

Processo: 1098364
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Enlix Comércio de Tecnologias Educacionais Eireli
Denunciado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS
Responsáveis: Ronaldo Pereira da Silva e Luiz Wanderley dos Santos Lobo
Interessados: Alisson Rafael Alves dos Santos, Valmir Moraes de Sá
Procuradores: Acácio Wilde Emílio dos Santos, OAB/MG 81.810; João Augusto de Pádua Cardoso, OAB/MG 154.351
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

PRIMEIRA CÂMARA – 6/6/2023

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E PRODUTOS DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL. RETIFICAÇÃO COM SUPRESSÃO DE ITENS. DIRECIONAMENTO. ANÁLISE DO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. DOCUMENTOS APÓCRIFOS. DEFICIÊNCIA NA COTAÇÃO DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A retificação do instrumento convocatório antes do recebimento da denúncia, com supressão de possíveis irregularidades passíveis de sanção por este Tribunal de Contas, impõe o julgamento pela improcedência dos apontamentos de irregularidade.
2. A verificação de direcionamento perpassa pelas minúcias do caso concreto, contudo, a Administração Pública deve fundamentar tecnicamente exigências, especificações ou condições com potencial de levar à interpretação restritiva quanto à ampla participação no certame.
3. O estudo técnico preliminar deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, demonstrando a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação diante do interesse público envolvido, fazendo-se presente o plano de contratação anual, estimativas quantitativas visando à economia de escala, o levantamento de mercado, estimativa do valor da contratação, demonstrativo dos resultados pretendidos e aproveitamento dos recursos disponíveis (humanos, materiais e financeiros); providências essas que devem ser adotadas pelo ente público antes da elaboração do edital de licitação.
4. A falta de assinatura de peças constantes do processo licitatório retira a legitimidade do documento apócrifo e, por consequência, do próprio certame. Além disso, pode sujeitar o dirigente máximo da entidade à responsabilização subsidiária, em caso de comprovada irregularidade.
5. A metodologia na qual se apresentam apenas 3 orçamentos para formação de preços não encontra atualmente respaldo na doutrina e jurisprudência, fazendo-se necessária uma maior diversificação das fontes das informações coletadas, observando-se, por exemplo, outras contratações públicas, sistemas referenciais de preços, sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a denúncia, pelas irregularidades relativas (i) à ausência de estudos técnicos preliminares, (ii) à deficiência na cotação de preços e (iii) à presença de documentos apócrifos no Processo Licitatório 46/2020, Pregão Eletrônico por Registro de Preços 14/2020, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS;
- II) recomendar ao CIMAMS, nas pessoas do Presidente do Conselho Diretor e do Secretário Executivo, que, nas próximas licitações:
- a) elabore estudos técnicos preliminares que considerem e descrevam as alternativas existentes no mercado capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação, para que possa ser escolhida a melhor opção do ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema;
 - b) seja ampliada a pesquisa de mercado, contemplando, além de orçamentos oferecidos por possíveis fornecedores, consulta a outras fontes de dados, em especial os bancos de preços oficiais, já nos termos determinados pelo § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021;
 - c) seja observado o formalismo necessário, com a aposição de assinatura, física ou digital, em todas as peças componentes do processo licitatório, sob pena de responsabilização subsidiária do dirigente máximo da entidade, em caso de comprovada irregularidade;
- III) determinar o arquivamento dos autos após a promoção das medidas legais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de junho de 2023.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 7/3/2023

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada por Enlix Comércio de Tecnologias Educacionais Eireli, em face de alegadas irregularidades no edital do Processo Licitatório 46/2020, Pregão Eletrônico por Registro de Preços 14/2020, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS, tendo como objeto a contratação de empresa para aquisição de equipamentos e produtos de tecnologia educacional para atendimento dos municípios consorciados.

Aduziu a denunciante, em síntese, que o edital conteria “infundadas exigências quanto às especificações técnicas do objeto licitado”, o que culminaria na restrição ao caráter competitivo do certame e no direcionamento para uma única marca, além de infringência aos princípios da licitação. Por fim, alegou possível superfaturamento dos produtos estimados.

A documentação foi recebida como denúncia em 13/01/2021 (peça 4), autuada na mesma data e distribuída à minha relatoria, conforme termo de peça 5.

