

Processo: 1174265
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Vestisul Indústria e Comércio Eireli
Denunciado: Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM/Jequitinhonha
Responsáveis: Thamiris Aparecida de Paula Silva; Lilia Fagundes Trindade Nascimento
Procuradora: Paula de Pinho Oliveira Menegusso, OAB/MG 98.480
RELATOR: CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 5/11/2024

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. PROCESSO LICITATÓRIO. REGISTRO DE PREÇO. FORNECIMENTO E AQUISIÇÃO ESTIMADA DE SERVIÇOS DE ESTRUTURAÇÃO DE IDENTIFICAÇÃO DOS DOCENTES E DISCENTES. DEFINIÇÃO DO OBJETO DE FORMA IMPRECISA. SUPERDIMENSIONAMENTO DO OBJETO. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS. PREVISÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO FUNDAMENTADO EM JUSTIFICATIVA GENÉRICA. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO. EFETIVO RISCO DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO OU AO ERÁRIO. SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

Em juízo superficial de urgência, demonstrado quadro de potencial lesividade aos princípios basilares que regem a Administração Pública, suficiente para configurar a plausibilidade do direito, bem como efetivo risco de prejuízo ao interesse público ou ao erário com a assinatura de eventual contrato, impõe-se a determinação de suspensão do procedimento administrativo relativo à Ata de Registro de Preços liminarmente.

ACÓRDÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

- I) determinou, liminarmente, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica desta Corte e do art. 118 c/c o art. 347 do Novo RITCEMG, a suspensão do Processo Licitatório n. 32/2024, Pregão Eletrônico n. 29/2024, promovido pelo Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM/Jequitinhonha, abstendo-se de conceder eventual autorização para adesões à ata, na fase em que se encontrava;
- II) determinou que as gestoras interessadas, Sra. Thamiris Aparecida de Paula Silva, Agente de Contratação e subscritora do edital, e a Sra. Lilia Fagundes Trindade Nascimento, Coordenadora Administrativa e subscritora do Termo de Referência, fossem cientificadas de que o descumprimento desta determinação implicará multa diária de R\$ 3.000,00 (três mil reais), até o limite de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis;

- III) fixou o prazo de 5 (cinco) dias úteis, a partir da intimação eletrônica das Sras. Thamiris Aparecida de Paula Silva e Lilia Fagundes Trindade Nascimento, para que comprovassem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório;
- IV) determinou que fosse feita comunicação a este Tribunal de Contas a respeito, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, em caso de revogação ou anulação do certame, comprovando-se a publicidade do respectivo ato;
- V) determinou a publicação desta decisão no DOC, a intimação das responsáveis, por meio eletrônico, a comunicação da denunciante também por meio eletrônico e em caráter de urgência, acerca do teor desta decisão e, após, os autos devem retornar ao gabinete do Relator.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 05 de novembro de 2024.



**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 5/11/2024**

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

REFERENDUM

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

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia, com pedido de liminar, apresentada por Vestisul Indústria e Comércio Eireli, em face de possíveis irregularidades no âmbito do Processo Licitatório n. 32/2024, Pregão Eletrônico n. 29/2024, promovido pela Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM/Jequitinhonha, cujo objeto consiste no registro de preços na forma de licitação compartilhada para futuro fornecimento e aquisição estimada de serviços de estruturação de identificação dos docentes e discentes, dentro do período do ano letivo de 2024 e 2025, da rede municipal de ensino, conforme especificações e condições descritas no Anexo I e demais disposições do Edital, em atendimento aos municípios consorciados do CIM-Jequitinhonha.

A denunciante aduziu, em síntese, as seguintes irregularidades: i) ausência de publicidade do edital no prazo determinado em lei; ii) ausência de publicação do ETP, aliás, de cunho obrigatório; iii) quantitativos superestimados; e iv) ausência de especificações técnicas do objeto.

A documentação foi recebida em 21/8/2024, à peça n. 4, e distribuída à minha relatoria no dia 22/8/2024, conforme termo de peça n. 8.

