

Processo: 1170952
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Star Produtos e Comércio Ltda.
Denunciado: Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Pardo
Responsáveis: João Carlos Lucas Lopes; Kamily Costa Sena
Procurador: Thiago da Silva Santos de Moura, OAB/MG 146.253
Processo referente: Denúncia n. 1177719
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 20/5/2025

DENÚNCIA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE ROBÓTICA EDUCACIONAL. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. SUPERDIMENSIONAMENTO DOS QUANTITATIVOS ESTIMADOS. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PÚBLICO DE INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS – IRP. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Tendo em vista que várias empresas poderiam fornecer o objeto licitado, conforme levantamento de mercado realizado e a quantidade de fornecedores que participaram do certame, não há que se falar em indevida restrição à competitividade, tampouco direcionamento da licitação.
2. O *caput* do art. 86 da Lei 14.133/21, prevê que o órgão ou entidade gerenciadora deverá realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), ou dispensá-la, quando “for o único contratante”, nos termos do seu § 1º.

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 parcialmente procedente a denúncia, em consonância com o órgão técnico e com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pela ausência de realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços no Processo Licitatório n. 12/2024, Pregão Eletrônico n. 7/2024, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Pardo – Comar;
- II) recomendar aos atuais presidente e responsável pelo setor de licitações do Comar que, em futuros processos licitatórios, tomem as providências necessárias a fim de:
 - a) realizar o adequado planejamento, conforme os ditames da Lei n. 14.133/2021, devendo, entre outras exigências, apresentar as estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, nos moldes do art. 18, § 1º, IV, do referido diploma normativo;

- b) observar a regra disposta no art. 86 da Lei n. 14.133/21, de que o órgão ou entidade gerenciadora deverá realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), ou dispensá-la, “quando for o único contratante”, nos termos do seu § 1º;
- III) intimar os responsáveis, bem como o atual presidente do Comar, por via postal e pelo DOC;
- IV) arquivar os autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de maio de 2025.

AGOSTINHO PATRUS

Presidente

LICURGO MOURÃO

Relator

(assinado digitalmente)



PRIMEIRA CÂMARA – 20/5/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido liminar, elaborada pela sociedade empresária *Star Produtos e Comércio Ltda.*, em face de possíveis irregularidades no Processo Licitatório n. 12/2024, Pregão Eletrônico n. 7/2024, promovido pelo Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Pardo – Comar, cujo objeto é a futura e eventual aquisição de conjuntos de robótica educacional no formato de construção (*maker*) e no formato de encaixe que envolvam a construção, mecanização, programação e automação de protótipos para auxiliar na resolução de problemas sociais, econômicos e ambientais, para atender as necessidades dos municípios consorciados. O valor estimado da contratação é de R\$86.667.140,12 (oitenta e seis milhões seiscentos e sessenta e sete mil, cento e quarenta reais e doze centavos).

Em síntese, a denunciante indicou a existência das seguintes irregularidades: 1) deficiências do Estudo Técnico Preliminar (ETP), no que se refere ao levantamento de mercado, com possível direcionamento do certame; 2) especificações restritivas e direcionadoras, sem justificativas técnicas; 3) superdimensionamento dos quantitativos estimados (peça 5).

Recebida a denúncia em 17/6/2024 (peça 7), os autos foram distribuídos à relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho, que indeferiu o pedido liminar por entender ausentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* (peça 10).

Na peça 17, a unidade técnica manifestou pela intimação do sr. João Carlos Lucas Lopes, presidente do Comar e subscritor do instrumento convocatório, para que encaminhasse cópia do processo licitatório, incluindo as fases interna e externa, além de contratos ou notas de empenho porventura formalizados.

Embora devidamente intimado, o responsável não se manifestou, a teor da certidão à peça 21.

Seguiu-se nova intimação dos responsáveis, que, desta feita, encaminharam os documentos relativos às fases interna e externa do processo licitatório (peças 26/53).

