

REPRESENTAÇÃO DA SECRETARIA

DE CONTROLE EXTERNO (COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)

(TC/005321/2024)

Unidade(s) Jurisdicionada(s): P. M. de Alagoinha do Piauí/PI

Exercício: 2024

REPRESENTAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| TC/005321/2024 | | | | | | |
| **Relator** | JACKSON NOBRE VERAS | | | | | |
| **Procurador** | PLINIO VALENTE RAMOS NETO | | | | | |
| Informações sobre as irregularidades apuradas | | | | | | |
| Exercício(s) de referência(s) | | | 2024 | | | |
| Unidade(s) prestadora(s) de contas | | | P. M. Alagoinha do Piauí/PI | | | |
| Volume de Recursos Fiscalizados | | | R$ 858.510,00 (oitocentos e cinquenta e oito mil e quinhentos e dez reais) | | | |
| Gestor ou administrador | | Unidade orçamentária | | Cargo | | |
| Jorismar José da Rocha | | Prefeitura Municipal | | Prefeito do Município de Alagoinha do Piauí/PI | | |
| Outros responsáveis Lotação | | | | **Cargo** | | | |
| Joel Anternor Da Rocha Carvalho | | |  | | Agente de Contratação | |
| Rosa Maria da Rocha Santos | | |  | | Secretária Municipal de Saúde | |
| Chefe da I Divisão Técnica | | | AURICÉLIA CAROLINE DE CARVALHO CARDOSO | | | |
| Composição da equipe de fiscalização | | | | | | |
| Nome | | | | | | Matrícula |
| GILIAN DANIEL DE OLIVEIRA | | | | | | 97859-0 |
| Supervisão da fiscalização | | | AURICÉLIA CAROLINE DE CARVALHO CARDOSO | | | |
| Vinculação com o Plano Anual de Controle Externo (PACEX 2024/2025):  37. Fiscalizar, de forma concomitante, procedimentos licitatórios e outras modalidades de contratação, inclusive procedimentos auxiliares, com foco na adequação do instrumento de convocação e anexos;  61. Fiscalizar as contratações para aquisição de medicamentos, inclusive quanto à gestão de estoques dos medicamentos e dos insumos hospitalares. | | | | | | |

SUMÁRIO

[1. INTRODUÇÃO 4](#_Toc165017173)

[1.1. Do cabimento e da legitimidade para propor Representação 4](#_Toc165017174)

[1.2. Do atendimento aos requisitos de instauração 4](#_Toc165017175)

[2. DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS 4](#_Toc165017176)

[2.1. Sobrepreço no valor de R$ 91.383,40 (noventa e um mil, trezentos e oitenta e três reais e quarenta centavos) em itens do Pregão Eletrônico nº 016/2024. Possível falha na pesquisa de preços. 5](#_Toc165017177)

[2.2. Falha na descrição do objeto. Especificação do objeto desprovida de características essenciais dos itens a serem contratados. Violação do art. 18, inciso II, da Lei n.º 14.133/21. 7](#_Toc165017178)

[2.3. Cláusula restritiva de competitividade. Exigência de garantia adicional para propostas inferiores a 85% do valor orçado pela administração. Licitação para fornecimento de medicamentos. Não aplicação. 9](#_Toc165017179)

[2.4. Critério de julgamento da licitação. Objeto divisível. Menor preço por item. Princípio da economicidade. Violação aos arts. 40, V, “b”, c/c 82, § 1º, da Lei nº 14.133/21 e Súmula nº 247 do TCU. 11](#_Toc165017180)

[2.5. Ausência de justificativa para não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48, incisos I e III, da Lei complementar n.º 123/06. 13](#_Toc165017181)

[3. CONCLUSÃO 14](#_Toc165017182)

[4. DA MEDIDA CAUTELAR 15](#_Toc165017183)

[5. DAS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO 16](#_Toc165017184)

# INTRODUÇÃO

## Do cabimento e da legitimidade para propor Representação

A Lei Orgânica (Lei Estadual n° 5.888/2009) e o Regimento Interno do TCE-PI (Resolução n° 13/2011) permitem a uma relação taxativa de agentes públicos apresentarem irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função. Dentre os legitimados, encontram-se os Diretores e Chefes das Unidades Técnicas de Fiscalização que compõem a Secretaria de Controle Externo (SECEX) – art. 235 VI, do Regimento Interno do TCE-PI.

## Do atendimento aos requisitos de instauração

São requisitos para a regular proposição de representação pelos Diretores e Chefes de que trata o inciso VI do art. 235 do Regimento Interno do TCE-PI (vide o parágrafo único do referido dispositivo):

1. O ato ou fato tido como irregular ou ilegal e seu fundamento;
2. A identificação dos responsáveis e a descrição de suas condutas;
3. O período a que se referem os atos e fatos representados;
4. Evidências que comprovem a materialidade e a autoria dos atos e fatos representados.

