



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 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, requer a concessão de medida cautelar para a suspensão do certame.

Recebidos os autos em meu gabinete, em análise à exordial e aos documentos acostados, não identifiquei, seja no Documento de Formalização da Demanda (DFD), seja no ETP, justificativa para os quantitativos demandados.

Paralelamente, tendo em vista as informações prestadas pelo denunciante, verifiquei previsão no instrumento convocatório de cobrança de taxa administrativa para adesão de entes não consorciados à ata de registro de preços (itens 1.7, 1.8 e 2.10 do Anexo I – Termo de Referência); contudo, sem localizar autorização legal para tanto.

Assim, determinei, em 16/07/24, a intimação da Senhora Delfina Resende Furtado, diretora Executiva do CIDRUS e subscritora do DFD, do ETP e do Anexo I – Termo de Referência, e do Senhor Guilherme Henrique Lamounier, pregoeiro e subscritor do edital, para que se manifestassem sobre os apontamentos apresentados na inicial da denúncia, esclarecendo **i)** os quantitativos previstos no instrumento convocatório, com a apresentação dos

dados relativos às 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 pretendessem aderir à ata de registro de preços (peça nº 20).

Devidamente intimados, os agentes públicos manifestaram-se em 23/07/24 (peça nº 29).

Sustentaram, inicialmente, que “houve a realização de estudo da demanda” (fl. 03, peça nº 29). Entretanto, ela não pôde ser precisamente especificada “porque os quantitativos de equipamentos identificados nos municípios participantes não se mostraram suficientes para afastar a queixa do desabastecimento e precariedade do serviço”, e “considerando se tratar de primeiro certame promovido para contratar solução completa de impressão e digitalização com gerenciamento e fornecimento de insumos, entendeu-se pela possibilidade de realizar o pregão eletrônico sob análise sem a indicação total dos equipamentos a serem adquiridos” (fls. 04 e 05, peça nº 29).

No que se refere à cobrança da taxa administrativa para adesão de entes não consorciados à ata de registro de preços, sustentaram tratar-se de serviço público específico e divisível prestado pelo consórcio ao carona, tendo lastro na Resolução nº 01/24 (fl. 06, peça nº 07).

É o relatório, no essencial.

Quanto à supracitada taxa administrativa, já havia deixado consignado em despacho (peça nº 20) que a sua cobrança **transborda diversos quadrantes do procedimento licitatório**, a exemplo da **formação de preços** dos bens e

serviços a serem contratados – tanto para os consorciados, quanto para os não consorciados – e da própria **competitividade do certame**, visto que para viabilizar o fornecimento a eventuais entes que pretendessem aderir à ata de registro de preços o gerenciador da ata poderia ter que arcar com um acréscimo de 1% (um por cento) sobre o montante a ser fornecido (que está servindo como base de cálculo da taxa), o que, a meu juízo, não encontra respaldo lógico.

Registrei, ainda, no âmbito deste Tribunal de Contas, 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 pela ilegalidade da cobrança, entendimento este ratificado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC).

Nesse ponto, à despeito do argumentado pelos gestores à peça nº 29, entendo que a Resolução nº 01/24, editada pelo consórcio, não é instrumento capaz de inovar na ordem jurídica instituindo taxa (tributo), com diversos defeitos sistêmicos, notadamente ao arrepio do sistema tributário de regência.

Logo, tendo em vista que os esclarecimentos prestados pela Administração ao longo do certame licitatório possuem natureza vinculante¹, não sendo possível admitir interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório, entendo que a diretora Executiva do CIDRUS e o pregoeiro devem adotar medidas necessárias para a correção dos itens 1.7, 1.8 e 2.10 do Anexo I – Termo de Referência.

No que se refere à ausência de estimativas do quantitativo para a contratação, a Lei nº 14.133/21, em seu art. 5º, prescreve o planejamento como

¹ Acórdão 179/2021-TCU-Plenário; RMS n. 62.150/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/6/2021, DJe de 21/6/2021.

um dos princípios norteadores das contratações públicas. Logo, em decorrência dele, exige-se que os entes públicos, durante a fase interna dos procedimentos licitatórios, levantem o maior número possível de informações acerca da demanda a ser satisfeita e, por fim, da melhor solução para o seu adimplemento.

Nesse sentido, o ETP representa uma das fases do planejamento que objetiva a caracterização do interesse público envolvido e a sua melhor solução, bem como dá base à elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB).

É nessa fase que deve constar a estimativa da demanda para a contratação, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (art. 18, §1º, IV, da Lei nº 14.133/21).

Conforme explicitado no despacho constante à peça nº 20, a diretora executiva do consórcio indica expressamente 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

Em sede de ETP, 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. De sua argumentação destaca-se 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.

Instado a se manifestar sobre o tema, o Senhor Guilherme Henrique Lamounier, pregoeiro, informa, em sede de esclarecimentos e impugnações ao edital, que (peça nº 10):

Decisão Administrativa – Impugnação ao Edital

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.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) destaca-se, dentre outras características, pela sua utilidade quando:

- pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para o atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou programa de governo;
- pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública;
- 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.

Em revisão à legislação de regência, tem-se que o edital de licitação para registro de preços deverá dispor sobre a quantidade mínima a ser cotada, a qual poderá ser relativizada, dentre outros motivos, quando não houver registro de demandas anteriores.

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 conterà os seguintes elementos:

[...]

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;

[...]

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

[...]

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

[...]

3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no §3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

[...]

Ao que se observa, durante todo o procedimento licitatório os agentes públicos foram claros ao afirmar que os quantitativos indicados para o certame foram extraídos de estudos prévios de demandas dos municípios consorciados.

Contudo, contraditoriamente, informam que os quantitativos não seriam precisos por se tratar do primeiro certame promovido para contratar solução completa de impressão e digitalização com gerenciamento e fornecimento de insumos, o que os levou à realização do certame sem a indicação total dos equipamentos a serem adquiridos.

Com efeito, fato é que o instrumento convocatório **definiu quantitativos a serem fornecidos** e, face à documentação acostada nos autos, ainda que devidamente intimados, os agentes públicos não demonstraram que tais quantitativos estão lastreados em levantamentos mínimos anteriores, especialmente no ETP, em atenção ao art.18, §1º, IV c/c art. 82, II, ambos da Lei nº 14.133/21.

A ausência de uma estimativa mínima de quantidade na fase interna da licitação que ampare os quantitativos fixados no edital é um risco que pode gerar para a Administração desperdício de recursos financeiros, celebração de aditivos contratuais desnecessários, perda de economia de escala, utilização de orçamento superior ao previsto, aumento do custo final da contratação, etc.

Isso posto, no caso em exame, entendo presente a probabilidade do direito alegado pelo denunciante, uma vez que a ausência de estimativa mínima de quantidade na fase interna da licitação viola o art. 18, §1º, IV c/c art. 82, II, ambos da Lei nº 14.133/21.

Do mesmo modo, o perigo da demora também se faz presente diante da possibilidade de retomada, a qualquer momento, do procedimento licitatório



com a realização da sessão em 30/07/24².

Em face do exposto, com fulcro nos arts. 60 e 96, III, da Lei Orgânica e no art. 347, §2º, do Regimento Interno (Resolução nº 24/23), determino, *ad referendum* do Tribunal Pleno, a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico nº 03/24 – Processo Administrativo nº 04/24, na fase em que se encontra, devendo os responsáveis absterem-se de praticar qualquer ato, até pronunciamento definitivo do Tribunal acerca da matéria, sob pena de multa diária de R\$5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Encaminho os autos à **Secretaria do Pleno**, a fim de que promova, **com a urgência que o caso requer**, por meio eletrônico, nos termos do inciso IV do §2º do art. 245 do Regimento Interno (Resolução nº 24/23), a intimação da Senhora Delfina Resende Furtado, diretora executiva do CIDRUS e subscritora do DFD, do ETP e do TR, e o Senhor Guilherme Henrique Lamounier, pregoeiro e subscritor do edital, para que suspendam os procedimentos do Pregão Eletrônico nº 03/24 – Processo Administrativo nº 04/24 até ulterior deliberação deste Tribunal.

Os agentes públicos deverão comprovar, em forma documental, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, o cumprimento da medida cautelar, bem como deverão ser cientificados de que o não cumprimento da diligência ora determinada, no prazo fixado, poderá ensejar a aplicação de multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

² “A SESSÃO REALIZADA NO DIA 11/07/2024 FOI ANULADA CONFORME DESPACHO JUNTADO AO PROCESSO. ASSIM INFORMO AOS LICITANTES QUE PARTICIPARAM DA SESSÃO ANTERIOR, QUE OCORRERÁ UMA NOVA SESSÃO NO DIA 30/07/2024”. Disponível em: https://www.portaldelicitacoescidrus.com.br/home.jsf;jsessionid=d6Tixt7Iz0xE_iZpB2pQsKSPu0EpNt-Ih56k4uDX.ip-172-31-23-175?windowId=99a



Intime-se o Senhor Roberto Carlos Ramos, denunciante, sobre o teor desta decisão.

Após, adotem-se as medidas com vistas à apreciação da medida cautelar pelo Colegiado, para referendo, nos termos do art. 347, §2º, do Regimento Interno.

Por fim, determino à Secretaria do Pleno que promova a juntada aos autos da procuração protocolizada sob o nº 9000821500/2024, bem como do expediente que a acompanha.

Determino, ainda, o cadastramento, no Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP), dos procuradores indicados no instrumento de procuração, uma vez que a outorgante, Delfina Resende Furtado, é parte no processo, consoante o disposto no §1º do art. 242 do Regimento Interno (Resolução nº 24/23), devendo todos os atos e publicações alusivos ao feito serem endereçados aos procuradores constituídos.

Cientifique-se a requerente, na pessoa de seus procuradores, por meio eletrônico, do inteiro teor desta decisão, informando-os, também, de que terão acesso permanente ao processo via sistema e-TCE, após efetuado o cadastramento no SGAP.

Cumprida as diligências ou transcorridos in albis o prazo, retornem os autos conclusos.

Belo Horizonte, 31 de julho de 2024.

Cláudio Couto Terrão
Conselheiro Relator