



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

Objeto: Representação

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pilar

Responsável: José Benício de Araújo Neto (Prefeito)

Relator: Conselheiro em Exercício Marcus Vinicius Carvalho Farias

DECISÃO SINGULAR DS2 – TC – 00004/24

Trata-se de **representação** formulada pelo Ministério Público de Contas (MPC), acerca de possíveis irregularidades referente ao Pregão Eletrônico nº 0003/2024, cujo objeto é a Aquisição de projetos pedagógicos, destinados a rede municipal de ensino de Pilar/PB.

O *Parquet* de Contas, com base em informação encaminhada por licitante relatando a ocorrência de não aceite de impugnação ao edital, por não ter sido assinada digitalmente, bem como a ocorrência de limitação desarrazoada no objeto descrito no termo de referência, requereu a determinação de formalização de processo, para análise pelo Órgão Técnico desta Corte, acerca dos seguintes pontos: **1) Adequação do Pregão Eletrônico nº 03/2024 às disposições da Lei nº 14.133/21 e 2) A apuração da existência de direcionamento no que concerne à definição do objeto licitado, inclusive com posicionamento acerca do cabimento de medida cautelar.**

Remetidos os autos à Auditoria, o **órgão Auditor** evidenciou os seguintes aspectos no relatório de fls. 48/56:

- A referida licitação consta no Doc. TC 27565/24, com indicativo de sessão realizada em 22/03/2024;
- Pesquisa no Portal da Transparência de Pilar/PB, na data de 08/04/2024, não mostra registro do Pregão nº 00003/2024, ou qualquer outra licitação realizada em 2024, em desacordo com a Lei de Acesso à Informação – LAI;
- As atas do Pregão nº 00003/2024 mostram a participação de 03 (três) empresas, eliminada uma delas por ter sido considerada inexecúvel (fls. 31), vencido pela empresa FOCO PROJETOS EDUCACIONAIS E COMERCIO VAREJISTA DE MOVEIS EIRELI (CNPJ 30.531.122/0001-75), por R\$ 53.600,00/kit, com resultado final de R\$ 1.072.000,00, homologado em 25/03/2024;
- Pesquisa no site da Receita Federal mostra que a licitante vencedora, FOCO PROJETOS EDUCACIONAIS, apresenta como atividade principal o “Comércio Varejista de Móveis”, e a outra empresa participante, RV COMÉRCIO, a “Preparação de documentos e serviços especializados de apoio



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

administrativo”, e ambas não detém o objeto do Pregão nº 00003/2024, kits pedagógicos, no extenso rol das demais atividades cadastradas;

- Os sistemas de informações do TCE-PB mostram que a vencedora FOCO PROJETOS EDUCACIONAIS não possui registros de empregados formais desde a sua criação;
- Quanto às verificações gerais de cumprimento da Lei nº 14.133/2021, não foram encontrados registros do Pregão nº 00003/2024 no PCNP, conforme exige o art. 54.
- Não foi encontrado o Plano de Contratações Anual – PCA (art. 174, § 2º, inciso I), principal instrumento de planejamento da Lei nº 14.133/2021, ausente no PNCP para Pilar/PB, e que não se encontra dentre as hipóteses de prazo maior elencadas no art. 176, da multicitada legislação;
- Não foram enviados ao Banco de Legislação do TCE, conforme prescrito no art. 11, da Resolução Normativa RN TC nº 01/2023, os regulamentos exigidos, pela Lei nº 14.133/2021, para a realização do Pregão nº 00003/2024
- No caso do Pregão nº 00003/2024, registre-se ser necessário apresentar os regulamentos que tratam da pesquisa de preços (art. 23, § 2º) e do registro de preços (art. 78, inciso IV c/c § 1º);
- A limitação imposta ao licitante em sua impugnação, não encontra guarida no art. 164, da Lei nº 14.133/2021, que se refere apenas ao termo “protocolar”, sem indicar quais são os mecanismos de assinatura digital, tenham que ser atendidos pela plataforma eletrônica. Natural esperar que a plataforma eletrônica escolhida por Pilar/PB realize este controle de identificação. Acusação, portanto, procedente.
- Quanto ao mérito da impugnação, relativo a irregularidades na solicitação do número ISBN em kits pedagógicos, observa-se, às fls. 51/53, que o projeto contempla vários livros, contudo, necessário se faz que o Estudo Técnico Preliminar – ETP (art. 18, § 1º) justifique esta necessidade, pois, conforme bem explanado pelo MPC, o objeto licitado deve ser definido de forma precisa, suficiente e clara, mas sem haver especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição (fls. 03). Acusação que requer manifestação do gestor;

