

**Processo:** 1095318  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Ekipsul Comércio de Produtos e Equipamentos Eireli – EPP (Ekipsul Comércio de Equipamentos Educacionais Eireli)  
**Denunciado:** Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba - CISPARG  
**Responsáveis:** Adílio Alex dos Reis – Presidente do CISPARG à época; Agno Rosa de Castro – Secretário Executivo do CISPARG;  
**Interessada:** Tipo Gráfica Ltda.  
**Procuradores:** Abelardo Medeiros Mota, OAB/MG 85.115; Gabriel Batista Rodrigues, OAB/MG 184255; Juliana de Moura Pereira, OAB/MG 168.200; Thays Pires Alves, OAB/MG 191.023  
**MPTC:** Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello  
**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

### PRIMEIRA CÂMARA – 10/8/2023

DENÚNCIA. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE RECURSOS INSTRUTIVOS. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO CLARA E PRECISA DO OBJETO. INADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A fase preparatória do procedimento licitatório envolve a definição do objeto que deverá ser precisa, suficiente e clara, assim como a estimativa das quantidades a serem adquiridas.
2. O critério “maior desconto” pode ser enquadrado no tipo de licitação “menor preço”, desde que o desconto ofertado pelo licitante seja uma das causas de obtenção do menor preço pela Administração e que o parâmetro de incidência do desconto seja transparente e igual para todos os licitantes (art. 45, § 1º, da Lei n. 8.666/1993).

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar procedente a denúncia apresentada pela empresa Ekipsul Comércio de Produtos e Equipamentos Eireli – EPP, em razão das irregularidades aferidas no Edital do Pregão Presencial nº 04/2020, Sistema de Registro de Preços, promovido pelo Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba – CISPARG;
- II) aplicar multa, no valor total de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) – pessoal e individualmente – nos termos regimentais, ao Sr. Adílio Alex dos Reis, Presidente do CISPARG e subscritor do edital e ao Sr. Agno Rosa de Castro, Secretário Executivo do CISPARG e subscritor do termo de referência, por terem praticado atos com infração à norma legal, nos termos do

art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte, sendo que em suas defesas não conseguiram afastar suas responsabilidades individuais pelos seguintes atos irregulares:

1. indevida utilização do “maior desconto” como critério de seleção da melhor proposta, na medida em que não há definição clara do objeto e dos valores de referência para fins de aplicação dos percentuais de desconto ante à ausência de pesquisa de preços de mercado para aferição do percentual de desconto de referência para a realização das propostas, em contrariedade ao artigo 15, § 1º, art. 45, I e art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93 – multa de R\$2.000,00 (dois mil reais);
  2. ausência de estudo de demanda que justifique o total de unidades que se pretende adquirir, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93 – multa de R\$2.000,00 (dois mil reais);
- III) deixar de aplicar sanção pecuniária aos responsáveis quanto à irregularidade por descumprimento do art. 3º, inciso II, da Lei federal n. 10.520/02 e art. 40, inciso I, da Lei federal n. 8.666/93, referente à ausência de definição clara e precisa do objeto, nos termos da fundamentação desta decisão, e recomendar aos gestores que, nos próximos certames, observem as exigências legais quanto à necessária clareza e precisão na descrição do objeto da licitação;
- IV) determinar a intimação do denunciante, do denunciado, dos responsáveis e da empresa interessada;
- V) determinar o cumprimento das determinações regimentais e, após, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de agosto de 2023.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente e Relator

*(assinado digitalmente)*

**PRIMEIRA CÂMARA – 10/8/2023**

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos de Denúncia apresentada pela empresa Ekipsul Comércio de Produtos e Equipamentos Eireli-EPP em face de possíveis irregularidades no Edital do Pregão Presencial, n. 04/2020, Sistema de Registro de Preços, “para aquisição eventual, futura e parcelada, pelos Municípios Consortes do CISPARG, de RECURSOS INSTRUTIVOS, conforme Termo de Referência – Anexo I”, promovido pelo Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba – CISPARG (peças 1 a 5 do SGAP).

