



Proc. Nº 16004/2023

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 16004/2023
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS - PMM
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO MEDIDA CAUTELAR
INTERESSADO(A): VICTOR FABIAN SOARES CIPRIANO, JEAN SARAIVA DA SILVA E PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS - PMM
REPRESENTANTE: GRÁFICA E EDITORA RAPHAELA LTDA
REPRESENTADO: COMISSÃO MUNIC. DE LICITAÇÃO
ADVOGADO(A): CASSIANO CIRILO ANUNCIAÇÃO NETTO - OAB/AM 4420, RAPHAELA SILVA ANUNCIAÇÃO - 8535 E MARIA ELEONORA DA SILVA ANUNCIACAO - 3791
OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PELA EMPRESA GRÁFICA E EDITORA RAPHAELA LTDA EM DESFAVOR DA COMISSÃO MUNICIPAL DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA DE MANAUS, PARA APURAÇÃO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 189/2023-CML/PM.
ÓRGÃO TÉCNICO: DILCON
PROCURADOR: CARLOS ALBERTO SOUZA DE ALMEIDA
CONSELHEIRO-RELATOR: LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Representação com pedido de medida cautelar interposta pela Empresa Gráfica e Editora RaphaelaLtda em desfavor da Comissão Municipal de Licitação da Prefeitura de Manaus, para apuração de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 189/2023 - CML/PM.

O feito foi admitido através do Despacho nº 1351/2023-GP (fls. 295/297) pelo presidente à época, Cons. Érico Desterro.

Após exame da exordial, este Conselheiro exarou Decisão Monocrática nº 37/2023 - GCFABIAN (fls. 311/314) acautelando-se para que, no prazo de cinco dias



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

úteis, o Sr. Victor Fabian Soares Cipriano, Presidente da Comissão Municipal de Licitação de Manaus se manifestasse a respeito de todos os argumentos da inicial.

Apresentada defesa (fls. 340/1157) e após exame das referidas razões, este Relator exarou nova Decisão Monocrática nº 52/2023-GCFABIAN (fls. 1247/1255) no sentido de não conceder a medida cautelar formulada pela empresa alhures mencionada, devido ao não preenchimento dos requisitos de plausibilidade do direito invocado e perigo da demora.

Dando seguimento ao rito processual, a Unidade Técnica, por meio da DILCON, em seu Laudo Técnico nº 36/2024 -DILCON (fls. 2267/2283), sugere o conhecimento e a parcial procedência da representação, com determinação à Comissão Municipal de Licitação de que nos futuros pregões proceda ao juízo de admissibilidade das intenções recursais, avaliando, tão somente, a presença dos pressupostos recursais, com determinação também à Prefeitura de Manaus e à CML que: a) no futuro, estabeleçam em instrumento convocatório ou, preferencialmente, mediante regulamento, prazos padronizados para as eventuais diligências instauradas no âmbito de seus procedimentos licitatórios, bem como os casos em que serão admitidas eventuais prorrogações e a quantidade máxima de diligências possíveis; e, b) providenciem treinamentos e capacitações regulares aos pregoeiros, especialmente no que tange às principais jurisprudências das Cortes de Contas em matérias de licitações e contratos.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, por meio de Parecer nº 3186/2024-MPC-CASA (fls. 2294/2295) se manifestou pelo conhecimento e procedência da representação, devendo o município atender às determinações estabelecidas pelo Tribunal de Contas no presente caso.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

A *priori* é preciso que se repise que a presente Representação fora admitida pela Presidência desta Corte de Contas em razão do preenchimento dos requisitos para tanto, estabelecidos no art. 288 da Resolução nº 04/02 – RI-TCE/AM, conforme se depreende do Despacho de fls. 295/297.

Registra-se que, após o acautelamento que concedeu cinco dias de prazo ao Sr. Victor Fabian Soares Cipriano, para apresentação de defesa quanto aos argumentos da exordial, a representante entrou com pedido de reconsideração de cautelar às folhas 1159/1246. Após exame da defesa apresentada pelo representado, bem como do pedido de reconsideração, entendeu-se pela negativa da cautelar às folhas (fls. 1247/1255).

Posteriormente, a DILCON emitiu a notificação de nº 84/2024 (fls. 1342/1343), ao Sr. Jean Saraiva da Silva - Pregoeiro da Comissão Municipal de Licitação da Prefeitura de Manaus, de nº 85/2024 (fls. 1345/1346) ao Sr. Victor Fabian Soares Cipriano - Presidente da Comissão Municipal de Licitação da Prefeitura de Manaus e a de nº 86/2024 (fls. 1348/1349) ao Sr. David Antônio Abisai Pereira de Almeida - Prefeito Municipal de Manaus.