No tópico 2 do presente relatório, encontram-se especificado os atos e fatos apurados como irregulares, com o respectivo fundamento jurídico, sua delimitação temporal e indicação das provas e elementos de convicção quanto à autoria e materialidade.

# DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A Prefeitura Municipal de Alagoinha do Piauí/PI publicou, em 16.04.2024, o aviso referente ao Pregão Eletrônico nº 016/2024, cujo objeto é a “registro de preços para eventual contratação de empresa para o fornecimento de materiais hospitalares para atender as necessidades da secretaria municipal de saúde do município de Alagoinha do Piauí-PI, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência e edital”, com valor estimado de R$ 858.510,00 e data de abertura prevista para o dia 29/04/2024, às 08h00.

Após análise do edital disponibilizado no sistema Licitações Web desta Corte de Contas, observaram-se as seguintes irregularidades:

## Sobrepreço no valor de R$ 91.383,40 (noventa e um mil, trezentos e oitenta e três reais e quarenta centavos) em itens do Pregão Eletrônico nº 016/2024. Possível falha na pesquisa de preços.

A licitação, segundo ensina Matheus Carvalho (2021), “tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o poder público, sempre buscando a proposta mais vantajosa ao Estado, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, buscar incentivar inovações e o desenvolvimento nacional sustentável, bem como permitir que qualquer pessoa tenha condições isonômicas de participar das contratações públicas, desde que preencha os requisitos legais, consoante disposição do art. 11 da lei 14.133/21.”

Nesse sentido, a Nova Lei de Licitações e Contratos, atinente aos valores da moralidade e eficiência, estabelece princípios balizadores da atividade da Administração Pública de persecução do interesse público nas realizações de seus contratos, como o princípio da economicidade, que impõe o dever de gerir os recursos públicos, onerando da menor forma possível a Administração. Bem como o princípio do planejamento, que requer dos agentes públicos responsáveis pelas contrações públicas a melhor organização possível para atingir a finalidade esperada e em consonância com o interesse da coletividade, que, em conjunto com todos os princípios previsto na referida lei, buscam a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Assim, os procedimentos necessários às contrações públicas devem estar voltados para as propostas mais benéficas ao Estado, evitando, entre outros problemas, as contratações com sobrepreço ou superfaturamento na execução dos seus contratos. Sendo entendido o sobrepreço como a contração de preços mais altos que os preços de referência praticados no mercado e o superfaturamento como o dano provocado ao patrimônio público.

No caso em tela, a partir da comparação dos preços praticados por outras prefeituras no mesmo período de tempo, por meio do Painel de Preços (PP) do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (<https://sistemas.tce.pi.gov.br/painel-preco/#/form>), constatou-se o sobrepreço em alguns itens do Pregão Eletrônico nº 016/2024 (selecionados por amostragem), que têm por objeto a contratação de materiais hospitalares para a Secretária de Saúde do Município de Alagoinha do Piauí. Para fins de demonstração, foi elaborada a seguinte tabela, que indica o sobrepreço praticado no referido procedimento licitatório:

Tabela 01 – Análise dos preços estimados do Pregão Eletrônico 016/2024:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ITEM DESCRIÇÃO UND QTD PREÇO P.M. PREÇO UNITÁRIO (PP) VALOR TOTAL P.M. VALOR TOTAL (PP) SOBREPREÇO ($) SOBREPREÇO (%)** | | | | | | | | | | | | | |
| 8 | ALCOOL EM GEL A 70% X 470 G ( 500 ML) FR | 600 | R$ | 13,00 | R$ | 6,85 | R$ | 7.800,00 | R$ | 4.110,00 | R$ | 3.690,00 | 90% |
| 11 | ALGODÃO HIDRÓFILO PCT 500g PCT | 360 | R$ | 32,00 | R$ | 19,96 | R$ | 11.520,00 | R$ | 7.185,60 | R$ | 4.334,40 | 60% |
| 37 | CATETER INTRAVENOSO 18 UND | 3.000 | R$ | 2,20 | R$ | 1,44 | R$ | 6.600,00 | R$ | 4.320,00 | R$ | 2.280,00 | 53% |
| 48 | CLOREXIDINA 2% 1000ML LT | 300 | R$ | 22,00 | R$ | 14,15 | R$ | 6.600,00 | R$ | 4.245,00 | R$ | 2.355,00 | 55% |
| 53 | CAMPO OPERÁTORIO 45CM X 50CM C/50 UPCT | 100 | R$ | 116,00 | R$ | 66,07 | R$ | 11.600,00 | R$ | 6.607,00 | R$ | 4.993,00 | 76% |
| 54 | COMPRESSA DE GAZE 09 FIOS 7,5CM C/500 PCT | 600 | R$ | 36,00 | R$ | 20,04 | R$ | 21.600,00 | R$ | 12.024,00 | R$ | 9.576,00 | 80% |
| 63 | ESPECULO VAGINAL MEDIO ESTERIL UND | 3.600 | R$ | 3,90 | R$ | 1,26 | R$ | 14.040,00 | R$ | 4.536,00 | R$ | 9.504,00 | 210% |
| 89 | LUVA PARA PROCEDIMENTO TAM. M COM CX | 800 | R$ | 58,00 | R$ | 14,80 | R$ | 46.400,00 | R$ | 11.840,00 | R$ | 34.560,00 | 292% |
| 138 | SONDA URETRAL Nº 12 UND | 6.000 | R$ | 2,30 | R$ | 1,27 | R$ | 13.800,00 | R$ | 7.620,00 | R$ | 6.180,00 | 81% |
| 145 | TIRAS P/ EXAME DE GLICEMIA C/50 TIRAS UND | 300 | R$ | 88,00 | R$ | 41,63 | R$ | 26.400,00 | R$ | 12.489,00 | R$ | 13.911,00 | 111% |
|  |  |  |  |  |  |  | **R$** | **166.360,00** | **R$** | **74.976,60** | R$ | 91.383,40 |  |

