

**Processo:** 1112557  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Leopoldo Baffi de Favari  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Ipatinga  
**Responsáveis:** Patrícia Avelar Soares Doneiro, Secretária Municipal de Educação; e Lucas Brum da Silva, Secretário Municipal de Dados, ambos subscritores do edital e do Termo de Referência; Gustavo Morais Nunes, Prefeito do Município de Ipatinga  
**MPTC:** Procuradora Maria Cecília Borges  
**RELATOR:** CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO  
**VOTO VENCEDOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

**PRIMEIRA CÂMARA – 09/7/2024**

DENÚNCIA. PREGÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. AQUISIÇÃO DE *TABLET*. ESPECIFICAÇÕES EXCESSIVAS. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. INEXISTÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO.

1. A descrição do objeto da licitação deve restringir-se aos elementos relevantes para atendimento à necessidade específica, para garantir maior competitividade e, portanto, maior chance de se obter o melhor preço no certame.
2. Especificações do objeto que restrinjam a competitividade na licitação devem ser excepcionais e ser formalmente justificadas no edital ou no processo licitatório.
3. A vedação à participação de empresas em consórcio na licitação deve ser formalmente justificada no edital ou nos autos do respectivo procedimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota de Transcrição e diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em:

- I) julgar, por unanimidade, parcialmente procedente a denúncia formulada por Leopoldo Baffi de Favari em face do Pregão Eletrônico nº 168/2021, Processo Administrativo nº 008.076.2021/16466, promovido pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, em razão do excessivo detalhamento das especificações do item *tablet*, com indicação de detalhes restritivos à competitividade sem a devida motivação, nos termos do voto do Conselheiro Durval Ângelo;
- II) deixar, por maioria, de aplicar multa aos responsáveis por não constatar a existência de erro grosseiro ou culpa grave por parte dos gestores, nos termos do voto do Conselheiro Cláudio Terrão;
- III) determinar a intimação do denunciante e dos responsáveis, nos termos do disposto no art. 245, §2º, inciso I, e §4º, da Resolução n. 24/2023;

IV) determinar, cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Vencido parcialmente o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de julho de 2024.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*



**PRIMEIRA CÂMARA – 09/7/2024**

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Denúncia, com pedido de suspensão liminar, formulada por Leopoldo Baffi de Favari, em face de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 168/2021, Processo Administrativo nº 008.076.2021/16466, promovido pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, objetivando a aquisição de 3.712 (três mil setecentos e doze) *tablets* e 1 (um) celular *smartphone* visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, com valor total estimado de R\$ 6.669.743,33 (seis milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, setecentos e quarenta e três reais e trinta e três centavos).

O denunciante apontou como irregulares exigências exageradas para *tablet* de uso educacional, com indícios de direcionamento para marca específica e exigência de fornecimento de *tablet* juntamente com capa protetora *Book Cover*, o que, além de caracterizar aglutinação, restringe a participação de fornecedores nacionais. Ambas irregularidades referem-se ao mesmo item do Termo de Referência.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em 23/11/2021 (peça 8).

Posteriormente, determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL para análise da documentação, elaboração de relatório técnico e manifestação quanto ao pedido cautelar do certame (peça 9).

A Unidade Técnica submeteu os autos à área pertinente à matéria denunciada, no caso, o Grupo de Tecnologia da Informação da Superintendência de Controle Externo - SCE, (peça 10), que analisou os questionamentos, concluindo que o excesso de especificações dos *tablets* restringem a competição (peça 12).

Em 10/01/2022, determinei a intimação do Prefeito do Município de Ipatinga, Sr. Gustavo Nunes, para encaminhar a documentação relativa ao Pregão Eletrônico nº 0168/2021 – Processo Administrativo n. 008.076.2021/16466, esclarecer se houve anulação ou revogação do pregão e apresentar as justificativas quanto à suposta não disponibilização das informações completas no portal da transparência do Município de Ipatinga e quanto às análises e exames elaborados pela CFEL e SCE (peça 13).

Intimado, o responsável encaminhou documentação em 07/03/2022, onde consignou que o Pregão Eletrônico nº 0168/2021 não foi anulado, indicou os meios em que a licitação foi divulgada e prestou esclarecimentos acerca das exigências denunciadas (peça 16).

Os autos foram, então, retornados ao Grupo de Tecnologia da Informação da SCE, que analisou a documentação apresentada e opinou pela procedência parcial da denúncia, considerando que as especificações dos *tablets* estão muito detalhadas, “sendo difícil verificar todas as subcaracterísticas do Termo de Referência em tela com os fabricantes consultados”, restringindo a competição, mas não limitando a apenas uma empresa (peça 18).