Tendo em vista os fatos anteriormente descritos, concluiu a Auditoria nos seguintes termos:

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise das acusações trazidas em representação pelo MPC, entende-se presentes robustos **INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES**, materializados pelo desrespeito de disposições da Lei nº 14.133/2021, bem como pela injustificada restrição ao direito de impugnação do edital. Presente o **PERIGO DE DANO, CAPAZ DE CAUSAR PREJUÍZOS AO ERÁRIO**, pela iminente possibilidade de o contrato ser



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

assinado, antes que se avaliem os inúmeros vícios detectados em análise perfunctória.

Assim, preenchidos os requisitos regimentais do art. 195, § 1º, do RITCE-PB, recomenda-se fortemente a **SUSPENSÃO CAUTELAR** do Pregão nº 00003/2024, no estado em que se encontrar, até ulterior manifestação deste Tribunal de Contas.

Por fim, em respeito ao contraditório e à ampla defesa, necessárias as **CITAÇÕES** do Sr. José Benício de Araújo Neto (Prefeito) e do representante legal da FOCO PROJETOS EDUCACIONAIS E COMERCIO VAREJISTA DE MOVEIS EIRELI (CNPJ 30.531.122/0001-75), com fins de que, querendo, apresentem **DEFESA** para as questões debatidas neste relatório, sem prejuízo de que o gestor de Pilar/PB providencie o atendimento de tudo o que foi requerido para o atendimento da Lei nº 14.133/2021, sob pena de que sua omissão possa ser considerada como circunstância agravante em eventual procedimento sancionatório (art. 156, § 1º, inciso III).

Após despacho da presidência desta Corte, fls. 59/60, vieram os autos à este relator, conforme redistribuição acordada na sessão ordinária do pleno de nº 2441, realizada no dia 10/04/2024.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, é importante realçar que a presente análise tem como fundamento o disciplinado no art. 71, inciso IV, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei Complementar Estadual n.º 18, 13 de julho de 1993), que atribuíram ao Pretório de Contas estadual, dentre outras, a possibilidade de realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades municipais, *verbo ad verbum*:

Art. 71 – O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

I – (...)

IV – realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou parlamentar de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

Art. 1º – Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

I – (...)

III – proceder, por iniciativa própria ou por solicitação de Câmara Municipal, de Comissão Técnica ou Parlamentar de Inquérito a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes municipais e das suas entidades referidas no inciso I;

I) Competência para a expedição de medidas cautelares:

Ademais, cabe destacar a competência das Cortes de Contas para expedir medidas cautelares (tutela de urgência) com o objetivo de prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, desde que presentes os requisitos exigidos para a adoção de tais medidas, quais sejam, a fumaça do bom direito – *fumus boni juris* – e o perigo na demora – *periculum in mora*. O primeiro, configurado na plausibilidade da pretensão de direito material e, o segundo, caracterizado na possibilidade da ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *verbatim*:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (Brasil. STF – Pleno - MS 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Grace, Diário da Justiça, 19 mar. 2004, p. 18.) (grifo nosso)

Neste sentido, é importante salientar que o art. 195, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – RITCE/PB disciplina, de forma bastante clara, a



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

possibilidade de o Relator ou o Tribunal adotar, até deliberação final, medida cautelar. Com efeito, referido dispositivo apresenta a seguinte redação:

Art. 195. (...)

§ 1º. Poderá, ainda, o Relator ou o Tribunal determinar, cautelarmente, em processos sujeitos à sua apreciação ou julgamento, a suspensão de procedimentos ou execução de despesas, até decisão final, se existentes indícios de irregularidades que, com o perigo da demora, possa causar danos ao erário.

II) Ausência de transparência e de acesso à Informação:

No caso em testilha, ao examinar o procedimento Pregão Eletrônico nº 003/2024, destinado à aquisição de projetos pedagógicos, para a rede municipal de ensino de Pilar/PB, o Órgão Auditor identificou diversas falhas que, em juízo preliminar, maculam o procedimento licitatório. A primeira relacionada à carência de informações sobre o procedimento no Portal da Transparência da Urbe, em flagrante descumprimento ao disposto no art. 8º, § 1º, inciso IV, e § 2º, da lei reguladora do acesso à informação (Lei Nacional n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011), *ad litteram*:

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I – (...)

