



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



ANÁLISE INICIAL DE REPRESENTAÇÃO

Processo nº: 1066508

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Relator: : CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

Data da Autuação: 21/03/2019

1. DADOS DA REPRESENTAÇÃO

Data do Juízo de Admissibilidade: 21/03/2019

Objeto da Representação:

Processo Administrativo nº 105/2018, Pregão Presencial nº048/2018 do tipo menor preço, objetivando a contratação de empresa para o fornecimento de kit escolar, para os alunos do ensino infantil e fundamental I e II do Município de Conceição dos Ouros/MG.

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: PREFEITURA MUNICIPAL CONCEIÇÃO DOS OUROS

CNPJ: 18.677.609/0001-65

2. FATOS REPRESENTADOS

Introdução:

Trata-se de representação, com pedido de liminar, protocolizada em 19/03/2019, por Fábio Alexandre da Silva, vereador da Câmara Municipal de Conceição dos Ouros, em face do Processo Licitatório nº 105/2018, regido pelo edital do Pregão Presencial nº 048/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Conceição dos Ouros, para a contratação de empresa para o fornecimento de kit escolar para os alunos do ensino infantil e fundamental I e II do Município de Conceição dos Ouros.

A Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se pela autuação dos documentos como representação, às fls. 38 e 39-v.

O conselheiro Presidente, à fl. 40, recebeu a documentação como representação e determinou sua atuação e distribuição.

O Conselheiro Relator determinou a intimação do Sr. Maurício Euclides Viana, Prefeito Municipal de Conceição dos Ouros, e da Sra. Daine de Moraes, Pregoeira Municipal e subscritora do edital, para que, no prazo de quarenta e oito horas, encaminhem cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do certame, bem como para que tomem conhecimento do inteiro teor da representação e apresentem os esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos representados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Após manifestação dos gestores, o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para exame dos fatos representados, conforme despacho de fl. 43.

2.1 Apontamento:

Irregularidade no Edital, qual seja, a exigência de apresentação de amostras por parte de todas as empresas concorrentes, enquanto tal exigência é apenas permitida da empresa vencedora.

2.1.1 Alegações do representante:

Alegação do Representante

O representante alegou que no Edital de Licitação, há em seus requisitos, especificamente no item 5.4.4, a exigência de amostras por parte de todas as Empresas, sendo tal fato considerado ilegal para maioria doutrinária e pela jurisprudência desse Tribunal.

Além disso, o denunciante alegou que procurou obter informação da Administração a respeito do procedimento licitatório por meio do Ofício 003/2019, entretanto não obteve resposta até o dia 19/03/2019, data em que ofereceu a denúncia, sendo que o ofício foi protocolizado no dia 21/01/2019.

Por fim, afirmou que um dia após o protocolo do referido ofício, ou seja, 22/01/2019, a denunciada Daiane de Moraes foi exonerada do cargo de Diretora de serviços de Licitação e nomeada para o cargo de Chefe de Almoxarifado mediante a Portaria 008 de 22/01/2019, evidenciando a tese de que supostas irregularidades vinham sendo cometidas no setor.

Justificativa apresentada pelo Representado (Prefeito Municipal)

O Prefeito Municipal Sr. Maurício Euclides Viana, à fl. 52, esclarece que a solicitação das amostras foi realizada apenas aos participantes vencedores, conforme ata de sessão do Pregão.

Justificativa apresentada pelo Representado (Pregoeira)

A Sra. Daiane de Moraes, à fl. 333 a 337, assim como o Prefeito, afirma que não há que se falar da exigência de amostra a todos os licitantes, pois nos termos do edital (item 5.4.4), comprova-se que as amostras somente foram solicitadas da empresa vencedora do certame.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

Cópia do Edital de Licitação, modalidade Pregão presencial nº 048/2018 e cópia Portaria nº 008, de 22 de janeiro de 2019.

2.1.3 Período da ocorrência: 18/10/2018 até 11/12/2018

2.1.4 Análise do apontamento:

Observa-se que o item 5.4.4 do Edital do Pregão Presencial nº 048/2018, fl. 22, (...) *O licitante deverá apresentar amostras, amostras essas fornecidas pelos participantes do pregão presencial as quais serão analisadas por*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



uma equipe da Diretoria Municipal de Educação ...".

Tem-se que a exigência de amostras, bem como o procedimento para sua apresentação e verificação, não encontra base legal, trata-se de uma realidade administrativa, regulamentada jurisprudencialmente. Tal praxe decorre da crescente diminuição da qualidade dos produtos ofertados pelos licitantes, com alta recorrência de problemas com o fornecimento de bens e suprimentos. A exigência de amostras tem sido uma valiosa ferramenta de que dispõe o gestor para assegurar a eficácia da contratação, ou, ao menos, minorar a incidência de problemas na entrega do objeto, pois poderá fazer o cotejo do produto ofertado com os requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório, antes de assinado o contrato.