Em seguida, em razão de já ter sido celebrado contrato decorrente do processo licitatório objeto da denúncia, os autos foram encaminhados para a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM, para elaboração de relatório técnico, o qual reiterou o entendimento da SCE, manifestou-se pela procedência parcial da denúncia, propondo a citação da Secretária Municipal de Educação, Srª Patrícia Avelar Soares, e do Secretário Municipal de Dados, Sr. Lucas Brum da Silva, ambos subscritores do Termo de Referência, para que apresentassem defesa em razão do excessivo detalhamento do objeto (*tablet*) (peça 19).

Em 03/11/2022, o processo foi remetido ao Ministério Público junto ao Tribunal, que requereu aditamento de irregularidade no pregão quanto à ausência de justificativa para vedação no edital à participação de consórcios (peça 21).

Assim, determinei a citação da Sr<sup>a</sup> Patrícia Avelar Soares, Secretária Municipal de Educação, e do Sr. Lucas Brum da Silva, Secretário Municipal de Dados, ambos subscritores do Termo de Referência, para apresentarem defesa (peça 22).

Intimados, os responsáveis apresentaram sua defesa, (peças 27 e 28), sendo os autos submetidos à 2<sup>a</sup> CFM, que se manifestou pela improcedência do apontamento relativo à vedação à participação de consórcios, considerando a alegação dos Denunciados de que o objeto *tablet* é comum, sem complexidade. Sugeriu, contudo, que seja expedida recomendação ao atual gestor do Município para que, nos próximos certames, faça constar dos autos do processo licitatório a justificativa expressa para tal vedação. (peça 30).

Enviados os autos ao Grupo de Tecnologia da Informação da SCE, este concluiu que as alegações apresentadas na defesa “não foram suficientes para alterar as conclusões outrora expostas” (peça 32).

Em reexame, a 2<sup>a</sup> CFM manifestou-se pela procedência do apontamento relativo ao excessivo detalhamento do objeto (peça 33).

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela procedência parcial dos apontamentos da Denúncia, pela aplicação de multa aos responsáveis e pela recomendação aos responsáveis ou a quem lhes haja sucedido para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares (peça 35).

## II – FUNDAMENTAÇÃO

As contratações da Administração Pública devem ser pautadas pelos preceitos legais prescritos pela Constituição Federal, art. 37, XXI, que estabelecem princípios fundamentais a serem seguidos, como da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência.

O Pregão Eletrônico nº 168/2021 (Processo Administrativo nº 008.076.2021/16466) foi publicado pela Prefeitura Municipal de Ipatinga em 05/11/2021, após o advento da nova Lei nº 14.133/2021, contudo o preâmbulo do edital estabelece que é regido pela Lei nº 10.520/02 e subsidiariamente pela Lei nº 8.666/93, também vigentes na data, todas instituídas com fundamento no referido artigo constitucional.

Assim, passo à análise dos apontamentos, com respaldo nas Leis nº 10.520/02 e nº 8.666/93 e nos preceitos constitucionais.

### II.1 – Da restrição à competitividade e direcionamento à marca Samsung

O denunciante apontou que o edital conteria ilegalidades que poderiam frustrar o caráter competitivo da licitação quanto ao item “registro de preços de 3.712 (três mil setecentas e doze) unidades de *tablets*” para fornecimento aos estudantes da rede pública.

Alegou que “as exigências exageradas” indicadas no Termo de Referência direcionariam para a marca Samsung, cujo modelo TAB A7 preenche todos os requisitos, alguns deles superiores ao padrão do mercado brasileiro, sem que a municipalidade tenha demonstrado se a “necessidade específica exige um aumento da capacidade/velocidade de processamento ou da expansão de bateria”.

Citou o exemplo de marcas como Positivo, Multilaser e Philco, que não atenderiam a tais exigências, mas que atendem comumente o público consumidor em geral.

Acrescentou que foi exigido o fornecimento do *tablet* juntamente com “capa *Book Cover*”, que seria patenteada pela Samsung, projetada para a medida dos próprios produtos, e configuraria aglutinação indevida de itens.

Requeru a suspensão liminar do processo e a retificação do edital.

Em sua defesa, a Prefeitura Municipal de Ipatinga alegou que as especificações do item *tablet* foram indicadas no edital como mínimas e que seria, “por questões vinculadas aos princípios da economicidade e eficiência, indispensável que os equipamentos eletrônicos proporcionem à administração municipal um longo prazo de vida útil, inclusive no que se refere às funcionalidades e qualidade desses equipamentos de modo que sejam eficazes por um maior tempo possível”.

O Município aduziu que “o suposto excesso de detalhamento teve a intenção única e exclusiva de garantir, sem cercear ou limitar a participação de qualquer proponente, a aquisição de produtos de boa qualidade, haja vista a sua aplicação, que é na rede pública de ensino, servindo de ferramenta pedagógica para professores e alunos da rede municipal”. Indicou 4 (quatro) modelos de marcas distintas que atenderiam às exigências, a título de demonstrar que não haveria direcionamento para a marca Samsung.

Quanto à exigência de capa *Book Cover*, alegou que “tal descritivo não foi utilizado como direcionador de marca/produto, mas sim referência padrão usualmente utilizada pelo mercado”. Acrescentou que foi divulgado esclarecimento, durante o certame, de que a capa poderia ser fornecida em embalagem separada.

Informou, ainda, que o pregão não foi anulado e teve a devida publicidade conforme a lei, indicando o *link* na *internet* para acesso aos meios de divulgação.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, instada a se manifestar, submeteu a matéria ao Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação que, mediante indicações contidas na denúncia e nas peças de defesa, comparou as especificações do Termo de Referência com os modelos de *tablet* indicados pelo Município e outros disponíveis no mercado, apurando que apenas dois modelos atenderiam a todas as subcaracterísticas exigidas, um da marca Samsung e outro da marca Lenovo. Vale ressaltar que o Grupo entendeu que o modelo da Motorola ressaltado na peça de defesa não atende à totalidade das especificações. Assim, concluiu que “o objeto a ser contratado está muito detalhado, sendo difícil verificar todas as subcaracterísticas do Termo de Referência em tela com os fabricantes consultados”, razão pela qual entendeu “que o excessivo detalhamento do objeto restringe a competição, porém, não limitando a apenas uma grande empresa”.

Quanto ao apontamento relativo à capa *Book Cover* o Grupo considerou que o esclarecimento efetuado no certame de que poderia ser fornecido produto separado e de marca diferente à do *tablet* afastou a possibilidade de limitação à ampla concorrência, entendendo, portanto, por sua improcedência.

Em seu estudo conclusivo, a Unidade Técnica, com base na análise do Grupo de Trabalho de Tecnologia da Informação, manifestou-se pelo não acolhimento das razões de defesa relativas ao apontamento de excessivo detalhamento do objeto e, conseqüentemente pela procedência dessa irregularidade, que afastou os licitantes fornecedores de outras marcas.

O Ministério Público opinou pela procedência parcial dos apontamentos objeto da presente ação de controle externo, corroborando o entendimento da Unidade Técnica, e pela aplicação de multa aos responsáveis, sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, bem como à emissão de determinação aos responsáveis ou a quem lhes haja sucedido para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares.

Sobre essa irregularidade esta Corte já se posicionou reiteradas vezes pela improcedência do direcionamento da licitação quando houver mais de um licitante possível, conforme transcrito exemplificativo abaixo:

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO. LOCAÇÃO DE SOFTWARE PARA GESTÃO DE SAÚDE. IDENTIDADE DE REQUISITOS ENTRE DIVERSOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. DIRECIONAMENTO A UMA ÚNICA EMPRESA. AFASTADA. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Quando os requisitos contidos no termo de referência não apontam para uma única solução no mercado, não há que se falar em direcionamento do certame.

[DENÚNCIA 1058687. Rel. CONS. Sub. Telmo Passareli. Segunda Câmara. Sessão do dia 21/10/2021]

No caso, entendo que realmente não se configurou o direcionamento do item a uma única e determinada marca, mas o detalhamento das especificações do *tablet* não se restringiu aos elementos necessários a determinar com segurança o objeto que atendesse à necessidade do Município. Pelo que se observa da análise técnica, houve um excesso de indicações de “subcaracterísticas”, algumas irrelevantes para a determinação da qualidade do produto.

Pude verificar que a Unidade Técnica encontrou no mercado produtos de marcas variadas que poderiam atender às especificações mais relevantes. Assim, posso concluir que, caso a descrição do objeto se restringisse aos elementos relevantes para atendimento à necessidade comum de estudantes, teria havido maior participação, maior competitividade e, portanto, maior chance de se obter o melhor preço. Nos autos do procedimento licitatório, apurei que houve a participação de diversos licitantes, mas todos ofertaram a marca Samsung.

Lado outro, caso excepcionalmente as subcaracterísticas fossem essenciais e um produto comum não pudesse atender aos estudantes do Município, seria exigível o registro, no edital ou nos autos do processo licitatório, de justificativa da necessidade de qualidade especial para o objeto pretendido, o que não verifiquei no processo ou na defesa.

Assim, corroboro o entendimento das Unidades Técnicas e do *Parquet* de Contas de que houve restrição à ampla concorrência/participação e julgo parcialmente procedente a denúncia.

Determino a aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com fundamento no art. 381, inciso I, c/c art. 384, inciso II ambos da Resolução n. 24/2023, aos responsáveis uma vez que a referida irregularidade comprometeu a participação de licitantes no certame.

## II.2 – Da vedação à participação de consórcios

O Ministério Público de Contas junto ao Tribunal requereu, em manifestação preliminar, o aditamento da denúncia quanto à ausência de justificativas que sustentem a vedação à participação de consórcio de sociedades empresárias no processo licitatório.

Em sua defesa, alegaram os denunciados que o objeto licitado (*tablet*) é um objeto comum, sem complexidades quanto à entrega, portanto, não foi vislumbrado nenhum benefício à Administração Pública com a participação de empresas consorciadas, razão pela qual entenderam que a participação em consórcio reduziria o quantitativo de participantes e de ofertas haja vista que duas ou mais empresas apresentariam uma única proposta.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, não obstante a inexistência de justificativa expressa no instrumento convocatório para a vedação à participação de empresas em consórcio, em face dos esclarecimentos prestados pelos Denunciados e da ausência de complexidade do objeto licitado, manifestou-se pela improcedência do apontamento.

À propósito, cito decisão proferida pelo Conselheiro Relator Wanderley Ávila, na ocasião da Denúncia n. 1110101, em sessão de 15/9/2022:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO VEÍCULOS 0KM. LIMITAÇÃO À CONCESSIONÁRIAS E FABRICANTES. DISCRICIONARIEDADE. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. [...]

2. Não sendo a licitação de grande vulto e alta complexidade, a participação de empresas reunidas em consórcio é incabível, de modo que a motivação para a vedação está implícita na natureza do objeto.

Na verdade, verifiquei a existência de motivação para a vedação à participação de consórcios no documento intitulado “Termo de autorização de abertura – Pregão Eletrônico”, constante às pag. 04 a 06 do vol. 1-1-106 do processo licitatório (peça 16). Dessa forma, entendo que não se faz necessária a expedição de recomendação nesse sentido, para os próximos procedimentos, sugerida pela *Parquet* de Contas.

Assim, considerando que o objeto licitado é comum, sem complexidade, não tendo sido vislumbrado nenhum benefício à Administração Pública com a participação de empresas consorciadas, entendo pela improcedência do apontamento.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, julgo parcialmente procedente a denúncia formulada por Leopoldo Baffi de Favari em face do Pregão Eletrônico nº 168/2021, Processo Administrativo nº 008.076.2021/16466, promovido pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, em razão do excessivo detalhamento das especificações do item *tablet*, com indicação de detalhes restritivos à competitividade sem a devida motivação.

Determino a aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) - pessoal e individualmente, à Srª Patrícia Avelar Soares Doneiro, Secretária Municipal de Educação, e ao Sr. Lucas Brum da Silva, Secretário Municipal de Dados, ambos subscritores do edital e do Termo de Referência, por terem praticado atos com infração à norma legal, com fundamento no art. 381, inciso I c/c art. 384, inciso III, ambos da Resolução n. 24/2023, sendo que em suas defesas não conseguiram afastar suas responsabilidades individuais nas irregularidades que impediram a participação de maior número de licitantes no certame.

Intimem-se o denunciante e os responsáveis desta decisão, nos termos do disposto no art. 245, §2º, inciso I, e §4º, da Resolução n. 24/2023.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, acompanho Vossa Excelência pela procedência parcial da denúncia, mas peço vênias para, no caso concreto, não aplicar multa aos responsáveis por não constatar a existência de erro grosseiro ou culpa grave por parte dos gestores.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Vou pedir vênias a Vossa Excelência, Relator, para acompanhar o voto divergente do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO,  
VENCIDO PARCIALMENTE O RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

\* \* \* \* \*

sb/am



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS