

Processo: 1167323
Natureza: DENÚNCIA
Denunciantes: A Página Distribuidora de Livros Ltda., Sabrina Aparecida Santos Pereira Shinya (OAB/SP 354.935)
Denunciado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Entorno de Salinas (Cimes)
Responsável: Cléber Nascimento de Pinho
Apenso: Denúncia n. 1171062
Procurador: Bruno César Ventura Guimarães, OAB/PR 63.867
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 20/8/2024

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS PARA A FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE ACERVO BIBLIOGRÁFICO PARA USO EM UNIDADES ESCOLARES. VIOLAÇÃO AO PRAZO MÍNIMO ENTRE A REPUBLICAÇÃO DO EDITAL E ABERTURA DA SESSÃO. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTES. DISCREPÂNCIA ENTRE AS REAIS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS E OS QUANTITATIVOS LICITADOS. INDÍCIOS DE SUPERDIMENSIONAMENTO DO OBJETO. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES NO MODELO DE CONTRATAÇÃO ADOTADO. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. Modificações no edital que impliquem a formulação das propostas, ainda que se amplie significativamente o universo de licitantes, implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, sob pena de ferir o princípio da publicidade e da competitividade.
2. Ainda que se trate de certame para registro de preços, o quantitativo estimado deverá resguardar coerência com as demandas e reais necessidades do órgão gerenciador e seus participantes, mormente quando se tratar de consórcios de municípios.
3. O comando do art. 86, *caput*, da Lei n. 14.133/2021 implica que a Administração é obrigada, quando da realização de certame para fins de registros de preço, a realizar procedimento público de intenção de registro de preços com vistas a 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.
4. O critério de julgamento sob o maior desconto deve ser considerado inadequado quando inexisterem parâmetros objetivos para a fixação dos preços sobre os quais incidirão os percentuais de desconto ofertado pelos licitantes.
5. Identificados os requisitos autorizadores do deferimento de medida cautelar, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, em sede de denúncia que verse sobre edital licitatório com indícios de irregularidades graves capazes de macular a higidez do certame, autoriza-se o deferimento da liminar para a suspensão do procedimento licitatório.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, em referendar a decisão monocrática que:

- I) determinou, no exercício da competência prevista no art. 347, *caput* e §§1º e 2º, c/c os arts. 118 e 121, da Resolução n. 24/2023 deste Tribunal (Regimento Interno), a suspensão da Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 005/2024, Pregão Eletrônico SRP n. 005/2024, na fase em que se encontrava, e que o responsável se abstivesse de praticar qualquer ato tendente a efetivar as contratações em tela, nos termos registrados no edital em exame, sob pena de multa pessoal no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), conforme art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008;
- II) determinou, com a urgência que o caso requer, a intimação, na forma prevista no art. 245, II, e § 2º, I e IV, do mesmo diploma legal, do senhor Cléber Nascimento de Pinho, presidente do Cimes;
- III) fixou o prazo de 5 (cinco) dias para que o intimado comprovasse as medidas adotadas para cumprimento desta decisão, conforme art. 121, § 2º, I, do Regimento Interno deste Tribunal;
- IV) determinou que os responsáveis pela licitação ainda deveriam ser advertidos de que eventual anulação ou revogação do certame devem ser comunicadas a este Tribunal, no prazo de até 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão respectiva, sob pena de aplicação de multa prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte;
- V) determinou a intimação das denunciadas acerca desta decisão, na forma prevista no art. 245, II, e § 2º, I e IV, do Regimento Interno;
- VI) determinou, cumpridas as diligências, o encaminhamento dos presentes autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para manifestação preliminar, nos termos do art. 66, §2º, do Regimento Interno e, após, o retorno dos autos conclusos ao Relator.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de agosto de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 20/8/2024**

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDUM

Trata-se de decisão monocrática que proferi no processo em epígrafe, nos seguintes termos:

Tratam os autos de Denúncias, com pedidos liminares, oferecidas pela senhora Sabrina Aparecida Santos Pereira Shinya e pela pessoa jurídica A Página Distribuidora de Livros Ltda., representada pelo senhor Murilo Roberto Cosmo, em face do Processo Licitatório n. 005/2024, Pregão Eletrônico SRP n. 005/2024, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Entorno de Salinas (Cimes), cujo objeto consiste no “[*Registro de Preços para futura e eventual aquisição de materiais de acervo bibliográfico para uso em unidades escolares*], pelo período de 12 (doze) meses”, conforme edital anexado à peça n. 02 do Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP).