Ademais, observam-se cumpridos e devidamente observados os princípios do contraditório e ampla defesa, conforme se depreende da documentação de fls. 340/1157, 1354/1388 e 1389/2285 dos presentes autos.

Feitas as observações preliminares acima alinhavadas, passo à análise do objeto da presente Representação que se perfaz na alegação de excesso de formalismo, descumprimento do princípio da vinculação ao edital e princípio da legalidade, tendo em vista a desclassificação da representante com a alegação do não envio da planilha de exequibilidade em tempo hábil, sendo tal comportamento contrário à lei e a jurisprudência do TCU.

Nesse contexto, os representados foram instados, através dos atos notificatórios, a se manifestar acerca dos seguintes aspectos:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

- a) O processo administrativo referente ao pregão eletrônico nº 189/2023-CML/PMATN;
- b) Projeto básico e Edital;
- c) Publicações no Diário Oficial;
- d) Contratos assinados e pagamentos (se houver).

A prefeitura de Manaus, por meio de Ofício nº 379/2024-CONSTEC/CASA CIVIL (fls. 1355/1388) e o Sr. Victor Fabian Soares Cipriano (Presidente da CML) apresentaram o mesmo argumento no sentido de justificar que a divulgação do certame ocorreu em estrita obediência à legislação pertinente e ao Princípio da Publicidade quanto à forma e os prazos exigidos.

Informam que o pregão impugnado foi homologado já tendo sido assinada a Ata de Registro de Preços com as empresas vencedoras, conforme publicações no Diário Oficial do Município colacionadas às folhas 1361/1362, devendo ser reconhecida a ausência de interesse de agir com o consequente arquivamento da representação.

Alegam que a representante deveria ter pedido a notificação das empresas vencedoras e do órgão requisitante, SEMAD, os quais podem vir a ser prejudicados com o deferimento do pedido cautelar, uma vez que integram indissociavelmente a relação jurídica resultante desta Representação.

Destacam que, a despeito do inconformismo da representante com a desclassificação, a comprovação da exequibilidade não é prática inovadora, sendo utilizada sempre que se vislumbra a necessidade pelo pregoeiro condutor do certame, segundo os critérios definidos no Edital. Consignando ainda que, em breve pesquisa nos certames finalizados, verifica-se a relevante ocorrência de comprovação de exequibilidade aos proponentes participantes.

Rememoram que o critério de averiguação da exequibilidade tem previsibilidade no art. 48 da Lei nº 8.666/93. Não havendo que se falar que o prazo de



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

três horas para cumprimento da diligência, que consistia na apresentação da planilha de exequibilidade do objeto do certame como um todo, seria exíguo porque haveria apenas “quatro minutos por item” se a ação estava prevista em edital.

Em relação à tempestividade, a prefeitura de Manaus junta aos autos *prints* demonstrando que às 12h04 a representante enviou somente link de drive e às 12h06 as planilhas solicitadas foram encaminhadas, enquanto o prazo de recebimento era às 12h05. Frisa que conforme o instrumento convocatório, somente arquivos em PDF seriam aceitos, assim, entendeu-se que o envio do link às 12h04 ocorreu tão somente para garantir a tempestividade do envio *a posteriori* da documentação solicitada.

Por derradeiro, evidencia que não houve excesso de formalismo, mas sim a aplicação correta do formalismo procedimental, ofertando-se igualdade de condições aos participantes e busca pela oferta mais vantajosa, protegendo o interesse público, bem como não houve prejuízo ao erário, haja vista que nem sempre o menor preço ofertado está compatível com todas as exigências editalícias.

A unidade técnica, por meio de Laudo Técnico nº 36/2024-DILCON (fls. 2267/2283), primeiramente, pontua a revelia do Sr. Jean Saraiva da Silva (Pregoeiro da Comissão Municipal de Licitação da Prefeitura de Manaus/AM) por não ter apresentado razões de defesa.

Em seu exame, explicita que o instrumento convocatório do PE nº 189/2023CML/PM privilegiou o entendimento consolidado do TCU sobre a oportunização de manifestação aos licitantes, previamente à desclassificação de propostas de preços supostamente inexequíveis, observando-se que, no caso concreto, foi possível evidenciar que a empresa Representante (Proponente 11) foi chamada a comprovar a exequibilidade dos preços referentes aos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18, sendo considerada razoável e oportuna a atuação do Pregoeiro em solicitar a comprovação da exequibilidade dos preços propostos, haja



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

vista os valores significativamente inferiores aos orçados pela Administração Pública contratante, não assistindo razão à representante.

Quanto aos argumentos da Representante sobre a suposta irregularidade da diligência relativa a vários itens (mesmo estando classificada em primeiro lugar para somente 4 deles), entende-se que também não assiste razão a tais argumentos descritos na inicial, vez que em nenhum momento se verificou a obrigatoriedade de a empresa representante comprovar a exequibilidade de todos os itens solicitados pelo Pregoeiro, tratando-se, portanto, de discricionariedade da empresa licitante sob pena de desclassificação exclusivamente em relação aos itens eventualmente não comprovados.

