



AUTOS DO PROCESSO DE N.º 1098364 - 2020 (DENÚNCIA)

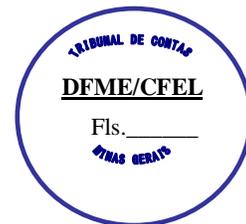
1. DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Versam os autos sobre Denúncia, com pedido de liminar, formulada por Enlix Comércio de Tecnologias Educacionais Eirelli, em face de supostas irregularidades observadas no edital do Pregão Eletrônico nº 014/2020, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, que tem por objeto o Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa para aquisição de equipamentos e produtos de tecnologia educacional para atender os municípios consorciados.

A Denúncia aponta irregularidade no agrupamento de equipamentos de natureza diversa no lote 01, no suposto direcionamento do item 01 do lote 01 e também nas especificações dos itens 1 e 2 do lote 04 e, por fim, no eventual sobrepreço no valor estimado para os materiais especificados nos itens 1 e 2 do lote 4.

No despacho inicial, o Conselheiro Relator determinou, como medida de instrução processual, a intimação dos responsáveis para o envio da documentação relativa às fases interna e externa do certame, incluindo os documentos juntados ao processo licitatório após o julgamento das impugnações e recursos, e também para que apresentassem esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos apontados pelo denunciante os documentos juntados ao processo licitatório após o julgamento das impugnações e recursos.

Conforme registrado no relatório técnico inicial, tendo em conta a documentação inicialmente apresentada, esta Unidade Técnica acolheu parcialmente as alegações do denunciante entendendo pela perda de objeto em relação aos primeiros apontamentos que tratavam do lote 01, que foi posteriormente excluído do edital conforme extrato de publicação da retificação juntado aos autos do processo licitatório; e pela procedência dos apontamentos que diziam respeito ao



suposto direcionamento na especificação do item 01 do lote 04 e ao eventual sobrepreço no valor estimado para os materiais especificados nos itens 1 e 2 do lote 4.

Na oportunidade, ressaltou-se também que, a despeito do despacho do Conselheiro Relator (peça SGAP nº 15) determinando que o pregoeiro e o subscritor do edital fossem novamente intimados para apresentar cópia de toda a documentação juntada aos autos do processo licitatório nº 46/2020 posteriormente ao julgamento das impugnações e recursos, em especial a ata da sessão pública do pregão, realizada em 19/01/2021, os gestores responsáveis teriam encaminhado a este Tribunal apenas a documentação juntada nas peças SGAP nº 19-20, a qual se verificou tratar dos mesmos documentos enviados na ocasião do cumprimento da primeira intimação (peças SGAP nº13), fato então que configuraria o descumprimento de despacho, nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Nesse contexto, o Conselheiro Relator, após analisar o estudo técnico preliminar, entendeu por bem promover nova intimação dos gestores responsáveis para que encaminhassem ao Tribunal cópia de toda a documentação que foi juntada aos autos do processo licitatório posteriormente ao julgamento das impugnações e recursos, em especial a ata da sessão pública do pregão, realizada em 19/01/2021, em que constem os preços registrados para o presente caso; bem como os estudos técnicos preliminares que justifiquem a demanda e a necessidade técnica/pedagógica das especificações detalhadas do lote 4, a fim de refutar a alegação de restrição injustificada à competitividade no certame.

Após o cumprimento do despacho pelo CIMAMS (peças SGAP n.29 e 30), o Conselheiro Relator determinou a remessa dos autos para análise complementar desta Unidade Técnica.

Passa-se à análise dos autos.

2. DA DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR

Reexaminando os autos, constata-se que a documentação complementar consiste em (peça SGAP n.30): petição de esclarecimentos sobre as irregularidades apontadas no estudo preliminar, documento denominado “Levantamento de demanda para fornecimento de materiais e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO



equipamentos necessários ao perfeito e integral funcionamento das atividades finalísticas das secretarias de educação dos municípios consorciados aos CIMAMS”, ata da sessão do pregão e um documento denominado “Relação dos vencedores do certame com os preços registrados”.

Sobre as irregularidades apontadas por esta unidade técnica, os gestores responsáveis afirmaram, em suma, que a aquisição dos kits de robótica decorreu de prévia solicitação dos prefeitos dos municípios consorciados, conforme ata de assembleia realizada em 12/12/2019, e que a elaboração do termo de referência teria sido precedida de um levantamento de demanda cujos termos foram parcialmente reproduzidos nessa petição e a cópia integral do documento encaminhada a esta Corte nesta oportunidade.

Sobre este ponto dos esclarecimentos, primeiro, insta reiterar que a ata da aludida assembleia de prefeitos dos municípios consorciados não consta da fase interna anteriormente encaminhada a este Tribunal (peça SGAP n.13) e tampouco foi encaminhada nesta oportunidade pelo CIMAMS para fins de corroborar os esclarecimentos ora em exame. Da mesma forma, vale registrar que o aludido levantamento de demanda, encaminhado na presente ocasião, também não constou da documentação pertinente à fase interna.

A segunda questão a ser levantada diz respeito ao próprio teor do documento “Levantamento de demanda para fornecimento de materiais e equipamentos necessários ao perfeito e integral funcionamento das atividades finalísticas das secretarias de educação dos municípios consorciados aos CIMAMS”, o qual os gestores querem levar a crer ser documento suficiente para justificar a demanda e a necessidade técnica/pedagógica dos produtos licitados. Consta-se que o aludido levantamento é constituído de um quadro que elenca os municípios consorciados, o respectivo número de alunos nos ensinos infantil e fundamental e o correspondente número de escolas municipais e estaduais. Não há nele qualquer estudo ou memória de cálculo que possa justificar a quantidade de itens licitados a partir dos dados demonstrados no citado quadro.

Mais adiante, verifica-se que esse documento praticamente reproduz os termos do que viria a ser o termo de referência anexado na primeira versão do edital, acostada às fls.705-887 do procedimento licitatório, sendo que ao final há a seguinte declaração:

Declaração de viabilidade ou não da contratação

O **Estudo Técnico Preliminar** evidencia que a forma de contratação que maximiza a probabilidade do alcance dos resultados pretendidos com mitigação dos riscos e com observância dos princípios da economicidade, eficácia e eficiência apresenta-se a seguir:

- a) Realização de processo licitatório tendo com o objeto a solução escolhida neste estudo;
- b) Tomando por premissa a observância dos procedimentos apontados em cada item desta demanda. (g.n.)

Observa-se, assim, que o aludido levantamento de demanda também teve a pretensão de funcionar como um estudo técnico preliminar (ETP).

É cediço que a recém-publicada Lei nº 14.133/2021 – denominada nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – alçou o planejamento ao posto de princípio da licitação (art.5º), bem como tratou de forma detalhada e exaustiva da etapa da fase interna denominada Estudo Técnico Preliminar (ETP) que na Lei nº 8.666/93 apenas encontrava referência sem qualquer baliza sobre o seu teor e elementos fundamentais.

Tem-se conhecimento também que a presente licitação foi deflagrada em dezembro de 2020 e que, conforme o art.191 da novel Lei, até o decurso de dois anos da sua publicação, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a Lei nº 14.133/2021 ou de acordo com as Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02.

Todavia, considerando a relevância do ETP para o correto planejamento da licitação e caracterização do interesse público envolvido, tema inclusive bastante destacado na jurisprudência mais recente dos tribunais, considera-se pertinente citar, a título de referência, o disposto nos artigos 5º e 18 da novel lei que traz os elementos que devem constar dessa etapa do planejamento:

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:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- 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;**
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;**
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e rejeitos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (g.n.)

Depreende-se que a estimativa das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, bem como o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, são elementos importantíssimos para a elaboração de um termo de referência claro e coerente e, conseqüentemente, para o êxito da licitação.

No caso em análise, não há no ETP/Levantamento de Demanda qualquer estudo de mercado que evidencie a análise pelos gestores de soluções e produtos similares que poderiam atender a demanda dos municípios consorciados, ao revés. O que se vê é a descrição dos itens e especificações técnicas com o teor bastante semelhante ao encontrado no termo de referência, que deveria ser o documento final resultante do aludido ETP. Nota-se, ainda, que estranhamente a descrição e especificação do lote 1, que sabemos que seria futuramente excluído do edital após a fase de impugnações, não constou desse documento preliminar no qual deveria se basear o termo de referência anexo ao instrumento convocatório publicado.

De toda forma, o que se apontou na Denúncia e foi corroborado pelo estudo técnico inicial foi exatamente a ausência de um planejamento, mais especificamente a ausência de justificativa e/ou estudo de mercado que fundamentasse as especificações dos kits de robóticas previstos lote 4. Ora, se é certo que existem no mercado diversas soluções para a demanda apresentada pelos municípios, a exemplo das marcas Lego, Pete, Modelix e Brink Mobil, por que não consta do ETP qualquer menção ou análise comparativa das soluções oferecidas por estas empresas com vistas a justificar a exaustiva e pormenorizada especificação da solução eleita pelo CIMAMS?

Além disso, o CIMAMS novamente reitera a afirmação de que a entidade teria se pautado no termo de referência de licitação promovida pelo Fundo Nacional de Educação - FNDE/MEC, tendo feito apenas algumas revisões pontuais; transcreve-se:

Outrossim, insta destacar que a composição das especificações técnicas indicadas no edital foram elaboradas com base no caderno de informações técnicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC para atendimento ao Pregão Eletrônico 04/2018, isto porque, o objeto em comento é complexo em seus aspectos técnicos e pedagógicos, motivo pelo qual optamos em observar o órgão Federal que realizou estudos prévios e audiência pública, com vista a garantir a qualidade do objeto e a ampla oferta.

Ocorre que de fato o Consorcio, através de sua equipe técnica, entendeu pela necessidade de aperfeiçoamento das especificações base visando adquirir produto atualizado e de qualidade, porem observando especificações usuais de mercado.

Exemplificativamente, citamos o comparativo com o edital do MEC, no qual era solicitado um único exemplar contendo práticas para todos os anos escolares. Enquanto, a equipe técnica/pedagógica optou em adquirir um exemplar específico para cada ano.

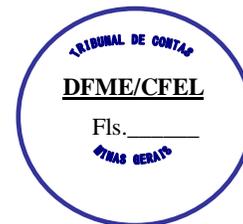
Outro fator relevante ao definir os exemplares era o intuito em progredir os conteúdos tecnológicos, motivo pelo qual foi definido o conteúdo mínimo para cada ano. Por exemplo, para o primeiro ano foi definido-se as abordagens mínimas: rodas e eixos, alavanca e estrutura. Enquanto, para o segundo ano, além dos conceitos explorados no primeiro ano, acrescentou-se, ainda, ligação elétrica e engrenagem, assim sucessivamente.

Incontroverso que as medidas adotadas de aperfeiçoamento visaram a implantação do material nas escolares de modo a não deixar a cargo do professor escolher as práticas adequadas a cada segmento. (sic) (grifos no original)

Entretanto, os cadernos de informações técnicas do FNDE do Pregão Eletrônico 04/2018 em nenhum momento são mencionados no ETP/Levantamento de Demanda apresentado pelos gestores responsáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO



O correto planejamento de uma licitação, que perpassa pela elaboração de um ETP adequado e suficiente, constitui etapa fundamental para a realização de uma boa pesquisa de preços, de um bom termo de referência e, em última análise, para o sucesso da contratação. Nesse sentido, volta-se a frisar que licitações com objetos complexos e de grande vulto, como rotineiramente são promovidas pelo CIMAMS, devem ater-se à importância de um correto e minucioso planejamento, sob pena de ver o papel de facilitador da instituição descaracterizado pelo não atendimento ou atendimento insatisfatório da necessidade dos municípios consorciados.

Noutro giro, quanto ao argumento do CIMAMS de que o certame teria contado com 4 (quatro) licitantes e por isso não haveria que se falar em direcionamento, vale notar que, conforme a ata da sessão do pregão, das 3 (três) empresas participantes da cotação apenas a empresa Brink Mobil optou por participar da competição, tendo inclusive se sagrado vencedora no lote 4 devido a inabilitação da empresa ASTRAL. Consta que esta empresa não apresentou atestados de capacidade técnica de maneira satisfatória.