Em síntese, foi requerido pela Denunciante o deferimento de liminar para a suspensão do certame e posterior alteração do edital, em virtude das seguintes irregularidades que apontou, em termos:

1 - do edital não deixar claro o objeto da licitação, o que é um descumprimento da legislação regente da matéria, podendo trazer prejuízos tanto para a Administração Pública quanto para os possíveis licitantes;

2 - da indevida utilização do maior desconto como critério de seleção da melhor proposta em razão da indefinição clara do objeto da licitação e dos valores que estão sendo praticados ou que constem de uma tabela, que seriam os valores de referência para fins de aplicação dos percentuais dos descontos e

3 – da ausência de justificativa em relação ao total de unidades que se pretende adquirir o que se constitui em uma ilegalidade.

Em 1º/10/2020, foi enviada a documentação e protocolizada sob o n. 0006552311/2020, tendo na mesma data de protocolo, sido autuada como denúncia e distribuída à minha relatoria conforme padrões regimentais.

Em análise técnica preliminar a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL concluiu pela procedência da Denúncia e pela presença de *fumus boni iuris* para ensejar a concessão do pedido liminar de suspensão do certame.

Ato contínuo, sendo necessária a complementação dos elementos instrutórios com os documentos da fases interna e externa da licitação, determinei a intimação dos responsáveis, Sr. Adílio Alex dos Reis, Presidente do CISPARG e subscritor do edital, e do Sr. Agno Rosa de Castro, Secretário Executivo do CISPARG e subscritor do termo de referência, para que encaminhassem cópia da documentação referente ao Pregão Presencial nº 4/2020, e prestassem esclarecimentos sobre as supostas irregularidades apontadas pela denunciante, caso entendessem conveniente ou oportuno.

Tendo os responsáveis juntado aos autos manifestação acerca dos apontamentos e a documentação referente ao processo licitatório (peça n. 15/23 do SGAP), determinei que os autos fossem encaminhados para a análise técnica complementar e na sequência ao Ministério Público junto ao Tribunal (peças n. 6/9 do SGAP).

A CFEL, preliminarmente, destacou que foi realizada a sessão do pregão n. 04/2020, conforme previsão editalícia, em 08/10/2020, assim como, foi publicada a homologação do certame em 15/10/2020. Manteve ainda o entendimento consubstanciado no relatório técnico inicial (peça 10, SGAP) acerca das irregularidades verificadas no Pregão Presencial nº 04/2020 (peça 39 do SGAP).

O Ministério Público de Contas, em manifestação preliminar, requereu a citação dos responsáveis para apresentação de defesa (peça n. 41 do SGAP).

À peça n. 42, na data de 14/01/2021, conforme solicitado, deferi a inclusão da empresa Tipo Gráfica Ltda, como parte interessada e determinei sua intimação para, caso quisesse, manifestar-se acerca dos apontamentos da denúncia, dos relatórios técnicos e da manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal. No mesmo ato, determinei a citação dos Denunciados.

Regularmente citados os responsáveis apresentaram defesa (peça 51 do SGAP), assim como a empresa Tipo Gráfica Ltda. se manifestou às peças 58 e 61 do SGAP.

Ato contínuo, determinei o retorno dos autos à CFEL para análise e, ato contínuo, a remessa do processo ao órgão Ministerial para o parecer conclusivo (peça n. 66 do SGAP).

A CFEL examinou toda documentação encaminhada e, considerando que foram acolhidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, emitiu relatório conclusivo pela irregularidade do Pregão n. 04/2020 e pelo provimento parcial da Denúncia, concluindo que:

Diante do exposto, após exame da defesa (peça 51, SGAP) e da manifestação da empresa Tipo Gráfica Ltda. (peças 58 e 61, SGAP), à vista das análises desta Unidade Técnica às peças 10 e 39, SGAP, referente ao Edital do Pregão Presencial nº 04/2020, Sistema de Registro de Preços, promovido pelo Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba - CISPAP, em atendimento ao despacho do Conselheiro Relator à peça 66, esta Unidade Técnica entende pela irregularidade do certame devido aos seguintes apontamentos:

1. Ausência de pesquisa de preços para aferição do percentual de desconto de referência para a realização das propostas, em contrariedade ao artigo 15, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Responsáveis: Sr. Adílio Alex dos Reis, Presidente do CISPAP e subscritor do edital, e o Sr. Agno Rosa de Castro, Secretário Executivo do CISPAP e subscritor do termo de referência.
2. Ausência de estudo de demanda que justifique o total de unidades que se pretende adquirir, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93. Responsáveis: Sr. Adílio Alex dos Reis, Presidente do CISPAP e subscritor do edital, e o Sr. Agno Rosa de Castro, Secretário Executivo do CISPAP e subscritor do termo de referência.