Sobre o prazo a ser fixado pelo Pregoeiro em sede de diligência, foi possível verificar a ausência de previsão expressa em lei e no instrumento convocatório do certame acerca de qual seria o prazo adequado para cada situação. Nesse contexto, exsurge para o agente público o dever de atuação razoável, com fulcro nos princípios administrativos, em especial, o da razoabilidade insculpido no caput do art. 2º da Lei Federal 9.784/1999 e da Lei Municipal nº 1.997/2015, os quais regulam o processo administrativo nas esferas federal e municipal, respectivamente, sendo isonômico o prazo de três horas oferecido a todos os licitantes.

Assim, a DILCON infere não haver nos autos elementos aptos a indicar, com segurança razoável, que o prazo concedido fora desarrazoadamente exíguo, afinal, a desclassificação da empresa representante ocorreu em decorrência do atraso de 1 (um) minuto no envio da documentação. A despeito disso, para fins de transparência, segurança jurídica e melhoria dos processos de trabalho da CML/PM, considera pertinente recomendar à Comissão Municipal de Licitação de Manaus/AM e à Prefeitura Municipal de Manaus/AM, que, no futuro, estabeleçam em instrumento convocatório ou, preferencialmente, mediante regulamento, prazos padronizados para as eventuais diligências instauradas no âmbito de seus procedimentos licitatórios, bem



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

como, os casos em que serão admitidas eventuais prorrogações e a quantidade máxima de diligências possíveis.

Aponta, a unidade técnica, que, não assiste razão à representante também ao aduzir eventual prejuízo em decorrência de simultaneidade de procedimentos licitatórios, pois, isto foge ao controle da Administração Pública, representando risco inerente ao negócio privado. Não havendo, ainda, como atribuir à Administração Pública a responsabilidade pela eventual insuficiência estrutural de licitante que não dispõe de corpo técnico em quantidade adequada para atender aos trâmites necessários no âmbito do procedimento administrativo de contratação, consistindo ao licitante a discricionariedade de participar, ou não, em mais de um procedimento licitatório.

Por fim, a DILCON entende incabíveis as alegações de irregularidade na atuação do Pregoeiro que inadmitiu (por motivo de intempestividade) a documentação encaminhada pela empresa Representante em sede de diligência, uma vez que foi comprovado o envio intempestivo da documentação, ressaltando que, no caso concreto, o compartilhamento de *link no drive (upload* de documentos em nuvem) mostra-se incompatível com a segurança das informações inerentes ao procedimento licitatório, haja vista que o compartilhamento de informações em ambiente virtual torna difícil assegurar que os documentos enviados não serão posteriormente alterados/substituídos pelo remetente.

No que tange ao sumário indeferimento da intenção recursal da representante, pelo pregoeiro, sob o argumento de manifestação “meramente protelatória”, resta evidente, portanto, a realização de prévia análise do mérito recursal pelo Pregoeiro, anteriormente à abertura de prazo para interposição das razões recursais, ao arrepio da lei e da jurisprudência consolidada, afinal, o Tribunal de Contas da União (TCU) já firmou entendimento de que a manifestação protelatória decorre da ausência do interesse de agir, da falta de necessidade da utilização do recurso ou do



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

desatendimento dos requisitos extrínsecos (como o da tempestividade), não tendo sido esse o presente caso.

Não obstante ao exposto no parágrafo retro, a DILCON não verifica, nos autos, elementos suficientemente aptos a indicar, com segurança razoável, que poderia ter havido alteração do resultado do certame combatido caso o Pregoeiro tivesse acatado a intenção recursal, cabendo determinação à CML para que, nos pregões futuros, proceda ao juízo de admissibilidade das intenções recursais avaliando tão somente a presença dos seus pressupostos (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), além do que se providenciem treinamentos e capacitações regulares aos Pregoeiros, especialmente no que tange às principais jurisprudências das Cortes de Contas em matérias de licitações e contratos.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 3186/2024-MPC-CASA (fls. 2294/2295), observa que a representante teve cerceado o direito de recorrer, visto que manifestou a intenção no prazo previsto, não tendo o pregoeiro acatado o pedido, por considerar meramente protelatória a indigitada intenção. Desse modo, entende que a conduta do pregoeiro, de considerar de imediato a intenção meramente protelatória, sem ofertar o prazo legal para a apresentação das razões recursais, foi ilegal.

Ressalta, o MPC, que não é a primeira vez que se tem conhecimento de negativa da intenção de recorrer pelos pregoeiros que atuam em licitações do Município de Manaus, razão pela qual deve ser realizado treinamento com os servidores da Comissão Municipal de Licitação para correção desse comportamento, pugnando pela procedência da representação e determinação ao Município de Manaus para que atenda as providências estabelecidas por este Tribunal de Contas.