Examinando a ata da sessão, extrai-se das fls.345-347 que após a empresa ASTRAL ter sido declarada vencedora na etapa de lances, o pregoeiro informou-lhe que dentre os atestados apresentados apenas um referia-se ao lote vencido e que o teor deste documento era vago, razão pela qual a mesma foi instada a apresentar nota fiscal ou ordem de compra para melhor elucidação das quantidades fornecidas. Ocorre que o representante da empresa optou por apresentar novos atestados, medida esta que foi rechaçada pelo pregoeiro em função do disposto nos itens VIII 13 e XXIII, que veda a inclusão posterior, em sede de diligência, de informação ou documentos que deveriam ter sido apresentados para fins de habilitação. A empresa Brink Mobil foi então convocada e declarada vencedora. Analisando os atestados apresentados pela empresa ASTRAL, verifica-se que, de fato, apenas um versava sobre o fornecimento de kits de robótica (sem fazer menção ao quantitativo), ao passo que os demais faziam alusão a entrega de kits de ciências, física, matemática, química biologia e laboratório tecnológicos.

Quanto à questão do sobrepreço estimado do lote 4 - Solução de Robótica Educacional, constata-se da ata da sessão do pregão que o valor total foi registrado em R\$ 20.690.000,00, enquanto o preço total desse lote no termo de referência havia sido estimado em R\$ 23.861.904,00, o que, a princípio, sinalizaria uma adequação do preço total estimado, contrariando as alegações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE MATÉRIAS ESPECIAIS
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO



do denunciante e o argumento da Unidade Técnica de que a pesquisa de preços teria sido insuficiente.

Todavia, da acurada análise da ata da sessão do pregão, mais precisamente das fls.329, 330 e 340, denota-se que o lote 4 contou com a participação das empresas SISTTECH Tecnologia Educacional (CNPJ 01.268.154/0001-21), Brink Mobil Equipamentos Educacionais (CNPJ 79.788.766/0015-38), Conesul Comercial e Tecnologia (CNPJ 05.896.401/0005-19) e ASTRAL Científica Comércio de Produtos e Equipamentos (CNPJ 03.574.184/0001-91), sendo que as propostas iniciais de todas as empresas, com exceção da Brink Mobil, começaram com o valor de R\$ 39.861.904,00, que era o valor total estimado para o lote 4 antes da errata publicada pelo CIMAMS (fl.1302-1303 do processo licitatório). De acordo com a ata, a Brink Mobil foi a única licitante que apresentou proposta inicial no valor inicial de R\$ 23.861.904,00, que era o valor estimado do lote 4 após a errata. Tal constatação nos leva as seguintes conclusões: a primeira de que a errata sobre os valores do lote 4 não teria recebido a devida publicação, o que pode ter prejudicado a elaboração das propostas pelos demais licitantes ou, tendo havido a ampla divulgação (o que não pode ser afirmado a partir das informações constantes do processo licitatório e tampouco daquelas extraídas do site do CIMAMS¹), supõe-se que as propostas das empresas SISTTECH, Conesul e Astral deveriam ter sido sumariamente desclassificadas, haja vista o disposto no item IX, subitem 2.4 do edital e a jurisprudência do TCU² que preconizam que o valor das propostas não pode ser superior ao preço de referência, na medida em que este é o valor máximo que a Administração estatui para o objeto licitado.

Logo, diante dessas incongruências e considerando que a documentação ora analisada não trouxe novos elementos para a uma reanálise das irregularidades apontadas por esta unidade técnica, ratifica-se o entendimento inicialmente proferido, mantendo-se a procedência dos apontamentos relacionados (I) ao direcionamento de marca para os materiais especificados nos itens 1 e 2 do lote 4 do certame e (II) ao sobrepreço estimado para os materiais especificados no item 1 do mesmo lote.

¹ <https://www.cimams.mg.gov.br/licitacoes/pregao-eletronico/processo-licitatorio-046-2020-pregao-presencial-por-registro-de-precos-no-014-2020/>

² Acórdão TCU nº 3.381/2013 – Plenário, Acórdão nº 1549/2017 – Plenário



3. DA CONCLUSÃO

Considerando que a documentação complementar carreada pelo órgão licitante não trouxe novos elementos para uma reanálise do feito, esta Unidade Técnica mantém o entendimento acerca das irregularidades verificadas no **Processo Licitatório nº 046/2020 – Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 014/2020**.

À consideração superior.

DFME/CFEL, em 29 de abril de 2021.

Paula F. Serravite Ferreira Martins
Analista de Controle Externo
TC- 03248-1