À peça n. 9, entendi por bem proceder a análise do pleito cautelar depois de estabelecido o contraditório, com a oitiva do gestor acerca das alegações de irregularidade apresentadas, a partir do que determinei a intimação da Sra. Thamiris Aparecida de Paula Silva, Agente de Contratação e subscritora do edital; e da Sra. Lilian Fagundes Trindade Nascimento, Coordenadora Administrativa e subscritora do Termo de Referência; para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, encaminhassem toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame, bem como apresentassem quaisquer esclarecimentos ou justificativas que entendessem necessários para elucidação dos fatos denunciados.

Nesse contexto, as responsáveis apresentaram esclarecimentos e juntaram documentos às peças n. 12/36 dos autos, informando que a ausência de publicidade foi saneada, com a abertura de novo prazo após a correção, e que as demais irregularidades não procederiam, visto que: a) os quantitativos foram determinados com base em estudos técnicos e projeções de demanda; b) o Estudo Técnico Preliminar foi devidamente elaborado em conformidade com a legislação; e c) as especificações técnicas constariam do edital e anexos, tendo sido redigidas com clareza e objetividade.

Em consulta portal Licitar Digital, verifiquei que atualmente o procedimento licitatório se encontra em aberto, constando como última movimentação a solicitação do envio de amostras à vencedora em 4/9/2024.

Diante das especificidades do caso, por meio de despacho de peça n. 40, determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel para análise do pleito liminar (peça n. 41), que assim concluiu:

4. Conclusão

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

1. pela **procedência** da Denúncia, em função dos seguintes apontamentos:

Da definição do objeto de forma imprecisa;

Do superdimensionamento do objeto.

2. pela **improcedência** da Denúncia, em função dos seguintes apontamentos:

Da ausência de publicidade do edital no prazo determinado em lei;

Da ausência de publicação do Estudo Técnico Preliminar;

Dos vícios na especificação do objeto.

3. pela existência de indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 029/2024, em função dos seguintes apontamentos complementares da Unidade Técnica:

Da ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços;

Da previsão de orçamento sigiloso fundamentado em justificativa genérica, não relacionada ao objeto licitado.

5. Análise do Pedido Liminar

Em análise cautelar, esta Unidade Técnica sugere a **suspensão do certame**, uma vez presente o requisito do *periculum in mora*, visto que o certame foi homologado em 04/09/2024. O *fumus boni iuris*, por sua vez, se caracteriza devido às irregularidades constatadas nesta análise, referentes ao superdimensionamento do objeto, à definição imprecisa do objeto do certame, à ausência de realização de procedimento de intenção de registro de preços e à utilização de orçamento sigiloso com base em justificativa genérica.

A inclusão de alunos de escolas estaduais no cálculo dos quantitativos registrados, somada à ausência de manifestação dos Municípios sobre sua intenção em participar da ata, pode ter gerado registro de preços com ata nitidamente superdimensionada, fato que pode ter interferido na competitividade do certame.

Ademais, as falhas na elaboração do orçamento trouxeram prejuízos à transparência e à objetividade do certame.

As irregularidades apontadas, no nosso entendimento, são consideradas graves o suficiente para o deferimento do pleito liminar, pois se relacionam diretamente à competitividade, à escolha da melhor proposta, à isonomia e à transparência do certame.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Em relação às irregularidades abordadas pela Unidade Técnica, passo a analisar a suspensão cautelar da licitação, conforme requerido pela Denunciante na petição inicial.

A respeito dos apontamentos da Denunciante relativo à ausência de publicidade do edital no prazo determinado em lei e ausência de especificações técnicas do objeto, a Unidade Técnica entendeu que estas restaram superadas a partir de retificação datada de 20/8/2024. Assim, com a republicação do certame no mesmo dia no sítio eletrônico do consórcio, no jornal Estado de Minas, bem como no Diário Oficial da União, cujos extratos foram relacionados no relatório técnico de peça n. 41, p. 5/6, foi sanada a irregularidade. Na ocasião, vejo também que as especificações técnicas do objeto passaram a constar no Anexo I.I, afastando esta irregularidade.

Sobre a suposta ausência de publicação do Estudo Técnico Preliminar, a Cfel verificou que, apesar de não ter sido, de fato, efetivada a princípio, o citado documento foi elaborado pela Administração Pública, vide peça n. 27, p. 14/28.

