



**Processo nº:** 1.171.106  
**Natureza:** Denúncia  
**Denunciante:** Roberto Carlos Ramos  
**Jurisdicionado:** Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CIDRUS

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Senhor Roberto Carlos Ramos, advogado, em face do Pregão Eletrônico nº 03/24 – Processo Administrativo nº 04/24, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CIDRUS, objetivando o registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de impressão, digitalização e reprodução de documentos, com gerenciamento e fornecimento de insumos, equipamentos (impressoras, multifuncionais e copiadoras), instalação, configuração e manutenção “on-site”, para atendimento aos municípios consorciados.

Protocolizada em 11/07/24, sob o nº 9000771500/2024, a denúncia foi autuada por despacho do conselheiro-presidente em 12/07/24 (peça nº 06) e, em 15/07/24, distribuída à minha relatoria (peça nº 07).

Narra o denunciante que o número de equipamentos estimados na contratação é de 4.770 (quatro mil setecentos e setenta) unidades. Contudo, sustenta que o edital é omissivo na quantidade de máquinas e na quantidade de impressões estimada para cada município.

Aduz que não houve a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) no certame, o qual constitui a primeira etapa do planejamento para uma contratação. Argumenta que (fl. 03, peça nº 01):

[...]

A elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória para toda contratação, pois a elaboração do termo de referência ou projeto básico é obrigatória independentemente da forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão

à ata de registro de preços e a elaboração do TR ou PB ocorre a partir dos estudos técnicos preliminares.

Contratação sem realização de estudos técnicos preliminares, leva à contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da administração, com conseqüente desperdício de recursos públicos; ou levando à impossibilidade de contratar, com conseqüente não atendimento da necessidade que originou a contratação ou levando à especificações indevidamente restritivas, com conseqüente diminuição da competição e aumento indevido do custo da contratação.

Não havendo um estudo técnico preliminar para definir um quantitativo por cidades, de equipamentos e número de impressões, o valor estimado da contratação pode ser muito superior ao necessário.

Por fim, ante às irregularidades apontadas, requerer a concessão de medida cautelar para a suspensão do certame.

É o relatório, no essencial.

No que se refere aos quantitativos estabelecidos pelo instrumento convocatório, em análise ao Documento de Formalização da Demanda (DFD), a Senhora Delfina Resende Furtado, diretora executiva do consórcio, gestora responsável pela sua elaboração, indica as seguintes quantidades de equipamentos e serviços a serem contratados (fl. 07, peça nº 03):

TIPO	ESPECIFICAÇÃO	Quantidade de Equipamentos
I	Serviço de fornecimento de impressora Laser ou LED, Multifuncional em formato A4 monocromático de 50ppm , para 5.000 impressões mês.	3.400
II	Serviço de fornecimento de impressora Laser ou LED, Multifuncional em formato A4 policromático de 30 ppm, para 3.000 impressões mês.	800
III	Serviço de fornecimento de impressora a jato de tinta, Multifuncional em formato A4 monocromático de 46ppm , para 8.000 impressões mês.	50
IV	Serviço de fornecimento de equipamento de impressão térmica em largura A4.	100
V	Serviço de fornecimento de impressora Laser ou LED, Multifuncional em formato A3 monocromático de 35ppm , para 20.000 impressões mês.	400
VI	Serviço de fornecimento de equipamento de impressão, Plotter Multifuncional em formato A0, com de 36pol de largura, para impressão de 500 metro/ mês.	20

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANT. MILHEIRO
VII	Serviço de impressão, em impressora e multifuncional monocromática A4 tipo I e V sem fornecimento de papel, as impressões no formato A3 serão cobradas 2 vezes o formato A4.	200.000
VIII	Serviço de impressão, em impressora policromática A4 tipo II sem fornecimento de papel.	38.000
IX	Serviço de impressão, em impressora e multifuncional monocromática A4 tipo III sem fornecimento de papel.	750

  

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANT. MILHEIRO
X	Serviço de impressão em alto volume de 36 página A4, com miolo monocromático e capa policromático, encadernação, grampo, espiral e acabamento.	4.000
XI	Serviço de impressão em alto volume de 20 página A4, com miolo e capa policromático, encadernação, grampo, espiral e acabamento.	2.800

Entretanto, naquele documento, não há justificativa para os quantitativos demandados.

Em sede de ETP, a Senhora Delfina Resende Furtado, agora subscritora do estudo, no tópico relativo à estimativa do quantitativo necessário, assinala que se obteve os quantitativos a partir da análise de contratações anteriores similares, conferência física dos equipamentos e aquisição de novos equipamentos, arrolando a seguinte justificativa (fl. 20, peça nº 03):

Para efeitos de estimativa dos serviços a serem licitados, realizou-se levantamento de campo dos equipamentos já existentes no parque tecnológico dos entes consorciados, além de considerar o quantitativo de equipamentos destinado aos novos anexos.

Considera-se manutenção preventiva os procedimentos de manutenções mensais visando prevenir situações que possam gerar falhas ou defeitos em quaisquer equipamentos, incluindo a realização das tarefas constantes da rotina do PMOC – Plano de Manutenção, Operação e Controle. Aplicou-se sobre o quantitativo total de cada item nos lotes, a periodicidades das intervenções mínimas necessárias para atender os documentos normativos e legais que regem este tipo de serviço.

Considera-se manutenção corretiva aquela que visa reparar todos os defeitos, falhas ou irregularidades detectadas, restabelecendo o pleno funcionamento dos equipamentos, bem como a substituição de peças defeituosas ou faltantes. Para os serviços de manutenção preventiva aplicou-se sobre o quantitativo total de cada item nos lotes, a periodicidades das intervenções mínimas necessárias para

atender os documentos normativos e legais que norteiam este tipo de serviço.

Para os serviços de manutenção corretiva, considerando sua casualidade, sendo assim de natureza imprevisível, para fins estimativos definiu-se um percentual a ser aplicado no quantitativo de cada item considerando o fator de utilização destes serviços em contratações anteriores dos entes consorciados.

Para o quantitativo de peças a serem fornecidas, considerando sua casualidade, sendo assim de natureza imprevisível, para fins estimativos e não exaustivos, definiu-se um percentual a ser aplicado no quantitativo de cada item, de acordo com a sua respectiva capacidade e modelo, considerando o fator de utilização destas peças em contratações anteriores dos entes consorciados.

Outrossim, instado a se manifestar sobre o tema em sede de esclarecimentos e impugnações ao edital, o Senhor Guilherme Henrique Lamounier, pregoeiro, informa que:

**Decisão Administrativa – Impugnação ao Edital (peça nº 10)**

O dimensionamento do quantitativo a ser entregue igualmente compõe a fase interna da licitação e será disponibilizado na medida das demandas pelos municípios contratantes, na fase contratual.

Em análise à petição inicial, narra o denunciante, *en passant*, em contextualização às características do certame em análise, que “a empresa detentora da ata fica obrigada a pagar ao CIDRUS, o percentual de 1% (um por cento) sobre os valores aderidos a título de taxa de tarifa administrativa de serviço no âmbito do consórcio intermunicipal de desenvolvimento rural sustentável – CIDRUS” (fl. 02, peça nº 01).

Quanto ao tema, destaca-se o disposto no instrumento convocatório:

**Termo dos Atos Preparatórios do Processo de Contratação**

**Dos Órgãos Não Participantes do Registro de Preços**

Conforme preconizado é permitido ao órgão gerenciador da Ata autorizar a adesão de órgãos e entidades não participantes do Registro de Preços, sejam elas do próprio Município ou de outros entes federativos, na forma do art. 86, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

A adesão somente será liberada após o pagamento da Taxa de Adesão prevista na Resolução 001/2024 do Consórcio pela empresa detentora da ata.

#### **Anexo I – Termo de Referência**

1.7.A adesão somente será liberada após o pagamento da Taxa de Adesão prevista na Resolução 003 /2024 do Consórcio pela empresa detentora da ata no valor de 1% (Um por cento) de cada adesão, se atentando que os valores não poderão ser cobrados dos municípios que compõem o Cidrúrus, conforme determina a resolução citada.

1.8.A liberação de adesão somente será feita após o pagamento da taxa de administração pela empresa detentora da ata.

2.10 A empresa detentora da ata fica obrigada a pagar ao CIDRUS, o percentual de 1% (um por cento) sobre os valores aderidos a título de taxa de tarifa administrativa de serviço no âmbito do consórcio intermunicipal de desenvolvimento rural sustentável – CIDRUS, nos termos do §1º do artigo 1º da Resolução número 003/2024 deste Consórcio, o qual deverá ser pago como condição de liberação da adesão, lembrando que a taxa não será cobrada dos entes consorciados, nos termos do §3º do artigo 1º da referida norma.

#### **Anexo III – Minuta do Contrato Administrativo**

##### **5. CLÁUSULA QUINTA - PREÇO**

5.2. No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

Ao que se observa, o consórcio estabeleceu regramento quanto à adesão à ata a ser firmada: impôs-se, enquanto requisito e pressuposto de eficácia da própria adesão, a cobrança de taxa administrativa àquelas empresas vencedoras do certame para que procedam ao fornecimento daqueles quantitativos registrados em ata a outros entes não consorciados.