Na análise inicial (peça 55), a unidade técnica entendeu pela improcedência dos apontamentos envolvendo deficiências do Estudo Técnico Preliminar (ETP), no que se refere ao levantamento de mercado, com possível direcionamento do certame; e especificações restritivas e direcionadoras, sem justificativas técnicas. Lado outro, se posicionou pela procedência da irregularidade relativa ao superdimensionamento dos quantitativos estimados. Ademais, apresentou apontamento complementar atinente à ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços, propondo a citação dos responsáveis para apresentação de defesa.

Em parecer preliminar (peça 56), o Ministério Público de Contas corroborou a análise da unidade técnica e requereu a citação dos responsáveis.

No despacho à peça 57, foi determinada a citação de João Carlos Lucas Lopes, presidente, e Kamilly Costa Sena, pregoeira do Comar.

Na sequência, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, em conformidade com o art. 216 do Regimento Interno – Resolução n. 24/2023 (peça 59).

Apesar de devidamente citados (peças 60/61), os responsáveis não apresentaram defesa.

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo de peça 64, opinou pela procedência parcial da representação e pela consequente aplicação de multa e formulação de recomendação

aos responsáveis ou a quem lhes haja sucedido para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares no presente feito.

Conforme termo à peça 65, foi apensada a estes autos a Denúncia n. 1177719, formulada pela empresa *Maker* Educação e Tecnologia Ltda., insurgindo-se contra a sua desclassificação, durante a fase de lances do Pregão Eletrônico n. 7/2024, mesmo tendo ofertado o melhor preço e sido convocada para apresentação de amostra, a qual foi rejeitada por diversos apontamentos técnicos, sem a devida fundamentação por parte da entidade licitante (peça 6 do apenso).

Na peça 24 da Denúncia n. 1177719, consta decisão liminar de suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 13/2024, firmada com a empresa RAH Comércio e Serviços Educacionais Ltda., referente ao Pregão Eletrônico n. 7/2024, referendada pelo colegiado da Primeira Câmara na sessão de 10/12/2024.

No despacho à peça 66, considerando que a instrução dos presentes autos está concluída, contrariamente ao verificado no tocante à Denúncia n. 1177719, ainda pendente de análise inicial pela unidade técnica, determinou-se o desapensamento dos processos, o que foi cumprido em 7/4/2025, conforme termo à peça 67.

Após, os autos vieram-me conclusos.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Do suposto direcionamento do Estudo Técnico Preliminar (ETP), em função das especificações técnicas

Inicialmente, registra-se que o objeto da presente licitação é o registro de preços para futura e eventual aquisição de conjuntos de robótica educacional no formato de construção (*maker*) e no formato de encaixe, que envolvam a construção, mecanização, programação e automação de protótipos para auxiliar na resolução problemas sociais, econômicos e ambientais para atender as necessidades da Secretarias Municipais de Educação dos Municípios consorciados ao Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Pardo - Comar, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

A denunciante *Star* Produtos e Comércio Ltda. alegou que o edital do Pregão Eletrônico n. 7/2024 estava eivado de nulidade, uma vez que no próprio Estudo Técnico Preliminar (ETP) havia indicativo de direcionamento, visto que o item 6 do apêndice do Anexo I, ao tratar sobre o levantamento de mercado, expôs que foram encontradas 4 (quatro) soluções capazes de atender a demanda por completo ou faltando alguns itens.

Nesse contexto, a denunciante afirmou que nenhuma solução seria capaz de atender por completo as especificações compiladas no Termo de Referência, eis que só poderiam ser atendidas por uma única marca para a qual o edital estaria direcionado.

A unidade técnica apurou, na peça 55, que o suposto direcionamento do certame foi questionado em sede de impugnação, pela ora denunciante¹, e respondido pela entidade licitante² que, na ocasião, afirmou ter sido identificado no ETP que várias empresas estariam aptas para atender

¹ Impugnação disponível em: <<https://arquivos.licitardigital.com.br/b03e5f1c-cf0f-456d-a8ea-e83efe337f4d.pdf>>. Acesso em 11 de abril de. 2025.

² Resposta à impugnação disponível em: <<https://arquivos.licitardigital.com.br/ba60b418-2d32-4af0-898e-bd035cbadc40.pdf>>. Acesso em 11 de abril de. 2025.

as especificações técnicas mínimas dispostas no edital, não havendo falhas no referido documento.