Em se tratando da irregularidade relacionada à definição do objeto, a Unidade Técnica entendeu que a descrição foi feita de forma imprecisa, visto que previa a prestação de serviço quando o objeto, na realidade, se refere a aquisição de bens, o que pode ter causado

prejuízos à competitividade. Neste sentido, destacou a existência de julgados deste Tribunal, em situações semelhantes, em que se decidiu pela procedência do apontamento, vide Denúncia n. 1157348, ocasião em que se determinou a suspensão liminar de certame cujo objeto possuía a mesma descrição do aqui analisado.

De fato, este Tribunal possui jurisprudência entendendo que a utilização de termo impreciso na definição do objeto é irregular, por contrariar dispositivo legal, como é possível observar dos acórdãos proferidos em sede das Denúncias n. 969503 e 1041493, ambas de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, sessões da 2ª Câmara de 1/11/2016 e 24/2/2022, respectivamente.

A descrição do objeto, enquanto serviço de identificação, ao invés da aquisição de bens de vestimenta pode ter afastado licitantes capazes de atender demanda administrativa, que, por sua vez, poderiam fornecer propostas mais vantajosas. Em consulta à documento dos quais constam os fornecedores habilitados disponível no portal em que foi realizada a sessão, consta que, em que pese a participação de 9 (nove) licitantes na sessão, somente uma empresa restou habilitada, qual seja, a LDA Comércio de Vestuário e Serviços Ltda.

Acerca dos quantitativos previstos para cada item, a Cfel ressaltou que a sua estimativa deve se dar a partir de estudos que comprovem a sua adequação à demanda da Administração, mesmo em se tratando de registro de preço, que servirá, ainda, para a elaboração de propostas condizentes com a realidade.

Apontou, ainda, que a justificativa de que os quantitativos foram baseados no número de alunos dos municípios consorciados não se mostra adequada, por não constar memória de cálculo ou documento que dê suporte aos quantitativos previstos, bem como não incluir manifestação dos municípios demonstrando interesse na adesão ao certame.

Ademais, a Cfel apresentou dois apontamentos de irregularidade complementares, para além dos indicados pela denunciante, quais sejam, a ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços e previsão de orçamento sigiloso a partir de justificativa genérica.

Observou, assim, que não constou da fase interna do Processo Licitatório n. 32/2024 o procedimento de Intenção de Registro de Preços, demandado pelo art. 86 da Lei n. 14.133/2021, que somente é dispensável no sistema de registros de preços na hipótese de haver somente um único contratante, veja-se:

3.1 Apontamento:

Da ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços.

3.1.1 Análise do apontamento:

Em análise aos documentos da fase interna do Processo Licitatório nº. 032/2024, Pregão Eletrônico nº. 029/2024, encaminhados a este Tribunal, não foi possível localizar o procedimento de Intenção de Registro de Preços, conforme preconiza a Lei nº. 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações.

A Lei nº. 14.133/2021 prevê, entre os procedimentos auxiliares à disposição da Administração Pública, o sistema de registro de preços, tratado entre os artigos 82 e 86 da referida legislação.

De acordo com o artigo 86, ao se verificar a necessidade de utilização do sistema de registro de preços, o órgão ou entidade gerenciadora deverá, ainda na fase interna do certame, deflagrar o procedimento de “intenção de registro de preços”, oportunizando a participação de outros órgãos ou entidades do poder público. Esse procedimento poderá ser dispensado somente quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. Confira-se:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora **deverá**, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo

de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora **for o único contratante**. (G.N.)

Nota-se que o *caput* do artigo 86 é expresso ao declarar que o órgão ou ente gerenciador “deverá” tornar pública a sua intenção de promover o registro de preços, afastando-se qualquer hipótese de discricionariedade em torno do tema. Dessa forma, sempre que o registro de preços possibilitar a utilização da futura ata por outros órgãos públicos, seja na condição de participantes ou na condição de aderentes (caronas), caberá ao órgão ou ente gerenciador, obrigatoriamente, a deflagração de procedimento de intenção de registro de preços na fase preparatória da licitação.

Sobre o tema, leciona Joel de Menezes Niebuhr¹:

A Lei nº 14.133/2021 reconhece a possibilidade de mais de um órgão ou entidade da Administração Pública promover registro de preços conjunto. A ideia, em suma, é que órgão ou entidade torne pública sua intenção de promover registro de preços. A partir daí qualquer outro órgão ou entidade interessado pode manifestar sua intenção de participar da futura ata de registro de preços. Haverá um órgão gerenciador, responsável pela condução de toda licitação, e órgão(s) participante(s), que são indicados no edital, inclusive com suas demandas e quantitativos, e que, posteriormente, podem contratar com base na ata de registro de preços.

