

REPRESENTAÇÃO DA SECRETARIA

DE CONTROLE EXTERNO (COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)

(TC/006615/2024)

Unidade(s) Jurisdicionada(s): P. M. de Várzea Grande /PI

Exercício: 2024

REPRESENTAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| TC/006615/2024 | | | | | | |
| **Relator** | WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA LEAL ALVARENGA | | | | | |
| **Procurador** | LEANDRO MACIEL DO NASCIMENTO | | | | | |
| Informações sobre as irregularidades apuradas | | | | | | |
| Exercício(s) de referência(s) | | | 2024 | | | |
| Unidade(s) prestadora(s) de contas | | | P. M. Várzea Grande/PI | | | |
| Volume de Recursos Fiscalizados | | | R$ 1.772.683,73 (um milhão setecentos e setenta e dois reais, seiscentos e oitenta e três reais e dezessete centavos) | | | |
| Gestor ou administrador | | Unidade orçamentária | | Cargo | | |
| Robert Eudes Nunes de Sousa Segundo | | Prefeitura Municipal | | Prefeito do Município de Várzea Grande/PI | | |
| Outros responsáveis Lotação | | | | **Cargo** | | | |
| Miriam de Jesus Santos | | |  | | Equipe de Planejamento da Prefeitura de Várzea Grande/PI | |
| Robert Eudes Nunes de Sousa | | |  | | Secretário municipal de Administração e Finanças | |
| 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. | | | | | | |

SUMÁRIO

[1. INTRODUÇÃO 4](#_Toc167876512)

[1.1. Do cabimento e da legitimidade para propor Representação 4](#_Toc167876513)

[1.2. Do atendimento aos requisitos de instauração 4](#_Toc167876514)

[2. DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS 4](#_Toc167876515)

[2.1. 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. 5](#_Toc167876516)

[2.2. Falha na elaboração dos estudos técnicos preliminares. Ausência de justificativa para inclusão de itens não relacionados aos serviços de locação de estruturas. 8](#_Toc167876517)

[2.3. Indicativo de sobrepreço de no mínimo R$ 79.428,76 no Pregão Eletrônico nº 005/2024. Possível falha na pesquisa de preços da licitação. 11](#_Toc167876518)

[2.4. Previsão indevida de vigência máxima decenal. Não caracterização da contratação como serviços/fornecimentos contínuos. 14](#_Toc167876519)

[2.5. Da exigência indevida de certidão de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia para itens que não são caracterizados como obra/serviço de engenharia. 15](#_Toc167876520)

[3. CONCLUSÃO 17](#_Toc167876521)

[4. DA MEDIDA CAUTELAR 18](#_Toc167876522)

[5. DAS PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO 19](#_Toc167876523)

[**APÊNDICE – LISTA DE DOCUMENTOS REFERIDOS NA REPRESENTAÇÃO** 22](#_Toc167876524)

# 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 Várzea Grande/PI** publicou, em 08.05.2024, o aviso referente ao **Pregão Eletrônico nº 005/2024**, cujo objeto é a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS PARA EVENTOS, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE - PI.”, com valor estimado de **R$ 1.772.683,73** e data de abertura prevista para o **dia 03/06/2024**, às 10h00.

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

## 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 Eletrônico nº 020/2024 (peça 03) 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, as falhas identificadas:

Tabela 1: Problemas na descrição dos itens no PE nº 005/2024.