Percebe-se, da tabela acima, que dos 10 itens selecionados como amostra do Pregão Eletrônico nº 016/2024, há sobrepreços consideráveis, inclusive acima de 200% dos preços praticados no mercado, alcançando um valor de **sobrepreço de R$ 91.383,40** (noventa e um mil, trezentos e oitenta e três reais e quarenta centavos), considerando somente os itens selecionados (ver anexo – pesquisa Painel de Preços).

É importante ressaltar que o Pregão Eletrônico nº 016/2024 possui 146 itens no total, **havendo, portanto, risco considerável de sobrepreço em todos os demais itens da licitação**, a indicar possível falha na fase de planejamento da licitação, especialmente na pesquisa de preços, com descumprimento ao art. 23 da Lei nº 14.133/21.

Cumpre destacar que a pesquisa de preços produzida de forma inconsistente, insuficiente ou com valores distorcidos pode levar a contratações prejudiciais à Administração Pública. Recomenda-se, inclusive, a realização da pesquisa de preços em diversas fontes, conforme posicionamento firmado pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

TCU – Jurisprudência – Informativo de Licitações e Contratos nº 264

3. **As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes**.

(...). Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015.

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Licitação. Orçamento estimativo. Sobrepreço. Quantificação.

**Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração do orçamento estimado da licitação sem o dimensionamento adequado dos quantitativos e com base em pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores, sem considerar contratações similares realizadas pela Administração Pública**, propiciando a ocorrência de substancial sobrepreço no orçamento do certame.

Acórdão 3569/2023 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)

Nessa toada, o sobrepreço constatado neste Pregão fere os princípios e as regras delineadoras das contratações públicas, motivo pelo qual este não deve ser tolerado.

## Falha na descrição do objeto. Especificação do objeto desprovida de características essenciais dos itens a serem contratados. Violação do art. 18, inciso II, da Lei n.º 14.133/21.

A definição do objeto em todas as suas dimensões constitui um dos aspectos mais importantes a constar do Termo de Referência. Especificar devidamente as características essenciais qualitativas do objeto é procedimento fundamental e essencial para que os licitantes tenham o exato entendimento do que pretende a administração.

É fato que uma especificação excessivamente detalhada pode gerar uma restrição à licitação e resultar em um direcionamento do certame, que representa não só um ilícito administrativo, mas também a prática de um tipo penal. Por outro lado, uma especificação muito aberta (sem pormenorizações) costuma ser a origem de todo tipo de equívoco e problema que circunda uma contratação ou até mesmo a porta de entrada para contratados/licitantes de má-fé e de inúmeras atitudes lesivas ao erário, tais como superfaturamento, fornecimento de bens ou serviços de baixíssima qualidade a custos desproporcionais ao benefício oferecido, acarretando desperdício de dinheiro público.

Nesse sentido, o TCU aprovou a Súmula nº 177 destacando a importância do trabalho de definição do objeto na fase interna do processo:

**A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes**, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (grifo nosso)

No caso em análise, foi observado que alguns itens do Pregão Nº 016/2024 não foram devidamente especificados, com grande potencial de gerar lesão ao erário pelo risco de prestação de serviços de baixíssima qualidade, a custos desproporcionais ao benefício oferecido. Vejamos, portanto, alguns exemplos de descrições de objeto do Catálogo de Compras do Governo Federal (CATMAT), para fins de comparação:

Tabela 02 – Análise comparativa da descrição dos objetos do Pregão Eletrônico 016/2024:

| **PROCEDIMENTO LICITATÓRIO** | **DESCRIÇÃO – TERMO DE REFERÊNCIA** | **DESCRIÇÃO – CATMAT** |
| --- | --- | --- |
| Pregão Eletrônico nº 016/2024 | AGULHA 20 X 5,5 | AGULHA LABORATÓRIO, MATERIAL:AÇO INOX, DIMENSÕES:CERCA DE 22 G X 50 MM  AGULHA BACTERIOLÓGICA, MATERIAL:NÍQUEL CROMO, COMPRIMENTO:CERCA DE 10 CM, COMPONENTES:COM CABO  AGULHA ODONTOLÓGICA, MATERIAL:POLIPROPILENO E AÇO INOXIDÁVEL, APLICAÇÃO:HIPODÉRMICA / ENDODONTIA, INDICAÇÃO:IRRIGAÇÃO, DIMENSÃO:CERCA DE 30 G X 17 MM, TIPO PONTA :SEM BISEL, PONTA ROMBA, TIPO CÂNULA:CÂNULA ANGULADA, ADICIONAL:C/ CURSOR, TIPO CONEXÃO:CONECTOR LUER LOCK OU SLIP, TIPO USO:USO ÚNICO, DESCARTÁVEL |
| BOLSA COLOSTOMIA 60MM COM 10 UND | SISTEMA P/ ESTOMIA, APLICAÇÃO:INTESTINAL, TIPO:BOLSA C/ BASE ADESIVA 1 PEÇA, MODELO:DRENÁVEL, TIPO BOLSA:ANTIODOR OPACA, TIPO BASE:RESINA SINTÉTICA, ESTRUTURA:CONVEXA, TIPO RECORTE BASE ADESIVA:RECORTÁVEL, TIPO USO:ADULTO  SISTEMA P/ ESTOMIA, APLICAÇÃO:INTESTINAL, TIPO:BOLSA, MODELO:DRENÁVEL, TIPO BOLSA:ANTIODOR TRANSPARENTE, DIÂMETRO:FLANGE ACIMA 70 MM, TIPO USO:ADULTO |
| KIT PAPA NICOLAU ESTERIL TAM. M | CONJUNTO PARA PAPANICOLAU, TIPO:COMPOSIÇÃO BÁSICA:, COMPOSIÇÃO BÁSICA:1 ESPÉCULO VAGINAL PEQUENO, 1 ESPÁTULA DE AYRES, OUTROS COMPONENTES:1 ESCOVA CERVICAL, 1 PINÇA CHERON, COMPONENTES ADICIONAIS:1 LÂMINA COM FRASCO DE TRANSPORTE, EMBALAGEM:ESTÉRIL, EMBALAGEM INDIVIDUAL  CONJUNTO PARA PAPANICOLAU, TIPO:COMPOSIÇÃO BÁSICA:, COMPOSIÇÃO BÁSICA:1 ESPÉCULO VAGINAL MÉDIO, 1 ESPÁTULA DE AYRES, OUTROS COMPONENTES:1 ESCOVA CERVICAL, 1 PINÇA CHERON, EMBALAGEM:ESTÉRIL, EMBALAGEM INDIVIDUAL |

Conforme demostrado acima, a descrição de vários itens do Pregão Nº 016/2024 são deficitárias e prejudicam a formulação das propostas pelos licitantes, bem como, se não corrigida, prejudicará a fiscalização e gestão do contrato dele decorrente, uma vez que não indica as características completas do objeto, o que dificultará seu recebimento por parte da Administração. Assim, tem-se que a descrição do objeto incorreta, imprecisa ou inespecífica, pode levar a contratações desnecessárias ou em desconformidade com a real demanda/necessidade da Administração Pública, de modo que nenhuma solução posterior é suficiente para afastar o dano material ou jurídico da conduta.

Além disso, a identificação correta do objeto é um pressuposto para o oferecimento das propostas pelos licitantes, que precisam ter conhecimento exato das especificações do objeto.

O fato é que o objeto da licitação deveria expressar os seus elementos intrínsecos e extrínsecos e permitir a compreensão de suas outras dimensões (exemplo: quantitativas, qualitativas, econômicas, métodos ou modos de execução, composição mínima, etc.), o que não foi observado pela Prefeitura Alagoinha do Piauí no Termo de Referência do Pregão Nº 016/2024, incorrendo no risco de aquisição de bens ou serviços de reduzida qualidade, a custos desproporcionais em relação ao benefício oferecido, com risco de gerar prejuízo ao erário e desperdício do dinheiro público.

## Cláusula restritiva de competitividade. Exigência de garantia adicional para propostas inferiores a 85% do valor orçado pela administração. Licitação para fornecimento de medicamentos. Não aplicação.

Na análise do Edital do Pregão Nº 016/2024 observou-se que a Prefeitura Municipal de Alagoinha do Piauí/PI estabeleceu a seguinte cláusula: “*7.9.4. Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com a Lei*”.

Ocorre que nos termos do art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/21, a exigência dessa garantia adicional só foi prevista para contratações de obras e serviços de engenharia, senão vejamos:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

**§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.** (grifo nosso)

Houve, portanto, o estabelecimento de cláusula restritiva de competitividade.

Ademais, considerando que foi constatada a existência de sobrepreço em diversos itens dos pregões em análise, a exigência da garantia adicional onerará de modo indevido e substancial os licitantes, que, se ofertarem propostas em valores de mercado, conforme pesquisa realizada por esta unidade técnica, terão o ônus de prestar garantia adicional.

Apresenta-se a seguir situação hipotética para ilustrar o impacto do sobrepreço na garantia exigida dos licitantes no Pregão Eletrônico nº 016/2024.

Tomando por base apenas os itens selecionados na amostra constante da Tabela 01 (ver item 2.1 deste relatório), caso algum licitante apresentasse proposta correspondente à soma da média apurada na pesquisa de preços realizada por esta unidade técnica (R$ 74.976,60), ele teria que arcar com o custo da apresentação de garantia adicional para esses itens no montante de R$ 66.429,40 – equivalente à diferença entre o valor de sua proposta e 85% da soma do valor indicado para os mesmos itens pela administração (85% de R$ 166.360,00 = R$ 141.406,00).

Além disso, pressupondo que haja o mesmo percentual de sobrepreço identificado na soma dos itens objeto da amostra (122%) em relação ao valor total da licitação (R$ 858.510,00), o interessado que apresentasse proposta em montante equivalente ao valor médio apurado para os itens, fazendo projeção da margem sem sobrepreço, teria de apresentar garantia em montante total de R$ 342.812,60.

Para uma melhor compreensão do explanado acima, apresenta-se na tabela abaixo os cálculos referentes ao impacto da exigência de garantia relativa a 85% do valor estimado na licitação e o valor das propostas sem sobrepreço (projetando a margem identificada nos itens analisados em cada licitação) em relação ao certame objeto da presente representação:

Tabela 03 – Garantia adicional a ser prestada para propostas sem sobrepreço

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Procedimento** | **Valor itens (a)** | **85% Valor itens (b)** | **Valor pesquisa DFCONTRATOS (c)** | **Garantia a ser prestada (d = b-c)** |
| Amostra Pregão 016/2024 | R$ 166.360,00 | R$ 141.406,00 | R$ 74.976,60 | R$ 66.429,40 |
| Total Pregão 016/2024 | R$ 858.510,00 | R$ 729.733,50 | R$ 386.920,90 | **R$ 342.812,60** |

\*Não foi realizada pesquisa de preços de todos os itens dos procedimentos licitatórios, calculando-se o valor de mercado da soma dos itens e a respectiva garantia adicional a ser prestada para uma proposta sem sobrepreço a partir da projeção do percentual de sobrepreço constatado da soma dos itens pesquisados em cada uma das licitações analisadas.

Com isso, constata-se a existência de grave restrição à competitividade do certame, uma vez que os licitantes não se empenhariam em ofertar propostas com valores abaixo de 85% do valor orçado pela administração, ainda bastante acima do valor de mercado, em razão da exigência indevida de garantia adicional da proposta.

## Critério de julgamento da licitação. Objeto divisível. Menor preço por item. Princípio da economicidade. Violação aos arts. 40, V, “b”, c/c 82, § 1º, da Lei nº 14.133/21 e Súmula nº 247 do TCU.

Na análise do Edital do Pregão Eletrônico n° 016/2024 observou-se que a Prefeitura Municipal de Alagoinha do Piauí/PI estabeleceu, injustificadamente, como critério de julgamento da licitação o menor preço por lote.

Assim, ao adotar o critério de julgamento por preço por lote ou global (quando perfeitamente cabível por item), alerta-se para a elevação indevida do risco da realização de “jogo de planilha” (quando algum licitante, mesmo ofertando o menor preço global, eleva o preço de alguns itens, normalmente os de maior demanda, ao mesmo tempo em que diminui o valor daqueles quase nunca requeridos).

Além disso, a forma de julgamento adotada nas licitações acima mencionadas pode resultar na adjudicação de diversos itens por valores superiores aos que teriam sido obtidos caso os mesmos itens sejam licitados separadamente, caracterizando assim infração ao disposto nos arts. 40, V, “b” c/c 82, §1º da Lei nº 14.133/21.

Vale ressaltar que a adoção do critério de julgamento de menor preço por lote ou global somente deve ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de promover a adjudicação por item (os procedimentos licitatórios em tela não demonstraram tal inviabilidade), evidenciadas com fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá à contratação economicamente mais vantajosa - o que também não foi verificado no caso em tela. Nesse sentido é o posicionamento do TCU, inclusive sumulado, *in verbis*:

**SÚMULA Nº 247**

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

**Acórdão 1680/2015 Plenário** (Representação, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer)

Licitação. Adjudicação. Lotes.

O critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas.

Portanto, resta claramente demonstrado que a adoção do critério de julgamento de menor preço global poderá não resultar em contratação economicamente mais vantajosa, não havendo, no caso em análise, justificativa para isso, razão pela qual a adjudicação da licitação deveria ser realiza por itens, observando o critério do menor preço por item e não por lote ou global.

Vale ressaltar que o critério de julgamento de menor preço por lote ou global pode ocasionar, inclusive, restrição à competitividade, pois ao condicionar a participação dos licitantes à formulação de propostas para todos os itens do processo de contratação, a Administração Pública eleva o valor do objeto, fazendo com que a participação de empresas desprovidas de grande capacidade financeira reste dificultada.

Apenas em circunstâncias bastante específicas é admissível a realização de licitação para formação de registro de preços com adjudicação por lote. Nesse sentido, o TCU já se manifestou em resposta a processo de consulta:

**ACÓRDÃO 1.347/2018-PLENÁRIO (CONSULTA, RELATOR MINISTRO BRUNO DANTAS)**

9.2.2. a jurisprudência pacífica do TCU [...] é no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, **a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada**, além de ser, em regra, **incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente** [...];

[...]

9.2.3.1. no âmbito das licitações para registro de preços realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente serão admitidas as seguintes circunstâncias:

9.2.3.1.1. **aquisição da totalidade dos itens** de grupo, **respeitadas as proporções de quantitativos** definidos no certame; ou

9.2.3.1.2. **aquisição de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido** ofertado para o mesmo item na fase de lances;

9.2.3.2. constitui **irregularidade a aquisição de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do grupo não for o menor lance válido** ofertado na disputa relativo ao item;

Logo, somente deve ser admitida a realização de licitação com adjudicação por lote, sobretudo no caso de certame realizado para formação de registro de preços, quando restar demonstrado que esta é uma solução imposta por razões de ordem técnica ou econômica (Lei nº 14.133/21, art. 40, § 3º), hipótese na qual a motivação do ato deve estar devidamente formalizada nos autos do processo de licitatório e indicada no edital/termo de referência da licitação, o que não se verificou no presente caso.

Em tais situações, a execução contratual ainda deve observar requisitos próprios, como forma de assegurar a manutenção da vantajosidade da proposta vencedora, como a manutenção da proporção dos quantitativos do lote, vedação de aquisição de item isolado sem menor preço etc.

## Ausência de justificativa para não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48, incisos I e III, da Lei complementar n.º 123/06.

A Lei Complementar n.º 123/06 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, prevendo normas gerais de tratamento diferenciado e favorecido a essas empresas, inclusive nos processos de contratação pública. Dentre essas regras, destacam-se as seguintes:

**Lei Complementar n.º 123/06**

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

(...)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

No caso em comento, ao analisar o Edital do Pregão nº 016/2024, não foi constatada nenhuma regra com o objetivo de cumprir o dever de aplicação do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte previstos no art. 48, I e II da LC 123/06, tampouco foi apresentada qualquer justificativa para a não aplicação do instituto.

# CONCLUSÃO

Com base nos fundamentos fáticos e jurídicos apresentados, representam-se os seguintes agentes públicos pelas condutas abaixo especificadas:

1. Sr. Jorismar José da Rocha – Prefeito de Alagoinha do Piauí/PI: como gestor do referido ente, é responsável pelos procedimentos licitatórios lançados, uma vez que autoriza a publicação dos certames e aprova os atos do Setor de Licitações, inclusive o edital. Além disso, ao designar a equipe responsável pelos planejamentos da licitação sem a devida capacitação técnica, atraí para si a responsabilidade pelo sobrepreço identificado e pela possível falha na realização da pesquisa de preços, bem como para as demais irregularidades presentes no edital, ainda que indiretamente, em razão da culpa *in eligendo* do gestor.
2. Sr. Joel Anternor Da Rocha Carvalho – Agente de Contratação da Prefeitura de Alagoinha do Piauí/PI: ao subscrever o edital, atraiu para si a responsabilidade pelas irregularidades contidas no edital do Pregão Eletrônico nº 016/2024, especialmente o não parcelamento do objeto, exigência indevida de garantia adicional e a não aplicação de tratamento diferenciado para ME/EPP;
3. Sra. Rosa Maria da Rocha Santos - Secretária Municipal de Saúde: ao subscrever o edital e o Termo de Referência, atraiu para si a responsabilidade pelas irregularidades contidas no edital do Pregão Eletrônico nº 016/2024, especialmente as deficiências na especificação do objeto, o não parcelamento do objeto e a não aplicação de tratamento diferenciado para ME/EPP;

# DA MEDIDA CAUTELAR

Diante dos fatos acima noticiados, faz-se necessária a concessão de medida cautelar sem prévia oitiva da parte, nos termos do art. 87 da Lei n.º 5.888/09, para SUSPENDER de IMEDIATO o andamento do Pregão Eletrônico n° 016/2024 destinado à “REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE MATERIAIS HOSPITALARES PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHA DO PIAUÍ-PI, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA E EDITAL”, com sessão de abertura realizada no dia 29.04.2024, até a adequação dos preços estimados da licitação, da correta caracterização do objeto, dos critérios de julgamento e da aplicação do tratamento diferenciado às ME/EPPs.

Para a sua concessão, há a necessidade da presença simultânea do *periculum in mora* (risco no atraso/intempestividade da decisão, ou situação de perigo iminente da questão) e do *fumus boni juris* (a verossimilhança do direito alegado).

Nesse sentido, encontra-se presente o *fumus boni juris*, conforme demonstrado ao longo do item 2 do presente relatório, e o *periculum in mora*, tendo em vista que a demora na apreciação do caso enseja a abertura de licitação eivada de irregularidades capazes de gerar prejuízos para o erário municipal e contratação ilegal, além de comprometimento na competitividade e vantajosidade do certame, uma vez que o edital, o termo de referência e seus anexos não atendem aos dispositivos da Lei n.º 14.133/21, bem como ao art. 48, I e §3º, da Lei Complementar n.º 123/06.

Caso venha a ocorrer a rodada de lances e o julgamento das propostas quando da concessão da cautelar, de forma excepcional, para afastar os riscos de desabastecimento de materiais médico hospitalares na rede municipal de saúde de Alagoinha do Piauí/PI, havendo demonstração de que os preços que vierem a ser ofertados pelos licitantes nos referidos Pregões Eletrônicos estejam compatíveis com os de mercado, a Prefeitura Municipal de Alagoinha/PI poderá solicitar a esta Corte de Contas autorização para prosseguir com a contratação apenas em quantidades suficientes para manter em funcionamento as políticas públicas de saúde, até que este Tribunal de Contas aprecie o mérito da presente Representação e em prazo suficiente para a conclusão de um novo procedimento licitatório sem os vícios aqui identificados, de modo a afastar o risco de sobrepreço da contração e de danos ao erário.

Ressalta-se que essa opção de continuidade da licitação apenas em quantidade suficiente e prazo necessário para evitar o desabastecimento de insumos hospitalares Prefeitura Municipal de Alagoinha do Piauí/PI dependerá de anuência do(s) licitante(s) detentor(es) da(s) melhor(es) proposta(s), tendo em vista que eventuais preços ofertados no certame podem ter considerado a expectativa de fornecimento de todas as quantidades previstas na licitação, considerando, ainda, o disposto no art. 107 da Lei n.º 14.133/21.

Por fim, registra-se que, caso os licitantes vencedores não aceitem realizar o fornecimento em quantidade menor do que a inicialmente prevista no Pregão Eletrônico n° 016/2024 há a possibilidade de o ente licitante realizar as contratações porventura necessárias de forma direta, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21, até a conclusão de um novo procedimento licitatório sem os vícios identificados.

# DAS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando os atos, fatos e responsabilidades apurados, requer-se:

Preliminarmente:

1. A admissão e subsequente processamento do presente feito como Representação (art. 235, inciso VI, Regimento Interno – Resolução TCE-PI n° 013/2011);
2. Como medida de prudência, pelo risco de prejuízo financeiro para a administração, nos termos da Lei Orgânica do TCE-PI (art. 86 e seguintes da Lei Estadual n.º 5.888/2009) e do Regimento Interno desta Corte de Contas (notadamente arts. 246, III, c/c art. 449 e seguintes da Resolução TCE-PI n.º 13/11), **CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR *INAUDITA ALTERA PARS*** para **SUSPENDER de IMEDIATO o andamento do Pregão Eletrônico n.º 016/2024** (LW-003294/24), com **sessão** **abertura realizada em 29/04/2024**, às 08:00h e **valor previsto de R$ 858.510,00**, da Prefeitura Municipal de Alagoinha do Piauí/PI, destinado à “REGISTRO DE PREÇOS PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE MATERIAIS HOSPITALARES PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHA DO PIAUÍ-PI, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS CONSTANTES NO TERMO DE REFERÊNCIA E EDITAL”;
3. Caso venha a ocorrer a rodada de lances e o julgamento das propostas quando da concessão da cautelar, de forma excepcional e apenas se houver necessidade, para afastar os riscos de desabastecimento de medicamentos e materiais hospitalares na rede municipal de saúde, e caso a Prefeitura Municipal de Alagoinha do Piauí/PI demonstre que os preços que vierem a serem ofertados pelos licitantes no Pregão Eletrônico n.º 016/2024 estejam compatíveis com os de mercado e que os licitantes vencedores aceitem realizar o fornecimento em quantidade menor do que a inicialmente prevista nestes Pregões, que seja AUTORIZADO o prosseguimento da contratação apenas em quantidades suficientes para manter em funcionamento as políticas públicas de saúde, até que este Tribunal de Contas aprecie o mérito da presente Representação, ressaltando-se a necessidade de realização de novo certame sem os vícios identificados neste relatório.
4. A citação dos responsáveis:
5. **Sr. Jorismar José da Rocha**, Prefeito do Município de Alagoinha do Piauí/PI – ver tópico 3
6. **Sr. Joel Anternor Da Rocha Carvalho,** Servidor responsável pela elaboração do edital do Pregão Eletrônico n.º 016/2024– ver tópico 3;
7. **Sra. Rosa Maria da Rocha Santos**, Servidora responsável pela elaboração do edital e TR do Pregão Eletrônico n.º 016/2024– ver tópico 3;

e. A **citação** da **P.M. de Alagoinha do Piauí/PI** para implementação das medidas eventualmente referendadas por decisão monocrática ou colegiada;

f. Ao fim, quando do julgamento do processo, requer que esta Corte de Contas ratifique o posicionamento quanto às irregularidades identificadas no item 2 do presente relatório e DETERMINE aos responsáveis:

f.1) ANULEM o instrumento convocatório do Pregão Eletrônico n.º 016/2024 da P. M. de Alagoinha do Piauí/PI, para que haja adequação dos preços estimados da licitação, com o aperfeiçoamento da pesquisa de preços e afastamento do sobrepreços, diversificando as fontes de pesquisa (tais como: preço fixado por órgão oficial competente; preços constantes em Atas de Registro de Preços - ARP; preços para o mesmo objeto com contrato vigente no órgão promotor da licitação; pesquisa no comércio da região; pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços; pesquisa no Portal de Compras Governamentais; revista especializada; pesquisa com os fornecedores), em obediência ao princípio da economicidade, do art. 70 da Constituição Federal e art. 23 da Lei n.º 14.133/21;

f.2) nos termos de referência e editais de licitações que vierem a realizar, PROCEDAM à descrição do objeto contendo as características essenciais dos itens que serão contratados, com vista a dar cumprimento ao art. 18, II da Lei nº 14.133/21;

f.3) ESTABELEÇAM, nos editais de licitações que vierem a realizar, critério de julgamento considerando a divisibilidade do objeto por item, com vistas ao cumprimento do princípio da economicidade - arts. 40, V, “b”, c/c 82, § 1º, da Lei n.º 14.133/21 e súmula nº 247 do TCU;

f.4) APRESENTEM justificativas nos processos licitatórios em caso impossibilidade de escolha do critério de julgamento por item nas licitações para aquisição de bens e serviços divisíveis, demonstrando a inviabilidade técnica ou econômica de se promover a adjudicação por item, devendo ser apresentadas as evidências que deram suporte à escolha do critério;

f.5) Nas licitações por lote para registro de preços, mediante adjudicação por menor preço global do lote, FAÇAM CONSTAR no edital vedação a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço;

f.6) ESTABELEÇAM, nos editais de licitações que vierem a realizar, sempre que houver itens de objeto da mesma natureza, a reserva de cotas de valores de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), ou, estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação exclusiva de ME e EPP, com vistas ao cumprimento do art. 48, inciso I e III, da Lei Complementar n.º 123/2016;

f.7) APRESENTEM justificativas nos processos licitatórios em caso impossibilidade de aplicação do art. 48, inciso I e III, da Lei Complementar n.º 123/2016, limitando-se, contudo, a afastar a incidência do tratamento diferenciado às ME/EPPs nas hipóteses do art. 49 da mesma lei.

f.8) SUPRIMIR do Pregão Eletrônico n° 016/2024 a exigência de garantia adicional de proposta do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta em razão da contrariedade às disposições do art. 59, §5º, da Lei nº 14.133/21, uma vez que a licitação não é para obras ou serviços de engenharia.

No mais, considerando o presente processo em condições de ser submetido à apreciação superior, esta unidade técnica coloca-se à disposição do Relator para os demais esclarecimentos que se fizerem necessários.:

Teresina, 26 de abril de 2024.

|  |  |
| --- | --- |
| (*assinado digitalmente*)  Auricélia Caroline de Carvalho Cardoso  Auditora de Controle Externo  Chefe da I Divisão Técnica da DFCONTRATOS | (*assinado digitalmente*)  Elbert Silva Luz Alvarenga  Auditor de Controle Externo  Diretor da DFCONTRATOS |

Equipe de fiscalização:

|  |
| --- |
|  |
| (*assinado digitalmente*)  Gílian Daniel de Oliveira  Auditora de Controle Externo  Mat. 97.859-0  (*assinado digitalmente*) |

**ANEXOS**

**Edital/Termo de Referência do Pregão Eletrônico n.º 016/2024**

**Pesquisa – Painel de Preços TCE/PI**