[...]

O caput do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 dá a entender que a intenção de registro de preços é obrigatória:

[...]

Enfatiza-se que o dispositivo se refere ao dever de realizar a intenção de registro de preços. **Não se trata, pelos menos nos termos vertidos no caput, de mera faculdade.**

Cumpre citar, a título de exemplo, as disposições do Decreto Federal nº. 11.462, de 31 de março de 2023, que regulamenta o sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora **deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP** para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 7º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 8º.

§ 1º O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora **for o único contratante**.

Art. 10. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação.

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, fl. 896.

Parágrafo único. Constará nos autos do processo de contratação a manifestação do órgão ou da entidade sobre a deliberação de que trata o caput. (G.N.)

De modo semelhante, o Decreto Estadual nº. 48.779, de 23 de fevereiro de 2024, que regulamenta o sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, estabelece o seguinte:

Art. 8º – Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora **deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP** para possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ARP e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 5º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 6º.

§ 1º – O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SIRP.

§ 2º – Os representantes dos órgãos e das entidades interessadas deverão formalizar sua participação no registro de preços por meio de encaminhamento de termo de adesão e demais informações e documentos eventualmente solicitados ao órgão ou à entidade gerenciadora.

§ 3º – A IRP poderá ser dispensada nas hipóteses de compra centralizada, compra estadual e quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante. (G.N.)

Dentro do prazo estabelecido pelo órgão ou ente gerenciador, os demais interessados em participar do registro de preços deverão, portanto, manifestar sua concordância com o objeto e indicar adequadamente a sua estimativa de demanda. As informações individualizadas de cada órgão potencialmente participante serão compiladas pelo órgão gerenciador e irão influenciar os demais procedimentos que integram a fase preparatória da licitação, como, por exemplo, a adequação das especificações técnicas do objeto, a pesquisa de preços, a estimativa de quantitativos, entre outros. Feito isso, o órgão ou ente gerenciador deverá submeter as informações ao crivo dos participantes, para ciência ou confirmação da intenção de participar do registro de preços e, somente em seguida, dar início à realização do certame. Nesse sentido dispõem os artigos 7º do Decreto Federal nº. 11.462/2023 e 5º do Decreto Estadual nº. 48.779/2024, acima mencionados.

Cumpre mencionar, ainda, as lições de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti²:

Dispõe o art. 86 da Lei nº 14.133/2021 que o órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. Tal medida visa à adesão de outros órgãos ou entidades interessadas na futura contratação do mesmo objeto. Observado o prazo estabelecido pelo órgão gerenciador, os órgãos ou entidades públicas interessados em participar do registro de preços deverão manifestar sua concordância com o objeto do registro de preços e indicar a sua estimativa de demanda e o cronograma de contratações

² QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). Procedimentos auxiliares das licitações e das contratações administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2022, fl. 169.

(quantidades mínimas e máximas, número de parcelas, prazos para entrega ou conclusão etc.).

Esgotado o prazo para a manifestação de interesse em participar do registro de preços, o órgão gerenciador: (a) consolidará todas as informações relativas às estimativas individuais de demanda; (b) promoverá a adequação de termos de referência ou projetos básicos encaminhados, para atender aos requisitos de padronização e racionalização; (c) realizará ampla pesquisa de mercado para a definição dos preços estimados; (d) apresentará as especificações, termos de referência, projetos básicos, quantitativos e preços estimados aos órgãos ou entidades públicas interessadas, para ciência e/ou confirmação da intenção de participar do registro de preço.

A intenção de registro de preços é útil e prática, pois divulga o objeto da licitação para a formação do registro de preços, que se realizará em data previamente indicada, efetivando-se a informação e as correspondentes adesões. Contribui para o alcance da economia de escala na medida em que eleva a quantidade do objeto da licitação, produzindo a redução das propostas de preços. (G.N.)

Dessa forma, esta Unidade Técnica entende que caberia ao CIM Jequitinhonha a realização do seguinte procedimento:

- **1º passo:** Realizar o procedimento público de Intenção de Registro de Preços – IRP, conforme disposto no artigo 86 da Lei nº. 14.133/2021, tendo em vista que a ata de registro de preços não irá contemplar somente o Consórcio, mas também os Municípios consorciados, não sendo o caso de dispensa de IRP prevista no §1º do mesmo artigo.
- **2º passo:** Consolidar as informações relativas às estimativas individuais, promover adequações no Termo de Referência/Projeto Básico para atender aos requisitos de padronização e racionalização, e determinar a estimativa total dos quantitativos.
- **3º passo:** Realizar a pesquisa de mercado para identificar o valor estimado da contratação e, se for o caso, consolidar os dados das pesquisas já realizadas pelos Municípios participantes.
- **4º passo:** Confirmar junto aos Municípios participantes a sua concordância com o objeto, inclusive quanto aos quantitativos e ao Termo de Referência/Projeto Básico.
- **5º passo:** Somente após as etapas anteriores, promover os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório, como a sua assinatura da ata e a sua disponibilização aos órgãos ou às entidades participantes.

Portanto, considerando a ausência do procedimento de Intenção de Registro de Preços, entendesse que o Processo Licitatório nº. 032/2024, Pregão Eletrônico nº. 029/2024 está em contrariedade ao disposto na Lei nº. 14.133/2021, artigo 86, o que nos leva a concluir pela irregularidade do certame quanto a este ponto.

Logo, a partir da leitura da Lei n. 14.133/2021, resta claro que a realização de procedimento público de intenção de registro de preços, à exceção da hipótese prevista pelo § 1º do art. 86, dispensa a abertura de IRP quando o órgão ou a entidade gerenciadora “for o único contratante”. No entanto, essa não é a situação dos autos, que prevê a possibilidade de diversos municípios consorciados aderirem à ata. Ademais, é importante destacar que não foi apresentada qualquer justificativa para a ausência do mencionado procedimento.

Por fim, a Unidade Técnica destacou que o art. 24 da Lei n. 14.133/2021 prevê a possibilidade de se impor sigilo ao orçamento estimado, desde que devidamente justificado. Contudo, verificou que a motivação apresentada seria absolutamente genérica, incapaz de efetivamente afastar a regra da publicidade, mediante mera afirmação de que “Tal medida se orienta a fomentar a elaboração de orçamentos próprios e independentes pelas empresas potencialmente interessadas em participar da licitação. Tal procedimento tende a diminuir o risco da contratação. Não é incomum que os licitantes deixem de elaborar os próprios orçamentos de serviços e obras, limitando-se a ofertar proposta de preço a partir do valor estimado da licitação (adota-se o valor estimado da contratação como referência, aplica-se um percentual de desconto aleatório e distribui-se o resultado da operação aritmética em planilha de custos unitários), sem a consideração de particularidades econômico-financeiras próprias”.

Neste sentido, importa trazer trecho da análise apresentada pela Cfel:

3.2 Apontamento:

Da previsão de orçamento sigiloso fundamentado em justificativa genérica, não relacionada ao objeto licitado.

3.2.1 Análise:

Em análise ao Edital do Pregão Eletrônico nº. 029/2024, esta Unidade Técnica verificou a previsão de cláusula genérica, determinando o sigilo dos orçamentos realizados pela Administração:

VALOR ESTIMADO: SIGILOSO, NOS TERMOS DO ART. 15 DO DECRETO FEDERAL 10.024/2019

1 ORÇAMENTO SIGILOSO: Conforme Edgar Guimarães e José Anacleto Abduch Santos (2017, p. 116): " Tal medida se orienta a fomentar a elaboração de orçamentos próprios e independentes pelas empresas potencialmente interessadas em participar da licitação. Tal procedimento tende a diminuir o risco da contratação. Não é incomum que os licitantes deixem de elaborar os próprios orçamentos de serviços e obras, limitando-se a ofertar proposta de preço a partir do valor estimado da licitação (adota-se o valor estimado da contratação como referência, aplica-se um percentual de desconto aleatório e distribui-se o resultado da operação aritmética em planilha de custos unitários), sem a consideração de particularidades econômico-financeiras próprias.