| **PROCEDIMENTO LICITATÓRIO** | **DESCRIÇÃO – TERMO DE REFERÊNCIA** | **PROBLEMAS NA DESCRIÇÃO DO OBJETO** |
| --- | --- | --- |
| Pregão Eletrônico nº 005/2024 | PROJETOR DE IMAGENS, COM EXCELENTES DEFINIÇÕES EAMPLO ALCANCE DE VISUALIZAÇÃO. | Não há indicativo mínimo das características do projetor que se pretende locar, o que prejudica a oferta de proposta para o item. |
| BARRACA DE ALGODÃO DOCE. TAMANHO MÍNIMO DO PALITO30 CM | Muito embora haja a inclusão do termo “barraca”, pela análise da quantidade que se pretende adquirir no item (2.000 unidades) e do valor estimado de R$5,75, verifica-se que não se trata da locação da estrutura de uma barraca para oferta de algodões doces, e sim da aquisição de item alimentação. |
| BARRACA DE SORVETE. PESO MÍNIMO 120G | Muito embora haja a inclusão do termo “barraca”, pela análise da quantidade que se pretende adquirir (3.000 unidades) no item e do valor estimado de R$5,75, verifica-se que não se trata da locação da estrutura de uma barraca para oferta de algodões doces, e sim da aquisição de alimentação. Não há indicação da forma em que o produto será servido (em copo plástico ou casquinha). |
| APRESENTAÇÃO COM PALHAÇOS ANIMADORES | Não há indicação de quantas horas deve ser a apresentação, dificultando a precificação do serviço. Também não há indicativo mínimo dos requisitos técnicos do profissional que se pretende contratar. Ressalta-se que a Lei nº 6.533/78 dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artistas e de técnico em Espetáculos de Diversões, de modo que deveria servir de parâmetro para a fixação de pré-requisitos do profissional a ser contratado. |
| DECORAÇÃO BÁSICA - SERVIÇOS DE DECORAÇÃO A SEREMREALIZADOS EM ESPAÇOS PÚBLICOS OU PRIVADOS ALUGADOSOU CEDIDOS PARA A REALIZAÇÃO DE EVENTOS OU FESTASPARA 100 PESSOAS, UTILIZANDO QUANTIDADES E CORES DEACORDO COM O EVENTO E DEMANDA DA CONTRATANTE | Sem indicação mínima dos itens e requisitos da decoração pretendida (material e artigos de decoração que serão utilizados, tipo de iluminação, ornamentação etc.), não é possível precificar os serviços, tampouco verificar, na fase de execução contratual, se o serviço foi prestado de forma satisfatória. |
| DECORAÇÃO NORMAL - SERVIÇOS DE DECORAÇÃO A SEREMREALIZADOS EM ESPAÇOS PÚBLICOS OU PRIVADOS ALUGADOSOU CEDIDOS PARA A REALIZAÇÃO DE EVENTOS OU FESTASPARA 200 PESSOAS, UTILIZANDO QUANTIDADES E CORES DEACORDO COM O EVENTO E DEMANDA DA CONTRATANTE | Sem indicação mínima dos itens e requisitos da decoração pretendida (material e artigos de decoração que serão utilizados, tipo de iluminação, ornamentação etc.), não é possível precificar os serviços, tampouco verificar, na fase de execução contratual, se o serviço foi prestado de forma satisfatória. |

Portanto, 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. No caso em análise, as especificações dos itens do Pregão Eletrônico nº 005/2024 referidas de forma exemplificativa na tabela acima são insuficientes para elaboração da proposta do licitante, bem como prejudicará o recebimento do objeto pela administração, sendo necessário a retificação do Termo de Referência para a correta identificação dos objetos licitados.

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 Municipal de Várzea Grande no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 005/2024, 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.

Por fim, ressalta-se que a descrição insuficiente ou deficitária no Termo de Referência traz os seguintes riscos ao procedimento licitatório:

1. Interpretações Equivocadas e Propostas Inadequadas: Uma definição imprecisa do objeto pode levar à interpretação equivocada por parte dos potenciais fornecedores sobre o que realmente se deseja contratar. Isso resulta em propostas que podem não atender completamente às necessidades do órgão, podendo culminar na contratação de soluções ineficazes ou mesmo no fracasso da licitação (Acórdão 707/2014-TCU-Plenário; Quadro 138 - Riscos relacionados).
2. Restrição ao Caráter Competitivo do Certame e Direcionamento da Contratação: A inserção de detalhamentos excessivos ou a falta deles pode inadvertidamente restringir a disputa apenas a certos fornecedores ou tornar o processo de licitação direcionado a um específico participante. Isso fere o princípio da isonomia e da competitividade (Acórdão 1656/2015-TCU-Plenário).

Desse modo, diante da irregularidade identificada nas especificações dos itens do Pregão Eletrônico nº 005/2024, faz-se necessária a revisão da descrição dos itens Termo de Referência para afastar os riscos apontados acima.

## Falha na elaboração dos estudos técnicos preliminares. Ausência de justificativa para inclusão de itens não relacionados aos serviços de locação de estruturas.

No caso em análise, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande lançou o edital do Pregão Eletrônico nº 005/2024 com o objetivo de contratar empresa para prestação de serviços de locação de estruturas para eventos para atendimento de demandas próprias.

