

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

**REPRESENTAÇÃO COM
PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 16 DO RITCE)**

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Procurador que esta subscreve, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/1995, vem apresentar **REPRESENTAÇÃO** a esta e. Corte de Contas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

1. Dos Fatos

A presente Representação fundamenta-se em análise realizada no Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA¹, do tipo “**maior desconto percentual sobre tabela/catálogo do fabricante de peças originais genuínas de reposição de primeira linha**”, cujo objeto consiste no **Registro de Preços** para futura aquisição de peças em geral e demais materiais e manutenção de veículos, originais, genuínos ou legítimos, todos de primeira linha, destinado ao pleno funcionamento dos veículos pertencentes ou vinculados da frota da Secretaria Municipal de Saúde-SESA”, da Prefeitura Municipal de Morada Nova.

O valor global estimado é de R\$ 780.000,00. A sessão está prevista para ocorrer no dia 10/11/2022, às 08:00h.

Após análise do processo administrativo, em síntese, verificou-se a existência das seguintes irregularidades: **i) inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços; ii) ausência de comprovação da vantajosidade do modelo licitado, dada a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços.**

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa da regular aplicação do erário municipal, este Órgão Ministerial vem requerer a este Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas pertinentes para apuração desses indícios de irregularidades.

¹ Disponível em: <<https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/204261/licit/150895>>. Acesso em: 04/11/2022.

2. Fundamentação

2.1. Inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços

Conforme relatado, o Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA da Prefeitura Municipal de Morada Nova adota a formação de Registro de Preços.

No entanto, conforme dispõe o art. 9º do Decreto Federal nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços:

“Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nºs 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2022, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.”

Ocorre que, embora o edital do Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA mencione a adoção do critério “maior desconto percentual sobre tabela/catálogo do fabricante de peças originais genuínas de reposição de primeira linha”, não há preços a serem registrados, tampouco quantitativo de itens a serem adquiridos, dado que o edital² apenas aduz a escolha do maior percentual de desconto sobre a despesa estimada (R\$ 780.000,00) pela Administração para a manutenção dos veículos pertencentes à Secretaria de Saúde de Morada Nova, sem apresentar orçamento detalhado por itens historicamente utilizados ou tabela de referência que fundamente a aplicação do art. 9º, §1º do Decreto nº 7.892/2013.

Conforme se observa, verifica-se que no edital em questão **inexiste tabela de preços praticados no mercado que viabilize a adoção do critério de julgamento “maior percentual de desconto”,** mas apenas um montante financeiro que, em tese, será suficiente para manutenção dos veículos da Secretaria de Saúde do município pelo período de 12 meses, **impossibilitando a utilização do §1º do art. 9º do Decreto 7.892/2013 para respaldar o sistema de registro de preços.**

Compulsando a documentação disponibilizada, verifica-se que não há memória de cálculo que respalde o valor estimado para a manutenção dos veículos da Secretaria de Saúde do município. Ademais, observa-se que não há pesquisa de preços e a estimativa das quantidades por item, definindo previamente referenciais de preços do

² 5.3.6. Na análise das propostas de preços o Pregoeiro observará o preço global por lote, expresso em reais. Assim, as propostas deverão apresentar o valor global por lote.

conjunto de peças e acessórios historicamente mais utilizados (óleo, filtros, velas, baterias, correia dentada, entre outros), de forma a subsidiar a aprovação dos orçamentos e dar aos responsáveis parâmetros seguros de aceitabilidade de preços.

Com efeito, observa-se que, embora o Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA tenha adotado o Registro de Preços, não foram apresentados os elementos necessários à adequação do instrumento à Lei.

Assim, caso a Prefeitura entenda por republicar o aviso de licitação, impõem-se as necessárias alterações do edital, dada a inviabilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços nos termos almejados pelo órgão licitante.

2.2. Ausência de comprovação da vantajosidade do modelo licitado, dada a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços

Examinando a documentação disponibilizada do Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA, verificou-se que inexistem critérios de aceitabilidade de preços para as peças que serão adquiridas, violando o art. 40, X, da Lei nº 8.666/93³.