Em sede de decisão administrativa em impugnação ao instrumento convocatório, os agentes públicos informam que a questionada taxa de adesão seria para financiar a atividade administrativa do próprio consórcio. Destaca-se (f. 02, peça nº 10):

Com relação a taxa de adesão, observa-se que a licitação busca priorizar os entes consorciados e que com relação a estes nada seria

cobrado. A questão foi regulamentada por resolução e visa suprir o consórcio de um corpo técnico e estrutural decente para continuar servindo os entes, inclusive, aqueles não consorciados, dado que com a estruturação da nova lei, os custos, principalmente com material humano dispararam, sendo antes uma forma de sobrevivência, dado o alto custo para realização de licitações.

Em análise perfunctória ao tema, conforme se verifica dos itens destacados supra, a cobrança da referida taxa **transborda para os mais diversos quadrantes do procedimento licitatório**, como, a título meramente exemplificativo, à **formação de preços** dos bens e serviços a serem contratados, tanto para os consorciados, quanto para os não consorciados, bem como à própria **competitividade do certame**, visto que para viabilizar o fornecimento a eventuais entes que adiram à ata de registro de preços a potencial vencedora do certame deverá arcar de 1% (um por cento) do valor a ser fornecido. Com efeito, em cômputo à legislação de regência, neste juízo preliminar, autorização legal para tanto.

Ademais, em pesquisa junto ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP deste Tribunal de Contas identifiquei a existência da Denúncia nº 1.126.985, de relatoria do Conselheiro em Exercício Telmo Passareli, em que a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, Unidade Técnica competente, manifesta-se quanto à regularidade de idêntica cobrança de taxa de administração. Naqueles autos, a Unidade Técnica concluiu pela ilegalidade da cobrança, entendimento este ratificado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC). Destaca-se da análise expressa pela Unidade Técnica (peça nº 07, Denúncia nº 1.126.985) o seguinte:

#### **ANÁLISE**

A priori, antes de adentrar no argumento sustentado pelo denunciante, é pertinente elencar algumas considerações a respeito do Sistema de Registro de Preços (SRP), posto a temática discutida nesta denúncia.

Analisando as contribuições acadêmicas a respeito da matéria, Joel de Menezes Niebuhr conceitua registro de preços como “instrumento por meio do qual o selecionado em processo de licitação ou

contratação direta assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer o objeto licitado de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade e do prazo prefixados no edital.<sup>1</sup>” À luz disso, tem-se que o SRP não é modalidade de licitação, mas sim procedimento licitatório auxiliar, no qual o licitante vencedor da disputa (concorrência tipo menor preço ou pregão) assina Ata de Registro de Preços com a Administração Pública se comprometendo a fornecer os produtos listados no preço oferecido na licitação, e da mesma forma a Administração Pública fica obrigada a receber o que solicitou e a pagar pelo bem - isto quando assinado contrato. Contudo, em relação ao contrato, é importante mencionar que a Administração não se obriga a contratar quando há a assinatura da Ata de Registro de Preços (ARP). Ela “contrata se quiser, quando quiser, e na quantidade que quiser” (NIEBUHR, 2022, p. 868).

Nesse sentido, Joel de Menezes (2022, p.867) tem razão ao dizer que o Sistema de Registro de Preços foge à normalidade da sistemática de licitação, visto que nessa lógica ao licitante assinar a ARP, esta fica disponível para que a Administração Pública celebre com ele diversos contratos a depender da sua necessidade de aquisição dos bens registrados, e com o preço já acordado. De acordo com as lições de Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Limas Oliveira e Tatiana Camarão (2022, p.206), percebe-se uma grande quantidade de benefícios para a Administração com o SRP: “desnecessidade de indicação de recursos orçamentários; contratação de objetos de difícil previsibilidade; diminuição com despesas de estrutura adequada para o armazenamento e a estocagem dos objetos; redução de pagamento de seguro; diminuição do desperdício de material; ganho de economia de escala com demandas agregadas; racionalização de despesas com a padronização das contratações; redução do número de licitações e, por conseguinte, diminuição de custos transacionais; agilidade na contratação por meio de sistema de compras *just in time*.<sup>2</sup>”

É importante mencionar, também, as desvantagens do SRP<sup>3</sup> elencadas por aqueles que tem resistido a implantação do método, mencionadas pelo professor J.U.Jacoby Fernandes em livro sobre o tema: 1) Complexidade da concorrência; 2) A necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas 3) A impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos 4)A facilidade na formação

---

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Registro de preços. In: NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo: Coleção Fórum Menezes Niebuhr. Belo Horizonte: Fórum, 2022. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1250/4580/34585>. Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>2</sup> FORTINI, Cristiana ; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana . *Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4368>. Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>3</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico*. 6.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1646>. Acesso em: 17 nov. 2022.

de cartéis. Examina-se então que a Administração pública tem gastos com o processo de Sistema de Registro de Preços, uma vez que na condição de órgão gerenciador da ata, de acordo com o art.3º, §2º, do Decreto nº 3.931/01, cabe a ela a prática de todos os atos de controle e de administração, envolvendo assim, gasto com pessoal.

Pensando-se sob esse ponto de vista, poder-se-ia cogitar a possibilidade de a Administração Pública efetuar cobrança aos interessados em aderir à ata de registro de preço, a fim de abonar os gastos estruturais que ela possui com o controle da ata. Contudo, não se pode olvidar que a Administração Pública deve agir de acordo com o princípio da legalidade.

Analisando os dispositivos legais que disciplinam o Sistema de Registro de Preços tanto na esfera federal, como estadual e municipal (Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21; Decreto nº 7.982/12), verifica-se que a lei nada dispõe sobre a permissividade bem como a proibição de que o Órgão Público cobre certo percentual aos entes que queiram pegar “carona” na ARP. Igualmente, em pesquisa jurisprudencial, nenhuma decisão foi encontrada a respeito do tema. Isto posto, a Administração Pública deve-se orientar pelo princípio da legalidade com vista a ter a sua conduta enquadrada dentro dos parâmetros constitucionais.

Segundo o Princípio da legalidade, a Administração Pública só está autorizada a fazer o que a lei permite, e o particular, nessa relação, pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Para José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup> (2018, p. 75-76), o postulado de que a atividade administrativa deve ser autorizada por lei, “tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja o Estado deve respeitar as próprias leis que edita”. Diante disso, entende-se que os Órgãos que promovem procedimento de Registro de Preço, devem, a rigor, agir de acordo com a letra da lei, quando na hipótese de “carona”. Ou seja, permitir a adesão de outras entidades à ata de registro de preços, quando eles preencherem os requisitos estipulados legalmente.

Assim, com muita razão, não há espaço para que a Administração Pública objetive auferir lucro com a prática comumente chamada “carona”, que por meio de “cooperação” entre os entes da federação, busca a melhor opção (vantagem) para o Órgão Público. Há de se acrescentar também que a cobrança de percentual de 1% sobre o valor da adesão solicitada pelo “carona” não encontra suporte legal, implicando em violação ao Princípio da Legalidade, que dispõe que a Administração Pública só deve fazer o que está explícito em lei.

Portanto, frente aos pontos elencados, esta unidade técnica se manifesta pela procedência da denúncia.

---

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

### III-CONCLUSÃO

Por todo exposto, após análise da denúncia apresentada em face do edital do Pregão Eletrônico por Registro de Preços n. 4/2022, Processo Licitatório n. 24/2022, deflagrado pelo Consórcio Multifinalitário Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas, esta Unidade Técnica conclui pelo acolhimento do apontamento, tendo em vista que a cláusula presente no edital (11.8) fere o princípio da legalidade, ao se prever a cobrança de certo valor na prática das “caronas” na Ata de Registro de Preço, hipótese de arrecadação não prevista em lei, jurisprudência, ou doutrina, carecendo de maior discussão.

À vista da irregularidade da conduta, entende-se pela aplicação de multa, nos termos do caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008. (...)

Isso posto, à vista das razões acima apresentadas, determino à **Secretaria do Pleno** que intime, com urgência, por meio eletrônico, nos termos do inciso IV do §2º do art. 245 do Regimento Interno (Resolução nº 24/23), a Senhora Delfina Resende Furtado, Diretora Executiva do CIDRUS e subscritora do DFD, do ETP e do Anexo I – Termo de Referência, e o Senhor Guilherme Henrique Lamounier, pregoeiro e subscritor do edital, para que, no prazo de **03 (três) dias úteis**, manifestem sobre os apontamentos apresentados na inicial da denúncia, elucidando **i)** os quantitativos previstos no instrumento convocatório, com a apresentação dos dados relativos a contratações anteriores e às conferências aos equipamentos já existentes que fundamentaram a demanda expressa no DFD e a justificativa apresentada em sede de ETP, os quais lastrearam os quantitativos estabelecidos no instrumento convocatório; **ii)** o fundamento legal para a cobrança de taxa de administração das empresas detentoras da ata de registro de preço para fornecimento a eventuais municípios e entidades não consorciados que adiram à ata de registro de preços.

Na oportunidade, os gestores deverão indicar, se assim entenderem, as medidas que pretendem adotar para sanear os vícios apontados.

Com a intimação deverá ser garantido aos gestores o acesso ao inteiro teor dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Gabinete do Conselheiro Cláudio Couto Terrão*

Os agentes públicos deverão ser cientificados de que o não cumprimento da diligência ora determinada, no prazo fixado, poderá dar ensejo à aplicação de multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar Estadual nº 102/08 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

Manifestando-se os agentes públicos ou transcorrido o prazo *in albis*, retornem os autos conclusos, com a urgência que o caso requer, para apreciação da medida cautelar.

Belo Horizonte, 16 de julho de 2024.

Cláudio Couto Terrão  
Conselheiro Relator