Conforme Estudo Técnico Preliminar anexado no sistema Licitações Web (peça 04), houve a descrição da necessidade da contratação e da descrição da solução da seguinte forma:

DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

A Prefeitura Municipal de Várzea Grande enfrenta um grande desafio em relação à realização de eventos públicos, devido à falta de estruturas adequadas e eficientes para a execução dessas atividades. A ausência de pessoal técnico especializado, estruturas e equipamentos necessários tem impossibilitado a administração pública de promover eventos de qualidade para a população.

Essa carência de recursos internos impede que a Prefeitura atenda às demandas da comunidade e promova eventos que possam fortalecer a cultura local, gerar renda e promover o turismo na região. A contratação para a locação de estruturas de eventos se faz necessária para suprir essa lacuna e viabilizar a realização de atividades que beneficiem a população de Várzea Grande.

É fundamental que sejam disponibilizadas estruturas de qualidade, adequadas e seguras para garantir o sucesso dos eventos públicos, bem como assegurar a segurança e o conforto dos participantes. A contratação de serviços especializados para locação de estruturas de eventos é essencial para que a Prefeitura possa cumprir seu papel de promover o desenvolvimento local e proporcionar momentos de lazer e entretenimento para os cidadãos.

Portanto, a contratação para a locação de estruturas de eventos se mostra imprescindível para que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande possa realizar suas atividades de forma eficiente, atendendo aos interesses públicos e contribuindo para o bem-estar da comunidade.

(...)

DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA COMO UM TODO

A escolha da contratação de uma **empresa especializada em locação de estruturas de eventos** para a Prefeitura Municipal de Várzea Grande se mostra como a opção mais viável e eficiente para resolver o problema enfrentado pelo Município.

(...)

Ao optar pela contratação de uma empresa especializada em locação de estruturas de eventos, a Prefeitura terá acesso a profissionais capacitados e equipamentos de alta qualidade, garantindo a realização de eventos públicos de forma eficaz e segura. A empresa contratada estará apta a fornecer todo o suporte necessário, desde a montagem das estruturas até o acompanhamento durante a realização do evento, assegurando que tudo ocorra conforme o planejado.

Em seguida, houve o estabelecimento dos requisitos da contratação e das contratações correlatas, senão vejamos:

REQUISITOS DA FUTURA CONTRATAÇÃO

1. Locação de estruturas de eventos completas, incluindo palco, iluminação, som e estrutura de cobertura.

2. Disponibilidade de equipe técnica especializada para montagem, operação e desmontagem das estruturas.

3. Garantia de segurança e qualidade das estruturas, atendendo às normas e regulamentações vigentes.

4. Capacidade de atender a demanda de diferentes tipos de eventos públicos, como shows, festivais e cerimônias.

5. Flexibilidade na disponibilidade das estruturas, considerando horários e locais variados para realização dos eventos.

6. Garantia de eficiência e rapidez na montagem das estruturas, visando otimizar o tempo de preparação dos eventos.

7. Contratação de seguro de responsabilidade civil para cobrir eventuais danos materiais ou pessoais decorrentes da utilização das estruturas.

CONTRATAÇÕES CORRELATAS

Não há necessidade de contratações correlatas ou interdependentes para a locação de estruturas de eventos pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande. **A solução escolhida não requer nenhuma outra contratação prévia para ser implementada.**

Possíveis contratações necessárias para a realização dos eventos públicos podem **incluir serviços de segurança, limpeza e fornecimento de alimentos e bebidas, mas essas não são interdependentes da locação das estruturas**. (grifo nosso)

No entanto, ao se analisar o tópico QUANTIDADE E VALORES do ETP, verifica-se uma incongruência entre os itens ali descritos e os demais tópicos dos estudos.

É que constam vários itens que não possuem relação com a contratação de serviço de locação de estruturas indicada no ETP, sem justificativa para tanto, a exemplo da contratação do fornecimento de alimentos (algodão doce, pipoca, sorvete, crepe, mini cachorro-quente), serviço de decoração de eventos, locação de veículos e contratação de artistas (palhaços, personagens vivos), bem como apresentadores e animadores de eventos, conforme imagem a seguir:

Calendário

Descrição gerada automaticamente com confiança média

Diante disso, não se verificou no ETP relacionado ao Pregão Eletrônico nº 005/2024 a justificativa e descrição da necessidade desses outros serviços e fornecimentos incluídos em conjunto com a licitação para contratação de locação de estruturas para eventos, a demonstrar que a inserção desses itens na licitação não observou os pressupostos básicos do planejamento da contratação.

Portanto, para caracterizar a descrição da necessidade da contratação no Estudo Técnico Preliminar (ETP), deve-se seguir as orientações estabelecidas no art. 18, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021. Conforme esta norma, a descrição da necessidade da contratação exige a "identificação e caracterização do problema a ser resolvido".

Assim, tal item é essencial para justificar a decisão de contratar uma solução ou parte dela, e deve abordar questões relativas à necessidade da Administração de resolver determinados problemas sob a ótica do interesse público, e, no caso do Pregão Eletrônico nº 005/2024, não se verificou a existência dele para os itens correlatos referentes a fornecimento de alimentos, serviço de decoração, locação de veículos e contratação de artistas, apresentadores e animadores de eventos, uma vez que não houve descrição da necessidade para contratação dessa parte do objeto.

## Indicativo de sobrepreço de no mínimo R$ 79.428,76 no Pregão Eletrônico nº 005/2024. Possível falha na pesquisa de preços da licitação.

Após análise dos valores estimado do Pregão Eletrônico nº 005/2024, constatou-se sobrepreço no valor de R$ 79.428,76, havendo, portanto, risco considerável de danos ao erário, a indicar possível falha na fase de planejamento da licitação.

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 005/2024 (selecionados por amostragem), que têm por objeto a contratação de serviço de locação de estrutura para eventos. Para fins de demonstração, foi elaborada a seguinte tabela, que indica o sobrepreço praticado no referido procedimento licitatório:

Tabela 02 – Análise dos preços estimados do Pregão Eletrônico 013/2024:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ITEM** | **DESCRIÇÃO** | **UND** | **QTD** | **PREÇO P.M.** | **PREÇO UNITÁRIO (PP)** | **VALOR TOTAL P.M.** | **VALOR TOTAL (PP)** | **SOBREPREÇO ($)** | **SOBREPREÇO (%)** |
| 22 | BANHEIRO QUIMICO NESSECIDADE ESP | DIAR | 10 | R$ 925,00 | R$ 312,00 | R$ 9.250,00 | R$ 3.120,00 | R$ 6.130,00 | 196% |
| 24 | BANHEIRO QUIMICO PUBLICO INDIVIDUAL | DIAR | 200 | R$ 493,50 | R$ 234,13 | R$ 98.700,00 | R$ 46.826,00 | R$ 51.874,00 | 111% |
| 23 | SANITARIO MÓVEL PNE | DIAR | 40 | R$ 487,50 | R$ 273,60 | R$ 19.500,00 | R$ 10.944,00 | R$ 8.556,00 | 78% |
| 58 | BARRACA CACHORRO-QUENTE | UND | 2.000 | R$ 5,38 | R$ 3,35 | R$ 10.760,00 | R$ 6.700,00 | R$ 4.060,00 | 61% |
| 57 | PIPOCA DOCE/SALGADA | UND | 2.000 | R$ 5,44 | R$ 2,99 | R$ 10.880,00 | R$ 5.980,00 | R$ 4.900,00 | 82% |
| 51 | CAMA ELASTICA | UND | 4 | R$ 1.362,50 | R$ 385,31 | R$ 5.450,00 | R$ 1.541,24 | R$ 3.908,76 | 254% |
|  |  |  |  |  |  | **R$ 154.540,00** | **R$ 75.111,24** | R$ 79.428,76 | 106% |

Percebe-se, da tabela acima, que nos 6 itens selecionados como amostra do Pregão Eletrônico nº 005/2024, há sobrepreços consideráveis, inclusive acima de 200% dos preços praticados no mercado, alcançando um valor de **sobrepreço** de R$ 79.428,76, considerando somente os itens selecionados, com descrições muito assemelhadas a da licitação em análise (ver peça 05 – pesquisa Painel de Preços).

É importante ressaltar que o Pregão Eletrônico nº 005/2024 possui 73 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.

Além disso, dada a especificidade do objeto, verificou-se indícios de sobrepreços no valor estimado de outros itens em comparação a licitação/contratação de outros entes, conforme imagens a seguir:

Texto

Descrição gerada automaticamente com confiança média

Interface gráfica do usuário, Texto, Aplicativo

Descrição gerada automaticamente

Interface gráfica do usuário, Aplicativo, Word

Descrição gerada automaticamente

Interface gráfica do usuário, Texto, Aplicativo, Email

Descrição gerada automaticamente

Nesse sentido, é válido destacar posicionamento recente do TCU acerca das referências para identificação de sobrepreço em licitações, qual seja:

Acórdão 823/2024 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

Contrato Administrativo. Superfaturamento. Preço. Referência. Licitação. Preço unitário. Sobrepreço.

**Valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como referência para fins de apuração de eventual sobrepreço ou superfaturamento.** A Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, § 1º, inciso II, no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia).

Por fim, cumpre destacar que a pesquisa de preços produzida de forma inconsistente, insuficiente ou com valores distorcidos pode levar a contratações prejudiciais à Administração Pública, sendo essa, na maioria dos casos, a causa do sobrepreço. 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, indicando que houve falhas graves na fase de planejamento da licitação no que tange à pesquisa de preços para subsidiar o valor estimado da contratação, de modo que se faz necessária a revisão dos preços estimados dos itens Termo de Referência para afastar os riscos de dano ao erário.

## Previsão indevida de vigência máxima decenal. Não caracterização da contratação como serviços/fornecimentos contínuos.

Inicialmente, ao analisar o TR do Pregão Eletrônico nº 005/2024, verifica-se na cláusula 12.1, que trata da VIGÊNCIA CONTRATUAL, o estabelecimento da seguinte regra: “O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses contados do início da vigência que consta descrita no instrumento contratual, **prorrogável por até 10 anos**, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei n° 14.133, de 2021”.

Além disso, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande, no item 12.1.1 do TR, estabeleceu que “**O objeto do presente termo de referência é enquadrado como contínuo**, sendo a vigência plurianual mais vantajosa conforme descrito em Estudo Técnico Preliminar”.

Ocorre que analisando o objeto contratual, não é factível caracterizar que os serviços/fornecimentos que se pretende contratar, como a locação de estrutura para a realização de eventos, prestação de serviços de decoração, contratação de serviços de apoio a eventos e aquisição de itens de alimentação para fornecimento em eventos possa ser caracterizado com serviço/fornecimento contínuo, ainda mais considerando o conceito estabelecido no art. 6º, XV da Lei nº 14.133/21, qual seja “serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas”.

Com isso, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande violou as disposições do art. 107 c/c art. 6º, XV da Lei nº 14.133/21 ao estabelecer no edital do Pregão Eletrônico nº 005/2024 a possibilidade de prorrogação da contratação por até 10 anos, de modo que tal cláusula deve ser excluída do TR do instrumento convocatório.

## Da exigência indevida de certidão de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia para itens que não são caracterizados como obra/serviço de engenharia.

Durante a fase de habilitação, onde é feita a análise dos requisitos legais para licitar, pela Administração, busca-se, sobretudo, vislumbrar nos licitantes a qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira e a regularidade fiscal.

Ensina Hely Lopes Meirelles (2009) que a qualificação técnica “é o conjunto de requisitos profissionais que o licitante apresenta para executar o objeto da licitação. Essa capacidade pode ser genérica, específica e operativa, e sob todos esses aspectos pode ser examinada pela Administração, na habilitação para licitar, desde que pedido no edital a sua comprovação."

Portanto, ao exigir dos licitantes o preenchimento de alguns requisitos, já previstos na lei que regulamenta as licitações e contratos públicos, em respeito ao princípio da legalidade, o Poder Público está perquirindo daqueles que lhe fornecerão produtos e serviços uma capacidade profissional mínima para executar o objeto de uma licitação.

Nesse sentido, é que a Nova Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 67, I a VI, delineia a documentação necessária à comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional por partes dos licitantes. Senão veja-se:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Percebe-se do texto legal acima que o rol de documentos a serem exigidos dos licitantes é taxativo, o que é evidenciado pela expressão “será restrita” do *caput* do artigo, com o objetivo de se evitar que a Administração Pública crie restrições indevidas e arbitrárias aos licitantes.

No caso em tela, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande, no edital que rege o Pregão Eletrônico n.º 005/2024, exige dos licitantes a apresentação de Certidão expedida no CREA, nos termos do item 11.20.4.4 do edital.

Texto

Descrição gerada automaticamente

Ocorre que conforme apontado nos tópicos anteriores, em que pese a licitação ser destinada a contratar empresa para prestação de serviços de locação de estruturas para eventos, houve a inclusão de diversos itens que não possuem relação com serviços de engenharia, sendo indevida a exigência de apresentação de certidão de registro no CREA para tais itens.

Portanto, considerando que o item 11.20.4.4 do edital se aplica ao objeto como um todo e que não houve ressalvas para itens não relacionados a atividade de engenharia, a mencionada exigência contida no edital do Pregão Eletrônico n.º 005/2024 constitui ilegalidade, uma vez que restringe a competitividade do certame.