A sessão do Pregão Eletrônico foi realizada no dia 14/05/2024 (peça n. 17).

A documentação apresentada pela senhora Sabrina foi recebida como Denúncia n. 1167323 em 09/05/2024 (peça n. 06) e distribuída à minha relatoria no mesmo dia (peça n. 07). Ao início, esta primeira Denunciante alegou incompatibilidade entre o valor do objeto licitado e o critério de exclusividade de participação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) no certame e exiguidade no prazo estipulado para entrega dos produtos.

Conforme peça n. 08, determinei a intimação dos agentes públicos para que se manifestassem preliminarmente (peça n. 08). Em resposta, o presidente do Cimes apresentou justificativas e documentos (peças n. 11/24).

Logo em seguida, a senhora Sabrina informou a ocorrência de republicação do edital em 10/05/2024 no qual foi suprimido o critério da exclusividade de participação às MEs e EPPs e, ademais, aditou sua Denúncia. Alegou que houve a exclusão do critério da exclusividade de participação às MEs e EPPs. Ressaltou, porém, que as demais irregularidades teriam permanecido, além de acrescentar que o Cimes não teria indicado o rol dos potenciais municípios licitantes e, com a republicação do edital, o Cimes teria fixado prazo inferior ao mínimo legal para apresentação de propostas e lances (peças n. 27/30).

Dado que o presidente do Cimes descumpriu parcialmente minha determinação, deixando de apresentar o inteiro teor das fases interna e externa do certame, determinei nova intimação (peça n. 26), o que foi cumprido (peças n. 37/51).

Nesse ínterim, os autos da Denúncia n. 1171062 foram a mim distribuídos em virtude da conexão da matéria com esta Denúncia, que foi apresentada em face do mesmo certame (peças n. 16 e 17, dos autos da Denúncia n. 1171062, do SGAP), de modo que determinei seu apensamento (peça n. 36).

Referida Denúncia foi apresentada pela pessoa jurídica A Página Distribuidora de Livros Ltda. que anunciou, em síntese, a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) incompetência do agente Anderson Martins para realizar atos que conduziram o certame; (ii) habilitação ilegal da empresa declarada vencedora; (iii) irregularidade nos atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante vencedora; (iv) ilegal desclassificação da denunciante; (v) inadequação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 16 da LRF; dentre outros apontamentos atinentes (peça n. 01 da Denúncia n. 1171062).

Após, determinei a intimação do presidente do Cimes para que esclarecesse uma possível incongruência entre a descrição da necessidade de contratação, constante no item 1.1 do

Estudo Técnico Preliminar, e o item 2.3 do Anexo I do Edital, que versa sobre a destinação dos livros a serem adquiridos. Na oportunidade, determinei que apresentasse eventuais contratos assinados e, se desejasse, suas justificativas quanto aos apontamentos da Denúncia n. 1171062.

Em cumprimento, o agente público apresentou documentos (peças n. 59/71), informando, na oportunidade, que, mesmo após a homologação do certame, não foram firmados contratos, dado que estariam aguardando o posicionamento desta Corte (peça n. 61).

Assim, visando a subsidiar a adoção de eventual medida cautelar, determinei a remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL), para que realizasse análise preliminar (peça n. 73), o que foi feito (peça n. 81).

Pois bem.

Para fins estritos de apreciação perfunctória do pedido de concessão da medida cautelar de suspensão do certame, ater-me-ei à análise dos apontamentos considerados procedentes pela CFEL.

I. Da inobservância do prazo mínimo entre a republicação do edital e a sessão de abertura das propostas

Conforme ata da sessão pública (peça n. 11), o certame foi suspenso no dia 08/05/2024 para retirar a disposição de exclusividade de participação de MEs e EPPs, tendo sido retomado no dia 10/05/2024 após a retificação e, em seguida, prorrogada a data final para envio de propostas ao dia 14/05/2024.

No aditamento à sua denúncia (peça n. 27), a senhora Sabrina indicou que o Cimes deixou de observar o prazo mínimo legal entre a publicação de novo edital e a data da sessão. Asseverou que o caso concreto não permite enunciar a ausência de prejuízo quanto à formulação das propostas apta a autorizar o prosseguimento do certame sem abertura de novo prazo, tal como autorizado pelo art. 55, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, dado que a retificação do edital, que retirou o critério de exclusividade, ampliou o universo de licitantes, o que aumentaria a concorrência “e, por consequência, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração”, de modo que os novos eventuais licitantes careceriam de maior prazo para formularem suas propostas. Indicou haver, com isso, direcionamento do certame e frustração da competitividade.

Em suas justificativas (peça n. 49), o presidente do Cimes alegou que se trataria de hipótese de exceção veiculada no art. 55, § 1º, da Lei de Licitações, dado que a retificação do edital teria permitido a participação de empresas em forma de ampla concorrência, o que não comprometeria a formulação das propostas, além de que todos os interessados teriam sido cientificados da alteração editalícia.

A CFEL, em seu relatório técnico (peça n. 81), assim discorreu:

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

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

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

[...]

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

Pois bem. Neste momento inicial e superficial, compreendo assistir razão à denunciante e à CFEL dado que a retirada do critério de exclusividade ampliou consideravelmente o universo de licitantes potenciais, ainda mais quando se considerado se tratar de uma licitação que se pretendia a nível nacional, de modo que o prazo do art. 55 deveria ter sido observado, com vistas a oportunizar a formulação de propostas por esses licitantes que, a princípio, encontravam-se fora do escopo da licitação.

Assim sendo, adoto as fundamentações da CFEL como razão de decidir, complementadas com minhas considerações acima, para identificar a presença do *fumus boni iuris* neste apontamento.

II. Da indevida desclassificação da licitante

A denunciante A Página Distribuidora de Livros Ltda. alegou que fora indevidamente desclassificada sob argumento de ter sido possível identificá-la antes do fim da sessão, quando, na verdade, segundo aduz, isso não seria possível, pois sua identificação constou apenas em sua proposta comercial, enviada conjuntamente aos documentos de habilitação, os quais somente poderiam ser visualizados após o fim da sessão, como determinado pelo item 10.8 do edital (peça n. 01 da Denúncia 1171062).

O presidente do Cimes aduziu, em síntese, que a Denunciante não cumpriu a regra, prevista em lei, de não se identificar antes da fase de habilitação do certame, razão pela qual foi desclassificada (peça n. 61).

A CFEL expressou os seguintes fundamentos (peça n. 81):

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

[...]

Em resposta, a licitante MD Distribuidora de Livros Ltda. afirmou que não houve identificação nos campos disponíveis para preenchimento no sistema, mas apenas no documento de proposta juntado, de forma que, uma vez que o documento da proposta só é aberto após a fase competitiva, não haveria como identificar os licitantes:

[...]

Em análise à fase interna do certame, esta Unidade Técnica identificou a decisão de desclassificação, assinada pela Sra. Flávia Nayara Mones Viana, Secretária Executiva do CIMES (peça n. 44, SGAP, p. 203 do procedimento licitatório).

Também consta nos autos as propostas das empresas que foram desclassificadas em razão de identificação: “MD Distribuidora de Livros Ltda.”, “Sudu Tecnologia” e “A Página Distribuidora de Livros” (peça n. 44, SGAP, respectivamente às p. 190, 191/192 e 193/194 do procedimento licitatório).

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

[...]

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

[...]

Entretanto, em análise à plataforma LicitaOn, verifica-se que **todas as propostas** comerciais foram publicadas no sistema, no dia 28/05/2024¹, e não apenas a proposta das empresas vencedoras, conforme preconizam os itens editalícios acima mencionados:

[...]

Isto posto, visto que a vedação à identificação das licitantes visa resguardar a lisura do certame durante a fase de lances, entende esta Unidade Técnica que o CIMES desclassificou indevidamente as empresas “MD Distribuidora de Livros Ltda.”, “Sudu Tecnologia” e “A Página Distribuidora de Livros”, pois as informações que as identificaram constam nas suas respectivas propostas, as quais foram abertas quando já encerrada a fase de disputa de lances, nos termos do subitem 11.3.1 do instrumento convocatório, razão pela qual nos manifestamos pela procedência da Denúncia n.º. 1171062 quanto a este apontamento.

Considero haver evidências, a princípio, de que a identificação da denunciante constava apenas no teor de sua proposta que, conforme item 10.8 do edital, só deveria ter sido visualizado após o encerramento do envio dos lances. Verifico, ainda, que nos termos do item 11 e seguintes do edital, havia o comando de se inserir, via sistema, os campos referentes aos valores a serem ofertados, de modo que não havia a necessidade de visualizar os documentos para que fosse possível deter conhecimento das propostas vinculadas aos fornecedores que, naquela fase, permaneceriam anônimos. Assim sendo, compreendo, a princípio, assistir razão à denunciante e à CFEL de que houve desclassificação de 3 (três) licitantes indevidamente, razão pela qual vislumbro o *fumus boni iuris* neste apontamento.

III. Dos apontamentos complementares da CFEL

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

A CFEL argumentou que a Lei n. 14.133/2021 passou a prever o planejamento como princípio, sendo que o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento essencial ao planejamento, deverá conter, dentre 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”, nos termos do art. 18, § 1º, IV, da Lei (peça n. 81).

Nessa toada, aduziu que a estimativa deve ser feita com base em estudos que demonstrem, objetivamente, a adequação dos quantitativos em relação à demanda e às reais necessidades do ente licitante – mesmo nas hipóteses de registro de preços, por ser dever da Administração estabelecer os quantitativos estimados que serão registrados, a partir dos quais se buscará a obtenção dos melhores preços em função da economia de escala, além de servirem de parâmetro para elaboração de propostas.

Frisou que o quantitativo registrado por meio da ata também determinará os quantitativos adicionais decorrentes de eventuais adesões à ata de registro de preços (“caronas”).

Continuou aduzindo que tal estimativa adequada contribui ainda para coibir a prática conhecida como “barriga de aluguel”, que trata da “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”, instrumentalização irregular do Sistema de Registro de Preços, contra o qual o Tribunal de Contas da União se manifestou no Acórdão n. 1668/2021, julgado pelo Tribunal Pleno.

¹ Data muito posterior à desclassificação das licitantes, realizada quando o Presidente do Consórcio já havia sido intimado para prestar esclarecimentos a este Tribunal de Contas.

Sob tais fundamentos, considerando que o presente certame trata do “registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de acervo bibliográfico para uso em unidades escolares”, com quantitativo estimado em 30.000.000 (trinta milhões) de unidades de livros, verificou inexistir, na fase interna do certame, justificativas para tanto. Em seus termos:

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

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

[...]

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

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

Compreendo, a princípio, assistir razão à Unidade Técnica desta Corte. Os comparativos apresentados no relatório da unidade técnica indicam que não houve um estudo da demanda dos municípios consorciados.

Ressalto a importância do estudo da demanda no caso de licitações compartilhadas, matéria tratada no acórdão referente à Denúncia n. 1153860, de Relatoria do Conselheiro Substituto Telmo Passareli (Tribunal Pleno, Sessão: 28/11/2023):

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.

Assim sendo, adoto na íntegra os fundamentos da CFEL constantes em seu relatório técnico (peça n. 81), acrescidos de minhas considerações acima, para evidenciar o *fumus boni iuris* no presente apontamento.

b) Da ausência de procedimento de intenção de registro de preços

A CFEL, ademais, aduziu não ter identificado o procedimento de intenção de registro de preços, como exigido pelo art. 86 da Lei n. 14.333/2021, que deverá ser deflagrado ainda na fase interna, oportunizando a participação de outros órgãos ou entidades do poder público, o qual poderá ser dispensado somente quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante (peça n. 81).

Argumentou que o verbo “deverá” contido no *caput* do art. 86 afasta qualquer discricionariedade do gestor, que é obrigado a tornar pública sua intenção de promover o registro de preços. Nesse sentido, indicou ensinamentos do jurista Joel de Menezes Niebuhr, o teor do art. 9º do Decreto Federal n. 11.462/2023, o art. 8º do Decreto Estadual n. 48.779/2024. Assinalou:

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 n. 11.462/2023 e 5º do Decreto Estadual n. 48.779/2024, acima mencionados.

[...]

Diante de tais circunstâncias, compreendo haver indícios bastantes para configurar o *fumus boni iuris* no presente caso.

c) Da irregularidade do modelo de contratação adotado devido à indefinição do objeto, irregular pesquisa de preços e valor estimado do certame, além de critério de julgamento utilizado inadequadamente

A CFEL afirmou que o modelo de contratação adotado é comumente utilizado por universidades e bibliotecas públicas para aquisição de livros. Ressaltou que nos editais que adotam tal modelo há elementos mínimos para definir o objeto, “como a relação de Editoras utilizadas para a contratação; o número máximo de obras relacionadas a cada área de conhecimento; e os preços estimados das obras” (peça n. 81).

Contudo, aduziu que o edital sob exame não contém informações mínimas sobre o objeto, o qual somente enumera diversas áreas e subáreas do conhecimento, como Medicina, Odontologia, Arqueologia, Ciências Militares e Segurança Pública, Engenharia Civil, dentre outras, muitas das quais não compõem o currículo dos níveis fundamental e médio das escolas municipais a que se destinam, e não há nos autos estudos que demonstrem a necessidade de aquisição de livros quanto às áreas de conhecimento elencadas ou a demanda por livros dessa natureza.

Além disso, indicou que o edital não apresenta o quantitativo máximo de livros a serem adquiridos a cada uma das áreas de conhecimento elencadas e, ainda, ressaltou a incongruência entre o ETP, que prevê a destinação dos livros a unidades escolares dos municípios consorciados, e o item 2.3 do edital, que sugere que a aquisição se destinaria a uma única instituição de ensino superior, possuidora de mais de 15.000 (quinze mil) alunos de graduação e pós-graduação.

A indefinição do objeto, portanto, traria subjetividade ao certame e, ainda, prejudicaria a realização da pesquisa de preços e definição do valor estimado.

Ademais, a CFEL constatou que algumas das empresas que participaram da cotação de preços apresentaram orçamentos apenas com o valor unitário de R\$ 1,00 (um real) para cada unidade de livro, sem definir qualquer percentual de desconto, sendo insuficiente para

estimar o valor total da contratação, por se tratar de valor simbólico, conforme disposto no próprio Termo de Referência no item 2.9.2.

Por outro lado, 2 (dois) orçamentos apresentaram desconto de 20%, que serviu como o parâmetro no edital. Argumentou que apenas 2 (dois) orçamentos, conforme art. 23 da Lei n. 14.133/2021, seriam insuficientes para a estimativa, além de que deveriam ser utilizadas outras fontes de pesquisa de preços.

Afirmou que o valor simbólico não é o bastante para obter uma estimativa, devendo a Administração indicar um balizador e, com isso, encontrar o valor estimado dos produtos.

Nesses termos, concluiu:

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

Por fim, e considerando as irregularidades acima, a CFEL compreendeu que o critério de julgamento utilizado foi inadequado, porquanto o edital, embora preveja que o desconto será aplicado sobre o “valor de capa” ou “valor de tabela” praticado no mercado, não indica quais seriam as tabelas utilizadas ou quais seriam as editoras contempladas – inexistindo, portanto, parâmetros objetivos.

Nessa toada, em um juízo perfunctório e não exaustivo, orientando-me pelas fundamentações acima, considerando a alteração substancial do edital sem a observância do devido prazo legal para apresentação de propostas, indícios de desclassificação indevida de 3 (três) licitantes, ausência de estudo da demanda e do procedimento de intenção de registro de preços, indicativo de superdimensionamento dos quantitativos considerando a realidade dos municípios consorciados, indefinição do objeto, insuficiência da pesquisa de preços, ausência de parâmetros objetivos para julgamento das propostas, compreendo estar diante de elementos bastantes para configurar o *fumus boni iuris* apto à concessão da medida cautelar.

Quanto ao elemento caracterizador do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, *periculum in mora*, presente ao art. 300 do CPC/2015, relembro que o procedimento licitatório foi homologado² e que, até o momento, não há informações quanto a contratações efetivadas pelos entes consorciados, mormente porque o presidente do Cimes endossou que aguardariam o posicionamento deste Tribunal de Contas (peça n. 61). Assim, a continuidade do procedimento licitatório, sem a tutela cautelar desta Corte de Contas, pode trazer prejuízos às municipalidades e ofensa às normas licitatórias.

No exercício da competência prevista no art. 347, *caput* e §§1º e 2º c/c os arts. 118 e 121, da Resolução n. 24/2023 deste Tribunal (Regimento Interno), determino, *ad referendum* da Segunda Câmara, a intimação, na forma prevista no art. 245, II, e § 2º, I e IV, do mesmo diploma legal, **COM A URGÊNCIA QUE O CASO REQUER**, do senhor Cléber Nascimento de Pinho, presidente do Cimes, para que **suspenda a Ata de Registro de Preços decorrente do Processo Licitatório n. 005/2024, Pregão Eletrônico SRP n. 005/2024, na fase em que se encontra, e se abstenha de praticar qualquer ato tendente a efetivar as contratações em tela, nos termos registrados no edital em**

² Disponível em: https://licitaon.com.br/WbcPublic/PregaoEletronico/Relatorios/ReportingService/HomologacaoItem.aspx?q=n8VKzvVa8x6LJSGULnkFeFwlsnPUvMMmivxPKKdgcufpitltGpDIgNolpJiOB2ga6aMEM3ZJPZhrqB8R_622uEJb0pJV_0RZiuG1WK/sYsQSH/cVARKpH8A/BoeXUaC9fAEzkoF3Pi03VZUQTHKUWpRbhkCxI6aZB4LsOT76g=. Acesso em: 08 ago. 2024.

exame, sob pena de multa pessoal no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), conforme art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008.

Ademais, **fixo o prazo de 5 (cinco) dias** para que o intimado **comprove as medidas adotadas para cumprimento desta Decisão**, conforme art. 121, § 2º, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Os responsáveis pela licitação ainda deverão ser advertidos de que eventual anulação ou revogação do certame deverão ser comunicados a este Tribunal, no prazo de até 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão respectiva, sob pena de aplicação de multa prevista no art. 85, III, da Lei Orgânica desta Corte.

Na forma prevista no art. 245, II, e § 2º, I e IV, do Regimento Interno, intimem-se as Denunciantes desta decisão.

Em seguida, cumprida as diligências, encaminhem-se os presentes autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para manifestação preliminar, nos termos do art. 66, § 2º, do Regimento Interno.

Após, retornem-me conclusos.

Em face do exposto, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do § 1º do art. 118 do Regimento Interno, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Referendo, senhor Presidente!

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Referendo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)