De início, como medida de instrução processual, determinei, à peça 6, a intimação do Sr. Alisson Rafael Alves dos Santos, Pregoeiro e subscritor do instrumento convocatório em exame, para que prestasse esclarecimentos acerca dos fatos denunciados e encaminhasse cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame.

O Sr. Alisson Rafael Alves dos Santos, de forma conjunta com o Sr. Ronaldo Pereira da Silva, subscritor do termo de referência, apresentou os documentos anexados às peças 10 a 13 dos autos, pugnando pela improcedência da denúncia.

Ato contínuo, ao analisar a documentação apresentada, identifiquei que não foram encaminhados ao Tribunal os documentos juntados ao processo licitatório após o julgamento das impugnações, em especial, a ata da sessão pública do pregão eletrônico, ocorrida em 19/01/2021, e recursos apresentados pelas licitantes interessadas, razão pela qual determinei novamente a intimação do Sr. Alisson Rafael Alves dos Santos, para que fosse complementada a instrução processual com a remessa da documentação faltante (peça 15).

Em 17/02/2021, apresentada a documentação solicitada e anexada às peças 19 e 20, determinei, à peça 22, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitações – CFEL.

Em relatório técnico de peça 23, a CFEL concluiu pela procedência da denúncia quanto ao (i) direcionamento de marca para os materiais especificados nos itens 1 e 2 do lote 4 e também no tocante (ii) ao sobrepreço na estimativa para os materiais especificados no item 1 do mesmo lote. Ainda, pela perda de objeto, no que tange aos apontamentos de irregularidades referentes à divisão do objeto em lotes ao invés de itens, exigências excessivas e direcionamento a uma única marca em relação ao item 1 (mesa interativa) do lote 1, o qual foi excluído do certame pela própria administração.

Diante das conclusões da unidade técnica, determinei nova intimação do Sr. Alisson Rafael Alves dos Santos, Pregoeiro, e do Sr. Valmir Moraes de Sá, Presidente do Conselho-Diretor do CIMAMS, para que encaminhassem documentos complementares (peça 25).

Em atendimento à determinação, foram encaminhados documentos e novos esclarecimentos constantes das peças 29 e 30.

Instada a se manifestar novamente, a CFEL manteve o entendimento acerca das irregularidades verificadas no relatório anterior (peça 33).

Na sequência, o Ministério Público de Contas requereu a citação dos responsáveis (peça 35).

À peça 36, determinei a citação dos Sr. Ronaldo Pereira da Silva e do Sr. Luiz Wanderley dos Santos Lobo, respectivamente, Assistente Técnico e Secretário Executivo do CIMAMS, ambos subscritores do termo de referência do pregão eletrônico.

Os responsáveis apresentaram defesa às peças 42-48.

Retornados os autos para análise técnica, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (peça 50) concluiu pela procedência das irregularidades relativas ao (i) direcionamento de marca para os materiais especificados nos itens 1 e 2 do lote 4 e (ii) ao sobrepreço estimado para os materiais especificados no item 1 do lote 4. Na oportunidade, sugeriu o afastamento de sanção do apontamento de sobrepreço, “ante a ausência de efetiva comprovação de pagamento em inobservância aos preços praticados no mercado” e, ainda, a expedição de recomendação para que fosse ampliada a pesquisa de mercado.

O *Parquet* de Contas opinou pela procedência dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis (peça 52).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da reunião de equipamentos com especificações e naturezas distintas em mesmo lote

Segundo alegações da denunciante, a reunião de equipamentos com especificações e naturezas distintas em um único lote – lote 1, configuraria restrição ao caráter competitivo do certame por eventualmente elidir a participação de diversas empresas.

Sustentou a possibilidade de que um potencial licitante não trabalhe com os 3 equipamentos descritos no item, sendo eles: (i) mesa interativa; (ii) computador interativo; e (iii) quadro interativo com sistema de toque na tela.

Instado a se manifestar, o Sr. Alisson Rafael Alves dos Santos, Pregoeiro, informou, à peça 11, que tal apontamento havia sido objeto de impugnação pela empresa Positivo Tecnologia S.A e, ainda, que o CIMAMS havia decidido pelo cancelamento do lote 1 e retificado o edital.

A CFEL, à peça 23, após analisar a documentação carreada aos autos, constatou que “o lote 1 realmente foi excluído do edital, conforme extrato de publicação da retificação juntado aos autos do processo licitatório”, motivo pelo qual entendeu pela perda de objeto em relação ao apontamento.

De fato, verifiquei, por meio de publicação no Diário Oficial dos Municípios Mineiros de 06/01/2021, Edição 2918 (documento “retificação-AMM” de peça 13), que houve o cancelamento do lote 1, em data anterior ao protocolo da denúncia neste Tribunal.

Assim, em que pese entender que o parcelamento do objeto, apesar de constituir regra geral, não se trata de postulado absoluto, devendo cada gestor, no exercício de sua discricionariedade e balizado pelos limites e previsões legais, determinar de que forma o objeto será decomposto em partes distintas, devendo ser avaliados os ganhos operacionais e a economia de escala que

provenham de eventual reunião de objetos distintos compatíveis, *in casu*, diante da retificação do edital, com supressão do lote 1, concluo pela improcedência do presente apontamento.

2. Do direcionamento de marca – mesa interativa

A denunciante questionou, ainda, as especificações lançadas no termo de referência para o produto “Mesas Educacionais Interativas”, trazidas no item 1, lote 1.

Argumentou, em resumo, que as especificações técnicas do item o direcionariam para o produto da marca Brink Mobil, e que tal constatação advinha de atas de registro de preços similares formalizadas pelos Municípios de Paranaguá e Guaratuba, em que teria se sagrado vencedora a citada empresa.

De forma a corroborar suas alegações, disponibilizou quadro comparativo entre as especificações técnicas constantes dos editais dos referidos Municípios e o do CIMAMS, além da descrição da “Brink Touch – mesa interativa”, incluída no catálogo da empresa disponibilizado em seu site.

Ao apresentar suas justificativas, o Pregoeiro, à peça 11, reiterou o cancelamento do lote 1, indicando que futura licitação para os respectivos itens só seria realizada “após análise mais apurada de todos os termos impugnados”.

A unidade técnica, após verificar a exclusão do lote 1 do ato convocatório, conforme extrato de publicação da retificação, manifestou-se perda do objeto do presente apontamento.

Em conformidade com o disposto no tópico anterior, diante do cancelamento do lote 1, entendo não persistir o motivo que ensejou o apontamento trazido pela denunciante e, portanto, considero-o improcedente.

3. Do direcionamento de marca – materiais especificados nos itens 1 e 2 do lote 4

Outra possível irregularidade citada pela denunciante faz referência aos produtos de robótica educacional, especificados nos itens 1 e 2 do lote 4, os quais, em sua visão, estariam igualmente direcionados para a empresa Brink Mobil.

Enfatizou que as especificações trazidas no edital, sobretudo as relacionadas ao número mínimo de peças e a exigência do kit com componentes eletrônicos e *software* de programação, seriam restritivas ao caráter competitivo do certame, uma vez que guardariam correspondência direta com as especificações dos kits de robótica comercializados pela Brink Mobil, conforme descrito em trechos do catálogo de seus produtos.

Apresentando justificativas a esse respeito, o Pregoeiro, à peça 11, sustentou que:

[...] a análise atenta de todos os apontamentos aduzidos pela DENUNCIANTE traz a convicta conclusão de que a alegação de direcionamento do item 1 e 2 do LOTE 4, é desacompanhada de elementos probatórios concretos e desprovida de fundamento. Isso porque, ao analisar o print do catálogo da citada empresa Brink Mobil, não é possível estabelecer as relações únicas e exclusivas com as referidas especificações, que possam embasar a alegação de que se trata da solução que supostamente pertenceria somente à referida empresa (visto que, inclusive não é mencionada de forma pontual a motivação da alegação da Impugnante, qual kit, quantidade de peças, tipos de peças...), e o apontamento de direcionamento é aventado de forma genética sem subsídios suficientes para gerar a paralisação de todo certame licitatório, e a alteração do edital.

Após análise pormenorizada dos fatos e documentos, a unidade técnica, à peça 23, expôs sobre a necessidade de haver uma definição clara e suficiente do objeto licitado para o devido desenvolvimento do procedimento licitatório, sendo o termo de referência o documento no qual

a administração apresenta, detalhadamente, as informações necessárias à elaboração das propostas.