# CONCLUSÃO

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

1. Sr. Robert Eudes Nunes de Sousa Segundo – Prefeito de Várzea Grande/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, atrai 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. Sra. Miriam de Jesus Santos – Equipe de Planejamento da Prefeitura de Várzea Grande/PI ao subscrever o ETP, atraiu para si a responsabilidade pelas irregularidades contidas no planejamento da contratação, como descrição falha do objeto, falha na elaboração do ETP e na pesquisa de preços;
3. Sr. Robert Eudes Nunes de Sousa - Secretária Municipal de Administração e Finanças: ao subscrever o edital e o Termo de Referência, atraiu para si a responsabilidade pelas irregularidades ali contidas, especialmente o sobrepreço, cláusula restritiva de competitividade e de previsão indevida de vigência máxima decenal.

# 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° 005/2024 destinado à “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS PARA EVENTOS, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE - PI”, com sessão de abertura realizada no dia 03.06.2024, até a adequação do ETP, das especificação do objeto, dos preços estimados da licitação e da retirada de cláusulas ilegais do edital.

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 ETP, o termo de referência e o edital não atendem aos dispositivos da Lei n.º 14.133/21.

# 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 005/2024** (LW-003898/24), com **sessão** **abertura marcada para 03/06/2024**, às 10h e **valor previsto de R$ 1.772.683,73**, da Prefeitura Municipal de Várzea Grande/PI, destinado à “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS PARA EVENTOS, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE - PI”;
3. A citação dos responsáveis:
4. **Sr.** **Robert Eudes Nunes de Sousa Segundo**, Prefeito do Município de Várzea Grande/PI – ver tópico 3
5. **Sr. Maurício Macedo De Moura,** Servidor responsável pela elaboração do ETP do Pregão Eletrônico n.º 0005/2024– ver tópico 3;
6. **c) Sr. Robert Eudes Nunes de Sousa**, Servidor responsável pela elaboração do edital e TR do Pregão Eletrônico n.º 005/2024– ver tópico 3;

e. A **citação** da **P.M. de Várzea Grande/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) 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.2) APERFEIÇOEM a elaboração dos estudos técnicos preliminares das contratações para que todas as necessidades públicas a serem atendidas estejam justificadas, devendo seguir as orientações estabelecidas no art. 18, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021;

f.3) ANULEM, de forma imediata, o instrumento convocatório do Pregão Eletrônico n.º 005/2024 da P. M. de Várzea Grande/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.4) EXCLUIR do TR do edital do Pregão Eletrônico nº 005/2024 a possibilidade de prorrogação da contratação por até 10 anos em razão da não caracterização de contratação de serviços e fornecimentos contínuos;

f.5) LIMITAR a exigência de apresentação de certidão de registro no CREA no edital do Pregão Eletrônico nº 005/2024 apenas aos itens relacionados a atividade de engenharia.

É oportuno ressalvar que as proposições acima indicadas sem prazo definido para o seu cumprimento devem ser adotadas em todas as licitações que vierem a ser realizadas pela unidade gestora, não demandando o acompanhamento da prática de atos específicos por este Tribunal, tal como ocorre nas determinações de abstenção da prática de certos atos.

Assim, é inaplicável na espécie o disposto no art. 259, § 3º, do RITCE-PI, por ser desnecessário o estabelecimento de prazo para cumprimento da decisão. Não obstante, a observância da autoridade do julgado desta Corte de Contas pode ser objeto de fiscalizações futuras desta unidade técnica, no desempenho de suas funções ordinárias de controle, ocasião na qual os gestores podem vir a ser responsabilizados pelo seu descumprimento (art. 365).

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, 29 de maio 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 |

## **APÊNDICE – LISTA DE DOCUMENTOS REFERIDOS NA REPRESENTAÇÃO**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **LISTA DE DOCUMENTOS** | | |
| **ITEM** | **DESCRIÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA** | **PEÇA** |
| 2.1. | Edital e TR do Pregão Eletrônico n.º 005/2024 | 03 |
| 2.2 | Edital e TR do Pregão Eletrônico n.º 005/2024  ETP do Pregão Eletrônico n.º 005/2024 | 03  04 |
| 2.3 | Pesquisa de Preços dos Pregões Eletrônicos n.º 0005/2024 | 05 |
| 2.4 | Edital e TR do Pregão Eletrônico n.º 005/2024 | 03 |
| 2.5 | Edital e TR do Pregão Eletrônico n.º 005/2024 | 03 |