Ademais, ressaltou que o então relator, conselheiro substituto Hamilton Coelho, ao analisar a cautelar requerida, verificou, em consulta à página eletrônica da entidade promotora do certame (<https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/32711>), que diversos licitantes apresentaram propostas de preços, tendo afastado a alegada restrição à competitividade.

Analisando o item 6 do Apêndice do Anexo I – Estudo Técnico Preliminar (peça 4/ p. 91 e 92) a unidade técnica constatou que o Comar realizou levantamento de mercado, trazendo soluções das empresas “Lego”, “Modelix”, “Codex”, “Gigo” e “Positivo”, tendo sido analisadas as vantagens e desvantagens de cada uma delas, em consonância com o art. 18, § 1º, V, da Lei n. 14.133/21, *in verbis*:

6. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Ao realizar a pesquisa de mercado foram encontradas 4 soluções capazes de atender a demanda escolhida por completo ou faltando alguns itens:

SOLUÇÕES	Vantagens	Desvantagens
LEGO	<ul style="list-style-type: none">- Marca mundialmente conhecida.- Facilidade no manuseio das peças.- Nos primeiros 12(doze) meses haverá garantia dos produtos;- Qualidade das peças e equipamentos;	<ul style="list-style-type: none">- Gasto maior no investimento inicial.- Não atende todos os requisitos relacionados a vinculação com a sustentabilidade e os Objetivos de Desenvolvimento sustentável.
MODELIX	<ul style="list-style-type: none">- Economia no investimento inicial.- Nos primeiros 12(doze) meses haverá garantia dos produtos;	<ul style="list-style-type: none">- Qualidade inferior das peças e equipamentos.- Não atende todos os requisitos relacionados a vinculação com a sustentabilidade e os Objetivos de Desenvolvimento sustentável - Não disponibiliza plataforma gamificada.



		- Material pedagógico não atende os interesses da Administração.
CODEX	<ul style="list-style-type: none"> - Nos primeiros 12(doze) meses haverá garantia dos produtos; - O uso dos equipamentos servirá completamente aos interesses da Administração; - Trabalha com a parte pedagógica de forma completa abordando os ODS e a sustentabilidade. - Material anualizado e vinculado com a BNCC. - Peças resistentes e de fabricação nacional. - Apresenta plataforma gamificada. 	- Gasto maior no investimento inicial.
GIGO	<ul style="list-style-type: none"> - Economia no investimento inicial. - Nos primeiros 12(doze) meses haverá garantia dos produtos; - O uso dos equipamentos servirá completamente aos interesses da Administração; -Facilidade no manuseio das peças - Marca reconhecida internacionalmente. - Programação desplugada para as crianças de educação infantil. 	Material pedagógico atende parcialmente os interesses da Administração.
POSITIVO	<ul style="list-style-type: none"> - Marca mundialmente conhecida. - Facilidade no manuseio das peças. - Qualidade das peças e equipamentos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto maior no investimento inicial. - Não atende todos os requisitos relacionados a vinculação com a sustentabilidade e os Objetivos de Desenvolvimento sustentável.

A partir da leitura da página eletrônica em que o certame foi realizado, a unidade técnica constatou que 6 (seis) fornecedores³ enviaram propostas que envolveram diversas outras marcas para atender o objeto licitado, inclusive, marcas próprias das empresas participantes.

Nesse contexto, a unidade técnica concluiu pela inexistência de indevida restrição à competitividade, tampouco direcionamento na licitação, pois várias empresas poderiam fornecer o objeto licitado, conforme levantamento de mercado realizado e a quantidade de fornecedores que participaram do certame. Por conseguinte, manifestou-se pela improcedência do apontamento.

Em manifestação conclusiva, à peça n. 64, o Ministério Público de Contas ratificou o estudo da unidade técnica e também opinou pela improcedência da denúncia quanto a este apontamento.