Em análise à fase interna do certame, verifica-se que foi elaborado documento fundamentando o sigilo dos orçamentos com base na “integridade do processo licitatório”; na manutenção da “transparência e do controle”:

**Justificativa para a Adoção de Orçamento Sigiloso Conforme Lei Federal Nº
14.133/2021 e Decreto Federal nº 7983/2013**

Com base na Lei Federal Nº 14.133/2021 e no Decreto Federal nº 7983/2013, justifica-se a necessidade de manter o orçamento estimado desta contratação em caráter sigiloso pelos seguintes motivos:

Integridade do Processo Licitatório: A manutenção do sigilo do orçamento ajuda a evitar que os fornecedores ajustem suas propostas com base no orçamento estimado, promovendo assim cotações mais competitivas e realistas.

Transparência e Controle: Conforme estabelecido no Art. 24 da Lei Federal Nº 14.133/2021, o caráter sigiloso do orçamento não impedirá o acesso dos órgãos de controle interno e externo, garantindo assim a devida fiscalização e transparência do processo.

Disposições Legais e Normativas: A decisão está alinhada com as normativas vigentes, incluindo a Instrução Normativa SEGES/ME Nº 91 de 2022, garantindo a aderência às melhores práticas e regulamentos no contexto de contratações públicas.

Portanto, a adoção de um orçamento sigiloso é uma medida estratégica e alinhada com as diretrizes legais para assegurar uma licitação justa, competitiva e benéfica para a comunidade.

Por essas razões, e em conformidade com a Lei Federal Nº 14.133/2021, Art. 24, justifica-se plenamente a decisão de manter o orçamento estimado em caráter sigiloso para esta contratação específica.

[...]

A Nova Lei dispõe, como regra, que os atos praticados no processo licitatório são públicos. Prevê, no entanto, que a publicidade poderá ser diferida quanto ao orçamento da Administração:

Art. 13. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da Lei.

Parágrafo único. A publicidade será diferida: [...]

II - quanto ao orçamento da Administração, nos termos do art. 24 desta Lei. (G.N.)

Ocorre que, diferentemente das Leis do RDC e das Estatais, a Lei nº. 14.133/2021 exige motivação para o sigilo do orçamento estimado.

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação. (G.N.)

Pela leitura do referido dispositivo, conclui-se que, embora o sigilo dos orçamentos possa ser adotado pela Administração, a regra continua sendo a publicidade. E, por conseguinte, a não divulgação dos orçamentos antes do encerramento da licitação deverá ser fundamentada levando-se em conta as particularidades do caso concreto.

Nesse sentido, a Lei dispõe também que o momento da divulgação do orçamento sigiloso deve ser motivado na fase planejamento:

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

(...)

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Sobre a matéria, Joel de Menezes Niebuhr afirma que o orçamento só será sigiloso quando houver uma “boa razão para o sigilo”. Trata-se, portanto, de hipótese excepcional:

O caput do artigo 24 condiciona o orçamento sigiloso à motivação. Repita-se a redação: “desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso [...]”. Nesses termos, é de concluir que **o orçamento sigiloso não é a regra**. A regra é que ele seja público e divulgado. Se houver justificativa para o sigilo, logo uma boa razão para o sigilo, então se pode decidir pelo orçamento sigiloso. Falando de outra maneira, se não houver justificativa para o sigilo, o orçamento deve vir junto com termo de referência ou projetos ou com o próprio edital.

As normas que determinam o sigilo do orçamento costumam ter as suas constitucionalidades questionadas. O argumento é que o sigilo afrontaria o princípio da publicidade. A tese da inconstitucionalidade não é procedente, porque o princípio da publicidade deve ser ponderado com os outros princípios e, sob esse prisma, o princípio da publicidade não é absoluto, ele pode e deve ceder em face de outros princípios, a depender do caso. Assim, é legítimo e constitucional prescrever o sigilo em casos excepcionais, em que haja justificativa para o interesse público. Aqui, a depender da situação, a justificativa mira os princípios da competitividade, da eficiência e da economicidade. Quer-se ampliar a competição e conferir instrumentos para que a Administração firme contratos mais vantajosos. (NIEBUHR, Joel de Menezes, Licitação pública e contrato administrativo - 7. ed. --. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 507) (G.N.)

