TRIBUNAL DE CONTAS
DFME/CFEL
Fls._____
MINAS GERAIS

Análise Inicial

Processo Principal nº: 1167323 - 2024

Processo Apenso nº: 1171062 - 2024

Natureza: Denúncia

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Data de Autuação: 09/05/2024 (principal) e 05/07/2024 (apenso)

1. Introdução

O presente relatório técnico diz respeito a duas Denúncias apresentadas em face do o Processo Licitatório nº. 005/2024 – Pregão Eletrônico nº. 005/2024, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Entorno de Salinas (CIMES), cujo objeto consiste no "registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de acervo bibliográfico para uso em unidades escolares".

Em 09/05/2024, a Denunciante **Sabrina Aparecida Santos Ferreira Shinya** apresentou documentação, por meio da qual apontou as seguintes irregularidades no Pregão:

a) Da incompatibilidade entre o critério de exclusividade de participação às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP);
b) Do prazo exíguo para a entrega dos produtos 15 (quinze) dias corridos.

Em razão das irregularidades apontadas, pugnou pela suspensão cautelar do certame e, no mérito, fosse determinada a retificação do Edital.

A documentação foi autuada como Denúncia sob o nº. 1167323 e distribuída à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, que, verificando que o certame se encontrava suspenso, determinou a intimação do Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, para que encaminhasse a esta Corte de Contas o inteiro teor das fases interna e externa do Processo Licitatório nº 005/2024; informasse o estágio do trâmite do certame e as eventuais medidas adotadas; e apresentasse as justificativas que entendesse necessárias (peça nº. 08, SGAP, Denúncia nº.1167323).

Devidamente intimado, o Responsável prestou esclarecimentos (peça nº. 23, SGAP, Denúncia nº.1167323) e apresentou documentos relativos ao procedimento licitatório (peças nº. 11/22 e 24, SGAP, Denúncia nº.1167323).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS
DFME/CFEL
Fls._____
MINAS GERAIS

Em seguida, o Conselheiro Relator proferiu novo despacho, em sede do qual verificou que o Responsável deixou de juntar aos autos as cópias das fases interna e externa do certame (peça nº. 26, SGAP).

Na oportunidade, o Relator informou que a Denunciante apresentou nova documentação (peças nº. 27-31, SGAP, Denúncia nº.1167323), por meio da qual realizou aditamento à Denúncia e informou que o Edital havia sido republicado em 10/05/2024. Alegou, nesse sentido, que a nova versão do Edital deixou de constar o critério da exclusividade de participação às MEs e EPPs, mas manteve o prazo exíguo para a entrega dos produtos. Asseverou, ainda, que o Edital não indicou o rol dos potenciais municípios contratantes, o que prejudicaria o planejamento das licitantes; e que não foi respeitado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para republicação do certame, conforme determina o art. 55, §1º, da Lei nº. 14.133/2021.

Em razão da omissão do Responsável, e dos novos argumentos da Denunciante, o Conselheiro Relator determinou a realização de nova intimação ao Presidente do CIMES, para que este encaminhasse o inteiro teor do Processo Licitatório nº. 005/2024, e prestasse esclarecimentos sobre os novos apontamentos apresentados.

Em cumprimento à intimação, o Responsável apresentou e as cópias dos documentos relativos ao Processo Licitatório (peças nº. 37-48, SGAP), e os esclarecimentos complementares (peça nº. 49, SGAP).

Paralelamente, no dia 05/07/2024, a Denunciante **A Página Distribuidora de Livros Ltda.** apresentou documentação, por meio da qual apontou as seguintes irregularidades, em face do mesmo certame:

1. Do vício quanto à competência do agente de contratação;
2. Da habilitação de empresa que não se enquadra como ME e EPP, para fins das prerrogativas da LC nº. 123/2006;
3. Da irregularidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante vencedora;
4. Da desclassificação indevida da licitante em razão de identificação;
5. Da inadequação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 16 da LRF.

Em razão das irregularidades apontadas, pugnou pela suspensão cautelar do certame e, no mérito, fosse determinada a nulidade do certame.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

A documentação foi autuada como Denúncia sob o nº. 1171062 e distribuída à relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, por dependência, em razão de conexão com a Denúncia nº 1167323. Os autos da nova Denúncia foram apensados aos autos da Denúncia principal.

O Conselheiro Relator, por meio de despacho proferido nos autos da Denúncia principal, determinou nova intimação do Responsável, para que se manifestasse sobre os apontamentos da nova Denúncia, bem como se manifestasse sobre a divergência contida nos itens 1.1 do Estudo Técnico Preliminar e 2.3 do Termo de Referência, referentes aos materiais que serão adquiridos (peça nº. 55, SGAP, Denúncia nº.1167323).

Devidamente intimado, o Responsável se manifestou à peça nº. 61, SGAP, dos autos da Denúncia nº. 1167323.

Em seguida, a Denunciante A Página Distribuidora de Livros se manifestou novamente nos autos, reiterando os pedidos realizados em sede da petição inicial (peça nº. 75, SGAP).

Por fim, vieram os autos a esta Unidade Técnica, para análise conjunta das Denúncias.

2. Análise dos Fatos Denunciados

2.1 Apontamento:

Da incompatibilidade entre o critério de exclusividade de participação às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) (Denúncia nº. 1167323).

Da habilitação de empresa que não se enquadra como ME e EPP, para fins das prerrogativas da LC nº. 123/2006 (Denúncia nº. 1171062).

2.1.1 Alegações das Denunciantes:

Em sede da Denúncia nº. 1167323, a Denunciante Sabrina Aparecida Santos Ferreira Shinya insurgiu-se contra o item 2.5 da versão original do Edital do Pregão Eletrônico nº. 005/2024, que previa que o certame se destinava exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte, em conformidade com a Lei Complementar Federal nº. 123/2006.

Afirmou, nesse sentido, que o Pregão teve valor estimado de R$30.000.000 (trinta milhões de reais), de forma que seria incabível a referida limitação.

Posteriormente, com a republicação do certame, a Denunciante afirmou estar superada a referida irregularidade.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Já a Denunciante A Página Distribuidora de Livros Ltda., por meio da inicial da Denúncia nº. 1167323, afirma que a empresa Editora Toque do Saber e Consultoria Ltda., vencedora do certame, foi devidamente enquadrada como empresa de pequeno porte, haja vista que a própria empresa apresentou notas fiscais de valor faturado total de R$11.929.560,00, de forma que foi superado o faturamento máximo anual de R$4.800.000,00. O não enquadramento da empresa também poderia ser comprovado por meio de consulta do CNPJ.

Afirma, nesse sentido, que a empresa não poderia ter sido habilitada no certame, que se destinava exclusivamente a ME e EPP.

2.1.2. Documentos e informações apresentados:

- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Original (peça nº. 02, SGAP, Denúncia nº 1167323);
- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Republicada (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº. 1171062);
- Ata da sessão pública – (peça nº. 11, SGAP)
- Documentos relativos às fases interna e externa do certame (peças nº. 37-48, SGAP)

2.1.3 Análise do apontamento:

A versão original do Edital do Eletrônico n°. 005/2024 previa a limitação do certame a Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP):

> 2 – OBJETO DA LICITAÇÃO:
>
> 2.5 O certame destina-se exclusivamente para MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 123/2006.

Em sede dos esclarecimentos prestados a este Tribunal de Contas (peça nº. 23, SGAP, Denúncia nº. 1167323), o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, afirmou que a referida cláusula foi suprimida da versão republicada do certame.

De fato, em consulta ao sítio eletrônico do Consórcio[1] e à Plataforma em que foi realizado o certame, "LicitaOn", verifica-se que a cláusula foi alterada:

> 2.5 O certame destina-se a todos os fornecedores interessado independente de sua classificação/porte. Porém será concedido o benefício para as MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENOPORTE, em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 123/2006.

[1] Disponível em: https://cimes.mg.gov.br/licitacao/ - Data da visita: 25/07/2024.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Pois bem. A Lei Complementar nº. 123/2006 assegura tratamento favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) quando participam de processos licitatórios de compras públicas, conforme previsões de seus art. 42 a 49. Tais previsões visam promover equidade, favorecendo a participação de ME e EPP nos certames públicos, em busca da ampliação da competitividade e da sustentabilidade.

Dentre os benefícios a elas garantidos estão: a) a possibilidade de participação exclusiva em licitações de valores de até R$ 80.000,00; b) a possibilidade de cota de até 25% do objeto de licitações em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível; c) a possibilidade de exigência de subcontratação de ME e EPP; d) a previsão de empate ficto; e) a simplificação das exigências de habilitação, facilitando a participação dessas empresas nas licitações.

No entanto, a Lei nº. 14.133/2021 prevê que, em determinadas situações, os benefícios previstos na Lei Complementar nº.123/2006 seriam inaplicáveis. É o que se extrai dos §§ 1º e 2º, do art. 4º da lei 14.133/21:

> Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da LC 123, de 14/12/06.
>
> § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:
>
> I. no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, **ao item** cujo **valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte**;
>
> II. no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às **licitações** cujo **valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.** (G.N.)
>
> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

Dessa forma, tratando-se de licitações para aquisição de bens ou serviços, o entendimento é de que os benefícios da LC nº. 123/2006 não serão aplicados para os "itens" cujo valor estimado seja superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte (R$4.800.000,00)[2].

[2] Nos termos do art. 3º da LC 123/2006:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

No caso analisado, tem-se registro de preços para futura aquisição de bens, com a previsão de apenas um "item", cujo valor estimado foi de R$30.000.000,00 (trinta milhões de reais). Estando, portanto, caracterizada a hipótese do art. 4º, §1º, I, da Lei de Licitações, entende-se que não são aplicáveis os benefícios da LC nº. 123/2006 ao certame em análise.

Dessa forma, a republicação do certame afastou a irregularidade apontada pela Denunciante Sabrina Aparecida Santos Ferreira (Denúncia nº. 1167323), uma vez que o certame foi realizado com ampla concorrência.

De igual modo, também não há irregularidade quanto a habilitação da empresa Editora Toque do Saber e Consultoria Ltda., vencedora do certame, restando superadas as alegações da Denunciante A Página Distribuidora de Livros Ltda. (Denúncia nº. 1171062).

Ressalta-se, por outro lado, que a nova versão do Edital previu que "será concedido benefício para as microempresas e empresas de pequeno porte, em conformidade com a Lei Complementar nº. 123/2006", mesmo estando o certame acima do limite de R$ 4.800.000,00, de forma contrária ao que determina a Lei nº. 14.133/2021. Entretanto, em análise ao procedimento licitatório, verifica-se que, na prática, não houve diferenciação entre as empresas participantes, razão pela qual não há que se falar em prejuízo.

Isto posto, esta Unidade Técnica se manifestas pela **improcedência** de ambas as Denúncias, quanto aos apontamentos referentes aos benefícios a Lei Complementar nº. 123/2006.

2.1.4 Conclusão:

Pela improcedência dos apontamentos.

2.1.5 Critérios utilizados na análise:

- Lei Complementar nº. 123/06, art. 42 a 49 e art. 3º, II;
- Lei Federal nº. 14.133/2021, art. 4º, §1º e 2º.

2.2 Apontamento:

---

que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Do prazo exíguo para a entrega dos produtos 15 (quinze) dias corridos (Denúncia nº. 1167323).

2.2.1 Alegações das Denunciantes:

Em sede da Denúncia nº. 1167323, a Denunciante Sabrina Aparecida Santos Ferreira Shinya insurgiu-se contra o item 3.8 do Edital do pregão Eletrônico nº 005/2024, que prevê o prazo de 15 (quinze) dias corridos para a entrega dos produtos, contados da ordem de compra.

Afirma, nesse sentido, que "o prazo de entrega é demasiadamente curto, haja vista as dimensões do Brasil e todos os trâmites de fabricação do material e logística de envio, praticamente impossível que algum licitante consiga produzir todos os possíveis 30 milhões de livros requeridos pelo Consórcio e enviar para os Municípios Consorciados e com uma qualidade minimamente satisfatória".

2.2.2. Documentos e informações apresentados:

- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Original (peça nº. 02, SGAP, Denúncia nº 1167323);
- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Republicada (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº. 1171062);
- Ata da sessão pública – (peça nº. 11, SGAP);
- Documentos relativos às fases interna e externa do certame (peças nº. 37-48, SGAP).

2.2.3 Análise do apontamento:

O prazo de entrega dos produtos foi previsto no item 3.8 do Edital do Eletrônico n°. 005/2024:

> 3. DO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DA PROPOSTA
>
> 3.8. Os produtos deverão ser entregues com todos os tributos, encargos sociais e quaisquer outras despesas que componham ou incidam no preço proposto, no prazo máximo de até 15 (quinze) dias corridos, após a entrega da Ordem de Compra.

Em sede dos esclarecimentos prestados a este Tribunal de Contas (peça nº. 23, SGAP, Denúncia nº. 1167323), o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, afirmou que o prazo de entrega seria usual em licitações de mesmo porte. Apresentou, nesse sentido, Editais de compras de livros publicados pelos Consórcios CIMVA e CIMAG, que trouxeram prazos de entrega de 15 (quinze) e 20 (vinte) dias corridos, respectivamente.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Afirmou, ainda, que como se tem apenas um fornecedor para atender a demanda dos municípios consorciados, "presume-se que o mesmo já possua estoque para atender mesmo que parcialmente a demanda momentânea".

Asseverou, por fim, que 07 (sete) empresas acessaram o Edital retificado e participaram do Pregão Eletrônico, apresentando suas propostas, sem que nenhuma outra questionasse o prazo de entrega.

A fixação de prazos para entrega de produtos se encontra no âmbito de discricionariedade da Administração Pública, cabendo ao gestor público estabelecê-los de modo que melhor atenda às suas necessidades. Nesse sentido já entendeu esta Tribunal de Contas:

> DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. PRAZO EXÍGUO PARA ENTREGA. KITS ESCOLARES. REGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. Compete à Administração Pública, em cada caso, sob juízo de discricionariedade, a prerrogativa de estabelecer o prazo para a entrega do objeto licitado, considerando a ampla competitividade do certame. (DENÚNCIA n. 1141432. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 26/09/2023. Disponibilizada no DOC do dia 05/10/2023. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA) (G.N.)
>
> ***
>
> DENÚNCIAS. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DE ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS OFICIAIS. CARTÕES MAGNÉTICOS. IRREGULARIDADES. PRAZO EXÍGUO PARA INÍCIO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. VEDAÇÃO À TAXA DE ADMINISTRAÇÃO ZERADA OU NEGATIVA. COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. INOBSERVÂNCIA DE CRITÉRIOS DE DESEMPATE. APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 2006. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. 1. É inerente à atuação discricionária do agente público a fixação do prazo para a entrega dos produtos licitados, de maneira a assegurar a adequada satisfação do objetivo perseguido pelo órgão licitante. Isso porque deve a Administração agir visando ao cumprimento, com presteza e agilidade, das demandas advindas dos diversos setores e unidades administrativas. (DENÚNCIA n. 958973. Rel. CONS. WANDERLEY ÁVILA. Sessão do dia 18/12/2019. Disponibilizada no DOC do dia 06/02/2020. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA) (G.N.)

O mérito da decisão administrativa, no entanto, não deve exorbitar a margem de liberdade consignada em lei. Além disso, as exigências devem sempre guardar uma relação de proporcionalidade e necessidade, com vistas ao atingimento do interesse público.

In casu, tem-se o prazo de 15 (quinze) dias corridos para a entrega de livros nacionais e estrangeiros, didáticos e paradidáticos, voltados para bibliotecas, laboratórios ou usuários individuais.

Ocorre que, no modelo de contratação adotado, o Edital apenas especificou as áreas temáticas a que se referem os acervos bibliográficos, sem especificar quais obras que serão adquiridas, as

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Editoras responsáveis por sua publicação e, sequer, os órgãos ou entidades a que se destinarão as obras. O Termo de Referência, Anexo I do Edital, trouxe apenas as seguintes informações:

> 2. JUSTIFICATIVA
>
> 2.1. A presente licitação tem como objetivo Aquisição de acervo bibliográfico constituído por uma variedade de livros nacionais e estrangeiros, didáticos e paradidáticos, voltados para bibliotecas, laboratórios e/ou individualmente por usuário, composto para uso integrado formando uma unidade, com gestão de acesso e leitura de cada obra, com o intuito de auxiliar no desenvolvimento das atividades pedagógicas abrangendo as áreas e subáreas de conhecimento, conforme condições estabelecidas.
>
> (...)
>
> 2.5. As áreas e subáreas de abrangência dos acervos bibliográficos são:
>
> 2.5.1. CIÊNCIAS DA SAÚDE: Medicina – Odontologia – Enfermagem - Educação Física – Farmácia - Saúde Coletiva – Biotecnologia.
>
> 2.5.2. CIÊNCIAS SOCIAIS: Administração – Arqueologia - Ciências Contábeis - Ciências Econômicas - Ciências Militares e Segurança Pública – Direito - Segurança Pública e do Cidadão, Gestão Pública.
>
> 2.5.3. ARTES E TURISMO: Dança Música - Canto Música - Instrumento Música - Regência Música Popular - Instrumento Teatro – Turismo.
>
> 2.5.4. EDUCAÇÃO: Ciências Biológicas Ciências da Religião - 1ª Licenciatura Geografia História - 2ª Licenciatura Letras - Língua Portuguesa - Matemática - Pedagogia - Licenciatura Intercultural Indígena, Livro Paradidático que verse sobre a temática de combate às drogas, violência e bullying.
>
> 2.5.5. TECNOLOGIA, EXATAS, ENGENHARIA E AGRÁRIA: Jogos Digitais - Tecnologia Eletrotécnica - Tecnologia da Madeira - Tecnologia em Agrimensura - Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas - Tecnologia em Automação Industrial - Tecnologia em Eletrônica - Tecnologia em Manutenção Mecânica - Tecnologia em Processamento de Dados - Física Licenciatura em Computação - Licenciatura em Computação Química - Engenharia Civil - Engenharia Eletrônica - Engenharia Elétrica - Engenharia Mecatrônica - Engenharia Mecânica - Engenharia Naval - Engenharia Química - Engenharia de Computação - Engenharia de Controle e Automação - Engenharia de Materiais - Engenharia de Produção - Meteorologia - Sistemas de Informação
>
> 2.5.6. MUNICÍPIOS: Agroecologia - Alimentos - Gestão Comercial - Logística - Petróleo e Gás - Produção Pesqueira - Tecnologia em Construção Naval - Ciências Biológicas - Educação Física - Letras - Língua Portuguesa - Licenciatura em Computação -Matemática - Pedagogia – Licenciatura Intercultural Indígena - Ciências Econômicas - Direito - Engenharia Florestal

Nesse ponto, esta Unidade Técnica realizou pesquisa de outros certames que adotaram modelo de contratação semelhante, em que se almeja a compra de livros sem a indicação prévia das obras. Verificamos, nesse sentido, que o modelo de contratação adotado é comumente utilizado em Universidades Públicas e outros órgãos que possuam bibliotecas. Entretanto, em todos os casos encontrados, os prazos de entrega dos produtos foram superiores aos previstos no certame em análise:

- O **Pregão Eletrônico nº. 003/2021,** realizado pela **Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB),** cujo valor estimado foi de R$2.054.673,20, teve como objeto a

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

aquisição de material bibliográfico de origem nacional, divido entre as áreas de conhecimento, e de origem estrangeira, previu prazo de entrega de 30 (trinta) dias;

- O **Pregão Eletrônico nº. 014/2023**, realizado pelo **Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região**, teve como objeto a contratação da aquisição de material bibliográfico (livros em geral), publicados em língua portuguesa ou estrangeira, dentro e fora do Brasil, previu prazo de entrega de 30 (trinta) dias para livros nacionais e 45 (quarenta e cinco) dias para livros estrangeiros;
- O **Pregão Eletrônico nº. 90018/2024**, realizado pelo **Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais**, cujo valor estimado foi de R$ 25.000,00, teve como objeto o registro de preços para aquisições de livros, previu prazo de 20 (vinte) dias úteis para a entrega dos livros;

Verificamos, ainda, que os referidos certames trouxeram mais informações sobre o objeto, como as Editoras responsáveis pela publicação dos livros, locais de entrega, quantitativo máximo de obras de acordo com a área temática, etc. A ausência dessas informações traz maior subjetividade ao certame, e torna inviável a garantia de que as obras poderão ser entregues no prazo previsto no Edital.

Ao contrário do que afirmou o Responsável, não há como se exigir que a futura contratada possua estoques das obras adquiridas, se as empresas não sabem sequer quais seriam as obras.

Isto posto, entende esta Unidade Técnica que razão assiste à Denunciante pois, em virtude do modelo de contratação adotado e da ausência de definição prévia dos livros que serão comprados, o prazo de entrega de 15 (quinze) dias corridos previsto no Edital do Pregão Eletrônico nº. 005/2024, de fato, afigura-se exíguo.

2.2.4 Conclusão:

Pela procedência do apontamento.

2.2.5. Responsáveis e medidas aplicáveis:

Esta Unidade Técnica indica como responsável o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES e subscritor do Edital de Pregão Eletrônico nº. 005/2024, em razão da previsão de prazo exíguo para a entrega do objeto, fato que pode ter afetado a competitividade do certame.

Após o devido contraditório, entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei nº 13.655/2018, poderá ser aplicada multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do artigo 384, caput e inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução nº. 24 de 13 de dezembro 2023

2.2.6 Critérios utilizados na análise:

- Denúncia nº. 1141432. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão do dia 26/09/2023. Disponibilizada no DOC do dia 05/10/2023. Colegiado: Segunda Câmara;
- Denúncia nº. 958973. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão do dia 18/12/2019. Disponibilizada no DOC do dia 06/02/2020. Colegiado: Segunda Câmara;
- Pregão Eletrônico nº. 003/2021, realizado pela da Universidade Federal do Sul da Bahia;
- Pregão Eletrônico nº. 014/2023, realizado pelo TRT da 4ª Região;
- Pregão Eletrônico nº. 90018/2024, realizado pelo TRE/MG.

2.3 Apontamento:

Da inobservância do intervalo de 08 (oito) dias entre a republicação do Edital e a sessão de abertura das propostas (Denúncia nº.1167323).

2.3.1 Alegações da Denunciante:

A Denunciante afirma que o Consórcio realizou alterações substanciais no Edital do Pregão, sem que fosse observado intervalo mínimo de 08 (oito) dias entre a republicação do Edital e a abertura das propostas.

2.3.2 Documentos e informações apresentados:

- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Original (peça nº. 02, SGAP, Denúncia nº 1167323);
- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Republicada (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº. 1171062);
- Ata da sessão pública – (peça nº. 11, SGAP)
- Documentos relativos às fases interna e externa do certame (peças nº. 37-48, SGAP)

2.3.3 Análise do apontamento:

Em análise à ata da sessão pública de realização do certame (peça nº. 11, SGAP, Denúncia nº. 1167323), verifica-se que o Pregão Eletrônico nº. 005/2024 foi suspenso no dia 08/05/2024, para correção do item 2.5 do Edital, que previa a limitação do certame a Microempresas (ME)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

e Empresas de Pequeno Porte (EPP)[3], em resposta à impugnação apresentada pela Sra. Sabrina Aparecida Santos Pereira Shinya, ora Denunciante (peça nº. 50, SGAP, p. 101-107 do procedimento licitatório).

Com a republicação, o pregão foi retomado no dia 10/05/2024, com a seguinte justificativa do sistema:

> 10/05/2024 10:50:27. Sistema. O pregão eletrônico foi reativado com sucesso. Justificativa: Após solicitação de esclarecimento manifestada de forma indireta a esta instituição, onde foi observado que o descritivo onde menciona as condições de participação estava exclusivo para empresa categorizadas como MEE. Ajustamos o descritivo a fim de que não haverá exclusividade de participação para MEE, porém as empresas categorizadas terão seu benefício concedido. (G.N.) (peça nº. 11, SGAP, Denúncia nº. 1167323)

Em sede de dos esclarecimentos prestados a este Tribunal de Contas (peça nº. 49, SGAP, Denúncia nº. 1167323), o Presidente do Consórcio reconheceu que o prazo de 08 (oito) dias úteis não foi aplicado, mas afirmou que as alterações realizadas não comprometeram a formulação de propostas por licitantes.

O art. 55 da Lei nº. 14.133/2021 prevê os prazos mínimos para a apresentação de propostas e lances, contados a partir da publicação de editais de licitação.

O mesmo dispositivo prevê, em seu §1º, que "eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas".

Ocorre que, no caso em análise, após realizar alterações substanciais nas condições de participação do certame, a Administração não respeitou o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis previsto para a aquisição de bens, quando adotado o critério de julgamento "menor preço" ou "maior desconto" (art. 55, I, "a"), fato é que a sessão do pregão foi realizada no dia 10/05/2024, dois dias após a data de realização da republicação.

E, apesar de não ter comprometido diretamente o conteúdo das propostas, a exclusão de cláusula que limitava a participação do certame a microempresas e empresas de pequeno porte demanda o respeito ao prazo previsto em Lei, haja vista que empresas que, a princípio, não podiam

[3] 2 – OBJETO DA LICITAÇÃO:
2.5 O certame destina-se exclusivamente para MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 123/2006.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

participar do certame, passaram a poder elaborar propostas, razão pela qual aplica-se a regra do §1º do art. 55 da Nova Lei de Licitações.

Quanto à ausência de publicação e devolução dos prazos, nos casos em que o edital de licitação sofre alterações substanciais, esta Corte de Contas já decidiu:

> RECURSO ORDINÁRIO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE REABERTURA DO PRAZO PARA OFERECIMENTO DE PROPOSTAS APÓS A RETIFICAÇÃO DO EDITAL. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.O procedimento licitatório é um ato formal e, com a retificação do edital, que ensejou a alteração da descrição do objeto a ser licitado, far-se-ia necessário a observância do prazo de 8 dias uteis, após a publicação do edital retificado, para apresentação de propostas, de forma a propiciar a participação de outros interessados no certame. (RECURSO ORDINÁRIO n. 1077175. Rel. CONS. DURVAL ANGELO. Sessão do dia 16/06/2021. Disponibilizada no DOC do dia 25/06/2021. Colegiado. PLENO)
>
> ***
>
> DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. [...]. REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS APÓS DECISÃO ADMINISTRATIVA. [...]. 6. A ausência de publicação de alteração no edital e a não reabertura do prazo para formulação de propostas restringem a participação de eventuais interessados, configurando restrição ao caráter competitivo do certame e ofensa ao princípio constitucional da publicidade. (DENÚNCIA n. 986857. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 14/08/2018. Disponibilizada no DOC do dia 29/08/2018. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA)

Portanto, considerando a republicação do Edital de Pregão Presencial nº. 005/2024, em razão da supressão de cláusula que limitava a participação a microempresas e empresas de pequeno porte, entende esta Unidade Técnica que o Consórcio deveria ter observado as formalidades previstas no art. 55, §1º, da Lei nº.14.133/2021, respeitando prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis entre a nova publicação e a data de realização do Pregão.

Isto posto, esta Unidade Técnica entende pela **procedência** do presente apontamento.

2.3.4 Conclusão: Pela procedência do apontamento.

2.3.5 Responsáveis e medida aplicável:

Esta Unidade Técnica indica como responsável o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES e subscritor das duas versões do Edital de Pregão Eletrônico nº. 005/2024 – por desrespeitar o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis entre a republicação e a data de realização do certame.

Após o devido contraditório, entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei nº 13.655/2018, poderá ser aplicada multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do artigo

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

384, caput e inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução nº. 24 de 13 de dezembro 2023.

2.3.6 Critérios:

- Lei nº. 14.133/2021, art. 55, *caput* e §1º;
- TCE/MG – Recurso Ordinário n. 1077175. Rel. Cons. Durval Ângelo. Sessão do dia 16/06/2021. Disponibilizada no DOC do dia 25/06/2021. Colegiado. Pleno;
- TCE/MG – Denúncia n. 986857. Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho. Sessão do dia 14/08/2018. Disponibilizada no DOC do dia 29/08/2018. Colegiado. Primeira Câmara.

2.4 Apontamento:

Do vício quanto à competência do agente de contratação (Denúncia nº. 1171062).

2.4.1 Alegações das Denunciantes:

Em sede da Denúncia nº. 1171062, a Denunciante A Página Distribuidora de Livros Ltda. insurgiu-se contra a atuação do Sr. Anderson Martins como pregoeiro do Pregão Eletrônico nº. 005/2024, uma vez que sua nomeação teria se dado em data posterior à divulgação e realização do certame.

Afirma que, na data da sessão do pregão, 16/05/2024, a agente de contratação responsável seria a Sra. Flávia Nayara Mones Viana, conforme a Portaria nº. 005/2024, de 09/04/2024, do CIMES; e que a Portaria nº. 006/2024, que nomeou o Sr. Anderson Martins para o cargo de agente da contratação/pregoeiro, só teria sido publicada no dia 20/05/2024.

Argumenta, entretanto, que a Plataforma "Licitaon", em que foi realizado o certame, informa que o Sr. Anderson Martins atuou como pregoeiro desde o dia 16/05/2024.

Em razão das alegações, aduz que os atos praticados no certame pelo Sr. Anderson Martins devem ser considerados nulos de pleno direito, visto que o vício de competência caracterizaria ilegalidade insanável.

2.4.2. Documentos e informações apresentados:

- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Original (peça nº. 02, SGAP, Denúncia nº 1167323);
- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Republicada (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº. 1167323);

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

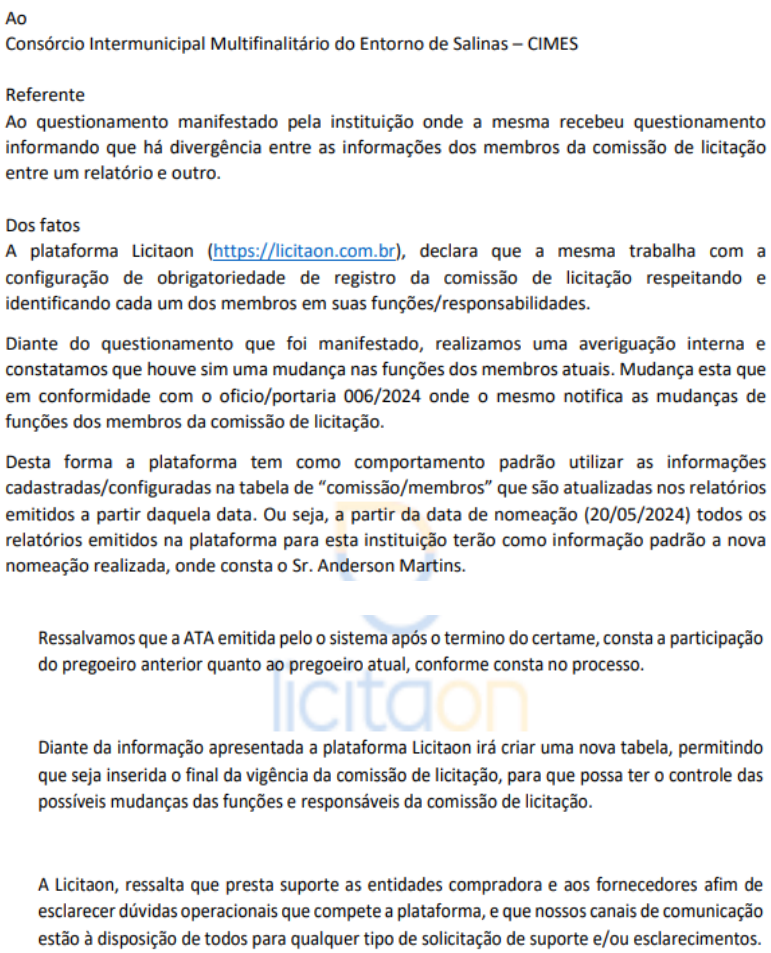
TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

- Portaria n° 006/2024, CIMES (peça nº. 05, SGAP, Denúncia nº. 1171062);
- Portaria n° 005/2024, CIMES (peça nº. 06, SGAP, Denúncia nº. 1171062).

2.4.3 Análise do apontamento:

Em sede dos esclarecimentos prestados a este Tribunal de Contas (peça nº. 61, SGAP, Denúncia nº. 1167323), o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, afirmou que o Sr. Anderson Martins só atuou no certame após a sua nomeação, em 20/05/2024.

O Responsável também juntou ofício da Plataforma Licitaon, informando que, após a nomeação do novo agente de contratação, o sistema foi atualizado, e que, por imprecisão do sistema, o Sr. Cleber Nascimento de Pinho figurou como único agente de contratação na tabela de "comissão/membros". Entretanto, conforme informação da plataforma, a ata emitida pelo sistema após o término do certame também consta a participação da agente de contratação anterior. *In verbis:*



Ao
Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Entorno de Salinas – CIMES

Referente
Ao questionamento manifestado pela instituição onde a mesma recebeu questionamento informando que há divergência entre as informações dos membros da comissão de licitação entre um relatório e outro.

Dos fatos
A plataforma Licitaon (https://licitaon.com.br), declara que a mesma trabalha com a configuração de obrigatoriedade de registro da comissão de licitação respeitando e identificando cada um dos membros em suas funções/responsabilidades.

Diante do questionamento que foi manifestado, realizamos uma averiguação interna e constatamos que houve sim uma mudança nas funções dos membros atuais. Mudança esta que em conformidade com o oficio/portaria 006/2024 onde o mesmo notifica as mudanças de funções dos membros da comissão de licitação.

Desta forma a plataforma tem como comportamento padrão utilizar as informações cadastradas/configuradas na tabela de "comissão/membros" que são atualizadas nos relatórios emitidos a partir daquela data. Ou seja, a partir da data de nomeação (20/05/2024) todos os relatórios emitidos na plataforma para esta instituição terão como informação padrão a nova nomeação realizada, onde consta o Sr. Anderson Martins.

Ressalvamos que a ATA emitida pelo o sistema após o termino do certame, consta a participação do pregoeiro anterior quanto ao pregoeiro atual, conforme consta no processo.

Diante da informação apresentada a plataforma Licitaon irá criar uma nova tabela, permitindo que seja inserida o final da vigência da comissão de licitação, para que possa ter o controle das possíveis mudanças das funções e responsáveis da comissão de licitação.

A Licitaon, ressalta que presta suporte as entidades compradora e aos fornecedores afim de esclarecer dúvidas operacionais que compete a plataforma, e que nossos canais de comunicação estão à disposição de todos para qualquer tipo de solicitação de suporte e/ou esclarecimentos.

Inicialmente, cumpre ressaltar que, de acordo com a teoria dos atos administrativos, os vícios de competência só serão absolutos e, portanto, insanáveis, quando se tratam de atos de

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

competência exclusiva. É o caso, por exemplo, dos atos praticados privativamente pelo Presidente da República, trazidos no art. 84 da CF/88.

Por outro lado, tratando-se de competências comuns, entende-se que que caberá a convalidação do ato, desde que não ocorra lesão ao interesse público ou terceiros. Nesse sentido, cita-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, que, fazendo menção aos ensinamentos do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, dispõe que:

> TRIBUTÁRIO. TERMO DE INFRAÇÃO NO TRÂNSITO. INCOMPETÊNCIA DO AGENTE. VÍCIO SANÁVEL DO AUTO DE INFRAÇÃO. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. ANÁLISE DE DIREITO LOCAL. SÚMULA Nº 280 DO STF. JUROS DE MORA. APRECIAÇÃO PREJUDICADA.
>
> (...)
>
> II - A doutrina moderna do direito administrativo tem admitido, mutatis mutandis, a aplicação das regras sobre nulidade dos atos jurídicos do direito privado nas relações de direito público, definindo os atos inválidos em nulos e anuláveis, a depender do grau de irregularidade. No caso da primeira espécie (nulos), o ato é insanável, não permitindo convalidação, podendo o vício ser reconhecido de ofício pelo Juiz. Quanto aos atos anuláveis, admite-se a convalidação, sendo possível o reconhecimento da invalidade apenas por provocação do interessado.
>
> III - Na hipótese dos autos, de ato expedido por sujeito incompetente, a doutrina classifica como ato anulável, permitindo sua convalidação, que é o suprimento da invalidade do ato com efeitos retroativos, de sorte que o Tribunal de origem não poderia ter reconhecido de ofício a sua invalidade.
>
> IV - Segundo o magistério de José dos Santos Carvalho Filho: "Nem todos os vícios do ato permitem seja este convalidado. Os vícios insanáveis impedem o aproveitamento do ato, ao passo que os vícios sanáveis possibilitam a convalidação. São convalidáveis os atos que tenham vício de competência e de forma, nesta incluindo-se os aspectos formais dos procedimentos administrativos" (...) (REsp n. 850.270/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 8/5/2007, DJ de 31/5/2007, p. 378.) (G.N.)

Por essa razão, entende esta Unidade Técnica ser desacertada a alegação da Denunciante de que os atos administrativos com vícios de competência são nulos de pleno direito.

De toda forma, em análise à fase interna do certame, verifica-se que a Ata da Sessão Pública, realizada em 15/05/2024, foi conduzida e subscrita pela pregoeira Flávia Nayara Mones Viana (peça nº. 41, SGAP, p. 356-363 do procedimento licitatório); e que, em seguida, foi juntada aos autos cópia da Portaria nº. 006/2024, que designou o Sr. Anderson Martins para a função de pregoeiro.

Isto posto, uma vez que os atos praticados pelo Sr. Anderson Martins, na função de pregoeiro, foram posteriores à sua nomeação, entende esta Unidade Técnica pela **improcedência** da Denúncia quanto a este apontamento.

2.4.4 Conclusão:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Pela improcedência do apontamento.

2.4.5 Critérios utilizados na análise:

- REsp. n. 850.270/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 8/5/2007, DJ de 31/5/2007, p. 378.

2.5 Apontamento:

Da irregularidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante vencedora (Denúncia nº. 1171062).

2.5.1 Alegações das Denunciantes:

Em sede da Denúncia nº. 1171062, a Denunciante A Página Distribuidora de Livros Ltda. afirma que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa vencedora do Pregão, "Editora Toque do Saber e Consultoria Ltda.", apresentam inconsistências.

Nos termos da Inicial:

> Editora Toque do Saber e Consultoria Ltda., apresentou atestado de capacidade técnica referente a um contrato com o "Instituto mais Saber", atestado esse que apresenta o quantitativo com algumas inconsistências, uma vez que foram anexas notas fiscais para comprovar a referida quantidade.
>
> As notas do "mais saber", batem com a quantidade apresentada no atestado, porém duas notas foram emitidas no mesmo dia e quase na mesma hora, com quantidades e valores idênticos, contabilizando as duas apresentadas fica a quantidade de 37.419 cada título.
>
> Se caso uma delas tenha sido duplicada e cancelada, ela não deveria ser utilizada, e nesse caso ainda sim teria divergência na quantidade exposta no atestado, iria para 34.085.
>
> No total de quantidades de cada título é: 50.753– isso apresentado nas NFS. Foi apresentado também um atestado de livros didáticos e um contrato de livros didáticos com o Instituto Mais saber, porém por falta de informação não dá para saber se a nota fiscal e o atestado tratam-se do contrato. Porém o atestado apresentado bate com a nota fiscal apresentada, as quantidades são as mesmas resultando em uma nota de R$ 3.919.440,00, porém na nota só aparece "livros nacionais didáticos" sem especificação de títulos. O contrato em si fala de R$ 9.000.000, porém não mostra quantidade e nem mesmo uma tabela de títulos. O atestado também não informa o número do contrato. As assinaturas são divergentes, cada um com um presidente diferente. Então talvez seja um contrato "solto", não dá para saber se eles têm ligação com a nota e o atestado.
>
> Nesse sentido, o Edital no item 3.4.4 diz: 3.4.4. O licitante poderá apresentar tantos atestados de aptidão técnica quantos julgar necessários para comprovar que já forneceu objeto similar ao da licitação, destacando -se a necessidade desse(s) atestado(s) demonstrar(em) que o interessado forneceu anteriormente, pelo menos, 250.000 livros (duzentos e cinquenta mil conforme especificado neste Termo de Referência.
>
> Também, não houve o atendimento ao item 3.4.2 do Termo de Referência: "Comprovação de realização dos encontros literários e/ou palestras de capacitação atinentes ao tema do subitem (Paradidático; que verse sobre a temática de combate às drogas, violência e bullying) que está

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

contido no item 2.5.4., por meio de atestado assinado por pessoa jurídica de direito público ou privado".

A empresa comprovou palestra somente sobre o tema drogas, e o período de fornecimento descrito nos atestados das "escolas" contradiz a data de assinatura do mesmo. Diante do exposto, requer -se a inabilitação da empresa Editora Toque do Saber e Consultoria Ltda., pelos fatos e fundamentos expostos.

2.5.2. Documentos e informações apresentados:

- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Original (peça nº. 02, SGAP, Denúncia nº 1171062);
- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Republicada (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº. 1167323);
- Ata da sessão pública – (peça nº. 11, SGAP);
- Documentos relativos às fases interna e externa do certame (peças nº. 37-48, SGAP).

2.5.3 Análise do apontamento:

O Edital do Eletrônico n°. 005/2024 (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº 1167323) previu as seguintes exigências, para fins de qualificação técnica:

3. DO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DA PROPOSTA

3.1. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR.

(...)

3.4. Os critérios de qualificação técnica a serem atendidos pelo fornecedor serão:

3.4.1. Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em condições compatíveis de quantidades e prazos, atendendo necessariamente os requisitos estipulados neste Termo de Referência.

3.4.2. Comprovação de realização dos encontros literários e/ou palestras de capacitação atinentes ao tema do subitem (Paradidático; que verse sobre a temática de combate às drogas, violência e bullying) que está contido no item 2.5.4., por meio de atestado assinado por pessoa jurídica de direito público ou privado.

3.4.3. Com a finalidade de tornar objetivo o julgamento da documentação de qualificação técnica, considera(m)-se compatível(eis) o(s) atestado(s) que expressamente certifique(m) que o licitante já forneceu pelo menos 250.000livros (duzentos e cinquenta mil), conforme especificado neste Termo de Referência.

3.4.4. O licitante poderá apresentar tantos atestados de aptidão técnica quantos julgar necessários para comprovar que já forneceu objeto similar ao da licitação, destacando-se a necessidade desse(s) atestado(s) demonstrar(em) que o interessado forneceu anteriormente, pelo menos, 250.000 livros (duzentos e cinquenta mil conforme especificado neste Termo de Referência.

3.4.5. As licitantes deverão disponibilizar, quando solicitadas, todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados de capacidade técnica apresentados dentre outros documentos, como a cópia do contrato que deu suporte à contratação, o endereço atual da contratante e o local em que foram entregues os produtos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

3.4.6. Serão consideradas inabilitadas as propostas das empresas que deixarem de apresentar a documentação solicitada ou a apresentarem com vícios em partes essenciais e não atenderem a quaisquer dos requisitos exigidos para habilitação executou as quantidades descritas no item 3.4.4;

3.4.7. No caso de pessoa jurídica de direito público, o(s) atestado(s) deverá(ão) ser assinado(s) pelo titular da pasta ou pelo responsável do setor competente do órgão. Para pessoa jurídica de direito privado, o(s) atestado(s) deverá(ão) ser assinado (s) pelo representante legal;

3.4.8. A ausência de apresentação de atestado claro, legível e idôneo, tendo em vista as características do objeto, é motivo de inabilitação, mediante decisão motivada do Pregoeiro.

3.4.9. A licitante deverá apresentar Declaração de Sustentabilidade Ambiental conforme modelo constante neste anexo, documento este que será parte integrante da proposta conforme enumerado no Termo de Referência.

3.5. Apresentação e/ou comprovação de produção de conteúdo paradidático bem como seus devidos registros, tais como: portfólio e/ou catálogo de produtos e/ou serviços que demonstrem a expertise para oferta.

3.6. Caso o Pregoeiro julgue necessária a análise de amostras, a Licitante deverá encaminhar: Apresentação e/ou comprovação de produção de conteúdo paradidático bem como seus devidos registros, tais como: portfólio e/ou catálogo de produtos e/ou serviços que demonstrem a expertise.

3.7. O objeto desta licitação deverá ser entregue de acordo com os critérios estabelecidos no Termo de Referência – Anexo I. (G.N.)

Em sede dos esclarecimentos prestados a este Tribunal de Contas (peça nº. 61, SGAP, Denúncia nº. 1167323), o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, afirmou que foi verificada na plataforma "a existência de Notas de Compras/Fornecimento que comprovam a execução do referido atestado apresentado, como também a execução para outros fornecedores, o que vem a atender os requisitos exigidos no respectivo Edital".

Em consulta aos documentos da fase interna do certame, verifica-se que a empresa Editora Toque do Saber e Consultoria Ltda., a princípio, apresentou atestados de capacidade técnica suficientes para o cumprimento dos quantitativos exigidos no item 3.4.3 do Edital (250.000 livros):

Entidade que forneceu o Atestado	**Número de Unidades**	**Página do Proc. Licitatório**
Escola Estadual Fueth Paulo Mourão	8.334	274
Escola Estadual Carvalho Leal	10.000	276
Escola Estadual Benjamin Magalhães Brandão	8.334	278
Escola Estadual Marquês de Santa Cruz	8.334	280
Escola Estadual Arthur Araújo	10.000	282

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Escola Estadual Vicente Schettini	8.334	284
Escola Estadual Prof. Nelson Alves Ferreira	10.000	286
Kg Representação	115.940	323
Instituto Mais Saber	65.324	325
Instituto Mais Saber	74.838	326
Prevenir Instituto Educacional	61744	339
Total	381.182	

Entretanto, em análise minuciosa aos atestados e às notas fiscais apresentadas pela empresa, esta Unidade Técnica identificou que, de fato, podem ter ocorrido algumas inconsistências.

Inicialmente, chama atenção que os quantitativos previstos nos atestados apresentados pelas Escolas Estaduais foram idênticos, ainda que se tratem de escolas de tamanhos variados.

Em consulta ao sistema Qedu[4], que disponibiliza censos escolares, verifica-se também que os quantitativos previstos nos atestados das escolas são muito superiores ao número de matrículas totais em cada escola:

Entidade que forneceu o Atestado	**Número de Alunos Matriculados (2023)**	**Número de Unidades dos Atestados**
Escola Estadual Fueth Paulo Mourão	876	8.334
Escola Estadual Carvalho Leal	589	10.000
Escola Estadual Benjamin Magalhães Brandão	933	8.334
Escola Estadual Marquês de Santa Cruz	349	8.334
Escola Estadual Arthur Araújo	528	10.000
Escola Estadual Vicente Schettini	402	8.334
Escola Estadual Prof. Nelson Alves Ferreira	752	10.000

[4] Disponível em: https://qedu.org.br/ - Data da visita: 29/07/2024

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Total	4.429	**63.336** **(= 1430% do número de alunos)**

Além disso, em análise às Notas Fiscais referentes aos atestados fornecidos pela entidade "Instituto Mais Saber", esta Unidade Técnica verifica que, embora o atestado de p. 328 do procedimento licitatório[5] preveja o fornecimento de 74.838 livros[6] - sendo 37.419 obras do livro "Entre Sol e Chuva" e 37.419 do livro "Uma história Possível" – as notas fiscais apresentadas referem-se a quantitativos distintos dos mesmos livros:

- A Nota Fiscal de p. 332, emitida em 25/11/2021, refere-se à 6.500 livros (3.250 unidades do livro "Entre Sol e Chuva" e .3.250 unidades do livro "Uma história Possível");
- A Nota Fiscal de p. 333, emitida em 12/08/2022, refere-se à 16.696 livros (8.334 unidades do livro "Entre Sol e Chuva" e 8.334 unidades do livro "Uma história Possível");
- A Nota Fiscal de p. 334, emitida em 12/08/2022, refere-se à 16.696 livros (8.334 unidades do livro "Entre Sol e Chuva" e 8334 unidades do livro "Uma história Possível");
- A Nota Fiscal de p. 336, emitida em 26/07/2023, refere-se à 16.696 livros (8.334 unidades do livro "Entre Sol e Chuva" e 8334 unidades do livro "Uma história Possível");
- A Nota Fiscal de p. 337, emitida em 03/10/2022, refere-se à 10.000 livros (5.000 unidades do livro "Entre Sol e Chuva" e 5.000 unidades do livro "Uma história Possível");
- A Nota Fiscal de p. 338, emitida em 12/08/2022, refere-se à 8.334 livros (4.167 unidades do livro "Entre Sol e Chuva" e 4.167 unidades do livro "Uma história Possível");
- No total, as notas fiscais apresentadas referiram-se a 74.922 livros (37.461 unidades do livro "Entre Sol e Chuva" e 37.461 unidades do livro "Uma história Possível");

Percebe-se, assim, que os quantitativos previstos nas notas fiscais não são equivalentes aos quantitativos informados no atestado fornecido.

[5] Peça nº. 42, SGAP.
[6] Sendo 37.419 obras do livro "Entre Sol e Chuva – Toque do Saber" e 37.419 do livro "Uma história Possível – Toque do Saber".

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Também chama atenção o fato de que a empresa Toque do Saber emitiu três notas fiscais à empresa Instituto Mais Saber na mesma data, dia 12/08/2022, com poucos minutos de separação (peça nº. 41, SGAP, p. 333, 334 e 338), nas quais se repetiram os quantitativos exatos informados nos atestados fornecidos pelas escolas estaduais (8.334 unidades).

Dessa forma, entende esta Unidade Técnica que, de fato, existem inconsistências nos certificados de qualificação técnica apresentados pela empresa vencedora do certame, Editora Toque do Saber e Consultoria Eireli, de forma que o agente de contratação poderia ter realizado diligências para a apresentação de documentação comprobatória complementar[7].

Todavia, embora os atestados causem estranhamento, entende esta Unidade Técnica não ser possível afirmar, categoricamente, a existência de irregularidades, aptas a atrair o poder fiscalizador deste Tribunal, uma vez que os atestados apresentados superam os quantitativos exigidos no Edital e estão devidamente assinados por agentes públicos e pelos representantes das empresas atestantes.

Por essas razões, entende esta Unidade Técnica pela improcedência da Denúncia nº.1171062 quanto a este apontamento.

2.5.4 Conclusão:

Pela improcedência do apontamento.

2.6 Apontamento:

Da desclassificação indevida da licitante em razão de identificação (Denúncia nº. 1171062).

2.6.1 Alegações das Denunciantes:

Em sede da Denúncia nº. 1171062, a Denunciante A Página Distribuidora de Livros Ltda. afirma que foi desclassificada do certame, em função de "identificação do licitante".

Afirma, no entanto, que a identificação da empresa constou em sua proposta comercial, não sendo possível a visualização pelos concorrentes antes do término da sessão; e que a empresa teria se identificado no texto do arquivo da proposta, que foi enviada juntamente com os documentos de habilitação, conforme exigido no Edital.

[7] Em análise à Ata da Sessão do Pregão (peça nº. 11, SGAP, Denúncia nº. 1167323), verifica-se que foram realizadas diligências para a comprovação da autenticidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa Minas Suprimentos e Alimentação Ltda. – de forma que a Pregoeira poderia ter tomado as devidas precauções também em relação à empresa Editora Toque do Saber.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Argumenta, também, que a previsão de que será desclassificada a proposta que identifique a licitante refere-se à identificação da proposta nos campos disponíveis para preenchimento no sistema, e não ao teor do arquivo da proposta em si, que só é acessado após a etapa competitiva.

2.6.2. Documentos e informações apresentados:

- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Original (peça nº. 02, SGAP, Denúncia nº. 1167323);
- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Republicada (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº. 1171062);
- Ata da sessão pública – (peça nº. 11, SGAP, Denúncia nº 1167323);
- Documentos relativos às fases interna e externa do certame (peças nº. 37-48, SGAP).

2.6.3 Análise do apontamento:

O Edital do Eletrônico n°. 005/2024 (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº 1167323) previu que será desclassificada a proposta que identifique o licitante:

> 11 – DA PROPOSTA DE PREÇO (ENVELOPE N° 1):
>
> (...)
>
> 11.2. Das propostas e formulação de lances:
> (...)
>
> 11.2.3. Também será desclassificada a proposta que identifique o licitante.

Em sede dos esclarecimentos prestados a este Tribunal de Contas (peça nº. 61, SGAP, Denúncia nº. 1167323), o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, trouxe as seguintes considerações sobre o apontamento:

> 1.3. (Da suposta ilegal desclassificação da empresa denunciante) A Empresa Denunciante alega que não fez a identificação para os adversários no entanto o ocorrido foi que nas etapas do processo licitatório, o participante faz o registro da proposta e sua planilha sem nenhuma identificação para o pregoeiro. Acontece que justamente nesse momento o participante não pode se identificar no sistema, para tanto são identificados como licitantes (1,2,3...). Sua identificação de fato só é realizada na fase de análise HABILITATÓRIA, quando as certidões e documentações, analisada conferida e somente após que lhe é solicitado a proposta final, pois nesse momento já se encerrou a disputa de lances, não havendo margem para quais alterações ou fraudes no processo de compra. O legislador ao estabelecer a proibição de identificação por parte dos licitantes, visa evitar o favorecimento de algum participante, mantendo assim a integridade de processo. Essa regra é importante porque evita que o Pregoeiro saiba quem são as empresas participantes, de forma que não haja como oferecer benefícios ilícitos para determinados concorrentes. Regra esta não cumprida pela empresa denunciante, o que consequentemente gerou a sua desclassificação.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS
DFME/CFEL
Fls._____
MINAS GERAIS

O Decreto Federal nº. 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico no âmbito da administração pública federal, citado aqui a título de referência, exige que as empresas licitantes anexem a proposta no sistema, concomitantemente ao envio dos documentos de habilitação, antes da abertura da etapa de lances. Tal medida visa afastar o conluio, mediante a "inabilitação forçada", bem como evitar o protelamento desnecessário da sessão pública após o término da etapa de lances, para o recebimento da proposta e documentos de habilitação do licitante vencedor:

> Art. 26. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

No momento da apresentação da proposta, deverá o licitante preencher no sistema informações básicas sobre a sua proposta, sem, contudo, se identificar. É com base nessas propostas que será iniciada a fase de lances. O licitante também realizará declaração, em campo próprio do sistema, o cumprimento dos requisitos para a habilitação e a conformidade de sua proposta com as exigências do edital (art. 26, §5º, Decreto nº. 10.024/2019).

Seguindo essa lógica, o art. 30, §5º do mesmo Decreto também veda a identificação dos licitantes durante a fase de lances:

> Art. 30. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, oportunidade em que os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.
>
> §5º Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, **vedada a identificação do licitante. (G.n.)**

O Decreto nº. 44.786/2008, que regulamenta o pregão, nas formas presencial e eletrônica, no âmbito do Estado de Minas Gerais, traz previsão semelhante:

> Art. 13. O pregão na forma eletrônica observará as seguintes regras:
>
> XXIV - durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do titular do lance. (g.n)

A vedação de identificação tem o condão de evitar eventuais interferências pelo pregoeiro e conluio entre os licitantes, de forma que, apenas depois de finalizada a etapa de lances, os licitantes (e o pregoeiro) terão conhecimento de quem são os participantes.

O Portal de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), adotado por todos os órgãos do Sistema Integrado de Serviços Gerais da União (SISG), impede a identificação dos licitantes,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

uma vez que o envio da proposta e seus eventuais anexos, e também dos documentos de habilitação, ocorre em campos distintos do sistema, na etapa anterior à abertura da sessão pública.

No momento do cadastramento de propostas pelas empresas licitantes, além dos anexos exigidos no edital, relacionados à proposta e à habilitação, deverão ser inseridas no sistema informações relacionadas ao valor unitário, valor total, marca, fabricante, modelo, descrição detalhada do objeto ofertado, entre outras. No entanto, quando da abertura da sessão pública o pregoeiro somente terá acesso aos dados de valor e descrição detalhada do objeto ofertado, não sendo possível identificar a empresa licitante ou informações como marca, fabricante e modelo do objeto.

No caso em análise, o Consórcio CIMES utilizou a plataforma "Licitaon" para a realização do certame. Em análise à Ata da Sessão (peça n. 63, SGAP), verifica-se que 03 (três) empresas foram desclassificadas pelo pregoeiro, em razão de "identificação de fornecedores/licitantes":

15/05/2024 10:20:24	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO ENTORNO DE SALINAS - CIMES	Prezados (as), Conforme oficio 29 anexo junto aos documentos que compõe este certame. Documento este que está disponível de forma publica para todos. 3 (três) propostas apresentadas estão em desconformidade com as regras e normas regidas no documento convocatório e também com a legislação vigente. Ou seja, ouve a identificação dos fornecedores/licitantes. Vale ressaltar a importância da leitura minuciosa do edital, onde o mesmo na pagina 10 diz que: 11.2. Das propostas e formulação de lances: 11.2.19. Durante o transcurso da sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante. Diante disso, as propostas serão desclassificadas. Reservando o direito dos mesmo de após as fases deste rito possam manifestar suas intenções caso discordem desta decisão. Mas vale ressaltar que a demais empresas participantes na qual não nos compete informar quantas, estão em conformidade com as exigências para esta fase (analise das propostas). E importante destacar que ambos licitantes/fornecedores ao apresentar suas propostas, afirmaram que SIM, que estão ciente e de acordo com todas as exigências e normas para participação deste certame, bem como são responsáveis por quais quer informações apresentadas em qualquer das fases/ritos deste processo.
15/05/2024 10:20:41	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO ENTORNO DE SALINAS - CIMES	A proposta do item 1 foi desclassificada com sucesso. Justificativa: Prezados (as), Conforme oficio 29 anexo junto aos documentos que compõe este certame. Documento este que está disponível de forma publica para todos. 3 (três) propostas apresentadas estão em desconformidade com as regras e normas regidas no documento convocatório e também com a legislação vigente. Ou seja, ouve a identificação dos fornecedores/licitantes. Vale ressaltar a importância da leitura minuciosa do edital, onde o mesmo na pagina 10 diz que: 11.2. Das propostas e formulação de lances: 11.2.19. Durante o transcurso da sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante. Diante disso, as propostas serão desclassificadas. Reservando o direito dos mesmo de após as fases deste rito possam manifestar suas intenções caso discordem desta decisão. Mas vale ressaltar que a demais empresas participantes na qual não nos compete informar quantas, estão em conformidade com as exigências para esta fase (analise das propostas). E importante destacar que ambos licitantes/fornecedores ao apresentar suas propostas, afirmaram que SIM, que estão ciente e de acordo com todas as exigências e normas para participação deste certame, bem como são responsáveis por quais quer informações apresentadas em qualquer das fases/ritos deste processo.;

Em resposta, a licitante MD Distribuidora de Livros Ltda. afirmou que não houve identificação

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS
DFME/CFEL
Fls._____
MINAS GERAIS

nos campos disponíveis para preenchimento no sistema, mas apenas no documento de proposta juntado, de forma que, uma vez que o documento da proposta só é aberto após a fase competitiva, não haveria como identificar os licitantes:

15/05/2024 10:38:58	MD DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA	Sr. Pregoeiro e equipe, bom dia. Entendemos que houve equívoco na decisão de desclassificação da nossa proposta, visto que não nos identificamos nos campos disponíveis para preenchimento no sistema e segundo os itens 10.2 "Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado" e 10.8 "Os documentos que compõem a proposta e a habilitação do licitante melhor classificado somente serão disponibilizados para avaliação do pregoeiro e para acesso público após o encerramento do envio de lances." do edital, não haveria como identificar os licitantes até o final da fase de lances. Sendo assim, se houve identificação da proposta pela equipe ou outro licitante a falha foi do sistema e não da nossa empresa.

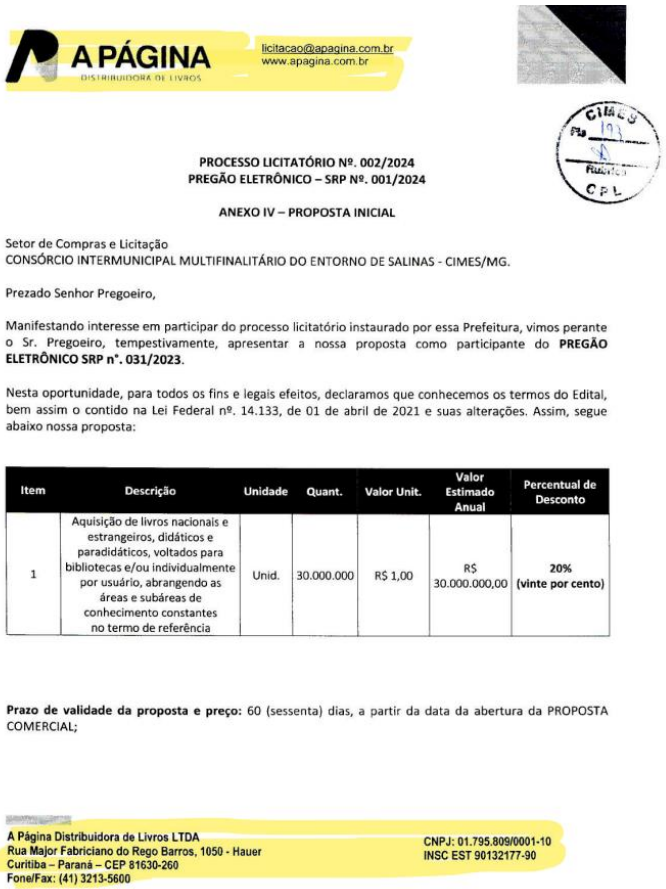
Em análise à fase interna do certame, esta Unidade Técnica identificou a decisão de desclassificação, assinada pela Sra. Flávia Nayara Mones Viana, Secretária Executiva do CIMES (peça nº. 44, SGAP, p. 203 do procedimento licitatório).

Também consta nos autos as propostas das empresas que foram desclassificadas em razão de identificação: "MD Distribuidora de Livros Ltda.", "Sudu Tecnologia" e "A Página Distribuidora de Livros" (peça nº. 44, SGAP, respectivamente às p. 190, 191/192 e 193/194 do procedimento licitatório).

Entretanto, as informações que identificam as licitantes, de fato, fazem parte do conteúdo das propostas. A título exemplificativo, segue a proposta de preços da licitante "A Página Distribuidora de Livros", que agora figura como Denunciante:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS



A PÁGINA
DISTRIBUIDORA DE LIVROS
licitacao@apagina.com.br
www.apagina.com.br

CIMES Fls 103 CPL

PROCESSO LICITATÓRIO Nº. 002/2024
PREGÃO ELETRÔNICO – SRP Nº. 001/2024

ANEXO IV – PROPOSTA INICIAL

Setor de Compras e Licitação
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO ENTORNO DE SALINAS - CIMES/MG.

Prezado Senhor Pregoeiro,

Manifestando interesse em participar do processo licitatório instaurado por essa Prefeitura, vimos perante o Sr. Pregoeiro, tempestivamente, apresentar a nossa proposta como participante do **PREGÃO ELETRÔNICO SRP n°. 031/2023**.

Nesta oportunidade, para todos os fins e legais efeitos, declaramos que conhecemos os termos do Edital, bem assim o contido na Lei Federal nº. 14.133, de 01 de abril de 2021 e suas alterações. Assim, segue abaixo nossa proposta:

Item	Descrição	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Estimado Anual	Percentual de Desconto
1	Aquisição de livros nacionais e estrangeiros, didáticos e paradidáticos, voltados para bibliotecas e/ou individualmente por usuário, abrangendo as áreas e subáreas de conhecimento constantes no termo de referência	Unid.	30.000.000	R$ 1,00	R$ 30.000.000,00	**20% (vinte por cento)**

Prazo de validade da proposta e preço: 60 (sessenta) dias, a partir da data da abertura da PROPOSTA COMERCIAL;

A Página Distribuidora de Livros LTDA
Rua Major Fabriciano do Rego Barros, 1050 - Hauer
Curitiba – Paraná – CEP 81630-260
Fone/Fax: (41) 3213-5600
CNPJ: 01.795.809/0001-10
INSC EST 90132177-90

Acontece que o conteúdo das propostas só deve ser acessado após o término da fase competitiva do certame, e somente em relação à proposta da empresa classificada em primeiro lugar. Somente no caso de a empresa classificada em primeiro lugar não preencher os requisitos de aceitabilidade é que se passará à abertura das propostas subsequentes, na ordem de classificação. Assim dispõe o próprio instrumento convocatório:

> 11.3.1 Encerrada a etapa de negociação, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação neste Edital e em seus anexos, observado o disposto no parágrafo único do art. 7º e no § 9º do art. 26 do Decreto n.º 10.099/2019.
>
> [...]
>
> 11.3.12. Se a proposta não for aceitável, o Pregoeiro examinará a subsequente, e assim prosseguindo até a apuração de uma proposta que atenda a este Edital.

Entretanto, em análise à plataforma LicitaOn, verifica-se que **todas as propostas** comerciais foram publicadas no sistema, no dia 28/05/2024[8], e não apenas a proposta das empresas vencedoras, conforme preconizam os itens editalícios acima mencionados:

[8] Data muito posterior à desclassificação das licitantes, realizada quando o Presidente do Consórcio já havia sido intimado para prestar esclarecimentos a este Tribunal de Contas.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

31 wbc20240513182608803O-1.pdf	Processo	28/05/2024 21:42
32 wbc20240514083330887O-1.pdf	Processo	28/05/2024 21:42
33 wbc20240514110123857O-3.pdf	Processo	28/05/2024 21:42
34 wbc20240514110628400O-1.pdf	Processo	28/05/2024 21:42
35 wbc20240514111715163O-1.pdf	Processo	28/05/2024 21:42
36 wbc20240514112514183O-1.pdf	Processo	28/05/2024 21:42
37 wbc20240514114351990O-1.pdf	Processo	28/05/2024 21:42

Isto posto, visto que a vedação à identificação das licitantes visa resguardar a lisura do certame durante a fase de lances, entende esta Unidade Técnica que o CIMES desclassificou indevidamente as empresas "MD Distribuidora de Livros Ltda.", "Sudu Tecnologia" e "A Página Distribuidora de Livros", pois as informações que as identificaram constam nas suas respectivas propostas, as quais foram abertas quando já encerrada a fase de disputa de lances, nos termos do subitem 11.3.1 do instrumento convocatório, razão pela qual nos manifestamos pela procedência da Denúncia nº. 1171062 quanto a este apontamento.

2.6.4 Conclusão:

Pela procedência do apontamento.

2.6.5. Responsáveis e medidas aplicáveis:

Esta Unidade Técnica indica como responsável a Sra. Flávia Nayara Mones Viana, Secretária Executiva do CIMES, então pregoeira do certame, pela elaboração de decisão de desclassificação das empresas "MD Distribuidora de Livros Ltda.", "Sudu Tecnologia" e "A Página Distribuidora de Livros", em razão de "identificação da licitante", em que pese a identificação das licitantes ter sido realizada apenas no conteúdo das propostas, cujo conteúdo não deve ser analisado pelo pregoeiro antes do julgamento das propostas e definição do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar.

Após o devido contraditório, entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei nº 13.655/2018, poderá ser aplicada multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do artigo 384, caput e inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução nº. 24 de 13 de dezembro 2023

2.6.6 Critérios utilizados na análise:

- Decreto Federal nº. 10.024/2019, art. 26, caput e §5º e art. 30, §5º;
- Decreto Estadual nº. 44.786/2008, art. 13, XXIV.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

2.7 Apontamento:

Da inadequação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 16 da LRF (Denúncia nº. 1171062).

2.7.1 Alegações das Denunciantes:

Em sede da Denúncia nº. 1171062, a Denunciante A Página Distribuidora de Livros Ltda. afirma que a elaboração do Pregão Eletrônico nº. 005/2024 não observou as regras previstas no art. 16, §2º, da LC nº. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes à estimativa do impacto orçamentário-financeiro da contratação.

Afirma, nesse sentido, que o registro de preços de 30.000.000 (trinta milhões) de livros não se mostra razoável com a realidade dos Municípios participantes da futura ata.

2.7.2. Documentos e informações apresentados:

- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Original (peça nº. 02, SGAP, Denúncia nº 1167323);
- Edital do Pregão Eletrônico n°. 005/2024 - Versão Republicada (peça nº. 18, SGAP, Denúncia nº. 1167323);
- Ata da sessão pública – (peça nº. 11, SGAP)
- Documentos relativos às fases interna e externa do certame (peças nº. 37-48, SGAP)

2.7.3 Análise do apontamento:

Em sede dos esclarecimentos prestados a este Tribunal de Contas (peça nº. 61, SGAP, Denúncia nº. 1167323), o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, afirmou que, tratando-se de registro de preços, a Administração Pública não está obrigada a realizar a aquisição dos produtos, de forma que não há que se falar em afronta ao art. 16 da LRF.

O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que, face a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve o gestor apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa com a informação de que ela está compatível com a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos seguintes termos:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 1° Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
>
> I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
>
> II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
>
> § 2° A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
>
> § 3° Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Vale ressaltar, contudo, que o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer essa obrigatoriedade é evitar que gestores públicos realizem gastos excessivos durante a execução de um projeto, ficando posteriormente sem recursos para arcar com as despesas contratadas, prejudicando terceiros de boa-fé. Essa disposição também visa impedir que a entidade desvie verbas destinadas a outros objetivos para suprir gastos realizados em projetos, conforme definido nos termos da lei.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) entende que a necessidade de elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento do gasto público tem adequação e compatibilidade com as leis orçamentárias (art. 16 da Lei Complementar nº. 101/2000) só se aplicam às "[...] ações classificadas como 'projeto', das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental" e não se estendem, portanto, às "ações classificadas como "atividade", cujo produto visa à manutenção da ação de governo"[9].

Acerca do tema, cabe a menção ao parecer da Advocacia Geral da União nº. MEMO-CIRCULAR PFE/N00014/20104:

> Diante da ausência de uniformidade nos posicionamentos sobre o que pode ou não ser considerado criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, entendo ser necessário delimitar os casos em que a exigência do art. 16 da LRF é aplicável.

[9] Acórdão n. 713/2019 - Plenário, TCU, rel. Min. Bruno Dantas, sessão do dia 27/3/2019

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

2. Para tanto, faz-se necessário buscar subsídios nos princípios e conceitos de Administração Orçamentária e Financeira, bem como nas determinações do Tribunal de Contas da União acerca da matéria

3. A exigência legal da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa se baseia na LRF, em seu inciso I, do § 4º, do art. 16: [...]

4. A realização de uma licitação, por si só, não impõe a necessidade de elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem tampouco a emissão de declaração do ordenador da despesa. São indispensáveis dois requisitos para configurar a necessidade de tal documentação: a) que a futura contratação trate de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental; e b) que implique em geração ou aumento de despesa.

5. A criação, a expansão e o aperfeiçoamento referem-se a incrementos feitos pelo gestor com o objetivo de melhorar os serviços públicos, os quais normalmente demandam a geração ou aumento de despesa. É necessário que se esclareça, portanto, em quais circunstâncias a Administração cria, expande ou aperfeiçoa ações que acarretam aumento de despesa.

6. As definições dos conceitos de projeto, atividade e operações especiais, encontram-se na Portaria nº 42/1999 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que atualiza a discriminação da despesa por funções, de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelecendo os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais:

"Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

[...]

b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;"

7. Também o Manual de Elaboração do Orçamento - Plano Plurianual 2008-2011, do MPOG define os tipos de ação:

"1) Orçamentária: ação que demanda recursos orçamentários, subdividindo-se em:

• Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo. Exemplo: "Implantação de Poços Públicos"; "Construção da Interligação das Rodovias BR 040/262/381 no Estado de Minas Gerais"

• Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: "Manutenção de Sistema de Transmissão de Energia Elétrica"; "Vigilância Sanitária em Serviços de Saúde".

8. Diante dos conceitos apresentados, infere-se que apenas os "PROJETOS", aqui entendidos em sentido amplo, criam, expandem ou aperfeiçoam a ação governamental. As ATIVIDADES mantêm as ações governamentais já criadas.

[...]

Dessa forma, entende-se que a realização de licitação não impõe, por si só, a necessidade de elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro. A estimativa seria obrigatória apenas nos casos em que se configura como um projeto, pois neste a Administração cria,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS
DFME/CFEL
Fls._____

expande ou aperfeiçoa ações que acarretam aumento de despesa. Nesse sentido também estão os julgados deste Tribunal de Contas:

> REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CAPACITAÇÃO DE GINÁSTICA LABORAL PARA EDUCADORES FÍSICOS. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE ORÇAMENTO DETALHADO DE CUSTO UNITÁRIO. ATIVIDADES PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAIS. CONVITE. AUSÊNCIA DE FORMALIDADES. AFRONTA AO ART. 7º, § 2º, II, DA LEI N. 8.666/1993. ALEGAÇÃO DE SOBREPREÇO. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS CONCRETOS. PESQUISA DE PREÇO. AFASTADA APLICAÇÃO DE PENALIDADE. RECOMENDAÇÃO. FRAUDE E DIRECIONAMENTO. JURISPRUDÊNCIA DO TCU. CONJUNTO DE INDÍCIOS. SURICATO. NÃO COMPROVAÇÃO. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO INEXISTENTE. PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. RECURSOS SUFICIENTES PARA DESPESAS DO OBJETO. ATIVIDADE SIMPLES. CURTA DURAÇÃO. BAIXO VALOR. NÃO COMPROMETIMENTO DAS FINANÇAS DO MUNICÍPIO A LONGO PRAZO. MERA MANUTENÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS PREEXISTENTES. NÃO CONFIGURAÇÃO DE PROJETO. JURISPRUDÊNCIA DO TCU. IMPROCEDÊNCIA DO APONTAMENTO. AUSENTE CLÁUSULA DE PREÇO MÁXIMO NO EDITAL. FACULDADE DO GESTOR. REGULARIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM JULGAMENTO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. (...) 3.O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a municipalidade deve apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro a fim de que o gestor não realize gastos exorbitantes e que no andamento do objeto não tenha recursos suficientes para arcar com as despesas efetuadas**. No entanto, a realização de licitação, nos termos do art. 16, I e II, e §§ 1º e 2º, todos da LRF, não impõe per se a necessidade de elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, notadamente diante de atividade simples, de curta duração e baixo valor, que não comprometeu as finanças do município a longo prazo e que constitui mera manutenção de ações governamentais preexistentes cuja atividade não configura "projeto", nos termos da jurisprudência do TCU**. 4.A fixação de cláusula com previsão do preço máximo constitui faculdade concedida ao administrador público, e não uma obrigatoriedade, nos termos do art. 40, X, da Lei n. 8.666/1993 e da jurisprudência desta Casa. (REPRESENTAÇÃO n. 1058551. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO. Sessão do dia 18/06/2020. Disponibilizada no DOC do dia 06/07/2020. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA) (G.N.)

Por essas razões, uma vez que a contratação não se relaciona a projeto, uma vez que não cria, expande ou aperfeiçoa ações que acarretem aumento de despesas, entende esta Unidade Técnica pela ausência de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 005/2024 quanto à ausência de elaboração de estimativa de impacto-orçamentário financeiro.

Ressalta-se, nesse ponto, que a ausência de realização de estudos suficientes para a determinação dos quantitativos licitados e o evidente superdimensionamento do objeto demonstram, como afirma a Denunciante, problemas na fase de planejamento do certame. Entretanto, tais irregularidades serão tratadas em apontamento complementar, que será elaborado a seguir.

2.7.4 Conclusão:

Pela improcedência do apontamento.

2.7.5 Critérios utilizados na análise:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

- Lei Complementar nº. 101/2000, art. 16;
- Acórdão n. 713/2019 - Plenário, TCU, rel. Min. Bruno Dantas, sessão do dia 27/3/2019
- AGU - Memorando Circular PFE/N00014/20104;
- Representação n. 1058551. Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. Sessão do dia 18/06/2020. Disponibilizada no DOC do dia 06/07/2020. Colegiado. Segunda Câmara.

3. Apontamentos Complementares da Unidade Técnica

3.1 Apontamento:

Da discrepância entre as necessidades reais dos municípios consorciados e os quantitativos licitados.

3.1.1. Análise:

A nova Lei de Licitações, Lei nº. 14.133/2021 inovou ao prever o planejamento como princípio:

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (G.N.)

O princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas. A Lei nº. 14.133/2021 dá grande ênfase à fase preparatória dos certames:

> 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. (G.N.)

O novo diploma legal também prevê que o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento essencial da fase de planejamento, conterá, entre outros elementos, as "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. 18, §1º IV).

A estimativa de quantidades, portanto, deve ser feita com base em estudos que demonstrem, objetivamente, a adequação dos quantitativos em relação à demanda do ente licitante, de modo

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

que a Administração Pública possa adquirir bens ou contratar serviços em quantidades que sejam mais próximas possíveis de suas reais necessidades.

Cumpre salientar que, mesmo na hipótese de registro de preços, é dever da Administração Pública estabelecer, com critério, os quantitativos estimados que serão registrados. É com base nessas estimativas que se buscará a obtenção de melhores preços, em função da economia de escala, além do controle das aquisições e contratações adicionais. Essas estimativas também servirão de parâmetro para a elaboração de propostas, de modo a evitar que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.

O quantitativo registrado por meio da ata também determinará os quantitativos adicionais, decorrentes de eventuais adesões à ata de registro de preços, também conhecidas como "caronas", o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à ata de registro de preços adere a ela e celebra contrato com base nela como se sua fosse.

Sobre esse tema, é importante mencionar o posicionamento adotado por esta Corte de Contas, em diversos julgados recentes, de que, mesmo nas licitações para registro de preços, deve haver a previsão de um quantitativo estimado, obtido a partir de estudo de demanda que indique as reais necessidades do órgão contratante, durante o período de vigência da ata de registro de preços. Vejamos:

> DENÚNCIA. PREFEITURA. IRREGULARIDADES EM PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. PESQUISA DE PREÇOS INSATISFATÓRIA EM DECORRÊNCIA DA MÁ DEFINIÇÃO DO OBJETO. O TIPO DE LICITAÇÃO "POR PREÇO GLOBAL" RESTRINGE INDEVIDAMENTE O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. EXIGÊNCIA DE QUE A COOPERATIVA TENHA REGISTRO EM SINDICATO DA CATEGORIA. INCOERÊNCIA ENTRE OS OBJETOS DESCRITOS NO CORPO DO EDITAL E EM SEU ANEXO I. EXIGÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL REGISTRADA EM ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA-OPERACIONAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR RESPONSÁVEL PELA EMPRESA. "CARONA" NO REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA EXCESSIVA DO VALOR DO CAPITAL SOCIAL. DOS QUANTITATIVOS E DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL. APLICAÇÃO DE MULTA.
>
> [...]
>
> **11. Mesmo se tratando de Registro de Preços, quando não há obrigação de se contratar, a licitação deve ser precedida de uma ampla pesquisa de mercado e o quantitativo estimado deve ser devidamente previsto com base em estudos que definam a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços.** Ademais, a realização de um certame licitatório gera custos para a Administração e uma expectativa de contratação para a empresa vencedora, e se não há intenção de contratar nem uma estimativa da demanda, a licitação se torna

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

> um ônus para os dois lados. (Denúncia nº. 886599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Data da publicação: 19/04/2018) (G.N.)
>
> ***
>
> DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DIVERSOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES. ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. NÃO DETALHAMENTO DO OBJETO LICITADO. AUSÊNCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E ANALÍTICA COM A COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DO OBJETO LICITADO. **AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE DEMANDA JUNTO A CADA UM DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS**. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. **1. Cabe à Administração Pública estabelecer o quantitativo estimado, buscando-se obter os melhores preços, em função da economia de escala; estabelecendo-se um parâmetro para fins da elaboração das propostas, evitando-se que o fornecedor seja surpreendido com aquisições ou contratações que não possa atender.** (...) (Denúncia nº. 1141626. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão do dia 06/06/2023. 2ª Câmara] (G.N.)

A correta definição da demanda é ainda mais importante no caso de licitações compartilhadas promovidas por Consócios ou Associações municipais, que, não raro, abrangem dezenas de Municípios, dos mais variados portes.

Nesse sentido, traz-se à colação trecho do elucidativo acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que analisou, em sede de Consulta, diversos aspectos relacionados a licitações compartilhadas:

> É claro que a partir do conceito de licitação compartilhada, poder-se-ia afirmar que a participação dos entes consorciados se daria posteriormente ao certame com a efetiva celebração do contrato, aderindo tais atores à ata de registro de preços já formalizada pelo consórcio. Mas a asserção é equivocada**. Mesmo numa licitação compartilhada, a participação do ente consorciado há que se dar na fase interna da licitação, ao explicitar o interesse no objeto da licitação, vertendo as características que lhe interessariam, bem como o seu quantitativo.** Veja-se se compete ao consórcio a realização da licitação, sem que ele usufrua do objeto da contratação, ele tão só a fará após perquirir junto aos seus membros quais as necessidades a serem satisfeitas com a contratação do referido objeto. **Não é razoável afirmar que consórcios realizariam diversas licitações dos mais variados objetos, esperando, a posteriori, a adesão dos seus consorciados, eis que atitude malsã ao princípio da eficiência que se impõe indistintamente a toda a Administração Pública, de todas as esferas e de todos os poderes (art. 37, caput, da Constituição Federal)**.
>
> Destarte, respondendo objetiva e parcialmente à pergunta, a participação de entes consorciados, no caso do sistema de registro de preço, pode se dar antes da realização do certame, constituindo-se, no caso, hipótese de licitação compartilhada, com o encaminhamento ao consórcio, ainda na fase de planejamento da licitação, das especificações do objeto da futura ata de registro de preços, da qual pretenda fazer parte. (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Consulta nº. 821513/16, Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral, Acórdão nº. 164/2020 – Tribunal Pleno) (G.N.)

O estudo da jurisprudência desta Corte de Contas indica a consolidação de tal entendimento, tendo sido adotado no recente acórdão referente à Denúncia nº. 1153860, de Relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli (Tribunal Pleno, Sessão: 28/11/2023). Segue a respectiva ementa do julgado:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

> DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. PROCESSO LICITATÓRIO. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. FORNECIMENTO DE FITOFÁRMACO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA PARA A AQUISIÇÃO DOS MEDICAMENTOS NA FASE INTERNA DO CERTAME. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PRESENTES OS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.
>
> 1. O estudo de demanda é ainda mais importante no caso de licitações compartilhadas, promovidas por Consórcios ou Associações municipais, que, não raro, abrangem dezenas de Municípios, dos mais variados portes.
>
> **2. Deve constar nos autos do processo licitatório a manifestação dos municípios consorciados/associados acerca das características, especificações técnicas e quantitativos do objeto**, **de acordo com as suas necessidades**, para que então o consórcio defina com clareza e fidedignidade os parâmetros mínimos do certame, sob pena de colocar em risco a eficiência das contratações. (G.N.)

É importante destacar, ainda, que a realização de estudos adequados que demonstrem, com fidedignidade, a demanda estimada do ente licitante (e, no caso do Consórcio, de cada Município consorciado), conforme exige o artigo 18, §1º, inciso IV, contribui para coibir a prática conhecida como "barriga de aluguel", isto é, a formalização de atas de registro de preços com quantidades de itens superestimadas frente à real demanda dos órgãos gerenciadores e participantes, com intuito único de beneficiar o fornecedor, que poderá "oferecer" adesões tardias junto a outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Trata-se de instrumentalização irregular do Sistema de Registro de Preços, contra o qual já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

> **A situação descrita acima tem recebido a denominação de "barriga de aluguel", que é o jargão utilizado para definir a situação em que se geram atas de registro de preços com quantitativos desnecessários ou superestimados, unicamente com o intuito de favorecer determinado fornecedor, que tentará posteriormente "comercializar" os itens registrados em outros órgãos e entidades da administração pública para fins de adesões.**
>
> Não tenho dúvidas de que o Sistema de Registro de Preços é um instituto extraordinário, pois, se bem utilizado, simplifica, facilita, agiliza e racionaliza as contratações públicas. Serve para suplantar a realização de inúmeras licitações que poderiam, cada uma delas, dar origem a problemas. Ademais, proporciona economia de escala, permite o gerenciamento de bens, lida com questões de estoque de uma forma mais adequada e permite licitar e contratar mesmo quando não se estabelece uma demanda do órgão adequada.
>
> O SRP foi sendo aperfeiçoado, na minha opinião, pela jurisprudência deste Tribunal, e tudo nasce, primeiramente, de uma dificuldade de se estabelecerem, ainda no âmbito da Lei 8.666/1993, os limites da adesão à ata de registro de preços. Foi assim que surgiram decisões do TCU determinando que o edital dispusesse, claramente, quais os limites quantitativos para os órgãos "caronas", tanto individual como coletivamente. Surgiram, portanto, decretos que fixaram objetivamente esses limites.
>
> Então, no fundo, a adesão à ata de registro de preços estava suplantando a contratação tradicional. O TCU, teoricamente, identificou a possibilidade de que a "carona" fosse uma espécie de dispensa de licitação, uma discussão antiga que hoje não faz mais tanto sentido.
>
> **O que temos visto mais recentemente é uma prática que considero extremamente grave, caracterizada pelo fato de alguns órgãos gerenciadores e participantes estabelecerem**

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

quantitativos muito superiores àqueles que serão demandados. Com isso, o limite para adesão passa a ser gigantesco e artificialmente criado, na prática que se intitula "barriga de aluguel".

Ao analisar a manifestação da organização militar, a unidade técnica reconheceu que o fato de a ata de registro de preços derivada do Pregão 26/2019 possuir mais aquisições de entes não participantes do que dos demais não implica, por si só, em irregularidade. Isso porque a legislação permite que a adesão pelos entes não participantes ("caronas") alcance o dobro do quantitativo de cada item. Porém, ainda permaneceram injustificados os quantitativos licitados pelo órgão gerenciador e pela maior parte dos órgãos participantes, demonstrando, no mínimo, grave deficiência no planejamento da licitação.

Considero também, com base no disposto no art. 9º, inciso III, do Decreto 7.892/2013, que a possibilidade de adesão para órgão não participante (ou seja, que não participou da intenção de registro de preços) deve ser uma medida anômala e excepcional, uma faculdade que deve ser exercida de forma devidamente motivada e, portanto, passível de avaliação nos processos de controle externo. (Acórdão nº. 1.668/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Data da Sessão: 14/07/2021) (G.N.)

No caso em análise, tem-se o "registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de acervo bibliográfico para uso em unidades escolares".

O Termo de Referência, Anexo I do certame, prevê que os livros que serão adquiridos pertencerão a determinadas áreas de conhecimento:

2.5.1. CIÊNCIAS DA SAÚDE:

Medicina – Odontologia – Enfermagem - Educação Física – Farmácia - Saúde Coletiva – Biotecnologia.

2.5.2. CIÊNCIAS SOCIAIS: Administração – Arqueologia - Ciências Contábeis - Ciências Econômicas - Ciências Militares e Segurança Pública – Direito - Segurança Pública e do Cidadão, Gestão Pública

2.5.3. ARTES E TURISMO: Dança Música - Canto Música - Instrumento Música - Regência Música Popular - Instrumento Teatro – Turismo.

2.5.4. EDUCAÇÃO: Ciências Biológicas Ciências da Religião - 1ª Licenciatura Geografia História - 2ª Licenciatura Letras - Língua Portuguesa - Matemática - Pedagogia - Licenciatura Intercultural Indígena, Livro Paradidático que verse sobre a temática de combate às drogas, violência e bullying.

2.5.5. TECNOLOGIA, EXATAS, ENGENHARIA E AGRÁRIA: Jogos Digitais - Tecnologia Eletrotécnica - Tecnologia da Madeira - Tecnologia em Agrimensura - Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas - Tecnologia em Automação Industrial - Tecnologia em Eletrônica - Tecnologia em Manutenção Mecânica - Tecnologia em Processamento de Dados - Física Licenciatura em Computação - Licenciatura em Computação Química - Engenharia Civil - Engenharia Eletrônica - Engenharia Elétrica - Engenharia Mecatrônica - Engenharia Mecânica - Engenharia Naval - Engenharia Química - Engenharia de Computação - Engenharia de Controle e Automação - Engenharia de Materiais - Engenharia de Produção - Meteorologia - Sistemas de Informação

2.5.6. MUNICÍPIOS: Agroecologia - Alimentos - Gestão Comercial - Logística - Petróleo e Gás - Produção Pesqueira - Tecnologia em Construção Naval - Ciências Biológicas - Educação Física - Letras - Língua Portuguesa - Licenciatura em Computação -Matemática - Pedagogia – Licenciatura Intercultural Indígena - Ciências Econômicas - Direito - Engenharia Florestal.

2.6. Os cursos ofertados são de graduação, bacharelado, licenciatura e tecnológico. Para compor o acervo bibliográfico é necessária que a aquisição de livros, seja adquirida de acordo com a ementa atualizada de cada curso, envolvendo disciplinas e número de alunos matriculados em cada

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

disciplina para atender a demanda. Os livros terão de atender o público alvo matriculados em todos os períodos de cada curso.

2.7. Serão atendidas desta forma, as bibliografias básicas e complementares dos Cursos indicados por suas respectivas Coordenações e alinhadas com o Acervo existente nas Bibliotecas.

Os quantitativos demandados, estimados em 30.000.000 (trinta milhões) de unidades, também foram previstos no Termo de Referência:

5. RELAÇÃO DE PRODUTOS E VALOR DE REFERÊNCIA

5.1 As quantidade e valores estimados dos materiais a serem adquiridos constam no quadro abaixo

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANT.	VALOR UNIT.	VALOR ESTIMADO ANUAL	PERCENTUAL DE DESCONTO ESTIMADO
1	Aquisição de livros nacionais e estrangeiros, didáticos e paradidáticos, voltados para bibliotecas e/ou individualmente por usuário, abrangendo as áreas e subáreas de conhecimento constantes no termo de referência	Unid.	30.000.000	1,00	R$ 30.000.000,00	20% (vinte por cento)

Entretanto, em análise à fase interna do certame, esta Unidade Técnica não justificativas para a escolha das áreas de ensino abordadas e para os quantitativos registrados. O Estudo Técnico Preliminar (peça n. 46, SGAP, p. 15-19) se limitou a prever, genericamente, que os acervos bibliográficos serão destinados ao desenvolvimento educacional dos alunos, e se destinam ao uso em unidades escolares dos municípios que fazem parte do CIMES, quais sejam: Salinas, Novorizonte, Rubelita, Santa Cruz de Salinas, Padre Carvalho, Josenópolis e Curral de Dentro.

Ocorre que, em consulta ao censo demográfico disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[10], verifica-se que os Municípios consorciados possuem população total somada de 70.432 habitantes, dos quais 11.799 estão matriculados na rede municipal de escolas:

Municípios Consorciados (CIMES)	**População Total (Ref. 2022)**	**Matrículas na Rede Municipal (Ref. 2023)**
Salinas	40.178	6.446
Novorizonte	4.571	753

[10] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/ - Data da visita: 01/08/2024.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Rubelita	5.679	900
Santa Cruz de Salinas	3.910	692
Padre Carvalho	5.058	941
Josenópolis	3.630	688
Curral de Dentro	7.406	1379
Total	**70.432**	**11.799**

E, confirmando-se o registro de preços de 30.000.000 (trinta milhões) de livros, tem-se aproximadamente **425 (quatrocentos e vinte e cinco) livros por habitante** de cada um dos Municípios, ou **2.542 (dois mil quinhentos e quarenta e dois) livros por aluno** da rede municipal de ensino – de forma que o **superdimensionamento** do objeto é facilmente verificado.

Por todo exposto, considerando a ausência de comprovação de prévio estudo de demanda e inexistindo elementos fáticos aptos a fundamentar a definição dos quantitativos previstos no Termo de Referência do certame sob análise; e verificado o claro superdimensionamento do objeto, esta Unidade Técnica se manifesta pela existência de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 005/2024.

3.1.2 Conclusão:

Pela existência de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 005/2024

3.1.3 Responsáveis e Medidas Aplicáveis:

Esta Unidade Técnica indica como responsáveis o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, responsável pela autorização e autuação do Processo Licitatório (peça nº 46, SGAP, p. 20), e subscritor do Edital e do Termo de Referência do Pregão Eletrônico; o Sr. Anderson Martins, assistente administrativo do CIMES, pregoeiro e subscritor do Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico nº. 005/2024 (peça nº. 46, SGAP, p. 11-19) – por ensejarem a abertura de Edital de Licitação compartilhada sem a realização de estudo de demanda, resultando em possível superdimensionamento das quantidades e valores totais licitados.

Após o devido contraditório, entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei nº 13.655/2018,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

poderá ser aplicada multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do artigo 384, caput e inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução nº. 24 de 13 de dezembro 2023

3.1.4 Critérios utilizados na análise:

- Decreto Federal nº. 11.462/2023, art. 3º, V;
- Lei Federal nº. 14.133/2021, art. 5º e art. 18;
- Denúncia nº. 886.599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Publicação: 19/04/18;
- Denúncia nº. 1.153.860, Rel. Cons. Substituto Telmo Passareli, Tribunal Pleno, Sessão: 28/11/2023;
- Acórdão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº. 164/2020, Plenário;
- Acórdão do Tribunal de Contas da União nº. 1.668/2021, Plenário;
- Censo demográfico - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.2 Apontamento:

Da ausência de procedimento de intenção de registro de preços.

3.2.1 Análise do apontamento:

Em análise aos documentos da fase interna do Processo Licitatório nº. 005/2024, encaminhados a este Tribunal de Contas, não foi possível localizar o procedimento de intenção de registro de preços, conforme preconiza a Lei nº. 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações.

A Lei nº. 14.133/2021 prevê, entre os procedimentos auxiliares à disposição da Administração Pública, o sistema de registro de preços, tratado entre os artigos 82 e 86 da referida legislação.

De acordo com o artigo 86, ao se verificar a necessidade de utilização do Sistema de Registro de Preços, o órgão ou entidade gerenciadora deverá, ainda na fase interna do certame, deflagrar o procedimento de "intenção de registro de preços", oportunizando a participação de outros órgãos ou entidades do poder público. Esse procedimento poderá ser dispensado somente quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. Confira-se:

> Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora **deverá**, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

> § 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora **for o único contratante**. (G.N.)

Nota-se que o *caput* do artigo 86 é expresso ao declarar que o órgão ou ente gerenciador "deverá" tornar pública a sua intenção de promover o registro de preços, afastando-se qualquer hipótese de discricionariedade em torno do tema. Dessa forma, sempre que o registro de preços possibilitar a utilização da futura ata por outros órgãos públicos, seja na condição de participantes ou na condição de aderentes (caronas), caberá ao órgão ou ente gerenciador, obrigatoriamente, a deflagração de procedimento de intenção de registro de preços na fase preparatória da licitação.

Sobre o tema, leciona Joel de Menezes Niebuhr[11]:

> A Lei nº 14.133/2021 reconhece a possibilidade de mais de um órgão ou entidade da Administração Pública promover registro de preços conjunto. A ideia, em suma, é que órgão ou entidade torne pública sua intenção de promover registro de preços. A partir daí qualquer outro órgão ou entidade interessado pode manifestar sua intenção de participar da futura ata de registro de preços. Haverá um órgão gerenciador, responsável pela condução de toda licitação, e órgão(s) participante(s), que são indicados no edital, inclusive com suas demandas e quantitativos, e que, posteriormente, podem contratar com base na ata de registro de preços.
>
> [...]
>
> O caput do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 dá a entender que a intenção de registro de preços é obrigatória:
>
> [...]
>
> Enfatiza-se que o dispositivo se refere ao dever de realizar a intenção de registro de preços. **Não se trata, pelos menos nos termos vertidos no caput, de mera faculdade**.

Cumpre citar, a título de exemplo, as disposições do Decreto Federal nº. 11.462, de 31 de março de 2023, que regulamenta o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

> Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora **deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP** para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 7º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 8º.
>
> § 1º O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

[11] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, fl. 896.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS
DFME/CFEL
Fls._____
MINAS GERAIS

> § 2º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.
>
> Art. 10. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação.
>
> Parágrafo único. Constará nos autos do processo de contratação a manifestação do órgão ou da entidade sobre a deliberação de que trata o caput. (G.N.)

De modo semelhante, o Decreto Estadual nº. 48.779, de 23 de fevereiro de 2024, que regulamenta o sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, estabelece o seguinte:

> Art. 8º – Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora **deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP** para possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ARP e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do *caput* do art. 5º e nos incisos I, III e IV do *caput* do art. 6º.
>
> § 1º – O prazo previsto no *caput* será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SIRP.
>
> § 2º – Os representantes dos órgãos e das entidades interessadas deverão formalizar sua participação no registro de preços por meio de encaminhamento de termo de adesão e demais informações e documentos eventualmente solicitados ao órgão ou à entidade gerenciadora.
>
> § 3º – A IRP poderá ser dispensada nas hipóteses de compra centralizada, compra estadual e quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante. (G.N.)

Dentro do prazo estabelecido pelo órgão ou ente gerenciador, os demais interessados em participar do registro de preços deverão, portanto, manifestar sua concordância com o objeto e indicar adequadamente a sua estimativa de demanda. As informações individualizadas de cada órgão potencialmente participante serão compiladas pelo órgão gerenciador e irão influenciar os demais procedimentos que integram a fase preparatória da licitação, como, por exemplo, a adequação das especificações técnicas do objeto, a pesquisa de preços, a estimativa de quantitativos, entre outros. Feito isso, o órgão ou ente gerenciador deverá submeter as informações ao crivo dos participantes, para ciência ou confirmação da intenção de participar do registro de preços e, somente em seguida, dar início à realização do certame. Nesse sentido dispõem os artigos 7º do Decreto Federal nº. 11.462/2023 e 5º do Decreto Estadual nº. 48.779/2024, acima mencionados.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Cumpre mencionar, ainda, as lições de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti[12]:

> Dispõe o art. 86 da Lei nº 14.133/2021 que o órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. Tal medida visa à adesão de outros órgãos ou entidades interessadas na futura contratação do mesmo objeto. Observado o prazo estabelecido pelo órgão gerenciador, os órgãos ou entidades públicas interessados em participar do registro de preços deverão manifestar sua concordância com o objeto do registro de preços e indicar a sua estimativa de demanda e o cronograma de contratações (quantidades mínimas e máximas, número de parcelas, prazos para entrega ou conclusão etc.).
>
> **Esgotado o prazo para a manifestação de interesse em participar do registro de preços, o órgão gerenciador: (a) consolidará todas as informações relativas às estimativas individuais de demanda; (b) promoverá a adequação de termos de referência ou projetos básicos encaminhados, para atender aos requisitos de padronização e racionalização; (c) realizará ampla pesquisa de mercado para a definição dos preços estimados; (d) apresentará as especificações, termos de referência, projetos básicos, quantitativos e preços estimados aos órgãos ou entidades públicas interessadas, para ciência e/ou confirmação da intenção de participar do registro de preço.**
>
> **A intenção de registro de preços é útil e prática, pois divulga o objeto da licitação para a formação do registro de preços, que se realizará em data previamente indicada, efetivando-se a informação e as correspondentes adesões. Contribui para o alcance da economia de escala na medida em que eleva a quantidade do objeto da licitação, produzindo a redução das propostas de preços**. (G.N.)

Dessa forma, esta Unidade Técnica entende que caberia ao CIMES a realização do seguinte procedimento:

- **1º passo**: Realizar o procedimento público de intenção de registro de preços – IRP, conforme disposto no artigo 86 da Lei nº. 14.133/2021, tendo em vista que a ata de registro de preços não irá contemplar somente o Consórcio, mas também os Municípios consorciados, não sendo o caso de dispensa de IRP prevista no §1º do mesmo artigo.
- **2º passo**: Consolidar as informações relativas às estimativas individuais, promover adequações no Termo de Referência/Projeto Básico para atender aos requisitos de padronização e racionalização, e determinar a estimativa total dos quantitativos.
- **3º passo**: Realizar a pesquisa de mercado para identificar o valor estimado da contratação e, se for o caso, consolidar os dados das pesquisas já realizadas pelos Municípios participantes.
- **4º passo**: Confirmar junto aos Municípios participantes a sua concordância com o objeto, inclusive quanto aos quantitativos e ao Termo de Referência/Projeto Básico.

[12] QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). Procedimentos auxiliares das licitações e das contratações administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2022, fl. 169.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

- **5º passo**: Somente após as etapas anteriores, promover os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório, como a sua assinatura da ata e a sua disponibilização aos órgãos ou às entidades participantes.

E, contrariando o princípio do planejamento, o Edital do Pregão Eletrônico nº. 005/2024, o Termo de Referência e a fase interna do procedimento não indicam sequer os quantitativos destinados a cada um dos Municípios consorciados.

Portanto, considerando a ausência de realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços e a omissão em indicar os quantitativos referentes aos participantes da futura ata, entende-se que o Processo Licitatório nº. 005/2024 – Pregão Eletrônico nº. 005/2024 está em contrariedade ao disposto na Lei nº. 14.133/2021, artigo 86, o que nos leva a concluir pela irregularidade do certame quanto a este ponto.

3.2.2 Conclusão: Pela existência de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 005/2024.

3.2.3 Responsáveis e Medidas Aplicáveis:

Esta Unidade Técnica indica como responsável o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, responsável pela autorização e autuação do Processo Licitatório (peça nº 46, SGAP, p. 20), e subscritor do Edital e do Termo de Referência do Pregão Eletrônico – pela realização de licitação para registro de preços sem a abertura do procedimento de intenção de registro de preços, exigido no artigo 86, mesmo o Consórcio não sendo o único contratante.

Após o devido contraditório, entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei nº 13.655/2018, poderá ser aplicada multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do artigo 384, caput e inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução nº. 24 de 13 de dezembro 2023.

3.2.4 Critérios utilizados na análise:

- Lei nº. 14.133/2021, artigo 86;
- Decreto Federal nº. 11.462/2023, artigos 7º; 9º e 10;
- Decreto Estadual nº. 48.779/2024, artigos 5º e 8º.

3.3. Apontamento:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Da irregularidade do modelo de contratação adotado pela Administração.

3.3.1. Análise:

Além das irregularidades apontadas nos tópicos anteriores, esta Unidade Técnica entende que existem indícios de irregularidade quanto ao modelo de contratação adotado pelo Consórcio – que serão abordados a seguir.

a) Da indefinição do objeto

Trata-se de registro de preços para futura e eventual aquisição de livros para uso em unidades escolares nos municípios que fazem parte do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Entorno de Salinas (CIMES).

Como afirmado anteriormente nesta análise, o modelo de contratação adotado é comumente utilizados por universidades e bibliotecas públicas[13], para compra de livros para o seu acervo. Entretanto, os Editais que adotam tal modelo apresentam elementos mínimos para a definição do objeto, como a relação de Editoras utilizadas para a contratação; o número máximo de obras relacionadas a cada área de conhecimento; e os preços estimados das obras.

O Edital do Pregão Eletrônico nº. 005/2024, por outro lado, não traz informações mínimas sobre o objeto, fato que traz grande subjetividade ao certame.

Além disso, como afirmado anteriormente, o Edital enumera diversas áreas do conhecimento, muitas das quais não fazem parte do currículo dos níveis fundamental e médio das escolas municipais a que destinam:

> 2.5. As áreas e subáreas de abrangência dos acervos bibliográficos são:
>
> 2.5.1. CIÊNCIAS DA SAÚDE: Medicina – Odontologia – Enfermagem - Educação Física – Farmácia - Saúde Coletiva – Biotecnologia.
>
> 2.5.2. CIÊNCIAS SOCIAIS: Administração – Arqueologia - Ciências Contábeis - Ciências Econômicas - Ciências Militares e Segurança Pública – Direito - Segurança Pública e do Cidadão, Gestão Pública.
>
> 2.5.3. ARTES E TURISMO: Dança Música - Canto Música - Instrumento Música - Regência Música Popular - Instrumento Teatro – Turismo.
>
> 2.5.4. EDUCAÇÃO: Ciências Biológicas Ciências da Religião - 1ª Licenciatura Geografia História - 2ª Licenciatura Letras - Língua Portuguesa - Matemática - Pedagogia - Licenciatura Intercultural Indígena, Livro Paradidático que verse sobre a temática de combate às drogas, violência e bullying.
>
> 2.5.5. TECNOLOGIA, EXATAS, ENGENHARIA E AGRÁRIA: Jogos Digitais - Tecnologia Eletrotécnica - Tecnologia da Madeira - Tecnologia em Agrimensura - Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas - Tecnologia em Automação Industrial - Tecnologia em Eletrônica -

[13] Vide o Pregão Eletrônico nº. 003/2021, realizado pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB); o Pregão Eletrônico nº. 014/2023, realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; e o Pregão Eletrônico nº. 90018/2024, realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

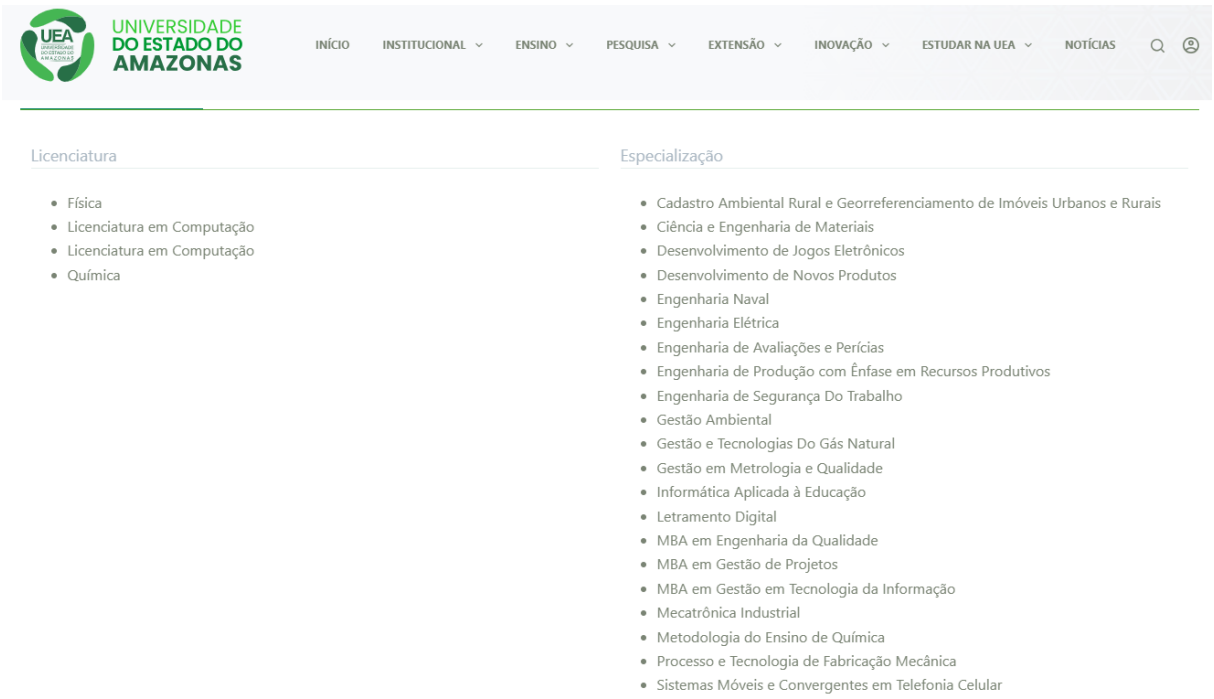
TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Tecnologia em Manutenção Mecânica - Tecnologia em Processamento de Dados - Física Licenciatura em Computação - Licenciatura em Computação Química - Engenharia Civil - Engenharia Eletrônica - Engenharia Elétrica - Engenharia Mecatrônica - Engenharia Mecânica - Engenharia Naval - Engenharia Química - Engenharia de Computação - Engenharia de Controle e Automação - Engenharia de Materiais - Engenharia de Produção - Meteorologia - Sistemas de Informação

2.5.6. MUNICÍPIOS: Agroecologia - Alimentos - Gestão Comercial - Logística - Petróleo e Gás - Produção Pesqueira - Tecnologia em Construção Naval - Ciências Biológicas - Educação Física - Letras - Língua Portuguesa - Licenciatura em Computação -Matemática - Pedagogia – Licenciatura Intercultural Indígena - Ciências Econômicas - Direito - Engenharia Florestal.

Contudo, não consta nos autos estudos que demonstrem a necessidade de aquisição de livros de cada uma das áreas de conhecimento acima previstas ou a indicação da demanda por livros de tais natureza.

Identificamos, também, que as áreas de conhecimento indicadas são análogas às “Unidades Acadêmicas” da Escola Superior de Tecnologia da Universidade do Estado do Amazonas – muito embora tratem-se de áreas de conhecimento que não fazem parte da grade escolar dos ensinos fundamental e médio, que são de competências dos Municípios:



Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

Mestrado

- Clima e Ambiente

Tecnológico

- Jogos Digitais
- Tecnologia Eletrotécnica
- Tecnologia da Madeira
- Tecnologia em Agrimensura
- Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas
- Tecnologia em Automação Industrial
- Tecnologia em Eletrônica
- Tecnologia em Manutenção Mecânica
- Tecnologia em Processamento de Dados

Bacharelado

- Engenharia Civil
- Engenharia Eletrônica
- Engenharia Elétrica
- Engenharia Mecatrônica
- Engenharia Mecânica
- Engenharia Naval
- Engenharia Química
- Engenharia de Computação
- Engenharia de Controle e Automação
- Engenharia de Materiais
- Engenharia de Produção
- Meteorologia
- Sistemas de Informação

Doutorado

- Clima e Ambiente

O Edital também não apresenta os quantitativos máximos de aquisição de cada área de conhecimento, prevendo apenas o quantitativo total de 30 (trinta) milhões de livros, que serão registrados.

Além disso, como bem afirmou o Conselheiro Relator em sede de despacho (peça nº. 73, SGAP, Denúncia nº. 1167323), embora o Estudo Técnico Preliminar (peça nº. 46, SGAP, p. 11-19) verse sobre a aquisição de livros destinados ao acervo bibliográfico das unidades escolares dos municípios consorciados; o item 2.3 do Edital do Pregão sugere que a aquisição se destinaria a uma única instituição de ensino superior, possuidora de mais de 15.000 (quinze mil) alunos de graduação e pós-graduação[14].

A indefinição do objeto, nesse sentido, impede a correta elaboração de propostas de preços pelas licitantes, o que pode trazer subjetividade ao certame.

b) Das irregularidades na pesquisa de preços e no valor estimado do certame:

[14] 2.3. Por se tratar de Instituição de Ensino, com mais de 15.000 alunos de Graduação e Pós-Graduação, distribuídos em todo o Consórcio, se faz necessária a oferta de um acervo bibliográfico diversificado que possa atender com qualidade e quantidade nossa comunidade acadêmica e por extensão completa.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

A indefinição do objeto do certame também tem consequências sobre a realização de pesquisa de preços e definição do valor estimado do certame.

Em consulta à fase interna do Processo Licitatório em tela, verifica-se que o CIMES realizou cotação de preços junto a quatro empresas, sendo elas: Pae Editora e Distribuidora de Livros Ltda. (fl. 04 do procedimento licitatório); 7 Letras - Viveiros de Castro Editora Ltda. (fl. 06 do procedimento licitatório); Fran Print Ltda. (fl. 09 do procedimento licitatório) e Editora Educacional Way Maker Ltda. (fl. 13 do procedimento licitatório).

Ocorre que as empresas Pae Editora e Distribuidora de Livros Ltda. e 7 Letras - Viveiros de Castro Edital Ltda. apresentaram orçamentos apenas com o valor unitário de R$ 1,00 para cada unidade, sem definir qualquer percentual de desconto, o que é insuficiente para estimar o valor total da contratação, tendo em vista que se trata de valor meramente "simbólico", a ser substituído pelo valor de capa de cada livro, conforme disposto no próprio Termo de Referência:

> 2.9.2. O VALOR UNITÁRIO de R$ 1,00 corresponde a 100% do "valor de tabela" ou "valor de capa" praticado pelas editoras/distribuidoras/revendas, nomeado neste contexto como PREÇO REFERÊNCIA. **Trata-se apenas de um valor temporário utilizado apenas como referência**, o qual deve ser substituído pelo valor real do item quando da efetiva aquisição. (G.N.)

Por outro lado, as empresas Fran Print Ltda. e Editora Educacional Way Maker ofereceram orçamentos em que constam o percentual de desconto de 20%, o que ensejou o desconto mínimo aceitável previsto no instrumento convocatório, no mesmo percentual. No entanto, entendemos que a juntada de apenas 02 orçamentos não é suficiente para se estimar tal percentual, pois caberia ao Consórcio realizar, no mínimo, a cotação com 03 fornecedores, justificando a escolha desses fornecedores, e, além disso, utilizar outras fontes de pesquisa de preços, conforme dispõe o artigo 23 da Lei nº. 14.133/202, a conferir:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valorespraticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
>
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS
DFME/CFEL
Fls._____
MINAS GERAIS

> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
>
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
>
> IV - pesquisa direta **com no mínimo 3 (três) fornecedores**, mediante solicitação formal de cotação, **desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores** e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (G.N.)

Além disso, tais orçamentos consideraram o valor unitário de R$1,00 (um real) por livro, valor que, repita-se, é meramente simbólico.

Caberia ao Consórcio, dessa forma, indicar algum balizador para o preço das obras que serão licitadas, e, a partir desse balizador, encontrar o valor estimado dos produtos, sob o qual incidirá o percentual de desconto ofertado pelas empresas.

A título de exemplo, a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), ao realizar certame com modelo de contratação semelhante, realizou pesquisa de preços para os livros que serão adquiridos, conforme a área de conhecimento indicada e os quantitativos previstos:

> **1. DO OBJETO**
>
> Aquisição de material bibliográfico de origem nacional, dividido entre as áreas de conhecimento, e de origem estrangeira, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento:
>
> **Órgão Gerenciador: Universidade Federal do Sul da Bahia**
>
> **Órgão Participante: Instituto Federal Baiano – Campus de Uruçuca**

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

ITEM	DESCRIÇÃO/ ESPECIFICAÇÃO	CATMAT	UND DE MEDIDA	QUANT. UFSB	QUANT. IF BAIANO	VALOR UNITÁRIO ESTIMADO	VALOR TOTAL ESTIMADO
1	Livro de origem nacional na área de Ciências Exatas e da Terra	150515	UNIDADE	1112	200	R$118,30	R$155.209,60
2	Livro de origem nacional na área de Ciências Exatas e da Terra (COTA RESERVADA)	150515	UNIDADE	370	-	R$118,30	R$43.771,00
3	Livro de origem nacional na área de Ciências Biológicas	150515	UNIDADE	1952	300	R$151,09	R$340.254,68
4	Livro de origem nacional na área de Ciências Biológicas (COTA RESERVADA)	150515	UNIDADE	529	-	R$151,09	R$79.926,61
5	Livro de origem nacional na área de Engenharias	150515	UNIDADE	1305	250	R$112,67	R$175.201,85
6	Livro de origem nacional na área de Engenharias (COTA RESERVADA)	150515	UNIDADE	435	-	R$112,67	R$49.011,45
7	Livro de origem nacional na área de Ciências da Saúde	150515	UNIDADE	2265	300	R$371,61	R$953.179,65
8	Livro de origem nacional na área de Ciências da Saúde (COTA RESERVADA)	150515	UNIDADE	215	-	R$371,61	R$79.896,15
9	Livro de origem nacional na área de Ciências Agrárias	150515	UNIDADE	1110	400	R$108,93	R$164.484,30

Dessa forma, entende-se que a pesquisa de preços realizada pelo CIMES não é suficiente para se chegar ao valor estimado da contratação, tampouco para definir o percentual de desconto mínimo condizente com o mercado, o que pode prejudicar a formulação de propostas adequadas e acarretar contratação que não se mostre vantajosa para a Administração Pública.

c) Da irregularidade do critério de julgamento utilizado:

A indefinição do objeto e do valor estimado do certame também tornam irregular o critério de julgamento adotado pelo Consórcio.

Nos termos do Edital do Termo de Referência, Anexo I do Pregão Eletrônico nº. 005/2024, o critério de julgamento será o "maior percentual de desconto":

> 5. RELAÇÃO DE PRODUTOS E VALOR DE REFERÊNCIA
>
> 5.1 As quantidade e valores estimados dos materiais a serem adquiridos constam no quadro abaixo.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANT.	VALOR UNIT.	VALOR ESTIMADO ANUAL	PERCENTUAL DE DESCONTO ESTIMADO
1	Aquisição de livros nacionais e estrangeiros, didáticos e paradidáticos, voltados para bibliotecas e/ou individualmente por usuário, abrangendo as áreas e subáreas de conhecimento constantes no termo de referência	Unid.	30.000.000	1,00	R$ 30.000.000,00	20% (vinte por cento)

> 2.8. O critério de julgamento será com base no **MENOR PREÇO CORRESPONDENTE AO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO NO ITEM**, que será aplicado sobre "o valor de capa" ou "valor de tabela" praticado pelas editoras/distribuidoras/revendas, os lances deverão ser realizados com base na porcentagem de desconto que será oferecido para o item, conforme Item 3.1 e seguintes deste Termo de Referência.

Ocorre que, embora preveja que o valor será aplicado sobre o "valor de capa" ou "valor de tabela" praticado pelas editoras/distribuidoras/revendas, o Edital não apresentou quais seriam as tabelas utilizadas ou ao menos quais seriam as editoras contempladas. Da forma prevista no Edital, a disputa das licitantes se dará apenas em relação ao percentual de desconto estimado, sem que exista parâmetros objetivos em relação aos quais incidirão o referido desconto.

O critério de julgamento "maior desconto", nesse sentido, pode não ser suficiente para a garantia de boas execuções dos futuros contratos.

Em outras oportunidades, este Tribunal de Contas já consignou que o critério de julgamento "maior desconto" não pode ser utilizado isoladamente, sendo necessário um balizamento para os preços dos produtos que serão adquiridos. Confira-se:

> DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE AUTOPEÇAS. ADOÇÃO DE LIMITE GEOGRÁFICO. UTILIZAÇÃO DE MAIOR DESCONTO COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. IMPEDIMENTO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESA ESTRANGEIRA QUE NÃO FUNCIONE NO PAÍS. POSSIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. EMPREGO DA EXPRESSÃO PRIMEIRA LINHA. FALTA DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO COM BASE EM ESTIMATIVA DE CONSUMO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE LIMITES PARA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. (...) 2. As regras de licitação realizada mediante pregão para registro de preços com adoção do **maior desconto** como critério de julgamento precisam estar bem explicitadas no edital, devendo ser feita **ampla pesquisa de mercad**o na fase interna do certame, tanto em mídia especializada como em contratações similares e, por fim, com fornecedores, para levantamento de cotações com critérios bem fundamentados. Isso se mostra essencial para a análise do desconto a ser praticado e para se chegar realmente ao menor preço, devendo ainda a Administração definir a incidência do desconto no preço global ou unitário, haja vista que a ausência de tais regras no instrumento convocatório pode ocasionar maior vulnerabilidade a fraudes e majorações de preço no decorrer da execução do

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

> contrato. (...) (Denúncia nº. 980567. Rel. Cons. Durval Ângelo. Sessão do dia 20/11/2018. Disponibilizada no DOC do dia 03/12/2018. Colegiado: Primeira Câmara) (G.N.)

Por essas razões, entende esta Unidade Técnica que o modelo de contratação adotado pela Administração se mostra irregular, visto que o objeto do certame não foi corretamente definido; a pesquisa de preços foi realizada de forma incompleta; o valor estimado dos produtos não foi estipulado; e o critério de julgamento não garante que a contratação realizada será benéfica ao interesse público.

3.3.2 Conclusão: Pela existência de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 005/2024.

3.3.3 Responsáveis e Medidas Aplicáveis:

Esta Unidade Técnica indica como responsável o Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES, responsável pela autorização e autuação do Processo Licitatório (peça nº 46, SGAP, p. 20), e subscritor do Edital e do Termo de Referência do Pregão Eletrônico – pela adoção de modelo de contratação flagrantemente irregular, em violação às disposições da Lei nº. 14.133/2021 e em afronta aos princípios da isonomia e da garantia da escolha da melhor proposta

Após o devido contraditório, entendendo este Tribunal pela ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942, incluído pela Lei nº 13.655/2018, poderá ser aplicada multa por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do artigo 384, caput e inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução nº. 24 de 13 de dezembro 2023.

3.3.4 Critérios utilizados na análise:

- Denúncia nº. 980567. Rel. Cons. Durval Ângelo. Sessão do dia 20/11/2018. Disponibilizada no DOC do dia 03/12/2018. Colegiado: Primeira Câmara.

4. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica se manifesta:

1. Pela **procedência** da Denúncia no que se refere aos seguintes apontamentos**:**

- Do prazo exíguo para a entrega dos produtos 15 (quinze) dias corridos;
- Da desclassificação indevida da licitante em razão de identificação;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS DFME/CFEL Fls._____ MINAS GERAIS

- Da inobservância do intervalo de 08 (oito) dias entre a republicação do Edital e a sessão de abertura das propostas.

2. Pela **improcedência** da Denúncia no que se refere aos seguintes apontamentos**:**

- Da incompatibilidade entre o critério de exclusividade de participação às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP);
- Da habilitação de empresa que não se enquadra como ME e EPP, para fins das prerrogativas da LC nº. 123/2006;
- Da incompetência do agente de contratação;
- Da irregularidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante vencedora;
- Da inadequação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 16 da LRF.

3. Pela existência de **indícios de irregularidade** no Pregão Eletrônico nº. 005/2024, em função dos seguintes apontamentos da Unidade Técnica:

- Da discrepância entre as necessidades reais dos municípios consorciados e os quantitativos licitados;
- Da ausência de procedimento de intenção de registro de preços;
- Da irregularidade do modelo de contratação adotado pela Administração.

5. Análise do Pedido Liminar

Em análise cautelar, esta Unidade Técnica sugere a **suspensão do certame**, visto que presentes seus requisitos ensejadores.

O requisito do *periculum in mora* decorre do fato de que o certame já foi homologado, encontrando-se assinada ata de registro de preços com a empresa Editora Toque do Saber e Consultoria Ltda. Dessa forma, a aquisição de produtos decorrentes da referida ata pode ser efetivada a qualquer momento.

O *fumus boni iuris*, por sua vez, se caracteriza devido às irregularidades apontadas pelas Denunciantes, como a desclassificação indevida de licitantes em virtude de identificação nas propostas, à inobservância do prazo para republicação do certame e à exiguidade dos prazos para entrega dos produtos. Menciona-se, também, as outras irregularidades apuradas por esta Unidade Técnica, sobretudo aquelas referentes ao possível superdimensionamento do objeto, cujo quantitativo vultoso de 30.000.000 (trinta milhões) de livros se afigura incompatível com

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837

TRIBUNAL DE CONTAS
DFME/CFEL
Fls._____
MINAS GERAIS

o porte dos municípios consorciados, e à realização de pesquisa de preços insuficiente e contrária ao disposto na Lei nº. 14.133/2021, irregularidades que podem acarretar contratações antieconômicas.

6. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- O deferimento do pedido liminar de suspensão do certame, devido à existência dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*;
- Em seguida, o encaminhamento ao Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar;
- Por fim, a citação dos responsáveis, Sr. Cleber Nascimento de Pinho, Presidente do CIMES; Sra. Flávia Nayara Mones Viana, Secretária Executiva do CIMES e pregoeira; e Sr. Anderson Martins, assistente administrativo do CIMES e pregoeiro; para que apresentem suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

Belo Horizonte, 06 de agosto de 2024.

(assinado eletronicamente)
Lucas de Castro Lima
Analista de Controle Externo
TC 3318-6

De acordo. Em 06/08/2024, encaminho os autos conclusos ao Relator, conforme determinação de peça nº. 73, SGAP (Denúncia nº. 1167323).

(assinado eletronicamente)
Henrique Haruhico de Oliveira Kawasaki
Coordenador
TC 3240-6

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3745837