Inicialmente, destaca-se que, conforme mencionado pela unidade técnica 6 (seis) fornecedores enviaram propostas que envolveram diversas outras marcas para atender o objeto licitado, inclusive, marcas próprias das empresas participantes. Ademais, pela leitura do termo de

³ Fornecedores participantes: Aria Tecnologia Ltda.; Evolução Comércio e Distribuidora Ltda.; 2S Comércio e Serviços Ltda.; Rah Comércio e Serviços Educacionais Ltda.; Maker Educação e Tecnologia Ltda.; e 3Deras Manufatura Digital Ltda. Disponível em: <<https://documentos.licitardigital.com.br/ata-propostas/?e=MzI3MTE=>>>. Acesso em: 11 de abril de 2025.

adjudicação⁴, verifica-se que, nos 28 itens constantes do lote único, foram utilizadas as marcas “Codex”, “Gigo”, além da “Marca Própria” a ser fornecida pela empresa contratada.

Nesse cenário, entende-se que o Comar mencionou as marcas descritas no item 6 do Apêndice do Anexo I – ETP (peça 4/ p. 91 e 92), a fim de proceder ao levantamento de mercado, em consonância com o art. 18, § 1º, V, da Lei n. 14.133/21, sabendo que diversas empresas estariam aptas a fornecê-las e, assim, cumprir as especificações técnicas exigidas no edital. Além disso, foram aceitas marcas próprias, como a da licitante vencedora, tendo em vista que na descrição do item 8 do referido apêndice, a contratação de um conjunto de robótica educacional com programação se mostrou mais vantajosa e economicamente viável, ao invés do aluguel da solução, posto que as disponíveis no mercado não possuíam todos os requisitos solicitados pelas Secretarias Municipais de Educação, pelo que afasta-se a alegação da denunciante de que houve direcionamento do certame e restrição ao seu caráter competitivo.

Em relação à economicidade, verifica-se, conforme termo de homologação⁵, que o valor final foi da ordem de R\$59.980.654,48 e que o certame obteve considerável redução se comparado ao valor de referência estipulado pela Administração, que foi de R\$66.645.162,25.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, considerando que não ficou comprovado que as especificações técnicas estabelecidas no edital ensejaram indevida restrição à competitividade, tampouco direcionamento na licitação, entende-se **improcedente** o apontamento de irregularidade ora analisado.

II.2. Das especificações restritivas e direcionadoras, sem justificativas técnicas

A denunciante argumentou que alguns requisitos técnicos descritos no item 7 do Anexo I - Termo de Referência (peça 4/ p. 31/59), não foram acompanhados de justificativas adequadas.

A respeito, assinalou que no item 4 (inciso XIV) foi exigido um conjunto de robótica educacional para os anos iniciais do ensino fundamental que possuísse engrenagem externa para interagir com outras montagens, tendo argumentado que um sensor seria mais adequado, e que essa necessidade serviria apenas para direcionar para um produto inadequado para sua finalidade. Além disso, apontou direcionamento em razão da exigência de controladora com acelerômetro, sensor de temperatura, bússola digital embarcados na plataforma, sem que tenham sido apresentadas justificativas técnicas para alguns itens que seriam embarcados e outros não.

Sobre o item 5, referente ao material paradidático do 1º ano do ensino fundamental para o aluno, a denunciante afirmou não ter havido justificativas técnicas para que todas as práticas robóticas fossem diretamente relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS), uma vez que o documento que regia a educação era a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Ademais, expôs que as mesmas exigências foram atribuídas nos itens 6 a 14 e 20 a 27 (item 7 do Anexo I – Termo de Referência, peça 4/p. 31/59), havendo direcionamento a uma determinada marca, impedindo a participação de materiais didáticos que estariam em consonância com a BNCC.

⁴ Informação extraída do *site* da promotora do certame, disponível em: <<https://documentos.licitardigital.com.br/termo-adjudicacao/?e=MzI3MTE=>>>. Acesso em 11 de abril de 2025.

⁵ Termo de Homologação disponível em: <<https://documentos.licitardigital.com.br/termo-homologacao/?e=MzI3MTE=>>>. Acesso em 11 de abril de 2025.

Sobre o item 16, que trata do kit de robótica educacional para os anos iniciais do ensino fundamental – modalidade encaixe, a denunciante aduziu, também, não ter havido justificativa técnica para que as montagens tivessem uma limitação de tamanho, eis que os projetos não poderiam ser inferiores a 100mm x 100mm x 100mm. Além disso, questionou a necessidade de interface com campainha, microfone e potenciômetro embarcado, além da exigência de um removedor de peças de conexão, entendendo que tais especificações comprometeram a funcionalidade do material e demonstraram ter havido direcionamento do certame.

Por fim, quanto ao item 19 do lote único (item 7 do Anexo I - Termo de Referência, peça 4), relativo ao conjunto de robótica educacional para os anos finais do ensino fundamental – *maker*, a denunciante afirmou que as especificações remeteram a um material precário e obsoleto no que se refere às condições do aluno desenvolver criatividade. Argumentou, também, que o uso de parafusos, porcas e chaves *allen*, chaves *phillips*, que seriam usados para a junção dos materiais, demandaria tempo precioso de aprendizado, sendo que o aluno poderia utilizá-lo para a realização de testes com os experimentos.

O Comar, em sede de impugnação, respondeu item por item, p.19/20 da peça 26, afastando as irregularidades suscitadas.

Pela leitura da Ata de Propostas⁶, a unidade técnica conseguiu evidenciar que diversas marcas atenderiam o item 4, de acordo com as especificações solicitadas, dentre elas, “Modelix”, “Codex”, além de marcas próprias.

Quanto aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a unidade técnica entendeu que o alinhamento pedagógico com os ODS contribuiu para o atingimento de compromissos firmados pelo Brasil junto à ONU, sendo um deles, inclusive, o ODS n. 4 – Educação de Qualidade: garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Ademais, conforme os esclarecimentos prestados pelo COMAR ao examinar a impugnação apresentada, a observância do BNCC “não exclui a adoção de temas relevantes como os ODS, que complementam e enriquecem a formação dos alunos”⁷.

Quanto ao item 16, a unidade técnica discorreu que, de acordo com as especificações solicitadas, diversas marcas poderiam atender as exigências, dentre elas, “Modelix”, “Gigo” e as marcas próprias.

No que é pertinente ao item 19, a unidade técnica ressaltou que a definição do objeto do certame se encontra situada no campo de discricionariedade administrativa, competindo à própria Administração Pública especificar o objeto de acordo com as necessidades diagnosticadas pelo setor requisitante, ao que concluiu pela regularidade das exigências contidas no objeto do Pregão Eletrônico n. 7/2024 e no seu Termo de Referência.

Diante de tais considerações, a unidade técnica afastou a alegação de ausência de justificativas técnicas e de direcionamento do certame e se posicionou pela improcedência da denúncia neste ponto.

O Ministério Público de Contas ratificou o estudo da unidade técnica e também opinou pela improcedência da denúncia quanto a esse apontamento (peça 64).

⁶ Disponível em: <<https://documentos.licitardigital.com.br/ata-propostas/?e=MzI3MTE=>>>. Acesso em 11 de abril de 2025.

⁷ Disponível em: <[>](https://arquivos.licitardigital.com.br/ba60b418-2d32-4af0-898e-bd035cbadc40.pdf). Acesso em 11 de abril de 2025.

Do exame dos autos, verifica-se que as especificações técnicas do objeto foram devidamente justificadas em sede de resposta à impugnação pelo Comar⁸, conforme destacado pela unidade técnica.

A propósito, depreende-se que os pontos questionados pela denunciante dizem respeito a escolhas que se inserem na esfera de discricionariedade do gestor ao estabelecer requisitos do objeto licitado considerados adequados e necessários para atender o interesse público. Ademais, soma-se o fato de que diversas empresas participaram da sessão do pregão.

Nesse contexto, em consonância com o entendimento dos órgãos instrutivo e ministerial, devem ser afastadas as alegações da denunciante e, por conseguinte, julgado **improcedente** o apontamento de irregularidade ora examinado, uma vez que os argumentos constantes dos autos não constituíram prova inequívoca da existência de efetivo prejuízo ao interesse público ou ao erário.

II.3. Do suposto superdimensionamento dos quantitativos estimados

A denunciante alegou que houve falha no Estudo Técnico Preliminar (ETP), por flagrante superdimensionamento dos quantitativos estimados, haja vista que o Consórcio Comar era formado por 18 municípios, cuja somatória de alunos matriculados resultaria em 18.724 alunos, conforme o portal educacional QEDU, sendo injustificável a aquisição de mais de 86 milhões de reais, cuja intenção seria fabricar uma Ata de Registro de Preços para adesão de órgãos não participantes.

A unidade técnica constatou que o dimensionamento das quantidades licitadas foi informado no edital, que se deu a partir de estudo dos municípios consorciados do Comar, levando em conta o quantitativo de alunos matriculados nas redes de ensino e a quantidade de escolas, fazendo necessário o mínimo 10 (dez) kits de robótica para cada escola e um livro paradidático para cada aluno, sendo que, consideradas as Unidades Escolares de Educação Infantil (Pré 1 e Pré 2) e de Ensino Fundamental Iniciais e Ensino Fundamental anos finais, estariam englobadas um total de 175 escolas (peça 25, p. 91).

Ocorre que, em sede de resposta à impugnação⁹, a unidade técnica verificou que o Comar justificou que os 18.724 alunos estariam distribuídos, na verdade, em 162 escolas e, sendo que cada uma necessitaria de 10 kits robóticos, resultaria em um total de 1.750 kits (incluindo reserva técnica de 10%). Além disso, afirmou que cada kit deveria atender a, no máximo, 5 alunos, garantindo a participação ativa e eficaz de todos eles nas atividades de robótica.

Com isso, enfatizou que, se foram previstos 18.724 alunos, sendo que cada kit deveria atender, no máximo, 5 alunos, seria necessário, na realidade, o quantitativo de 3.745 kits, acima dos 1.750 previstos no instrumento convocatório. Nesse contexto, concluiu que a fase preparatória do certame, especificamente no que se refere à estimativa das quantidades, não foi realizada a contento pelo Consórcio, existindo manifesta divergência no cálculo dos quantitativos, considerando, ainda, que o valor inicialmente previsto para a contratação era de R\$ 86.667.140,12, passando para R\$ 66.645.162,25, no que se manifestou pela procedência da denúncia neste ponto.

Conforme relatado, apesar de devidamente citados, João Carlos Lucas Lopes, presidente, e Kamilly Costa Sena, pregoeira do Comar, não apresentaram defesa.

⁸ Disponível em: <<https://arquivos.licitardigital.com.br/ba60b418-2d32-4af0-898e-bd035cbadc40.pdf>>. Acesso em 11 de abril de 2025.

⁹ Idem.

No parecer conclusivo (peça 64), o Ministério Público de Contas ratificou o estudo da unidade técnica e opinou pela procedência da denúncia quanto a este apontamento e pela consequente aplicação de multa e formulação de recomendação aos responsáveis ou a quem lhes haja sucedido para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares.

Primeiramente, observa-se que o Comar, em resposta a questionamento apresentado, esclareceu que houve erro material no edital do Pregão Eletrônico n. 7/2024 quanto ao valor estimado informado (R\$ 86.667.140,12) e que o valor estimado da contratação era, na realidade, de R\$ 66.645.162,25, consoante apresentado no portal¹⁰ em que foi divulgado o referido certame:



Esclarecimento

2. quanto ao valor estimado: - no Edital, o valor total da contratação mencionado é de R\$ R\$ 86.667.140,12 (oitenta e seis milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, cento e quarenta reais e doze centavos). Entretanto, no portal www.licitardigital.com.br, o valor do lote é de R\$ 66.645.162,25 (sessenta e seis milhões, seiscentos e quarenta e cinco mil, cento e sessenta e dois reais e vinte e cinco centavos). Com base nos montantes em questão e sua dispendiosidade, a elucidação do valor estimado correto é de suma importância, visto que a composição de preços para elaboração de proposta depende dessa informação. Diante do exposto, solicitamos informar o custo estimado correto envolvido no processo. [Ver menos](#)

11 de junho de 2024 às 15:06

↳ Foi erro de digitação o valor correto é R\$ 66.645.162,25

Materiais / Serviços

Lote	Descrição	Valor
1	Lote 1	R\$ 66.645.162,25

No tocante ao apontamento ora examinado, conforme observado pela unidade técnica, verifica-se que “o cerne do apontamento é a inobservância das efetivas necessidades e realidades socioeconômicas dos Municípios consorciados, para fins de cálculo dos quantitativos estimados do objeto, ocasionando eventual estimativa irreal das quantidades e valores totais licitados”.

No Estudo Técnico Preliminar (ETP), anexo ao edital (p. 91 da peça 4), constou que a estimativa da quantidade dos conjuntos a serem adquiridos considerou o total de alunos matriculados nas redes e a quantidade de escolas, conforme reproduzido a seguir:

¹⁰ Disponível em: <<https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/32711>>. Acesso em 11 de abril de 2025.



+55 38 99808-8004
comar@comar.mg.gov.br
Rua dos Pereiras N° 423,

Para fazer o levantamento da quantidade necessária dos conjuntos serem comprados, foi realizado um estudo dos municípios consorciados do CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DO ALTO DO RIO PARDO – COMAR, levando em consideração o quantitativo de alunos matriculados nas redes e a quantidade de escolas.

Importante ressaltar que para realizar um trabalho pedagógico eficiente que possibilite todos os alunos da turma participarem ativamente do processo de ensino e aprendizagem utilizando a robótica educacional, se faz necessário no mínimo 10(dez) kits de robótica para cada escola e um livro paradidático para cada aluno.

A partir deste estudo, e considerando a relação kit/número de escolas, concluiu-se que a quantidade necessária por escola e de 10 (dez) unidades do conjunto. Para o devido atendimento do objeto, considerando as Unidades Escolares de Educação Infantil (Pré 1 e Pré 2) e de Ensino Fundamental Iniciais e Ensino fundamental anos finais, em um total de 175 escolas.

Posteriormente, diante de impugnação apresentada, a fim de justificar o quantitativo de 1.750 kits de robótica, o Comar mencionou que os 18.724 alunos estariam distribuídos, na verdade, em 162 escolas, sendo que cada uma necessitaria de 10 kits robóticos, incluindo reserva técnica de 10%. Além disso, cada kit deveria atender a, no máximo, 5 alunos.

Todavia, tendo em vista o critério adotado pela Administração para estabelecer o quantitativo dos kits de robótica a serem adquiridos, verifica-se a divergência entre o montante previsto no edital, de 1.750, e o total obtido a partir da divisão entre o total de alunos a serem atendidos e o limite de kits por alunos, conforme justificado, qual seja, 3.745 (18.724 alunos / 5 kits por alunos).

Com efeito, considerando que o apontamento de irregularidade da denúncia se refere ao superdimensionamento dos quantitativos estimados, destaca-se que a denunciante não questionou, de forma específica, qualquer um dos quantitativos previstos para os itens estabelecidos no edital, tampouco apresentou argumento robusto a respeito.

Nesse contexto, constata-se que não ficou comprovado o alegado superdimensionamento dos quantitativos estimados, razão pela qual, com a devida vênua ao posicionamento da unidade técnica e do órgão ministerial, entende-se **improcedente** o apontamento de irregularidade ora analisado, que, carece, minimamente de lastro probatório inserto nos presentes autos.

Não obstante, conforme destacado pela unidade técnica na análise inicial (peça 55), cumpre observar que a fase preparatória do certame, notadamente no tocante à estimativa das quantidades, não foi realizada a contento pelo Consórcio, haja vista a necessidade de estudos adequados que demonstrem, com fidedignidade, a demanda estimada do ente licitante (e, no caso do Consórcio, de cada município consorciado), tendo sido apurada manifesta divergência no cálculo dos quantitativos.

A propósito, em que pese a fundamentação constante no edital, não foi apresentado qualquer documento que respaldasse os quantitativos estabelecidos. Assim sendo, verifica-se falha no planejamento da contratação, em violação ao art. 18, § 1º, IV¹¹, da Lei n. 14.133/2021.

Por conseguinte, valorizando a função pedagógica deste Tribunal e a fim de evitar a reiteração de tal ocorrência, deve ser recomendado ao jurisdicionado que, em futuros processos licitatórios, tomem as providências necessárias para que seja realizado o adequado planejamento, em consonância com os ditames da Lei n. 14.133/2021, devendo, entre outras exigências, apresentar as estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, nos moldes do art. 18, § 1º, IV, do referido diploma normativo.

II.4. Da ausência de procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP)

Da análise dos documentos da fase interna do Pregão Eletrônico n. 7/2024 encaminhados a este Tribunal, a unidade técnica observou que não constou o procedimento de Intenção de Registro de Preços previsto no art. 86 da Lei n. 14.133/2021, o qual estabelece que o órgão ou ente gerenciador “deverá” tornar pública a sua intenção de promover o registro de preços, afastando-se, com isso, qualquer hipótese de discricionariedade em torno do tema, sendo assim, obrigatória a deflagração de procedimento de intenção de registro de preços na fase preparatória da licitação.

A unidade técnica destacou que o Decreto Federal n. 11.462, de 31 de março de 2023, que regulamenta o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, previu, no seu art. 9º, o procedimento público de IRP, assim como foi reproduzido no Decreto Estadual n. 48.779, de 23 de fevereiro de 2024, no seu art. 8º, que os interessados em participar do registro de preços deverão manifestar sua concordância com o objeto e indicar adequadamente a sua estimativa de demanda.

Como tal procedimento não constou na documentação atinente à fase preparatória do Pregão Eletrônico n. 7/2024, a unidade técnica concluiu por sua irregularidade quanto a este ponto.

Na peça 64, o Ministério Público de Contas ratificou o entendimento da unidade técnica opinando pela procedência da denúncia, aplicação de multa e emissão de recomendação aos responsáveis.

Sobre o procedimento público de intenção de registro de preços, a Lei n. 14.133/2021 prevê:

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.

¹¹ Art. 18. *Omissis*

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

IV - 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;

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

O *caput* do art. 86 da Lei n.14.133/2021 impõe o uso da IRP, na medida em que a quantidade licitada e registrada em ata tende a ser maior, possibilitando a redução do valor unitário devido à economia de escala.

Sobre o tema, Joel de Menezes Niebuhr¹² assinala que:

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. (Destacou-se).

Por sua vez, o § 1º do art. 86 dispensa a abertura de IRP quando o órgão ou a entidade gerenciadora “for o único contratante”.

Em relação à situação examinada nos autos, constata-se ter sido prevista na cláusula nona do Anexo III, referente ao Modelo de Ata de Registro de Preços (peça 4/p. 112/113), a possibilidade de carona, e que o objeto não era de uso exclusivo das secretarias de educação dos municípios consorciados do Comar.

Ademais, do exame da instrução probatória constante nos autos, verifica-se que não foi apresentada documentação comprobatória da realização de IRP.

Ante o exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, entende-se pela **procedência** do apontamento complementar da unidade técnica.

Todavia, considerando as particularidades da situação examinada, uma vez que não ficou comprovado prejuízo ao interesse público, tampouco dano ao erário, afasta-se a aplicação de multa aos gestores, com base no art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Não obstante, valorizando a função pedagógica deste Tribunal e a fim de evitar a reiteração de tal ocorrência, deve ser recomendado ao jurisdicionado que, em futuros processos licitatórios, adote as providências necessárias a fim de que seja observada a regra disposta no art. 86 da Lei n. 14.133/21, de que o órgão ou entidade gerenciadora deverá realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), ou dispensá-la, quando for o único contratante.

¹² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, fl. 896.

III – CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expendidos, em consenso com a unidade técnica e com o Ministério Público de Contas, entendo pela procedência parcial da presente denúncia, tendo em vista a ausência de realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços no Processo Licitatório n. 12/2024, Pregão Eletrônico n. 7/2024, promovido pelo Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Pardo – Comar.

Recomendo aos atuais presidente e responsável pelo setor de licitações do Comar que, em futuros processos licitatórios, tomem as providências necessárias a fim de:

- a) realizar o adequado planejamento, conforme os ditames da Lei n. 14.133/2021, devendo, entre outras exigências, apresentar as estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, nos moldes do art. 18, § 1º, IV, do referido diploma normativo;
- b) observar a regra disposta no art. 86 da Lei n. 14.133/21, de que o órgão ou entidade gerenciadora deverá realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), ou dispensá-la, “quando for o único contratante”, nos termos do seu § 1º.

Intimem-se os responsáveis, bem como o atual presidente do Comar, por via postal e pelo DOC.

Cumpridas as medidas regimentais cabíveis e transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos.

jc/rb