Assim, considerando que foram atendidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, esta Unidade Técnica entende que o edital do Pregão nº 04/2021 pode ser julgado irregular tendo em vista os apontamentos acima, determinando-se aos responsáveis, Sr. Adílio Alex dos Reis, Presidente do CISPAP, e o Sr. Agno Rosa de Castro, Secretário Executivo do CISPAP, que procedam à anulação do edital.

Outrossim, entende-se que pode ser aplicada multa, nos termos regimentais, aos Senhores Adílio Alex dos Reis, Presidente do CISPAP, e Agno Rosa de Castro, Secretário Executivo do CISPAP, por terem praticado atos com infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte.

O Ministério Público, em seu parecer conclusivo, manifestou pela irregularidade do Pregão Presencial n. 04/2020, promovido pelo CISPAP, em relação aos atos praticados pelos responsáveis, em razão da violação do art. 3º, inciso II, da Lei federal nº 10.520/2002, dos arts. 3º, 6º, inciso IX, 40, inciso I, e 45, §1º, da Lei federal nº 8.666/1993. Por esta razão, entendeu pela aplicação da sanção pecuniária, individual aos responsáveis no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) na forma do art. 85, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, do TCEMG (peça n. 73 do SGAP).

Manifestou, por fim, que fosse determinado ao Sr. Adílio Alex dos Reis, Presidente do CISPAP, a anulação do Pregão Presencial nº 04/2020 Sistema de Registro de Preços, nos

termos do art. 32, inciso V, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Não existindo aditamento de irregularidades pela Unidade Técnica ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, passo a analisar os três apontamentos da Denúncia formulada.

### **II. 1 – Da ausência de definição clara e precisa sobre o objeto de licitação**

Conforme destacado na manifestação preliminar da Unidade Técnica (peça 39 do SGAP), “a definição do objeto licitado não contou com a realização de prévio estudo de demanda e de pesquisa de preços, o que constitui forte indício de que o Consórcio não detinha real conhecimento do objeto que pretendia licitar”. Acrescentou ainda que “a despeito do CISPARG ter dado devida divulgação do edital (...) o certame contou com a participação de um único licitante, a empresa Tipo Gráfica, que ao final foi declarada vencedora”. A Unidade Técnica concluiu que a ausência de objetividade e clareza na definição do objeto pode ter comprometido a competitividade do certame.

Os Denunciados encaminharam suas defesas e asseveraram que a forma como foram desenvolvidas as especificações do objeto no edital, de maneira mais ampla, teve como premissas, o atendimento às diversas realidades e das necessidades pedagógicas dos municípios consortes que, segundo alegam, também possuem recursos financeiros diferenciados.

Argumentaram ser árduo ao consórcio fazer a especificação de objetos e cada um dos municípios.

Justificaram ainda que o objeto licitado foi para atender a área educacional e que em face do novo paradigma nos programas do setor, em virtude do enfrentamento da pandemia, tiveram que promover alterações drásticas e por isso a descrição da especificação do objeto ficou ainda mais ampla.

A sociedade empresarial Tipo Gráfica Ltda manifestou-se no sentido que o objeto do Pregão em análise é semelhante ao objeto de outros procedimentos licitatórios, inclusive do Pregão Presencial nº 04/2020 - Sistema de Registro de Preços, deflagrado pelo Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba.

Em reexame, a CFEL retificou o entendimento exarado às peças n. 10 e 39 do SGAP de que a especificação do objeto é subjetiva, obscura e imprecisa devido à ausência de prévio estudo de demanda e de realização de pesquisa de preços. Em sua conclusão final, manifestou-se pela improcedência do apontamento pois “da análise dos argumentos trazidos pela defesa e pela empresa Tipo Gráfica Ltda., bem como, da consulta a vários editais de licitação com objeto semelhante, verifica-se que a definição do objeto seguiu um padrão já utilizado por vários órgãos” tendo colacionado exemplos diversos.

O Ministério Público de Contas junto ao Tribunal manteve seu entendimento pela procedência da Denúncia quanto a esta irregularidade.

Diante das exposições, comprovei nos autos a homologação do certame, em 08/10/2020, conforme a seguir:

Objeto: Registro de Preços para aquisições eventuais, futuras e parceladas, pelos Municípios Consortes do CISPAP, de RECURSOS INSTRUTIVOS

Tendo em vista a decisão proferida pelo Pregoeiro, designado através da portaria nº 02/2019, bem como parecer favorável da Assessoria Jurídica, HOMOLOGO, nesta data, a referida decisão constante da Ata anexa considerando vencedora da licitação, objeto do processo licitatório em epígrafe a licitante TIPO GRÁFICA LTDA, CNPJ nº 34.049.028/0001-35, pelos descontos de:

Item	Descrição	Desconto	Qtd.
01	Aquisição de acervo nacional constituído, conforme descritivo (Cota Reserva)	20%	250.000 UNIDADES
02	Aquisição de acervo nacional constituído, conforme descritivo (ampla concorrência)	20%	750.000 UNIDADES
03	Aquisição de acervo estrangeiro constituído, conforme descritivo (Cota Reserva)	20%	25.000 UNIDADES
04	Aquisição de acervo estrangeiro constituído, conforme descritivo (Ampla Concorrência)	20%	75.000 UNIDADES

Ciência aos interessados, observadas as prescrições legais pertinentes.

Ressalto que no caso concreto constatou-se a ausência de clareza quanto aos itens contratados, pois foram aglutinados em vários objetos, de diferentes características, denominados anteriormente no escopo de **recursos instrutivos**, passando a serem descritos como aquisição de acervos nacionais e acervos internacionais, destoando das normais legais que disciplinam as licitações.

É fato que, como inicialmente apontou a Unidade Técnica, a ausência do estudo de demanda e dos estudos técnicos preliminares evidenciam a falha do planejamento do procedimento licitatório, que dificulta a especificação detalhada do objeto.

Neste sentido, a exigência disposta no art. 3º da Lei Federal n. 10.520/02, que assim preleciona:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará:

**I** - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e **definirá o objeto do certame**, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

**II** - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

**III** - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; (Grifei.)

Também a Lei Federal n. 8666/93, dispõe em seu art. 40, I, sobre a necessária clareza quanto ao objeto a ser contratado:

Art. 40. **O edital conterá** no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada, e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...]

**I** - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara; (Grifei.)

Em que pese o entendimento da Unidade Técnica que, acolhendo os argumentos trazidos pela empresa Tipo Gráfica, concluiu que a definição do objeto seguiu um padrão já utilizado por vários órgãos afastando a irregularidade apontada, entendo que este argumento por si não afasta as irregularidades encontradas pois não tem o condão de alterar as determinações legais quanto à necessidade de clareza do objeto justamente, entre outros fins, garantir a competitividade do

certame. Os editais de licitação devem conter elementos mínimos obrigatórios, de forma clara, precisa e fácil de ser consultada pelos interessados.

Lado outro, reconheço que a adoção do “padrão” já utilizado por vários outros órgãos em contratações semelhantes denota a intenção dos Denunciados em agir de forma adequada, num cenário em que existem realidades diversas e necessidades pedagógicas diversas dos municípios consorciados.

Posto isso, reconheço a irregularidade por descumprimento do art. 3º, inciso II, da Lei federal n. 10.520/02 e art. 40, inciso I, da Lei federal n. 8.666/93, mas deixo de aplicar a sanção pecuniária aos Denunciados. Determino, todavia, a expedição de recomendação para que, nos próximos certames observem as exigências legais quanto à necessária clareza e precisão na descrição do objeto da licitação.

## **II.2 – Da indevida utilização do “maior desconto” como critério de seleção da melhor proposta**

Como decorrência da irregularidade acima analisada, consistente na ausência de clareza na definição do objeto e dos valores de referência, tem-se o apontamento cuja irregularidade consiste na impossibilidade de utilização do “maior desconto” como critério de julgamento vez que, no planejamento, não houve pesquisa de preços com percentuais de descontos que são praticados no mercado.

Sobre este apontamento, os defendentes alegaram que o edital buscou atender o “novo normal” concernente às atividades escolares, em vista da pandemia, além de suprir às diferentes necessidades dos municípios vinculados ao Consórcio. Do mesmo modo, foi reforçado que as alterações requeridas pelo Denunciante poderiam resultar em prejuízo aos consorciados.

No que diz respeito à tipologia escolhida, critério de menor preço correspondente ao maior percentual de desconto, registrado no Pregão n. 004/2020, informaram que “será aplicado sobre o mencionado *valor de capa* ou *valor de tabela*”, tratando-se de aquisições dos livros.

- Sempre que surgir a necessidade, o município encaminhará à contratada, por e-mail, o pedido de cotação contendo a relação das obras pretendidas.
- A contratada deverá apresentar a cotação de preço das obras solicitadas pelo município, acompanhada dos links para os "sites" das editoras e/ou das tabelas de preços das respectivas editoras, no prazo máxima de 5 dias úteis, improrrogáveis.
- O Município fará a conferência da cotação enviada e no prazo de 5 dias úteis, enviará o aceite e/ou pedido de justificativa/recusa de preços fora do estabelecido na Ata de Registro de Preços. (peça 51 do SGAP)

Em razões de defesa, a empresa Tipo Gráfica Ltda, como parte interessada contratada pelo CIPAR, alegou que o critério do maior percentual de descontos é direcionado ao objeto, e no caso em comento, “não há como prever com exatidão quais serão os materiais didáticos e as respectivas quantidades a serem demandadas pela Administração” (peça 62 do SGAP).

A CFEL, em seu relatório, manteve o posicionamento inicial, pela procedência da irregularidade, por entender que “quando se utiliza como critério de seleção da melhor proposta o maior desconto, já se deve saber de antemão quais os objetos que podem vir a ser adquiridos e qual é o valor que está sendo praticado ou que conste de uma tabela, para que se possa apurá-lo” (peça 10 do SGAP). Destaco ainda que na análise complementar (peça 39 do SGAP) a CFEL aduziu, quanto ao argumento da empresa Tipo Gráfica Ltda. que sem a pesquisa de preços “o critério de julgamento eleito, qual seja, o *maior percentual de desconto*, não será capaz de viabilizar a aquisição de livros e bens com o menor preço”.

A defesa não apresentou novos documentos que comprovassem aplicabilidade deste critério, nem justificaram a ausência no processo licitatório da pesquisa de preços com os percentuais de descontos que são praticados no mercado para o objeto.

A ausência de pesquisa prévia de preços de mercado, inviabiliza efetivar as compras de livros e bens pelo menor preço praticados no mercado, com base no que preceitua o art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

**§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.** (Grifei.)

Importante registrar que, em todos os editais com objetos semelhantes e que foram utilizados como “padrão” na justificativa do apontamento de irregularidade acima analisado consta a forma de obtenção do percentual de desconto de referência para a elaboração das propostas.

Como indicado pela Unidade Técnica em reexame (peça 71 do SGAP):

[...] entende-se que **sem a pesquisa de preços com os descontos praticados no mercado para o objeto, não tem como avaliar se o preço aceito no certame foi o melhor.** Ou, até mesmo, se o preço ofertado é exequível, pois o edital prevê que o desconto mínimo a ser apresentado será de 10% sobre o valor da capa/tabela e o percentual apresentado pela empresa Tipo Gráfica Ltda. foi de 20%. Ou seja, 2 vezes maior ao estabelecido no edital.

Em suma, **não houve a apuração do real preço praticado no mercado e, assim, não se pode afirmar que o desconto ofertado é mesmo o melhor preço a ser conseguido.** Não tem como afirmar se a empresa Tipo Gráfica Ltda. poderia ter oferecido um desconto maior, pois não se tem o parâmetro obtido pela realização da pesquisa de preço. (Grifei.)

O Ministério Público de Contas ao Tribunal, após reexame da documentação, corroborou o entendimento da Unidade Técnica, destacando o descumprimento do art. 45 da Lei Federal n. 8666/93:

Art. 45. **O julgamento das propostas será objetivo**, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, **de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.**

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - **quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital** ou convite e ofertar o menor preço; (Grifei.)

Apontou ainda, em seu parecer ministerial, a manifestação desta Corte sobre a matéria na Denúncia nº 944.695, de relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, na 39ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 10/12/2019:

3. O critério “maior desconto” pode ser enquadrado no tipo de licitação “menor preço”, desde que o desconto ofertado pelo licitante seja uma das causas de obtenção do menor preço pela Administração e que **o parâmetro de incidência do desconto seja transparente e igual para todos os licitantes** (art. 45, § 1º, da Lei n. 8.666/1993).

[...]

**O critério “maior desconto” pode se enquadrar na hipótese do critério de julgamento “menor preço”, previsto no art. 45, § 1º da Lei n. 8.666/93, uma vez que do maior desconto ofertado pelo licitante se obtém o menor preço, desde que o parâmetro de**

**incidência do desconto seja transparente e igual para todos os licitantes.** De outro modo, impossível avaliar, objetivamente, se a Administração obteve a proposta mais vantajosa, nos termos do art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

É importante ressaltar que a presença de um orçamento bem elaborado e mais fidedigno com a realidade de mercado é indispensável para garantir a exequibilidade das propostas oferecidas pelos proponentes e a economicidade. (Grifei.)

Destaco abaixo, a justificativa da contratação registrada no Termo de Referência:

**2. “JUSTIFICATIVA 2.1. - DA CONTRATAÇÃO** - A aquisição do presente objeto se dará por meio de licitação na modalidade Pregão Presencial. O critério de julgamento será com base no **MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO NO ITEM**, que será aplicado sobre “o valor de capa” ou “valor de tabela” praticado pelas editoras/distribuidoras/revendas”.

Em consulta à peça 5 do SGAP, anexo I, do Termo de Referência, item 3.1, constatei a existência de 04 (quatro) itens e, em cada item, uma multiplicidade de produtos condizentes a um único valor, sem que ficasse discriminado o valor unitário. Fundamentalmente, a discriminação do valor de cada item é imprescindível para a condução de uma contratação competitiva e mais vantajosa para a administração, especialmente quando se utiliza como critério de julgamento “maior desconto no item”.

Como se discorreu, o levantamento e a pesquisa de preços que define o orçamento base a partir da especificação do preço de cada item não foram elaborados, sendo assim não há referencial objetivo para o oferecimento das propostas e julgamento do desconto ofertado. A ausência do preço referencial claro tende a gerar distorção nos preços das propostas e conseqüente no julgamento das propostas.

No caso concreto, o edital fez a previsão de desconto mínimo de 10% para os itens da licitação, desconto este sobre o valor da capa/tabela (peça 5 do SGAP). A empresa vencedora, Tipo Gráfica Ltda. apresentou proposta com o valor de 20% de desconto, ou seja, duas vezes maior que o estabelecido no edital. Ante a ausência de pesquisa de preços de mercado e, portanto, a falta de parâmetro, não se pode afirmar que o desconto ofertado é o melhor preço a ser conseguido e se é exequível.

Na legítima interpretação legal, concluo ser procedente o apontamento da denúncia, por entender que o enunciado no Termo de Referência, versa sobre a realização do pregão presencial n. 004/2020, **do tipo menor preço correspondente ao maior percentual de desconto no item**, sendo impossível um julgamento objetivo, nos termos do art. 45 da Lei Federal n. 8666/93 e portanto inadequado o critério de julgamento, devido à ausência de pesquisa de preços para aferição do percentual de desconto de referência para a realização das propostas, em desatendimento ao art. 15, § 1º, da Lei Federal n. 8.666/93.

### **II.3 – Da ausência de estudo de demanda que justifique o total de unidades que se pretende adquirir**

Como sobejamente demonstrado, o procedimento licitatório em análise possui falhas em seu planejamento consistentes em ausência de estudos preliminares para levantamento de demanda, caracterização de objeto e pesquisa de preços.

Trata-se inicialmente de aquisição de recursos instrutivos pelo sistema de registro de preços, sem que apresentassem justificativas convincentes para contratação de 1.100.000 unidades de diversos materiais, aglutinados no valor R\$ 1,00 (um real) cada, com estimativa no valor de R\$1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais).

No que se refere a este apontamento, alegou o Denunciante a ausência de justificativa quanto ao total de unidades a serem adquiridas.