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – (...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuseram, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (grifos ausentes do texto original)



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

III) Falta de similaridade entre a atividade empresarial desenvolvida e o objeto a ser fornecido:

E, de mais a mais, o Órgão Auditor aponta que, após pesquisa no site da Receita Federal, a empresa vencedora do certame, FOCO PROJETOS EDUCACIONAIS (vencedora), apresenta como atividade principal o "Comércio Varejista de Móveis", e outra empresa participante, a RV COMÉRCIO, possui como atividade a "Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo". Ou seja, ambas as empresas não desempenham atividade empresarial em consonância com o objeto do Pregão nº 00003/2024, kits pedagógicos, no rol de atividades do cadastro da pessoa jurídica. Ademais, constatou-se que a empresa vencedora do certame também não possui registros de empregados formais desde a sua criação.

IV) Inobservância aos ditames da Lei nº 14.133/2021 e da Resolução RN-TC 01/2023:

No que concerne à adequação do Pregão Eletrônico às disposições da Lei nº 14.133/2021, identificou-se inobservância ao art. 54, ante a ausência de registro da licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Outrossim, identificou-se ausência no PNCP, do principal instrumento de planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021, o Plano de Contratações Anual – PCA, cuja obrigatoriedade decorre do art. 174, § 2º, inciso I, da Nova Lei de Licitações.

Foi evidenciado pelo corpo técnico, descumprimento à Resolução Normativa RN TC nº 01/2023, que prescreve em seu art. 11 a obrigatoriedade de envio dos regulamento exigidos pela Lei nº 14.133/2021, para a realização do Pregão nº 0003/2024, dos quais pode-se citar o regulamento relativo a pesquisa de preços (art. 23, § 2º) e do registro de preços (art. 78, inciso IV e §1º).

V) Restrição à impugnação ao Edital:

No que concerne ao indeferimento da impugnação do edital, em razão da ausência de assinatura digital do licitante, conforme esclarece a Auditoria, o art. 49 da Lei nº 14.133/2021, indicado pela administração como fundamento para o indeferimento, sequer trata acerca de impugnação ou de assinatura digital em documentos.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

Sobre a impugnação ao edital, assim dispõe a Lei nº 14.133/2021:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Nota-se que, o dispositivo legal não indica qual a ferramenta de assinatura a ser utilizada na impugnação. Ademais, a Prefeitura de Pilar utiliza, para a realização de suas licitações, uma plataforma eletrônica¹, a qual pressupõe prévio cadastramento para apresentação de impugnação ao edital, de modo que, mostra-se desarrazoado o indeferimento de impugnação sob o argumento da ausência de assinatura digital.

VI) Possível direcionamento na contratação:

Por fim, no que pertine ao mérito da impugnação, argumentou-se que a associação do número ISBN aos itens objeto da licitação (livros, brinquedos pedagógicos, etc), restringiria a competitividade e direcionaria o objeto da contratação, uma vez que apenas aqueles fornecedores que registraram o ISBN específico poderiam ter os itens licitados.

Acerca disso, o Órgão Auditor ressalta que cabe ao Estudo Técnico Preliminar - ETP, justificar eventual necessidade de ISBN específico. Assim, destaca a Auditoria a necessidade de manifestação do gestor sobre a questão.

Nesse ponto, destaco que cabe à Administração, no exercício de sua competência discricionária e na busca da aquisição de produtos de qualidade, indicar as especificações desejadas, limitadas às qualidades mínimas necessárias para identificar o produto ou serviço, sem com isso prejudicar a competitividade do certame. Assim, *a priori*, não vislumbro problema na indicação do ISBN das obras, o qual é um sistema que identifica numericamente os livros segundo o título, o autor, o país e a editora, na medida em que a demanda pode ser atendida pela editora ou distribuidoras, afastando a alegada restrição.

Dessa forma, cabe à Municipalidade a escolha das obras que melhor atenderão os currículos dos alunos da rede pública de ensino de Pilar.

Sobre o tema, destaco julgado do TCE/ES que descreve situação análoga, em que o indicativo de irregularidade foi afastado:

¹ <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/>



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

Decisão 03840/2022-4

Tratam os presentes autos de Representação (...), em face do Consórcio Público da Região Noroeste - CIM Noroeste, noticiando supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 005/2022, que tem por objeto Registro de preços para futura e eventual aquisição de livros educativos(...) 2 FUNDAMENTAÇÃO (...)