No ponto, cabe transcrever o item “da forma do fornecimento do objeto” do termo de referência:

“DA FORMA DO FORNECIMENTO DO OBJETO

1. A contratada deverá efetuar o fornecimento de peças, componentes, acessórios e materiais, para a manutenção da frota de veículos dos órgãos as Unidades Administrativas Contratantes, em conformidade com as regras a seguir:

2. Utilizar obrigatoriamente peças genuínas, ou seja, comercializadas exclusivamente pelas Revendedoras Autorizadas das marcas, podendo utilizar também peças originais ou paralelas (1ª linha), desde que aprovadas pelo Contratante.

3. O tipo de peça a ser utilizado em cada manutenção poderá ser definido pela Secretaria, contratante com o devido acompanhamento do setor de fiscalização dos veículos junto ao FORNECEDOR, de acordo com sua política de manutenção, podendo:

a) Utilizar exclusivamente peças genuínas nos reparos de sua frota de veículos, ou aceitar o uso de peças originais, na ausência de genuínas ou quando a utilização destas não for viável financeiramente;

b) Utilizar peças genuínas ou originais, de acordo com a indicação da equipe especializada;

c) Utilizar, extraordinariamente, em caráter de exceção e devidamente justificado, peças paralelas (1ª linha);

d) A autorização para o fornecimento de peças originais e paralelas (1ª linha)

³Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

será feita exclusivamente pelo Contratante/Setor de Compras;

e) **As peças paralelas (1ª linha) deverão ter preços obrigatoriamente inferiores aos das peças originais, que por sua vez, deverão ser obrigatoriamente preços inferiores aos das peças genuínas, após a aplicação do desconto presente na proposta comercial final do FORNECEDOR.**

f) É vedado o uso de peças originais e paralelas (1ª linha) nas manutenções em que seu uso implicar a perda da garantia de fábrica do veículo;

g) As peças substituídas deverão ser obrigatoriamente entregues no ato da conclusão dos serviços ao servidor devidamente designado para retirar o veículo do estabelecimento, exceto baterias, caso o órgão/entidade não os solicite, que deverão receber a correta disposição final por parte do estabelecimento que efetuou a manutenção;

h) Os fins deste, as peças, componentes, acessórios e materiais serão considerados:

Genuínos, conforme ABNT / NBR – 15296 / 2005 e ABNT / NBR 15832/2010, quando destinados a substituir peças, componentes, acessórios e materiais que integram o produto original (veículo produzido na linha de montagem), não conhecidos pelo mesmo processo de fabricação (tecnologia) e apresentem as mesmas especificações técnicas dos itens que substituí. As peças, componentes e materiais genuínos passaram pelo controle de qualidade das montadoras e são revendidos em sua rede de concessionária.

Originais, conforme ABNT / NBR – 15296 / 2005 e ABNT / NBR 15832/2010, quando apresentem as mesmas especificações técnicas e características de qualidade dos itens que integram o produto original (veículo produzido na linha de montagem). As peças, componentes, acessórios e materiais originais são produzidos pelos mesmos fabricantes que fornecem às montadoras, sendo, porém, comercializados por distribuidoras e comerciantes do ramo, com o nome do fabricante.

4. A entrega das peças deverá vir acompanhada da respectiva nota fiscal e declaração de autenticidade e originalidade das mesmas, assinada pelo representante legal ou procurador devidamente documentado. Caso isso não ocorra o pagamento ficará suspenso até a regularização.

5. As empresas vencedoras deverão fornecer catálogo da marca fabricante dos veículos ou na ausência deste fornecedor acesso a um programa que contenha tal catálogo. Essa ferramenta é fundamental para o atendimento eficaz do setor de manutenção dos veículos.

6. As empresas vencedoras deverão fornecer tabela de preços da marca fabricante/concessionária dos veículos juntamente com nota fiscal de origem da aquisição da mesma. Em casos de montadoras que não fornecem tais tabelas, caberá fornecer acesso a um programa que tenha tal tabela;

7. O preço de tabela poderá ser conferido junto às concessionárias pelo setor responsável no momento de empenhamento das peças;

8. A vencedora deverá providenciar no prazo máximo de 02 (dois) dias as tabelas e catálogos para o órgão requisitante, para ser instalado no sistema de controle da PMMN, com treinamento para manuseios das mesmas;

9. A entrega das Tabelas do Fabricante, de peças falsas ou em desconformidade com o original é crime tipificado no inc. V do Art. 96 da Lei 8.666/93, podendo resultar em pena de 03 (três) a 06 (seis) anos de detenção e multa.

10. Atualizar edições/versões dos CDs e/ou softwares sempre quando lançados no mercado, mediante formalização junto à PMMN, sem ônus à contratante.”

Conforme relatado, a despesa foi estimada para a manutenção dos veículos pertencentes à Secretaria de Saúde do município, conforme item 2.1 da presente Representação, desacompanhada do devido **orçamento detalhado por item**.

Assim, verifica-se que o critério de julgamento adotado (**maior percentual de desconto sobre a despesa estimada pela Administração para a manutenção dos veículos pertencentes à Secretaria de Saúde de Morada Nova**), sem parâmetros seguros de aceitabilidade, não assegura a seleção da proposta mais vantajosa para administração, **uma vez que os preços das peças podem não refletir o real valor praticado no mercado**.

No caso, como não há previsão editalícia dispondo que a proposta incidirá sobre determinada tabela de referência, presume-se que o referido desconto percentual será aplicado de forma linear sobre o valor da nota fiscal.

No mesmo sentido, o termo de referência confirma que o critério de julgamento adotado não foi o de desconto sobre qualquer tabela de referência, dado que: i) não há menção a tabela de referência específica sobre a qual incidirá o desconto da proposta; ii) só há menção genérica a tabela de referência após a consagração da proposta vencedora.

Dessa forma, seria possível que a licitante oferecesse descontos agressivos sobre a despesa estimada pela Administração e, por outro lado, majorasse os preços das peças que serão adquiridas durante a execução contratual.

Cabe destacar que o item “3, E”⁴, desacompanhado de preço de referência para as peças, é um critério de aceitabilidade manifestadamente insuficiente, dado que, em tese, poderia ser aprovado no referido critério o fornecimento de uma peça paralela por um valor irrisoriamente inferior ao preço de tabela de uma peça genuína.

Ademais, **não há comprovação de que a administração tenha realizado pesquisa por item historicamente utilizado, definindo previamente referenciais de preços do conjunto de peças e acessórios mais utilizados (óleo, filtros, velas, baterias, correia dentada, entre outros), de forma a subsidiar a aprovação dos orçamentos e dar aos responsáveis parâmetros seguros de aceitabilidade.**

Ora, se o edital apenas aduz a escolha do maior percentual de desconto sobre a despesa estimada pela Administração para a manutenção dos veículos pertencentes à Secretaria de Saúde do município, torna-se ainda mais importante a definição de critérios rígidos de aceitabilidade das peças, dado que os preços podem não refletir o real valor praticado no mercado.

Assim, verifica-se que os moldes da presente contratação tornam a administração substancialmente vulnerável, apresentando risco de dano ao erário municipal, uma vez que a empresa vencedora do certame poderá auferir ganhos excessivos, utilizando-se da majoração dos preços das peças que serão adquiridas.

Diante do exposto, caso a Prefeitura entenda por republicar o aviso de licitação, **impõem-se as necessárias alterações do edital**, compatibilizando o Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA aos princípios norteadores da licitação pública, notadamente a

⁴As peças paralelas (1ª linha) deverão ter preços obrigatoriamente inferiores aos das peças originais, que por sua vez, deverão ser obrigatoriamente preços inferiores aos das peças genuínas, após a aplicação do desconto presente na proposta comercial final do FORNECEDOR.

seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem como justificando **economicamente** a vantajosidade da adoção do modelo de gerenciamento de frota.

3. Da necessidade de concessão de medida cautelar

Em face de tudo o que foi explanado, no caso em epígrafe, resta demonstrada a presença dos requisitos autorizativos da concessão de medida cautelar, quais sejam o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Observa-se a presença da fumaça do bom direito diante das seguintes irregularidades: i) inadequação da utilização do Sistema de Registro de Preços; ii) ausência de comprovação da vantajosidade do modelo licitado, dada a inexistência de critérios de aceitabilidade de preços.