Este Relator observa que, das alegações que fomentam a exordial, assiste razão ao representante quanto à denegação, pelo pregoeiro, por prévia análise, da intenção de interposição recursal, sem avaliar as alegações do licitante por cabível meio oportuno e legal.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

Entretanto, como se observa das razões expendidas pela Prefeitura de Manaus, o pregão impugnado foi homologado, já tendo sido assinada a Ata de Registro de Preços com as empresas vencedoras, conforme publicações no Diário Oficial do Município colacionadas às folhas 1361/1362, assim, tendo finalizado o certame, este Tribunal tem a sua competência exaurida, cabendo, todavia, recomendação à CML para que, nos pregões futuros, proceda ao juízo de admissibilidade das intenções recursais avaliando tão somente a presença dos pressupostos recursais, além do que se providenciem treinamentos e capacitações regulares aos Pregoeiros, especialmente no que tange às principais jurisprudências das Cortes de Contas em matérias de licitações e contratos.

Quanto ao tempo de três horas concedido para apresentação das planilhas de exequibilidade, entende-se parcialmente procedente a alegação visto que, conquanto não haja maneiras para calcular se o tempo concedido fora, de fato, exíguo (ou não), não havia a exata previsão do referido intervalo temporal no instrumento convocatório, o que também deve ser objeto de recomendação à CML para a devida observância nos futuros certames.

Não há que se falar em prejuízo ao erário, visto que não fora comprovado pela representante a exequibilidade de sua proposta, uma vez que restou comprovado o envio, a destempo, das planilhas solicitadas pelo pregoeiro e o prazo concedido para a representante fora isonômico. Ademais, como bem explicitado pela DILCON, não há elementos hábeis a comprovar que, quando do exame das planilhas, estas teriam o condão de modificar o resultado do pregão eletrônico, o qual, rememora-se, já foi homologado.

Assim, em consonância com a unidade técnica e parcial consonância com o *Parquet*, considera-se parcialmente procedente a representação, cabendo recomendação à Comissão de Licitação de Manaus - CML/PM que: a) nos pregões futuros, proceda ao juízo de admissibilidade das intenções recursais avaliando tão



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

somente a presença dos seus pressupostos; b) providencie treinamentos e capacitações regulares aos Pregoeiros, especialmente no que tange às principais jurisprudências das Cortes de Contas em matérias de licitações e contratos; e, c) estabeleça, nos futuros certames, em instrumento convocatório ou, preferencialmente, mediante regulamento, prazos padronizados para as eventuais diligências instauradas no âmbito de seus procedimentos licitatórios, bem como, os casos em que serão admitidas eventuais prorrogações e a quantidade máxima de diligências possíveis.

VOTO

Com base nos autos, em parcial consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- **Conhecer** a presente Representação com pedido de medida cautelar interposta pela Empresa Gráfica e Editora Raphaela Ltda em desfavor da Comissão Municipal de Licitação da Prefeitura de Manaus, para apuração de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 189/2023 - CML/PM, em razão do preenchimento dos requisitos estabelecidos no art. 288 da Resolução n. 04/02 – RI-TCE/AM;
- 2- **Julgar Parcialmente Procedente** a presente Representação interposta pela Empresa Gráfica e Editora Raphaela Ltda em desfavor da Comissão Municipal de Licitação da Prefeitura de Manaus, em razão da negativa sumária da intenção recursal do licitante, bem como a ausência de previsão expressa no Edital do tempo concedido para envio das planilhas de comprovação da exequibilidade da proposta;
- 3- **Recomendar** à Comissão Munic. de Licitação da Prefeitura de Manaus que:
 - 3.1. nos pregões futuros, proceda ao juízo de admissibilidade das intenções recursais avaliando tão somente a presença dos respectivos pressupostos;
 - 3.2. providencie treinamentos e capacitações regulares aos Pregoeiros, especialmente no que tange às principais jurisprudências das Cortes de Contas em matérias de licitações e contratos; e,
 - 3.3. estabeleça, nos futuros certames, em instrumento convocatório ou, preferencialmente, mediante regulamento, prazos padronizados para as



Proc. Nº 16004/2023

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gab. Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Tribunal Pleno

eventuais diligências instauradas no âmbito de seus procedimentos licitatórios, bem como, os casos em que serão admitidas eventuais prorrogações e a quantidade máxima de diligências possíveis;

- 4- Dar ciência** aos interessados, do teor da decisão do Egrégio Tribunal Pleno, observando a procuração aos advogados da Gráfica e Editora Raphaela Ltda às folhas 294.

É o voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 13 de Agosto de 2024.

Luis Fabian Pereira Barbosa
Conselheiro-Relator