Os Denunciados alegaram em suas defesas (peça 51 do SGAP) que o objeto é pelo sistema de registro de preços e que ao longo dos 12 (doze) meses pode ser requisitado o material pelos consorciados. Alegaram também que o edital tem por objetivo atender as demandas dos municípios consorciados em relação a uma vasta gama de títulos e recursos instrutivos, e que o memorial descritivo “não se trata de 1 (um) título no quantitativo de 1.100.000 (um milhão e cem mil unidades), mas sim de uma variedade de títulos”

A Unidade Técnica em reexame ratificou seu entendimento pela procedência do apontamento:

(...) a ausência no presente caso do estudo de demanda e dos estudos preliminares corrobora a alegação da Denunciante de que especificação do objeto é subjetiva, obscura e imprecisa, visto que a Administração não demonstra na fase interna os meios pelos quais se pautou para alcançar a caracterização do objeto e as quantidades estimadas lançadas no termo de referência. (Peça 39 do SGAP)

O Ministério Público junto ao Tribunal, também opinou pela procedência da irregularidade:

Embora os quantitativos sejam realmente variáveis, este representante do Parquet entende que os documentos contidos na fase interna do certame ou até mesmo o Termo de Referência (Anexo I do Edital) deveriam trazer a informação sobre os parâmetros objetivos de medição utilizados pela CISPARE, **tais como os aspectos pertinentes que demonstrassem a adequação entre a quantidade licitada e a realidade atual do consórcio.** (Grifei.)

Conforme discorreu-se, é por meio dos estudos preliminares que a Administração Pública verifica a real necessidade e viabilidade da contratação tanto quanto aos aspectos técnicos, quanto aos de mercado.

A imprescindibilidade dos estudos preliminares pode ser extraída do art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2022:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

Ademais, quanto à estimativa de demanda, inúmeras são as possibilidades de levantamentos estimados, entre eles, a média histórica das aquisições das escolas contempladas, o levantamento de demandas reprimidas de aquisições e a perspectiva de demandas futuras próximas.

Assim, na esteira dos fundamentos elencados pela Unidade Técnica e pelo órgão ministerial, reconheço a procedência da irregularidade apresentada, por descumprimento do art. 6º, inciso IX, da Lei federal n. 8.666/93.

### III – CONCLUSÃO

Diante o exposto, julgo procedente a denúncia apresentada pela empresa Ekipsul Comércio de Produtos e Equipamentos Eireli – EPP, em razão das irregularidades aferidas no Edital do Pregão Presencial nº 04/2020, Sistema de Registro de Preços, promovido pelo Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba - CISPAP.

Por consequência, determino a aplicação de multa, no valor total de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) – pessoal e individualmente – nos termos regimentais, ao Sr. Adílio Alex dos Reis, Presidente do CISPAP e subscritor do edital e ao Sr. Agno Rosa de Castro, Secretário Executivo do CISPAP e subscritor do termo de referência, por terem praticado atos com infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte, sendo que em suas defesas não conseguiram afastar suas responsabilidades individuais pelos seguintes atos irregulares: 1. Indevida utilização do “maior desconto” como critério de seleção da melhor proposta, na medida em que não há definição clara do objeto e dos valores de referência para fins de aplicação dos percentuais de desconto ante à ausência de pesquisa de preços de mercado para aferição do percentual de desconto de referência para a realização das propostas, em contrariedade ao artigo 15, § 1º, art. 45, I e art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93 – multa de R\$2.000,00 (dois mil reais); 2. Ausência de estudo de demanda que justifique o total de unidades que se pretende adquirir, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93 – multa de R\$2.000,00 (dois mil reais).

Quanto a irregularidade por descumprimento do art. 3º, inciso II, da Lei federal n. 10.520/02 e art. 40, inciso I, da Lei federal n. 8.666/93, referente à ausência de definição clara e precisa do objeto, deixo de aplicar a sanção pecuniária aos Denunciados nos termos da fundamentação e determino a expedição de recomendação aos gestores para que, nos próximos certames observem as exigências legais quanto à necessária clareza e precisão na descrição do objeto da licitação.

Intimem-se o Denunciante, os Denunciados e a empresa interessada.

Cumpridas as determinações regimentais, arquivem-se os autos.

\* \* \* \* \*