suspenso.**

Sobretudo, porque a consumação do registro de preços, não constitui qualquer ato real a propiciar dano ou prejuízo concreto ao erário público, podendo ser recomendada, em certames licitatórios futuros, a melhor forma de instrução e adequação técnica no que tange à estimação das quantidades de combustíveis, conforme entender esse E. Tribunal.

3. DOS QUANTITATIVOS ESTIMADOS

Os quantitativos estimados contam com utilização eventual dada invariável a que está sujeita a administração pública, que tende a se modificar ano a ano, seja pela

quantidade de serviços ofertados, a arrecadação municipal, a eventual aprovação de recursos financeiros oriundos de recurso federal para execução de projetos em andamento, a eventual necessidade de adequação dos serviços ofertados em decorrência de fator imprevisível, a possível aquisição de veículos se financeiramente viável, dentre uma universidade de fatores.

À saber, segue relatório que demonstra aumento da frota municipal de março de 2019 até a presente data, o que pode vir a ser novamente incrementado dada necessidade pública e viabilidade financeira, que apesar de mostrar-se no momento de quantidade não expressiva à justificar o percentual aumentado, configura uma das justificativas consideradas quando da estimação ora discutida.

Como já esposado anteriormente, encontra-se em plena execução serviços de pavimentação das vias urbanas subsidiadas por recurso oriundo de financiamento com objeto de execução direta municipal, o que exige por parte da administração o trânsito diário de servidores com vistas à tramitação processual, fiscalização, transporte de servidores aos locais de execução, abastecimento do maquinário empregado na obra, dentre outras necessidades à que estão sujeitos o consumo de combustível.

Esta Administração, no anseio de precaver-se diante das eventualidades e da segurança em prestar serviço público de qualidade prevê estimativa conforme as imprevisões à que está sujeita.

Dada realidade atual vivenciada, por certo que os fatores aqui expostos serão fatalmente inócuos, já que mais de 50% dos serviços públicos ofertados tem sido afetados pela necessidade de combate à crise mundial, e todos os esforços têm sido envidados com objetivo de manter os serviços essenciais. Portanto, ainda que tenhamos estimado de modo desproporcional os quantitativos referendados, primamos no momento por manter o processo licitatório em questão vigente à atender as necessidades eminentes à que depreendam este objeto.

Ressaltamos que todas as medidas tomadas por esta gestão municipal têm sido com propósito de atender aos questionamentos desta Coordenação, que tanto têm contribuído para lisura dos processos licitatórios neste Estado, no entanto, aos objetos ligados diretamente à consecução de demandas essenciais e urgentes, clamamos pela relevância do pedido razoável de nos submeter ao crivo deste Tribunal em momento posterior, quando da execução da referida Ata de Registro de Preços, com o compromisso de manter-se vigilante à fiel execução das despesas de forma legal e controlada.



4. DOS REQUERIMENTOS

Ex positis, por todas as razões de fato de direito alegadas, espera-se e requer-se a Vossa Excelência que se digne a:

- a) Receber a presente manifestação por própria e tempestiva;
- b) Que a presente justificativa seja aceita pelas razões aqui apresentadas, pugnando-se para que seja **INDEFERIDO o pedido de suspensão cautelar do Pregão Presencial n. 020/2020**, em razão de que, como se verificou acima, a conclusão do aduzido procedimento licitatório, por si só, não enseja qualquer lesão à legalidade ou muito menos pode ensejar quaisquer prejuízos à Administração Pública Municipal.

Por fim, solicitamos celeridade na apreciação destas informações, consoante a necessidade de evitar quaisquer prejuízos às atividades administrativas promovidas pelo Município de Gurupi, conforme exposto alhures. Sem mais para o momento, firmamos a presente manifestação nesta data, ao passo que aguardamos vossa deliberação.

Gurupi/TO, 10 de julho de 2020.

Marcelo Adriano Stefanello

CPF: 838.121.991-49

Presidente da Comissão Permanente de Licitação

Betania Nunes Maciel Fonseca

CPF: 798.922.641-34

Secretária Municipal de Administração