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pelo fato de que a **sessão está prevista para ocorrer no dia 10/11/2022, às 08:00h.**

Importa ressaltar que este Tribunal, em sessão ocorrida em 23/08/2022, homologou, por unanimidade, medida cautelar suspendendo certame promovido pela Prefeitura de Caucaia, nos autos do Processo nº 23759/2022-9 (anexado ao Processo nº 23749/2022-3), corroborando as seguintes irregularidades apontadas pelo MPC:

“35. O Ministério Público junto a este Tribunal (MPC) também argumentou que o Pregão Eletrônico nº 2022.07.25.01 da Prefeitura de Caucaia-CE desrespeitou o Decreto Federal nº 7.892/2013, que regulamenta a licitação destinada ao registro de preços, em especial quanto ao seu art. 9º, a seguir transcrito (...)

36. Nesse aspecto, o certame estaria inadequado às exigências dessa norma, ao não dispor da estimativa das quantidades de itens a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, a contra sensu do que foi apresentado na Justificativa do Edital, transcrita adiante (...)

37. Assim, embora o edital tenha trazido as justificativas em favor do **Registro de Preços, não foram apresentados os elementos necessários à adequação do instrumento à Lei**, como a estimativa de quantidades a serem adquiridas, a quantidade mínima de unidades a serem cotadas e a tabela de preços praticadas no mercado, por exemplo.

38. Eis as considerações do parquet especial sobre o assunto (...)

39. **No item 7.1.1 do Edital consta, realmente, apenas a estimativa do valor global por órgão participantes, sem nenhuma discriminação quanto aos preços a serem registrados por item ou unidade, assim também observo a probabilidade do direito neste ponto.**

40. Por fim, o MPC também levantou a “inexistência de critérios de aceitabilidade para as peças e serviços que serão realizados”, requisito expresso no inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/93, já destacado ao longo anteriormente nesta decisão.

41. No presente caso, o item 8.1 do Termo de Referência afirmou que o orçamento seria baseado em pesquisa de preços realizadas pelo Setor de Compras do Município, “conforme Mapa Comparativo de Preços em anexo aos autos”. **No entanto, a despesa foi estimada por unidades administrativas em valores globais, sem orçamento detalhado por item.**

42. O MPC teceu os seguintes comentários sobre o assunto (...)

43. Neste juízo preliminar, considero pertinente as ponderações do órgão ministerial, tendo em vista que a ausência de quantitativos por item a ser adquirido e de pesquisa prévia de preços de mercado, a fim de elaborar orçamento detalhado, prejudicada a apuração quanto à economicidade dos valores globais estimados e, associado à limitação ao desconto de preço, favorece a hipótese de sobrepreço na contratação. Por esses motivos, também considero presente a probabilidade do direto neste ponto.”

Neste cenário, tendo em vista a necessidade de bom emprego das verbas municipais e as competências fiscalizatórias desta Corte de Contas, o Ministério Público de Contas requer que seja **determinado** à Prefeitura Municipal de Morada Nova que **suspenda**, na fase em que se encontra, o Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal.

4. Conclusão

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente representação, o Ministério Público de Contas requer que:

a) seja a presente Representação recebida, pois ajuizada por legítimo interessado;

b) seja afastada a aplicação, no caso concreto, do art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

c) tendo em vista a urgência na apuração dos fatos, **seja deferida medida cautelar inaudita altera pars**, sendo **determinado** à Sra. Maria Luciana de Almeida Lima (Ordenadora de Despesas) e ao Sr. Paulo Henrique Nunes Nogueira (Pregoeiro) que **suspendam**, na fase em que se encontra, o Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo aos referidos responsáveis para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente Representação, apresentem cópia integral do Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA, bem como do eventual contrato administrativo firmado, assim como os processos de pagamentos porventura existentes;

e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Morada Nova que promovam a **anulação** do Pregão Eletrônico nº 9/2022-SESA, assim como do eventual contrato administrativo derivado do referido procedimento licitatório.



Nestes termos,
Pede deferimento.

Fortaleza, 7 de novembro de 2022.

José Aécio Vasconcelos Filho
Procurador do Ministério Público de Contas