De acordo com o representante, ao exigir e indicar na especificação do objeto o "ISBN", que é um sistema que identifica numericamente os livros segundo o título, o autor, o país e a editora, individualizando-os livros inclusive por edição), no edital faz com que somente esse determinado livro e edição, dessa determinada Editora com esse exato ISBN possa atender a todas as especificações, impossibilitando a participação de outras coleções de livros que possuem o mesmo conteúdo didático, mas que ficam impossibilitadas de participar, tornando a verdadeira competição impossível. (...) O informativo de jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 89 do TCU reconhece como lícita a compra de livros didáticos por inexigibilidade desde que justificados os preços contratados. Tendo em vista que a compra de livros didáticos poderia ser feita por inexigibilidade de licitação, por tratar-se de conteúdo intelectual específico e com características técnicas particulares, a escolha pela modalidade Pregão Presencial demonstrou o desejo da administração de que quaisquer distribuidores do referido material didático pudessem participar do certame. Em caso semelhante, este Tribunal de Contas no Processo TC 01303/2022 (Acórdão 798/2022) decidiu no sentido de que a escolha técnica para aquisição de material didático feita pelos profissionais da Secretaria de Educação era uma escolha discricionária do órgão e deveria ocorrer com base na melhor solução encontrada pela gestão. (...)

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Decisão 03840/2022-4. Processo 07449/2022-7. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 09/11/2022, Data da Publicação no DO-TCES: 11/11/2022).

Porém, considerando que o recurso impetrado pelo interessado sequer foi apreciado em seu mérito, bem como não constou no Estudo Técnico Preliminar (Doc. TC 27565/24, fls. 171/174), a justificativa para a especificação do ISBN do item objeto da licitação, deve o gestor pronunciar-se sobre a questão, nos termos sugeridos pela Auditoria.

Em relação ao pedido cautelar, a verificação da aplicabilidade desta medida, guia-se pela presença do binômio *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. A concessão do remédio jurídico emerge como forma de dar efetividade à tutela do bem jurídico em espécie, qual seja, o erário municipal. Nesse sentido, cumpre perquirir se ocorre a fumaça do bom direito e o perigo na demora.

Na espécie, observo que já fora concluído o procedimento licitatório e celebrado o ajuste contratual, **não tendo sido identificada despesa associada ao procedimento,**



2ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 09439/23

presentes portanto o perigo na demora em salvaguardar o erário e a fumaça do bom direito ante os inúmeros vícios detectados e aduzidos nesta ocasião em juízo perfunctório. Nesse contexto, a expedição de cautelar é medida de rigor, com fundamento no art. 195, § 1º, do RITCEPB.

Aqui, ressalto que a medida cautelar não é uma decisão definitiva sobre o mérito da licitação ou do contrato, mas sim uma precaução tomada para evitar possíveis danos durante o desenrolar do processo. Assim, ela pode ser revogada ou modificada a qualquer momento, conforme a evolução das circunstâncias e as razões apresentadas pelo gestor.

Ademais, verifico que a aquisição de kits pedagógicos não se constitui em objeto essencial e urgente, sobretudo tendo em vista que o processo para aquisição do material foi deflagrado após o início do ano letivo.

Ante o exposto:

- a) **defiro a medida cautelar** pleiteada pelos técnicos desta Corte, *inaudita altera pars*, para determinar que o Prefeito do Município de Pilar, Sr. José Benício de Araújo Neto, adote as medidas necessárias no sentido de suspender quaisquer procedimentos administrativos destinados ao recebimento do material e pagamentos de valores ao contratado, com base no Pregão Eletrônico nº 0003/2024 e Contrato nº 00027/2024 decorrente, até a análise final de mérito por esta Corte;
- b) **fixo o lapso temporal de 10 (dez) dias úteis**, a contar das devidas citações a serem realizadas pela 2ª Câmara do TCE/PB, para que o Alcaide de Pilar, Sr. José Benício de Araújo Neto e o contratado, FOCO PROJETOS EDUCACIONAIS, CNPJ Nº 30.531.122/0001-75 na pessoa de seu representante legal, apresentem as devidas justificativas sobre os fatos abordados no relatório de Auditoria, fls. 48/56 e suscitados nesta decisão;

Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE/PB – Gabinete do Relator

João Pessoa, 12 de abril de 2024

Assinado 12 de Abril de 2024 às 11:58



Cons. Subst. Marcus Vinicius Carvalho Farias

RELATOR