Por outro lado, frisou que o detalhamento excessivo pode ter o condão de direcionar o certame ou restringir o seu caráter competitivo, uma vez que condições demasiadamente pormenorizadas só poderão ser satisfeitas por empresas específicas.

E que, por isso, seria imperioso que a Administração fizesse constar do procedimento licitatório “os estudos técnicos que precederam a elaboração do termo de referência, com vistas a justificar as condições e especificações que possam vir a restringir o universo de licitantes” (peça 23, p. 11).

Nessa senda, dispôs que o art. 7º, § 5º, e o art. 15, § 7º, I, da Lei 8.666/1993, assim como o art. 3º, II, da Lei 10.520/2002, têm como princípio coibir especificações técnicas excessivas que ensejam um possível direcionamento para determinada marca ou produto.

Em conclusão, considerando não ter sido possível verificar o número de licitantes que participaram do certame, a unidade técnica concluiu que “a definição do lote 4 não foi pautada em estudos técnicos preliminares que justifiquem a demanda e a necessidade técnica e pedagógica das especificações extremamente detalhadas, o que pode ter ensejado uma restrição injustificada à competitividade” (peça 23, p. 16). Destacou, entretanto, que, confrontando as especificações do termo de referência com os trechos do catálogo da empresa denunciada e, ainda, com os manuais das soluções de robótica educacional oferecidas pelas marcas Lego, Pete e Modelix, não seria possível afirmar que as descrições do edital direcionavam para o produto da marca Brink Mobil.

Os responsáveis, em defesa de peça 42, aduziram a improcedência do apontamento, utilizando como um dos argumentos a participação de 4 empresas no certame:

[...] as alegações de direcionamento caem por terra ao verificar que a detentora da melhor proposta para o lote 4 foi da licitante ASTRAL, que ofertou os materiais em exata conformidade com o edital, sem qualquer questionamento, e que findou por ser desclassificada por inobservância ao item 5.2, referente, ao atestado de capacidade técnica.

O órgão técnico e o Ministério Público de Contas, em sede de reexame, entenderam que os argumentos apresentados pelos defendentes não foram hábeis a desconstituir a irregularidade.

Inicialmente, demonstro concordância com o que preleciona o Acórdão 2407/2006 – Plenário do Tribunal de Contas da União, “A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação”.

Assim, reputo irregular a inserção, nos instrumentos convocatórios, de especificações que possam levar à interpretação restritiva quanto à ampla participação no certame.

Ocorre que, *in casu*, verifiquei, em documento intitulado “Ranking do Processo” (peça 44), que 4 empresas disputaram o lote 4 do certame, sendo elas: Astral Científica Comércio de Produtos e Equipamentos Laboratório Ltda.; Brink Mobil Equipamentos Educacionais Ltda.; Sisttech Tecnologia Educacional Comércio e Representação de Produtos Eireli; e Conesul Comercial e Tecnologia Educacional Eireli.

Diante disso, em consonância com o estudo técnico apresentado à peça 23, entendo não ser possível inferir, com base nos elementos constantes dos autos, que a especificação dos materiais catalogados nos itens 1 e 2 do lote 4 direcionava para aqueles fabricados pela empresa Brink Mobil, razão pela qual concluo pela improcedência do apontamento denunciado.

3.1. Da ausência de estudos técnicos preliminares e dos documentos apócrifos

Aditando o apontamento anterior, a CFEL (peça 23), após análise acurada do procedimento licitatório, apontou que o certame não estaria instruído com os “estudos técnicos preliminares, documento este que seria capaz de comprovar a prévia realização de estudo de demanda, estudo de mercado e justificativa técnica acerca das especificações trazidas no termo de referência” (peça 23, p. 14).

Afirmou que o certame teria sido deflagrado a partir de “uma solicitação padrão”, exarada pelo Sr. Luiz Wanderley dos Santos Lobo, já constando a descrição dos kits de robótica e posteriormente transcrita para o termo de referência.

Ainda, o estudo técnico apontou que, considerando os fins a que se propõe o CIMAMS, “seria razoável que a fase interna da licitação contasse com justificativa técnica apoiada nas aquisições de kits de robótica feitas pelo FNDE, o que não se vislumbrou no presente feito” (peça 23, p. 16).

Ressaltou que a solicitação da contratação e todas as versões do termo de referência que instruíam o processo seriam apócrifos, ou seja, não possuem assinatura dos responsáveis e, que tal irregularidade, “além de configurar inobservância de formalidade essencial, prejudica a imputação de responsabilidades pelo controle externo” (peça 23, p. 16).

Por fim, a unidade técnica concluiu pela procedência do apontamento, uma vez que (peça 23, p. 16, sem grifos no original):

Por todo o exposto, e considerando não ter sido possível verificar o número de licitantes que participaram do certame, esta Unidade Técnica entende que **a definição do lote 4 não foi pautada em estudos técnicos preliminares que justifiquem a demanda e a necessidade técnica/pedagógica das especificações extremamente detalhadas, o que pode ter ensejado uma restrição injustificada à competitividade, em violação ao disposto no art.3º, II, da Lei nº 10.520/02.**

Em outra oportunidade, a mesma CFEL, à peça 33, reiterou a ausência de estudo técnico preliminar e levantamento de demanda que pudesse evidenciar “a análise pelos gestores de soluções e produtos similares que poderiam atender a demanda dos municípios consorciados” (peça 33, p. 9), sustentando:

O correto planejamento de uma licitação, que perpassa pela elaboração de um ETP adequado e suficiente, constitui etapa fundamental para a realização de uma boa pesquisa de preços, de um bom termo de referência e, em última análise, para o sucesso da contratação. Nesse sentido, volta-se a frisar que licitações com objetos complexos e de grande vulto, como rotineiramente são promovidas pelo CIMAMS, devem ater-se à importância de um correto e minucioso planejamento, sob pena de ver o papel de facilitador da instituição descaracterizado pelo não atendimento ou atendimento insatisfatório da necessidade dos municípios consorciados.

Defendendo-se (peça 42), os responsáveis argumentam que o termo de referência teria sido elaborado a partir do “caderno de informações técnicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC para atendimento ao Pregão Eletrônico 04/2018, partindo-se, portanto, de um edital realizado sob rigoroso crivo institucional”, tendo sido realizadas somente algumas adaptações, diante da “necessidade de aperfeiçoamento das especificações-base visando adquirir produto atualizado e de qualidade”.

Em relação à alegação de que documentos inerentes ao certame estariam apócrifos, os responsáveis apresentaram cópia do termo de referência devidamente assinado e rubricado por eles (peça 46).

À peça 50, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, após analisar as razões de defesa, repisou as conclusões técnicas anteriores acerca da ausência de estudos preliminares. Também concluiu pela procedência do apontamento no que tange aos documentos apócrifos, não obstante ter verificado as assinaturas na sua versão encaminhada pelos responsáveis à peça 46.

A fase preparatória do processo licitatório se caracteriza pelo planejamento, pela compatibilização com as leis orçamentárias e por uma devida explicitação de todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão, de modo que, para se obter uma contratação eficiente, econômica e sustentável, torna-se de suma importância e relevância, a correta utilização do estudo técnico preliminar.

Nos termos do art. 6º, XX, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar consiste no “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

Em outras palavras, o estudo técnico preliminar deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, demonstrando a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação diante do interesse público envolvido, fazendo-se presente o plano de contratação anual, estimativas quantitativas visando à economia de escala, o levantamento de mercado, estimativa do valor da contratação, demonstrativo dos resultados pretendidos e aproveitamento dos recursos disponíveis (humanos, materiais e financeiros); providências essas que devem ser adotadas pelo ente público antes da elaboração do edital de licitação.

Nesse sentido, é possível afirmar que o sucesso da contratação está atrelado à importância de um minucioso planejamento, sob pena de não atender ou atender de maneira insatisfatória os anseios da Administração Pública.

No caso em apreço, não obstante os responsáveis aduzirem que o objeto guardava pertinência com caderno de informações técnicas do FNDE, após exame da fase interna do certame, não foi possível identificar nenhum tipo de estudo técnico preliminar como suporte à elaboração do termo de referência, que demonstrasse a viabilidade técnica e econômica para a realização do procedimento licitatório.

Pelo exposto, entendo como procedente o apontamento em análise diante da ausência, no procedimento licitatório, de estudos técnicos preliminares justificadores das especificações demasiadamente detalhadas, o que poderiam ter concorrido para uma restrição à competitividade.

Deixo, contudo, de propor a aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista que a exigência do estudo técnico preliminar propriamente dita, em que pese a relevância do documento para o planejamento administrativo e para a tomada de decisão, só passou a ser mais imperativa com o advento da Lei 14.133/2021, a qual não se aplica ao caso dos autos.

Não obstante, recomendo ao CIMAMS que, nas próximas licitações, especialmente na vigência da Lei 14.133/2021, elabore estudos técnicos preliminares que considerem e descrevam as alternativas existentes no mercado capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação, para que possa ser escolhida a melhor opção do ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

Por fim, no que diz respeito aos documentos apócrifos, verifico que, de fato, a solicitação de contratação do objeto (peça 13, arquivo “Processo-1”, p. 1-145) e as versões do termo de referência (peça 13, arquivo “Processo-2”, p. 33-215, e arquivo “Processo-3, p. 30-183),

embora estejam com todas as páginas rubricadas, não foram devidamente assinadas pelos agentes públicos indicados como responsáveis pela sua elaboração (Srs. Luiz Wanderley dos Santos Lobo, Secretário Executivo do CIMAMS, e Ronaldo Pereira da Silva, Assistente Técnico).

Em sede de defesa, os responsáveis apenas apresentaram o termo de referência assinado e rubricado por eles, a teor da documentação juntada à peça 46, em substituição ao documento anteriormente encaminhado pela própria administração.

A falta de assinatura de peças constantes do processo licitatório retira a legitimidade do documento apócrifo e, por consequência, do próprio certame. Além disso, pode sujeitar o dirigente máximo da entidade à responsabilização subsidiária, em caso de comprovada irregularidade.

Diante disso, entendo pela procedência do apontamento, mas, por não vislumbrar, no presente caso, a ocorrência de prejuízo concreto decorrente dessa irregularidade, apenas recomendo ao CIMAMS que, nos próximos certames, seja observado o formalismo necessário, com a aposição de assinatura, física ou digital, em todas as peças componentes do processo licitatório, sob pena de responsabilização subsidiária do dirigente máximo da entidade, em caso de comprovada irregularidade.

4. Do sobrepreço estimado para os materiais especificados no item 1 do lote 4

A denunciante noticia, ainda, possível sobrepreço na estimativa de valor feita pelo CIMAMS para a solução de robótica educacional para os anos iniciais, especificada no item 1 do lote 4, tendo sido utilizado como argumento o parâmetro de haver uma ata registrada no Instituto Federal de Rondônia com preço de R\$ 2.750,00 para objeto semelhante.

Oportunizada ao interessado a apresentação de justificativas, foi esclarecido, à peça 11, ter havido erro de digitação no termo de referência na coluna “valor unitário”, constando o numeral 1 à frente do valor correto, ficando disposto o valor de R\$ 13.585,95, quando o valor estimado correto seria de R\$ 3.585,95.

Na ocasião, informou a publicação de erratas, retificando o valor unitário do item 1 do lote 4, nos termos expostos acima, assim como o valor total do certame de R\$ 21.737.520,00 para R\$ 5.737.520 e também o valor total do lote 4, de R\$ 39.861.904,00 para R\$ 23.861.904,00.

A unidade técnica, em estudo de peça 23, concluiu:

Extrai-se da fl.185 do termo de referência (peça SGAP nº 13) que o valor unitário do kit robótica para os anos iniciais foi estimado em R\$ 13.585,95 (treze mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e noventa e cinco centavos), tendo sido posteriormente retificado para R\$ 3.585,95 (três mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e noventa e cinco centavos), conforme Errata acostada à fl.1302 do processo licitatório. Esse valor, a teor da cláusula XI do edital – Da aceitabilidade da proposta, constitui o preço unitário máximo fixado para o item 1 do lote 4.

Assim, diante da correção do equívoco, entendo pela improcedência do apontamento.

4.1. Da deficiência na cotação de preços e da falta de assinatura no documento que consolidou os orçamentos

Após tecidas considerações acerca do apontamento supramencionado, a unidade técnica apresentou novo aditamento (peça 23), especificamente no que concerne à cotação de preços empreendida pelo consórcio, por entender que “não teve amplitude suficiente, na medida em que se baseou apenas em método simples de coleta e preços que atualmente não tem apoio na

doutrina e jurisprudência, podendo, portanto, ter apresentado um sobrepreço e não ter representado a realidade do mercado”.

Ademais, destacou que também o documento que consolidou a cotação de preços seria apócrifo, incorrendo em inobservância à formalidade essencial do procedimento licitatório.

Ao defender-se do apontamento, peça 42, os responsáveis argumentaram que a Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações mantém a possibilidade de pesquisa direta junto a fornecedores, não estabelecendo ordem preferencial entre os parâmetros a serem utilizados para formação da estimativa de preços, bem como que, no certame em tela, o preço obtido seria “extremamente vantajoso” se comparado com aqueles realizados por outros consórcios, a exemplo do Consórcio Público Intermunicipal de Inovação e Desenvolvimento do Estado de São Paulo – CINDESP.

Em manifestação conclusiva de peça 50, a 1ª CFM, malgrado compreender que este Tribunal possui firme entendimento em relação à imprescindibilidade da pesquisa de preços, sustentou não ter restado efetivamente demonstrada “qualquer incompatibilidade do preço orçado com os preços praticados no mercado”, sugerindo apenas a emissão de recomendação.

Ao analisar a documentação constante dos autos, em especial o arquivo “Processo-1” à peça 20, verifiquei que, de forma a compor os preços do procedimento licitatório, foram apresentados 3 orçamentos: (i) Brink Mobil – p. 149-292; (ii) Centauro Inovações Tecnológicas Ltda. – ME – p. 294-436; e (iii) Educare Distribuidora de Materiais Didáticos Eireli – p. 440-592. À p. 593-674, consta documento indicativo do preço de referência formado, identificando, em suma, a descrição do item, o valor unitário, quantitativo, unidade de medida e total. Ainda, averigui que, em que pese constar, ao final do documento, espaço para identificação do “responsável pela cotação”, não restou qualificado seu signatário.

Conforme se infere das constatações explanadas, tem-se como inadequado estimar o valor de uma futura contratação a partir da mera apresentação de três orçamentos, tendo em vista que, na maioria das vezes, o mercado não é retratado de maneira fidedigna, propiciando a manipulação dos valores cotados, que serão empregados como parâmetro de julgamento das propostas.

Em vista desse cenário, a análise da adequação dos valores a serem contratados diante da realidade do mercado e da diversificação das fontes das informações coletadas, observando-se outras contratações públicas, sistemas referenciais de preços, sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão, contribui com grande relevância para que a pesquisa de preços tenha mais eficiência.

A jurisprudência mais recente dos tribunais de contas, a exemplo do Acórdão 1548/2018 do Plenário do TCU, indicam que, para estabelecimento de um valor estimado para futura contratação, as pesquisas de preços nas licitações devem ser realizadas de forma completa e fidedigna com a realidade mercadológica, não devendo “se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro [...]”.

Destaco, ainda, ementa constante da Denúncia 1076979, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, apreciada em sessão da Primeira Câmara do dia 31/5/2022:

A pesquisa de preços, com apresentação de três ou até mesmo quatro orçamentos, nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado bem ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta à quantidade significativa de fornecedores e se valer também de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros órgãos ou entidades, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado.

A Lei 14.133/2021 jogou mais luz sobre a fase da estimativa do valor da contratação. O art. 23 da referida norma legal determina que o valor estimado seja “compatível com os valores praticados 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”.

Por sua vez, o § 1º do sobredito art. 23 preceitua que, no certame para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros elencados nos incisos I a V, adotados de forma combinada ou não.

Isso posto, no caso dos autos, filio-me aos entendimentos técnicos e ministeriais quanto à insuficiência da pesquisa de preços realizada unicamente a partir de 3 orçamentos fornecidos por empresas que atuem no ramo do objeto licitado, mormente por considerar a imprescindibilidade de uma cotação de preços fidedigna à realidade mercadológica.

Não obstante, diante das peculiaridades do caso concreto, em especial por não ter sido demonstrada discrepância entre os valores registrados e os praticados no mercado, deixo de propor a aplicação de multa aos responsáveis.

Recomendo, por oportuno, que, em futuros certames, os responsáveis por procedimentos licitatórios do CIMAMS ampliem a pesquisa de mercado, contemplando, além de orçamentos oferecidos por possíveis fornecedores, consulta a outras fontes de dados, em especial os bancos de preços oficiais, já nos termos determinados pelo § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021.

Diante, também, da constatada falha relativa à ausência de subscrição do documento concernente à cotação dos preços (peça 13, arquivo “Processo-1”, p. 593-674), sem identificação do responsável por essa etapa, considero procedente o apontamento e reitero a recomendação constante do item 3.1 desta fundamentação.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, proponho que seja julgada parcialmente procedente a presente denúncia, pelas irregularidades relativas à (i) ausência de estudos técnicos preliminares, (ii) à deficiência na cotação de preços e (iii) à presença de documentos apócrifos no Processo Licitatório 46/2020, Pregão Eletrônico por Registro de Preços 14/2020, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS.

Proponho, ainda, recomendar ao CIMAMS, nas pessoas do Presidente do Conselho Diretor e do Secretário Executivo, que, nas próximas licitações:

- a) elabore estudos técnicos preliminares que considerem e descrevam as alternativas existentes no mercado capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação, para que possa ser escolhida a melhor opção do ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema;
- b) seja ampliada a pesquisa de mercado, contemplando, além de orçamentos oferecidos por possíveis fornecedores, consulta a outras fontes de dados, em especial os bancos de preços oficiais, já nos termos determinados pelo § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021;
- c) seja observado o formalismo necessário, com a aposição de assinatura, física ou digital, em todas as peças componentes do processo licitatório, sob pena de responsabilização subsidiária do dirigente máximo da entidade, em caso de comprovada irregularidade

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

VISTA CONCEDIDA DO PROCESSO N. 1098364 AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 6/6/2023**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia oferecida por Enlix Comércio de Tecnologias Educacionais Eireli, por meio da qual notícia possíveis irregularidades no edital do Processo Licitatório 46/20, Pregão eletrônico para registro de preços 14/20, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene – CIMAMS, objetivando a contratação de empresas para aquisição de equipamentos e produtos de tecnologia educacional para atendimento dos municípios consorciados.

Na sessão da Primeira Câmara do dia 07/03/23, o relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, apresentou proposta de voto no sentido da procedência parcial da denúncia, com expedição de recomendação, nos seguintes termos:

Ante o exposto, proponho seja julgada parcialmente procedente a presente denúncia, pelas irregularidades relativas a (i) ausência de estudos técnicos preliminares, (ii) à deficiência na cotação de preços e (iii) à presença de documentos apócrifos no Processo Licitatório 46/2020, Pregão Eletrônico por Registro de Preços 14/2020, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da SUDENE – CIMAMS.

Proponho, ainda, recomendar ao CIMAMS, nas pessoas do Presidente do Conselho Diretor e do Secretário Executivo, que, nas próximas licitações:

- a) elabore estudos técnicos preliminares que considerem e descrevam as alternativas existentes no mercado capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação, para que possa ser escolhida a melhor opção do ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema;
- b) seja ampliada a pesquisa de mercado, contemplando, além de orçamentos oferecidos por possíveis fornecedores, consulta a outras fontes de dados, em especial os bancos de preços oficiais, já nos termos determinados pelo § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021;
- c) seja observado o formalismo necessário, com a aposição de assinatura, física ou digital, em todas as peças componentes do processo licitatório, sob pena de responsabilização subsidiária do dirigente máximo da entidade, em caso de comprovada irregularidade.

Na sequência, pedi vista do processo para melhor avaliar a matéria.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após análise detida dos autos, considero que a proposta de voto apresentada pelo relator apreciou adequadamente a matéria, não carecendo de qualquer reparo, razão pela qual acolho-a integralmente.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, acolho a proposta de voto do relator, pela parcial procedência da Denúncia nº 1.098.364 oferecida pela empresa Enlix Comércio de Tecnologias Educacionais Eireli.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

* * *