Por essas razões, entende esta Unidade Técnica não serem válidas alegações genéricas de que o valor estimado da contratação será sigiloso, com vistas “à garantia da integridade do certame”, pois tais alegações podem ser utilizadas em qualquer certame. Ao editar a Lei de Licitações, o legislador conhecia tais riscos, mas entendeu que a publicidade dos orçamentos, como regra, é a melhor forma de se atingir o interesse público.

O diferimento da publicidade dos orçamentos, repete-se, é um instrumento apropriado aos casos em que a Administração pretenda contratar bens e serviços cujas estimativas de preço sejam de difícil realização – evitando-se a chamada “ancoragem de preços”. Dessa forma, dificilmente haverá uma “boa razão para o sigilo” caso a Administração pretenda adquirir bens e serviços cujo valor estimado possa ser determinado com certa precisão na fase de planejamento do certame.

No caso dos autos, tem-se pregão para registro de preços de uniformes e tênis escolares, objeto extremamente comum e de baixa complexidade, de forma que a Administração tem plenas condições de realizar extensa pesquisa de preços e determinar o valor estimado dos produtos com considerável precisão.

Isto posto, entende esta Unidade Técnica que estão presentes indícios de irregularidade no Pregão Eletrônico nº. 002/2024, referente a utilização sem

fundamento e inapropriada do orçamento sigiloso, em violação aos princípios da transparência e da publicidade, e às disposições da Lei nº. 14.133/2021.

Assim, como bem analisado pela Unidade Técnica, importa ressaltar que a condição de sigilo aplicável ao orçamento estimado das licitações somente pode ocorrer mediante justificativa específica. A mera sugestão genérica de que as licitantes não costumam realizar orçamentos próprios e acabam utilizando o valor estimado como referência não se mostra suficiente para afastar a regra da publicidade.

Sobre este aspecto, é evidente que a não divulgação do valor orçado sem justificativa adequada pode comprometer a elaboração das propostas, bem como contraria comando legal expresso.

III – CONCLUSÃO

Logo, em juízo perfunctório e urgente, considero que há evidências suficientes da presença de graves irregularidades, que podem eventualmente prejudicar a competitividade do certame e a sua lisura, o que evidencia a presença do *fumus boni iuris*, como bem pontuou a Unidade Técnica deste Tribunal.

Lado outro, resta configurado, também, o *periculum in mora*, já que o certame não se encontra suspenso, sendo possível a realização da assinatura de contrato a qualquer momento. Ademais, destaco que a continuidade da licitação, nos moldes como deflagrada, pode trazer prejuízos para a Administração.

Pelo exposto, em exame superficial de urgência, demonstrado quadro de potencial lesividade aos princípios basilares que regem a Administração Pública da contratação suficiente para configurar a **plausibilidade do direito**, bem como **efetivo risco de prejuízo ao interesse público ou ao erário**, **determino**, liminarmente, a suspensão do Processo Licitatório n. 32/2024, Pregão Eletrônico n. 29/2024, promovido pela Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha – CIM/Jequitinhonha, ad referendum, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica desta Corte e do art. 121 c/c o art. 347 do RITCEMG, na fase em que se encontra, **abstando-se de conceder eventual autorização para adesões à ata**, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica desta Corte e do art. 118 c/c o art. 347 do Novo RITCEMG.

Cientifiquem-se as gestores interessadas, Sra. Thamiris Aparecida de Paula Silva, Agente de Contratação e subscritora do edital; e da Sra. Lilia Fagundes Trindade Nascimento, Coordenadora Administrativa e subscritora do Termo de Referência, de que o descumprimento desta determinação implicará multa diária de R\$ 3.000,00 (três mil reais), até o limite de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Fixo o prazo de 5 (cinco) dias úteis, a partir da intimação eletrônica das respectivas gestoras, para que comprovem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão do procedimento licitatório.

Em caso de revogação ou anulação do certame, determino que se faça comunicação a este Tribunal de Contas a respeito, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, comprovando-se a publicidade do respectivo ato.

Publique-se esta decisão no DOC.

Intimem-se os gestores públicos interessados por meio eletrônico.

Comunique-se, ainda, por meio eletrônico, a denunciante.

Após, os autos devem retornar ao meu gabinete.

Em face do exposto, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do § 1º do art. 264 do Regimento Interno, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Referendo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também referendo.

REFERENDADA A DECISÃO MONOCRÁTICA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

ms/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS