



Parecer n.: 2.360/2023
Autos n.: 1.141.549
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí (AMESP)
Entrada no MPC: 23/10/2023

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia apresentada por M7 Acessórios Ltda., na qual são apontadas supostas irregularidades no Pregão Presencial n. 002/2023, Processo Licitatório n. 015/2023, deflagrado pela Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí (AMESP), cujo objeto é a “contratação de empresa especializada para fornecimento de acessórios e materiais esportivos aos municípios” que compõem o consórcio. (peças 02 e 08)

2. Aduziu a denunciante, em síntese, haver as seguintes irregularidades no certame: (i) ausência de parcelamento do objeto; (ii) prazo exíguo para apresentação dos laudos; (iii) ausência de previsão no instrumento convocatório dos critérios de avaliação das amostras.

3. Recebida a denúncia em **17 de março de 2023** (peça 09), o conselheiro relator determinou a intimação de Wagner do Couto, pregoeiro, Moacir Franco, diretor executivo da AMESP, e Rosângela Maria Dantas, presidente da AMESP, para que encaminhassem a esta Corte de Contas o inteiro teor das fases interna e externa do Pregão Presencial n. 02/2023, bem como eventual contrato celebrado pelos municípios integrantes do consórcio e as justificativas que entendessem necessárias em face dos apontamentos da presente denúncia (peça 11).

4. Intimados, os responsáveis apresentaram manifestação (peça 21) e cópia do processo licitatório (peças 22/28).

5. Sobreveio decisão monocrática do conselheiro relator (peça 30), referendada pela Segunda Câmara na sessão de 18 de abril de 2023 (peça 39), que **determinou a suspensão cautelar do certame**.

6. Em seguida, a unidade técnica apresentou análise inicial (peça 42) assim concluída:

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta pela procedência da Denúncia no que se refere aos seguintes apontamentos:

- Da ausência de parcelamento do objeto.

Por outro lado, manifesta-se pela improcedência da Denúncia no que se refere aos seguintes apontamentos:

- Do prazo exíguo para apresentação dos laudos.



- Da ausência de previsão no instrumento convocatório dos critérios de avaliação das amostras.

Manifesta-se, ademais, pela existência de indícios de irregularidade no que se refere aos seguintes fatos:

- Da ausência de estudo de demanda.
- Da ocorrência de sobrepreço.

7. O Ministério Público de Contas, em sua manifestação preliminar (peça 44), requereu a citação dos responsáveis para apresentarem defesa em face das irregularidades apontadas pela unidade técnica.

8. O conselheiro relator determinou, então, a citação de Wagner do Couto, pregoeiro e subscritor do edital do Pregão Presencial n. 02/2023; de Moacir Franco, diretor executivo da AMESP e subscritor do termo de referência; e de Rosângela Maria Dantas, presidente da AMESP, para que apresentassem defesa “acerca dos fatos contidos na Denúncia, na análise da Unidade Técnica e no parecer do Órgão Ministerial”. (peça 45)

9. Citados, os referidos responsáveis apresentaram defesa conjunta (peças 49/52).

10. Sobreveio o reexame da unidade técnica (peça 57) assim concluído:

3 – CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta:

- Pelo não acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelos defendentes quanto aos seguintes apontamentos:
 - Da ausência de parcelamento do objeto.
 - Da ausência de estudo de demanda.
- Pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelos defendentes quanto ao seguinte apontamento:
 - Da ocorrência de sobrepreço.

4 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- A expedição de recomendação aos agentes públicos para que promovam a anulação do Pregão Presencial n.º. 002/2023 e para que, caso queiram deflagrar novo edital para contratação do mesmo objeto, sejam sanadas as irregularidades apuradas neste relatório, realizando-se o adequado estudo da demanda previamente à deflagração do certame e o adequado parcelamento do objeto licitado.
- O encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, para manifestação conclusiva.

11. Após, o Ministério Público de Contas apresentou parecer (peça 59) no qual assim opinou:



- a) **pela procedência parcial da denúncia** em razão da constatação das seguintes graves irregularidades no Pregão Presencial n. 002/2023, Processo Licitatório n. 015/2023, deflagrado pela AMESP:
- a.1) ausência de estudo de demanda, ofensa ao art. 15, §7º, II, da Lei Federal n. 8.666/1993;
 - a.2) ausência de parcelamento do objeto, ofensa ao art. 23, §1º, da Lei Federal n. 8.666/1993;
- b) **seja aplicada multa**, com fulcro no art. 83, inciso I c/c art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, **a Moacir Franco, diretor executivo da AMESP, subscritor da solicitação de contratação e do termo de referência** do Pregão Presencial n. 002/2023 (peça, p. 02/73), **em razão das irregularidades acima descritas na alínea “a”**;
- c) **seja determinado à AMESP, que promova a anulação do Pregão Presencial n. 002/2023, Processo Licitatório n. 015/2023** e encaminhe ao Tribunal de Contas de Minas Gerais cópia da publicação do ato de anulação, com fulcro no art. 76, XVI, da Constituição do Estado de Minas Gerais e no art. 64, IV, da Lei Complementar n. 102/08.

12. Em seguida, o conselheiro relator determinou remessa dos autos para nova análise da unidade técnica e do Ministério Público de Contas em razão da decisão proferida pelo Tribunal Pleno no Agravo n. 1.144.895, que reformou a decisão cautelar e autorizou o prosseguimento do certame promovido pela AMESP. (peça 60)

13. A unidade técnica, então, efetuou análise (peça 61) que ratificou as irregularidades apontadas em seu reexame juntado na peça 57 e substituiu a sugestão de expedição de recomendação pela sugestão de aplicação de multa aos responsáveis.

14. Posteriormente, retornaram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação.

15. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

16. O Ministério Público de Contas, no mesmo sentido da unidade técnica, entende que a revogação da cautelar de suspensão do certame, decisão proferida no Agravo n. 1.144.895, não tem o condão de alterar o entendimento já manifestado no parecer ministerial juntado na peça 59.

17. Pelo contrário, as razões bem lançadas no voto proferido pelo conselheiro Wanderley Ávila, relator do referido agravo, demonstram que a ausência de parcelamento do objeto no certame ora examinado é irregular e efetivamente restringiu a competitividade no certame.



18. Conforme demonstra a ata da sessão pública do pregão (peça 27, p. 66/68), apenas 3 (três) empresas ofertaram propostas, sendo uma destas desclassificada por não ter apresentado 3 (três) itens – entre todos os 145 (cento e quarenta e cinco) itens que compuseram o lote único – em desacordo com o descritivo contido no termo de referência.

19. Ou seja, apenas duas empresas efetivamente participaram de certame cujo menor preço global ofertado foi R\$ 73.007.875,05 (setenta e três milhões, sete mil oitocentos e setenta e cinco reais e cinco centavos).

20. Merece transcrição o seguinte trecho do voto proferido pelo conselheiro relator do Agravo n 1.144.895, por analisar minuciosamente os atos praticados no certame e demonstrar de forma concreta os efeitos nocivos para a administração advindos do não parcelamento do objeto:

(...) Verifica-se que a adjudicação por item é regra, sendo medida excepcional a adoção do preço global por lote único. Ressalto que esta orientação ganha especial relevância quando se trata de Registro de Preços, tendo em vista que a contratação dos itens, conforme dito alhures, será realizada de modo individualizado, atendendo as necessidades de cada município consorciado.

Apesar de a referida súmula referir-se a “item”, é admitido o desmembramento do objeto em lotes, isto é, “unidades autônomas”. No presente caso, há vários itens presentes no Anexo II do edital do certame (fls. 325/379 da peça n. 2 do SGAP) que guardam similaridades entre si, como, por exemplo, as confecções (itens 3, 42, 44 a 49, 51, entre outros), e os calçados (itens 52, 53 e 110), facilitando a participação de empresas que atendem a ramos específicos de mercado. Assim, o objeto do Pregão Presencial n. 02/2023 não necessariamente deveria ser dividido em 145 itens, mas poderia ser aglutinado em lotes menores, desde que preservada a vantajosidade à Administração e a economia de escala. Entendo, ainda, que a divisão do objeto em lotes teria o potencial de aumentar a competitividade do certame e de diminuir os impactos à Administração relativamente a gestão contratual.

Outro argumento explicitado pela empresa WR Distribuidora e Industria Textil Ltda. contrário à divisão do objeto licitado em itens e lotes é a perda da economia de escala. Entretanto, novamente a alegação não foi devidamente atestada, baseando-se apenas em suposições econômicas.

No caso concreto, nota-se que a proposta vencedora apresentou valores acima do estimado para alguns itens do certame. A título de comparação, ilustrei no quadro abaixo os valores de referência, os ofertados pelas empresas licitantes e a proposta vencedora. Registra-se que todos os valores foram extraídos da peça n. 2 do SGAP.

Importante frisar que o Consórcio AMESP indicou equivocadamente R\$ 87,79 como sendo o valor de referência do item 24 (pág. n. 239 da peça n. 2 do SGAP). Ocorre que os valores de referência foram estabelecidos por meio da média ponderada dos preços enviados por três empresas. Relativamente ao item 24, os preços orçados foram: R\$ 169,04 (WR Distribuidora e Produtos Ltda.), R\$ 215,09 (AR3 Sports Ltda.) e R\$ 179,24 (Fortumel Comércio de Produtos Ltda.). Logo, o valor de referência correto do item 24 é R\$ 187,79.



Itens	Valor de Referência (fls. 225 a 287)	Esporte Vale – Comercial de Artigos Esportivos Ltda. (fls. 531 a 553)	Educando Comércio de Artigos Pedagógicos Ltda. (fls. 556 a 567)	WR Distribuidora e Indústria Textil Ltda. – Proposta vencedora (fls. 668 a 693)
24	R\$ 187,79	R\$ 159,90	R\$ 145,00	R\$ 151,48
137	R\$ 2.397,43	R\$ 2.330,00	R\$ 3.980,00	R\$ 3.316,29
139	R\$ 2.181,71	R\$ 2.300,00	R\$ 1.850,00	R\$ 2.796,50
144	R\$ 511,31	R\$ 449,90	R\$ 200,00	R\$ 717,31

Em análise perfunctória, é possível aferir que existiram propostas mais vantajosas do que a vencedora para os itens em destaque, inclusive os valores unitários de referência estão bem abaixo do ofertado pela Agravante relativamente aos itens especificados.

Considerando o exposto acima, a empresa WR Distribuidora e Indústria Textil Ltda. apresentou requerimento à AMESP para promover a redução dos valores dos itens 137, 139 e 144 do Pregão Presencial n. 02/2023. Concordando com a requisição, o Consórcio realizou o 1º Termo de Alteração Contratual – Redução de Preços (peça n. 9 do SGAP), por meio do qual formalizou-se a alteração dos preços dos itens mencionados. Dessa forma, os valores ofertados pela empresa vencedora passaram a ser menores que os preços de referência estabelecidos no certame, conforme explicitado abaixo:

Itens	Valor de Referência	WR Distribuidora e Indústria Textil Ltda. – Aditamento à ata (peça n. 9 do SGAP)	Menores preços ofertados
24	R\$ 187,79	R\$ 151,48	R\$ 145,00 (Educando)
137	R\$ 2.397,43	R\$ 2.253,71	R\$ 2.253,71 (WR)
139	R\$ 2.181,71	R\$ 1.936,23	R\$ 1.850,00 (Educando)
144	R\$ 511,31	R\$ 460,26	R\$ 200,00 (Educando)

Contudo, mesmo com a redução realizada pela Agravante, percebe-se que a empresa Educando Comércio de Artigos Pedagógicos Ltda. ofertou valores menores relativamente aos itens 24, 139 e 144. Assim, mantenho o entendimento de que a divisão do objeto da licitação teria o potencial de assegurar a adjudicação ao menor valor unitário ofertado, não se restringindo apenas a proposta de uma licitante única.

Intentando a preservação da Administração Pública nesses casos, o Tribunal de Contas da União já firmou o seguinte entendimento:

Nas licitações por lote para registro de preços, mediante adjudicação por menor preço global do lote, deve-se vedar a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço. [Acórdão 3081/2016 – Plenário, Representação, Relator Ministro Bruno Dantas, Sessão 30/11/2016.]

Válido reforçar, ainda, que a reunião de todos os itens em lote único, conforme esposado na decisão monocrática, favorece a concentração de mercado, além de contrariar os objetivos da Lei Complementar n. 123/2006, a qual visa fomentar as atividades de microempresas e empresas de pequeno porte e o mercado regional.



Observo, enfim, que os argumentos trazidos no presente tópico não foram suficientes para demonstrarem, em juízo perfunctório, que a adoção do critério de julgamento de menor preço global por lote único foi adequada e que houve efetiva competitividade e economicidade no certame. Assim, mantenho o entendimento de que a ausência de parcelamento do objeto no presente caso tem o potencial de contrariar os princípios da ampla concorrência e da economicidade, fato que evidencia a presença do *fumus boni iuris*.

21. Assim, o Ministério Público de Contas ratifica seu parecer já exarado, **pela procedência da denúncia e aplicação de multa ao responsável** em razão da constatação das seguintes graves irregularidades no Pregão Presencial n. 002/2023, Processo Licitatório n. 015/2023, deflagrado pela AMESP:

- ausência de estudo de demanda, ofensa ao art. 15, §7º, II, da Lei Federal n. 8.666/1993;

- ausência de parcelamento do objeto, ofensa ao art. 23, §1º, da Lei Federal n. 8.666/1993;

22. Por fim, ainda quanto à decisão proferida no Agravo n. 1.144.895, vale destacar que o voto divergente proferido pelo conselheiro substituto Telmo Passareli, cuja conclusão foi pela reforma da cautelar que determinou a suspensão do certame, utilizou, entre outros, o seguinte fundamento:

(...) Por outro lado, destaco que caberá aos entes consorciados, a partir de um juízo específico de vantajosidade, avaliar a pertinência ou não de se contratar o objeto licitado pela AMESP, nos preços registrados pela licitante vencedora, podendo, este Tribunal, uma vez demandado, fiscalizar a legitimidade e a economicidade das contratações eventualmente realizadas em decorrência da ata de registro de preços sob exame. (...)

23. Considerando a motivação adotada pelo Pleno desta Corte de Contas ao revogar, por maioria, a liminar que suspendeu cautelarmente o presente certame, no qual foi adjudicado à vencedora lote único, composto por 145 itens distintos, no valor aproximado de 70 milhões de reais, impõe-se que seja deflagrado **acompanhamento**, nos termos dos arts. 279 e 280 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para fiscalizar a legitimidade e economicidade das contratações realizadas em decorrência da ata de registro de preços sob exame, bem como fiscalizar as eventuais numerosas adesões facultadas por ata de registro de preços que abarca diversos itens com expressivos quantitativos unitários e elevado valor global.

CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas reitera seu parecer juntado na peça 59 e, com os acréscimos acima, OPINA:

a) pela procedência parcial da denúncia em razão da constatação das seguintes graves irregularidades no Pregão Presencial n. 002/2023, Processo Licitatório n. 015/2023, deflagrado pela AMESP:



- a.1) ausência de estudo de demanda, ofensa ao art. 15, §7º, II, da Lei Federal n. 8.666/1993;
- a.2) ausência de parcelamento do objeto, ofensa ao art. 23, §1º, da Lei Federal n. 8.666/1993;
- b) **seja aplicada multa**, com fulcro no art. 83, inciso I c/c art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, **a Moacir Franco, diretor executivo da AMESP, subscritor da solicitação de contratação e do termo de referência** do Pregão Presencial n. 002/2023 (peça, p. 02/73), **em razão das irregularidades acima descritas na alínea “a”**;
- c) **seja determinado à AMESP, que promova a anulação do Pregão Presencial n. 002/2023, Processo Licitatório n. 015/2023** e encaminhe ao Tribunal de Contas de Minas Gerais cópia da publicação do ato de anulação, com fulcro no art. 76, XVI, da Constituição do Estado de Minas Gerais e no art. 64, IV, da Lei Complementar n. 102/08;

25. Caso não seja anulado o certame, considerando a motivação exposta na decisão que revogou a cautelar de suspensão do certame; considerando o expressivo montante de recursos públicos em questão; considerando a ausência de parcelamento do objeto licitado; bem como, ainda, considerando a oportunidade desta Corte de Contas avaliar os efeitos concretos para a administração de contratações realizadas com amparo em certame realizado por consórcio de municípios nos moldes do pregão para registro de preços ora examinado, **o Ministério Público de Contas requer seja deflagrado acompanhamento, nos termos dos arts. 279 e 280 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para fiscalizar a legitimidade e economicidade das contratações realizadas em decorrência da ata de registro de preços sob exame, bem como fiscalizar as eventuais numerosas adesões facultadas por ata de registro de preços que abarca diversos itens com expressivos quantitativos unitários e elevado valor global.**

26. É o parecer.

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2023.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente)