

Análise Inicial

Processo nº: 1170952 - 2024

Natureza: Denúncia

Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

Data de autuação: 19/06/2024

1. Introdução

Tratam os autos de Denúncia formulada por Star Produtos e Comércio Ltda., com pedido liminar, em face de supostas irregularidades no Processo nº. Licitatório nº. 012/2024 – Pregão Eletrônico nº. 007/2024, deflagrado pelo Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Pardo - COMAR, cujo objeto na futura e eventual aquisição de conjuntos de robótica educacional no formato de construção (*maker*) e no formato de encaixe que envolvam a construção, mecanização, programação e automação de protótipos para auxiliar na resolução de problemas sociais, econômicos e ambientais, para atender às necessidades das Secretarias Municipais de Educação dos Municípios consorciados ao COMAR, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos. O valor estimado da contratação é R\$ 86.667.140,12 (oitenta e seis milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, cento e quarenta reais e doze centavos).

Em síntese, a Denunciante indicou a existência das seguintes irregularidades:

1. Das deficiências do Estudo Técnico Preliminar (ETP), no que se refere ao levantamento de mercado, com possível direcionamento do certame;
2. Das especificações restritivas e direcionadoras, sem justificativas técnicas;
3. Do superdimensionamento dos quantitativos estimados.

O Relator, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, entendeu que estavam ausentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, razão pela qual indeferiu o requerimento de suspensão cautelar da Denunciante. Consignou, contudo, que esta Corte de Contas poderá determinar a suspensão dos procedimentos licitatórios em qualquer fase até a data da assinatura do contrato. Por fim, determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria, para análise técnica (peça nº. 10, SGAP).

Na oportunidade, esta Coordenadoria sugeriu a conversão dos autos em diligência, com intimação do Sr. João Carlos Lucas Lopes, Presidente do Comar, para que encaminhasse a esta

Corte de Contas cópia do processo licitatório, incluindo as fases interna e externa, além de contratos ou notas de empenho porventura formalizados (peça nº. 17, SGAP).

No exercício da competência delegada por intermédio da Portaria nº. 01/20147, do gabinete do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, a Diretoria de Fiscalização de Matérias Especiais – DFME solicitou à Secretaria da Segunda Câmara a intimação do referido agente público (peça nº. 18, SGAP).

Embora devidamente intimado (peça nº. 19, SGAP), o responsável não se manifestou nos autos. Dessa forma, a Secretaria da Segunda Câmara certificou a não manifestação e encaminhou os autos de volta a esta Coordenadoria, para providências que entendesse pertinentes (peça nº. 21, SGAP).

Para análise exauriente dos fatos denunciados, esta Unidade Técnica entendeu ser imprescindível a análise dos documentos que compõem a fase preparatória do certame, os quais culminaram na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), por isso solicitou novamente a intimação do Sr. João Carlos Lucas Lopes, Presidente do COMAR e subscritor do instrumento convocatório, e da Sra. Kamilly Costa Sena, Pregoeira (peça nº. 22, SGAP).

Assim, os documentos relativos às fases interna e externa do processo licitatório foram juntados às peças nº. 26 a 53, SGAP.

Por fim, a Secretaria da Segunda Câmara encaminhou os autos à esta Coordenadoria para análise. É o que se passa a fazer.

2. Análise dos Fatos Denunciados

2.1 Apontamento:

Das deficiências do Estudo Técnico Preliminar (ETP), no que se refere ao levantamento de mercado, com possível direcionamento do certame.

2.1.1 Alegações do Denunciante:

A Denunciante Star Produtos e Comércio Ltda. alega que o Edital nasceu eivado de nulidade, tendo em vista que o próprio Estudo Técnico Preliminar (ETP) indica suposto direcionamento do certame, na medida em que o item 6 do apêndice do Anexo I, ao tratar sobre o levantamento de mercado, expõe que foram encontradas 04 (quatro) soluções capazes de atender a demanda por completo ou faltando alguns itens.

Nesse contexto, entende ficar demonstrado que nenhuma solução seria capaz de atender por completo as especificações compiladas no Termo de Referência, “*que só poderão ser atendidas pela única marca para qual o Edital estaria direcionado*”.

2.1.2. Documentos e informações apresentados:

Edital do Pregão Eletrônico nº. 007/2024 e respectivos anexos (peça nº. 02, SGAP)

2.1.3 Análise do apontamento:

Constata-se que o apontamento que se refere ao possível direcionamento do certame foi questionado em sede de impugnação, às peças nº 38 e 39, SGAP, e respondido pela entidade licitante à peça nº 26, p. 15 a 21, SGAP, afirmando que o Estudo identificou várias empresas capazes de atender às especificações técnicas mínimas e entendendo que não há razão na alegação de que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi falho. Confira-se:

Em relação aos questionamentos do impugnante, trataremos de forma detalhada nos tópicos abaixo:

1. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar foi elaborado para avaliar a viabilidade técnica, pedagógica e econômica da inserção de Robótica Educacional nas escolas dos municípios consorciados. Esse estudo identificou várias empresas capazes de atender às especificações técnicas mínimas, assegurando assim a qualidade do produto e a eficácia pedagógica. Portanto, não há fundamento na alegação de que o estudo foi falho.

Do mesmo modo, o Conselheiro Relator, ao analisar a cautelar, verificou na página eletrônica da entidade promotora do certame¹ que diversos licitantes apresentaram propostas de preços, o que seria indício de ampla competitividade.

Em face do apontamento em tela, é necessário remeter à Lei Federal nº. 14.133/2021, que prevê, quanto à fase de planejamento e aos elementos exigidos do Estudo Técnico Preliminar (ETP), as seguintes exigências:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

¹ <https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/32711>.

§ 1º O **estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

[...]

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

[...]

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar **deverá conter ao menos** os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, **quando não contemplar os demais elementos** previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (G.N.)

Verifica-se que o item 6 do Apêndice do Anexo I – Estudo Técnico Preliminar (peça nº. 02, p. 91 e 92, SGAP) tratou do levantamento de mercado, trazendo as soluções das empresas “Lego”, “Modelix”, “Codex”, “Gigo” e “Positivo” e apresentando as vantagens e desvantagens de cada uma delas.

Ademais, analisando a página eletrônica em que o certame foi realizado, percebe-se pela Ata de Propostas que 06 (seis) fornecedores enviaram propostas que envolveram diversas outras marcas para atender ao objeto licitado, inclusive, constando marcas próprias para o atendimento dos requisitos do objeto. Foram elas: Aria Tecnologia Ltda.; Evolução Comércio e Distribuidora Ltda.; 2S Comércio e Serviços Ltda.; Rah Comércio e Serviços Educacionais Ltda.; Maker Educação e Tecnologia Ltda.; e 3Deras Manufatura Digital Ltda.

Isto posto, esta Unidade Técnica entende não haver indevida restrição da competitividade, tampouco direcionamento na licitação, considerando que ficou demonstrado que várias empresas podem fornecer o objeto licitado, conforme levantamento de mercado realizado e a quantidade de fornecedores que participaram do certame.

Pugna-se, portanto, pela improcedência do apontamento.

2.1.4 Critérios utilizados na análise:

- Lei Federal nº. 14.133/2021, art. 18, *caput*, inciso V, parágrafos 1º e 2º.

2.1.5 Conclusão: Pela improcedência do apontamento da Denúncia ora analisado.

2.2 Apontamento:

Das especificações restritivas e direcionadoras, sem justificativas técnicas.

2.2.1 Alegações do Denunciante:

A Denunciante argumenta que algumas exigências previstas no Edital estariam direcionando a licitação e não possuiriam justificativa técnica adequada.

2.2.2 Documentos e informações apresentados:

Edital do Pregão Eletrônico n°. 007/2024 (peça n°. 02, SGAP).

2.2.3 Análise do apontamento:

A Denunciante questiona diversas exigências feitas para vários dos itens que compõem o lote único do objeto do Edital:

Sobre o item 04, questiona a exigência de engrenagem externa para interagir com outras montagens, argumentando que um sensor seria mais adequado e que essa necessidade serviria apenas para direcionar para um produto inadequado para sua finalidade. Ainda, afirma haver direcionamento quando é solicitado uma controladora com acelerômetro, sensor de temperatura, bússola digital tudo embarcado, e, por fim, entende não haver justificativa para alguns itens serem embarcados e outros não.

A entidade licitante, em sede de impugnação, respondeu os questionamentos referentes ao item 04 nos seguintes termos (peça n°. 26, p. 19, SGAP):

3. Especificações Técnicas - ITEM 4:

Engrenagens Externas-a exigência de engrenagens externas tem uma justificativa técnica e pedagógica clara: otimização dos equipamentos e ampliação das possibilidades pedagógicas. Isso permite a integração de montagens motorizadas com mecânicas, oferecendo uma maior diversidade de atividades formativas.

Placa Controladora - especificação de uma placa controladora com acelerômetro, sensor de temperatura e bússola visa facilitar o manuseio por crianças dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. No estudo, placas como a MICROBIT foram identificadas como adequadas, mas com sensores separados, o que justifica a solicitação.

Ainda, percebe-se pela Ata de Propostas que diversas marcas poderiam atender ao item 04 de acordo com as especificações solicitadas, dentre elas, “Modelix”, “Codex” e outras marcas próprias. Por isso, considerando os esclarecimentos prestados na resposta à impugnação e a ocorrência de competitividade, não visualizamos elementos que indiquem o direcionamento alegado pela Denunciante.

Sobre o item 05, entende não haver justificativa técnica para que todas as práticas devam estar diretamente relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS), uma vez que o documento que rege a educação é a BNCC.

Ademais, expõe que as mesmas exigências estão atribuídas nos itens 06 a 14 e 20 a 27 do certame, argumentando que essa necessidade direciona para uma determinada marca e que impediria a participação de materiais didáticos que estão em consonância com a BNCC.

A entidade licitante, em sede de impugnação, assim respondeu os questionamentos referentes ao item 05 (peça nº. 26, p. 19, SGAP):

4. Material Paradidático - ITEM 5:

A exigência de que as práticas estejam relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU é pedagogicamente justificada. A relevância do tema, especialmente considerando os desastres naturais em Minas Gerais nos últimos anos, alinha-se com a necessidade de preparar os alunos para enfrentar desafios sociais, econômicos e ambientais. A BNCC não exclui a adoção de temas relevantes como os ODS, que complementam e enriquecem a formação dos alunos.

Os esclarecimentos acima também se afiguram razoáveis, pois, de fato, o alinhamento pedagógico com os ODS contribui para o atingimento de compromissos firmados pelo Brasil junto à ONU, sendo um deles, inclusive, o ODS nº. 04 – Educação de Qualidade². De mais a mais, a exemplo do questionamento anterior, nota-se a ocorrência de competitividade no certame, o que também afasta o suposto direcionamento do certame.

Sobre o item 16, aduz não haver justificativa técnica para que montagens tenham uma limitação de tamanho, uma vez que o item exige que as peças não podem ser maiores que 100mm. Além disso, questiona a necessidade de interface com campainha, microfone e potenciômetro embarcado, além da exigência de um removedor de peças de conexão, entendendo que tais especificações comprometem a funcionalidade do material e demonstram o direcionamento do certame.

A entidade licitante, em sede de impugnação, respondeu os questionamentos referentes ao item 16 (peça nº. 26, p. 19 e 20, SGAP) nos seguintes termos:

² ODS nº. 04 Educação de Qualidade: Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

5. Limitação de Tamanho - ITEM 16:

A interpretação do texto do edital pela empresa STAR está equivocada. O edital especifica que os tamanhos dos projetos não devem ser inferiores a 100mm x 100mm, o que facilita o manuseio por crianças dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

6. Interface com Campanha, Microfone e Potenciômetro

Essa exigência visa igualmente a facilitar o manuseio dos equipamentos pelas crianças. A necessidade do removedor de peças é justificada pela otimização do tempo de aula, permitindo que as turmas utilizem os kits de forma eficiente.

Verifica-se na Ata de Propostas que diversas marcas poderiam atender ao item 16 de acordo com as especificações solicitadas, dentre elas, “Modelix”, “Gigo” e outras marcas próprias. Assim, nota-se que não houve restrição à competitividade ou direcionamento do certame, visto que mais de uma empresa se mostrou capaz de cumprir as exigências previstas no instrumento convocatório.

Por fim, sobre o item 19, afirma que as especificações remetem a um material precário e obsoleto no que se refere às condições do aluno desenvolver criatividade. Argumenta, também, que o uso de parafusos, porcas e chaves para permitir a junção dos materiais acarreta um tempo precioso de aprendizado, o qual o aluno poderia utilizar para fazer testes com o experimento.

A entidade licitante, em sede de impugnação, respondeu os questionamentos referentes ao item 19 (peça nº. 26, p. 20, SGAP) da seguinte forma:

7. Parafusos, Porcas e Chaves:

A opção por esses componentes se baseia na perspectiva metodológica e pedagógica da Cultura MAKER, que promove atividades práticas e interdisciplinares, desenvolvendo habilidades manuais e cognitivas dos alunos.

É cediço que a definição do objeto do certame de forma clara, concisa e objetiva, se encontra situada no campo de discricionariedade administrativa. Compete à própria Administração Pública, portanto, especificar o objeto de acordo com as necessidades diagnosticadas pelo setor requisitante, definindo-se, em seguida, a melhor forma de suprimento de tais carências por meio das futuras contratações.

O mérito da decisão administrativa, no entanto, não deve exorbitar a margem de liberdade consignada em lei. Além de respeitar os limites legais, as aquisições devem sempre guardar

uma relação de proporcionalidade com a prestação do serviço público, sendo adequadas e necessárias aos fins a que se destinam.

Nesse sentido, leciona Joel de Menezes Niebuhr:

A atividade de definição do objeto da licitação pública é eminentemente discricionária. Compete ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante contrato para desenvolver satisfatoriamente as atividades administrativas. Daí, em primeiro lugar, o objeto do contrato de ser definido com vistas aos recursos orçamentários previstos para o respectivo órgão, pois se deve adequar os dispêndios decorrentes de contrato administrativo com a entrada das importâncias necessárias para realizar os respectivos pagamentos aos contratados. Ademais, o órgão provavelmente possui várias demandas à espera de contrato administrativo, só que nem todas podem ser contempladas, o que compele priorizar umas em detrimento de outras, ou, até mesmo, contratar objetos não tão complexos e caros, visando a economizar valores a atender a número maior de demandas.

Pois bem, importa que a definição do objeto da licitação e todas as suas especificidades são atividades entregues à discricionariedade dos agentes administrativos, que devem sentir o quadro social, político e econômico, bem como priorizar as demandas a serem atendidas pela Administração Pública.

Não obstante tais considerações, toda competência discricionária é limitada. [...].

[...]

Isso significa que o agente administrativo, no uso de sua competência discricionária, não pode escolher o objeto que pessoalmente lhe convenha, salientando características que não sejam relevantes para a consecução do interesse público, mas que sirvam a restringir o acesso à licitação, direcionando-a a pessoas predeterminadas.

Os agentes administrativos devem especificar o objeto da licitação em detalhe, a fim de distinguir durante a licitação aqueles de boa qualidade dos de má qualidade. No entanto, os agentes administrativos não podem particularizar características irrelevantes e impertinentes do objeto licitado para a satisfação do interesse público. **Os agentes administrativos, seguindo essa linha, podem exigir no edital todas as especificações que encontrem justificativa em interesse público.** (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 7ª. Ed. Belo Horizonte, Fórum, 2024, p. 472/473). (G.N.)

No caso em tela, fica evidente que as exigências atacadas pela Denunciante guardam compatibilidade com o escopo da contratação, tratando-se de requisitos razoáveis e proporcionais que buscam proteção do interesse público, sendo todos devidamente justificados em sede de impugnação.

Isto posto, entende esta Unidade Técnica pela regularidade do Edital do Pregão Eletrônico nº. 007/2024, quanto às exigências previstas no objeto do Edital e no Termo de Referência, uma vez que a Administração atuou no âmbito da discricionariedade administrativa ao estabelecer determinadas especificações técnicas do objeto, as quais, reitera-se, foram devidamente justificadas em sede de resposta à impugnação. Por fim, a Denunciante alegou, de modo genérico, a existência de suposto direcionamento do certame, sem indicar qual ou quais empresas estariam sendo indevidamente beneficiada pelo COMAR. No entanto, o referido

direcionamento não se confirmou durante o andamento do certame, visto que diversas empresas se apresentaram à sessão para disputar o objeto licitado, inexistindo, pois, elementos concretos que corroborem a restrição alegada pela Denunciante.

Assim, nos manifestamos pela improcedência da Denúncia quanto a este apontamento.

2.2.4 Conclusão: Pela improcedência do apontamento da Denúncia ora analisado.

2.3 Apontamento:

Do superdimensionamento dos quantitativos estimados.

2.3.1 Alegações do Denunciante:

A Denunciante argumenta que há falha no Estudo Técnico Preliminar (ETP), tendo em vista o flagrante superdimensionamento dos quantitativos estimados. Isso porque que o Consórcio COMAR é formado por apenas 18 Municípios, cuja somatória de alunos matriculados resulta em 18.724 alunos, conforme o portal educacional QEDU.

Por isso, diz ser injustificável que a aquisição totalize mais de 86 milhões de reais e considera que a verdadeira intenção seria fabricar uma Ata de Registro de Preços para adesão de órgãos não participantes.

2.3.2 Documentos e informações apresentados:

Edital do Pregão Eletrônico nº. 007/2024 (peça nº. 02, SGAP).

2.3.3 Análise do apontamento:

Inicialmente, cumpre observar que o cerne do apontamento é a inobservância das efetivas necessidades e realidades socioeconômicas dos Municípios consorciados, para fins de cálculo dos quantitativos estimados do objeto, ocasionando eventual estimativa irreal das quantidades e valores totais licitados.

Neste sentido, no que tange ao dimensionamento das quantidades licitadas no certame, o Edital em tela informou ter realizado estudo dos municípios consorciados do COMAR, levando em consideração o quantitativo de alunos matriculados nas redes e a quantidade de escolas (peça nº. 02, p. 91, SGAP):

Para fazer o levantamento da quantidade necessária dos conjuntos serem comprados, foi realizado um estudo dos municípios consorciados do CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO ALTO DO RIO PARDO – COMAR, levando em consideração o quantitativo de alunos matriculados nas redes e a quantidade de escolas.

Importante ressaltar que para realizar um trabalho pedagógico eficiente que possibilite todos os alunos da turma participarem ativamente do processo de ensino e aprendizagem utilizando a robótica educacional, se faz necessário no mínimo 10(dez) kits de robótica para cada escola e um livro paradidático para cada aluno.

A partir deste estudo, e considerando a relação kit/número de escolas, concluiu-se que a quantidade necessária por escola e de 10 (dez) unidades do conjunto. Para o devido atendimento do objeto, considerando as Unidades Escolares de Educação Infantil (Pré 1 e Pré 2) e de Ensino Fundamental Iniciais e Ensino fundamental anos finais, em um total de 175 escolas.

Em despacho que indeferiu a liminar (peça nº. 10, SGAP), o Conselheiro Relator entendeu que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) justificou a estimativa do número de conjunto de robótico e o parâmetro do preço da contratação nos itens 5 e 7 do referido documento, que consta no apêndice do Anexo I do Edital.

Destaca-se, ainda, que apontamento foi questionado em sede de impugnações e, em resposta à impugnação (peça nº. 26, p. 20, SGAP), foi justificado que os 18.724 alunos estão distribuídos em 162 escolas, cada uma necessitante de 10 kits robóticos, resultando em um total de 1.750 kits (incluindo reserva técnica de 10%). Além disso, afirmaram que cada kit deve atender no máximo 5 alunos, garantindo a participação ativa e eficaz de todos os alunos nas atividades de robótica. Confira-se:

8. Número de Kits Robóticos

A alegação de superdimensionamento é infundada. Os 18.724 alunos estão distribuídos em 162 escolas, cada uma necessitando de 10 kits robóticos, resultando em um total de 1750 kits (incluindo uma reserva técnica de 10%). Cada kit deve atender no máximo 5 alunos, garantindo a participação ativa e eficaz de todos os alunos nas atividades de robótica.

O edital foi elaborado para atender às necessidades reais dos municípios consorciados, respeitando os princípios de competitividade, economicidade, adequação e eficiência. As especificações técnicas e pedagógicas foram cuidadosamente definidas para garantir a qualidade da Robótica Educacional, promovendo uma formação ampla e integradora para os alunos.

De início, ressalta-se que a nova Lei de Licitações, Lei nº. 14.133/2021, inovou ao prever o planejamento como princípio norteador das licitações e contratações públicas:

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

Cumprido 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 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.)

O Tribunal de Contas da União, em sua Súmula nº. 177, entendeu a quantidade demandada como uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto, sendo indispensável à competição:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

A correta definição da 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.

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:

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.)

Por fim, é importante destacar 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 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.)

Conforme supracitado, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP), em seu item 5, dispõe que, para fins de levantamento das quantidades, foi realizado um estudo dos municípios consorciados ao COMAR. Além disso, consta que se faz necessário o mínimo 10 kits de robótica para cada escola e um livro paradidático para cada aluno, para atender o total de 175 escolas.

Ainda, em sede de resposta à impugnação, o Consórcio aduziu que os 18.724 alunos estão distribuídos em 162 escolas (e não 175 conforme consta em Edital) e apresentou um cálculo de que cada kit deve atender, no máximo, 5 alunos.

Ora, se temos 18.724 alunos e cada kit deverá atender, no máximo, 5 alunos, seriam necessários, na realidade, o quantitativo de 3.745 kits, acima dos 1.750 previstos no instrumento convocatório. Nesse contexto, esta Unidade Técnica conclui que a fase preparatória do certame, especificamente no que se refere à estimativa das quantidades, não foi realizada a contento pelo Consórcio, existindo manifesta divergência no cálculo dos quantitativos, o que afronta as disposições da Lei nº. 14.133/2021, legislação que, repita-se, alçou o planejamento ao status de princípio licitatório.

Vale ressaltar também que o valor total da contratação que consta no preâmbulo do Edital foi de R\$ 86.667.140,12. Contudo, ao consultar a plataforma eletrônica no qual o certame será realizado, foi esclarecido que o valor correto seria no montante de R\$ 66.645.162,25:

Solicitações

Esclarecimento

2. quanto ao valor estimado: - no Edital, o valor total da contratação mencionado é de R\$ R\$ 86.667.140,12 (oitenta e seis milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, cento e quarenta reais e doze centavos). Entretanto, no portal www.licitardigital.com.br, o valor do lote é de R\$ 66.645.162,25 (sessenta e seis milhões, seiscentos e quarenta e cinco mil, cento e sessenta e dois reais e vinte e cinco centavos). Com base nos montantes em questão e sua dispendiosidade, a elucidação do valor estimado correto é de suma importância, visto que a composição de preços para elaboração de proposta depende dessa informação. Diante do exposto, solicitamos informar o custo estimado correto envolvido no processo. [Ver menos](#)

11 de junho de 2024 às 15:06

↳ Foi erro de digitação o valor correto é R\$ 66.645.162,25

11 de junho de 2024 às 18:38

Por todo exposto, tendo em vista a divergência de informações relacionadas à quantidade estimada do objeto e ao valor máximo da contratação; e considerando, também, a ausência de comprovação de Estudo Técnico Preliminar (ETP) adequado, com indicação dos elementos fáticos que fundamentaram a definição dos quantitativos previstos no Edital do certame sob análise, conforme preconiza a Lei nº. 14.133/2021, esta Unidade Técnica considera procedente o apontamento denunciado.

2.3.4 Critérios utilizados na análise:

- Lei Federal nº. 14.133/2021, art. 5º e art. 18;
- Denúncia nº. 886.599, Rel. Cons. José Alves Viana, 2ª Câmara. Publicação: 19/04/2018;
- 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;
- Súmula nº. 177 do Tribunal de Contas da União.

2.3.5 Conclusão: Pela procedência do apontamento.

2.3.6 Responsáveis e medida aplicável:

Esta Unidade Técnica indica como responsáveis o Sr. João Carlos Lucas Lopes, Presidente do COMAR e subscritor do Edital, e a Sra. Kamilly Costa Sena, Pregoeira e subscritora da resposta à impugnação que se encontra divergente em relação às informações constantes no Edital, pela ausência de estudo que comprovasse as reais demandas dos Municípios consorciados.

A irregularidade apurada neste relatório técnico, caso confirmada, pode ensejar a aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme 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. Apontamentos Complementares

3.1 Apontamento:

Da ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços.

3.1.1 Análise do apontamento:

Em análise aos documentos da fase interna do Processo Licitatório nº. 12/2024 – Pregão Eletrônico nº. 007/2024 encaminhados a este Tribunal 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. Confirma-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.

§ 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 expreso 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 Niebuhr³:

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.**

Cumpra 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.

§ 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.)

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, fl. 896.

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.

Cumpra mencionar, ainda, as lições de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti⁴:

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

⁴ QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). Procedimentos auxiliares das licitações e das contratações administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2022, fl. 169.

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 COMAR 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.

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.

Portanto, considerando a ausência do procedimento de Intenção de Registro de Preços, entende-se que o Processo Licitatório nº. 12/2024 – Pregão Eletrônico nº. 007/2024 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.

3.1.2 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;

3.1.3 Conclusão: Pela existência de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 007/2024.

3.1.4 Responsável e Medida Aplicável:

Em vista do apontamento ora analisado, esta Unidade Técnica entende pela responsabilidade como responsáveis o Sr. João Carlos Lucas Lopes, Presidente do COMAR e subscritor do Edital, por adotar o procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços sem abertura do procedimento de Intenção de Registro de Preços, exigido no artigo 86, mesmo o Consórcio não sendo o único contratante.

A irregularidade apurada neste relatório técnico, caso confirmada, pode ensejar a aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme 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.

4. Conclusão

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

- Das deficiências do Estudo Técnico Preliminar (ETP), no que se refere ao levantamento de mercado, com possível direcionamento do certame;
- Das especificações restritivas e direcionadoras, sem justificativas técnicas.

Por outro lado, entende-se pela **procedência da Denúncia**, em função do seguinte apontamento:

- Do superdimensionamento dos quantitativos estimados.

Por fim, entende-se pela **existência de indícios de irregularidade** no Processo Licitatório nº. 012/2024 – Pregão Eletrônico nº. 007/2024, em função do seguinte apontamento complementar da Unidade Técnica:

- Da ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços

5. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- A citação dos responsáveis para apresentar 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, 27 de agosto de 2024.

Tiago Costa Oliveira
Analista de Controle Externo
TC 3531- 6

De acordo. Em 27/08/2024 encaminho os autos ao Ministério Público de Contas, conforme determinação de peça nº. 10, SGAP.

Henrique Haruhico de Oliveira Kawasaki
Coordenador
TC 3240-6