Contudo, conforme pacífica jurisprudência do TCU, a exigência de amostras deve ser imposta somente ao licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar – o que significa que se esta for rejeitada pela Administração, será necessário convocar o segundo colocado e ofertar-lhe novo tempo para fornecimento de sua amostra, e assim sucessivamente, até que se verifique a conformidade com o definido no instrumento convocatório. Assim, como se verificou no presente edital em análise, a exigência de amostras, na fase de habilitação, feita a todos os licitantes, além de ilegal, poderia ser pouco razoável, porquanto imporá ônus que, a depender do objeto, seria excessivo, a todos os licitantes, encarecendo o custo de participação na licitação e desestimulando a presença de potenciais licitantes (Decisão nº 1.237/2002 – Plenário).

Para reforçar o entendimento de que a amostra deve ser exigida tão somente do primeiro colocado, transcreve-se o entendimento doutrinário, a saber:

“Se for o caso de apresentação de amostras, afigura-se evidente o descabimento de impor-se a exigência em relação a todos os licitantes. A única alternativa será determinar que o licitante cuja oferta sagrar-se vencedora deverá apresentar a amostra antes da assinatura do contrato. Ou seja, os licitantes terão conhecimento de que, se saírem vencedores do certame, terão de encaminhar imediatamente a amostra do objeto ofertado” (cf. Marçal Justen Filho in Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 2ª ed., Dialética, São Paulo, 2003, p. 116).

Em análise aos documentos apresentados, observa-se, para confirmar a exigência das amostras na fase de habilitação, que na ata da sessão pública do pregão presencial, fl. 280, há a seguinte determinação, "*Após declaradas vencedoras, as empresas, **deixarão as amostras solicitadas no item 5.4.4 do edital, no qual será feita a análise das mesmas***". Esta informação não coaduna com a alegação do Prefeito de que teria sido exigido somente da vencedora a apresentação das amostras.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de que todos os licitantes apresentem amostras na fase de habilitação é ilegal.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Cláusula 5.4.4 do Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 048/2018.

Ata da sessão pública do Pregão presencial nº 048/2018, processo Administrativo nº 105/2018.

2.1.6 Critérios:

- Doutrina Autor: Marçal Justen Filho, Título: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, Editora: Dialética, São Paulo, Edição: 2ª, de 2003, Folha Início: 116 - 116;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



- Acórdão Tribunal de Contas da União nº 1,237, Item 1, Colegiado plenário, de 2002.

2.1.7 Conclusão: pela procedência

2.1.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.1.9 Responsáveis :

- **Nome completo:** MAURICIO EUCLIDES VIANA
- **CPF:** 34658610604
- **Qualificação:** Prefeito Municipal
- **Período de exercício:** 01/01/2017 à 13/06/2019
- **Conduta:** Homologou o certame
- **Nome completo:** DAIANE DE MORAES
- **CPF:** 09171511601
- **Qualificação:** Pregoeira
- **Período de exercício:** 29/12/2017 à 31/12/2018
- **Conduta:** subscreveu o edital

2.2 Apontamento:

Evidente sobrepreço na licitação, gerando um superfaturamento.

2.2.1 Alegações do representante:

O representante alegou que o valor de vários produtos estão maior do que a média de preços do mercado, ocorrendo dessa forma, superfaturamento na Licitação.

Apresenta um quadro comparativo em que lista alguns produtos licitados os preços ofertados pela licitante vencedora e os correspondentes preços de mercado, concluindo pela discrepância entre os valores, fl. 03.

Além disso, afirmou que a servidora responsável pelo certame tinha todo o amparo legal para não aceitar a proposta que demonstrasse prejuízo ao erário e atingissem o interesse público. Não houve nenhuma tentativa de negociação dos preços com a empresa contratada. Neste sentido, transcreve o art. 4º da Lei nº 10.520/2002, que regulamenta a responsabilidade da Pregoeira em decidir motivadamente sobre a aceitabilidade da proposta, bem como o critério de escolha. No caso dos preços não serem aceitáveis, deveria ter examinado as ofertas subsequentes e negociar diretamente com a proponente, fato que não ocorreu.

Justificativa apresentada pelo Representado (Sr. Prefeito Municipal)

O Sr. Maurício Euclides Viana, em suas considerações, às fls. 52 a 55, afirma que os preços apurados são compatíveis com a pesquisa de mercado realizada, não existindo superfaturamento, devendo-se considerar ainda a qualidade dos produtos ofertados.

Para melhor elucidar a proporção dos produtos adquiridos pela Administração, lista todos os produtos adquiridos pela Administração decorrentes do Pregão Presencial em comento. De acordo com o demonstrativo às fls. 53 e 54, foram adquiridos da empresa Rivaldo Valério Neto EPP, o total de R\$20.780,20 e da empresa M4 Comércio de Produtos e serviços Ltda - ME, fls. 54 e 55, o montante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



de R\$49.452,00.

Justificativa apresentada pela Representante (Pregoeira)

A Sra. Daiane de Moraes, à fl. 334, justifica sobre este ponto que a afirmativa do vereador não merece acolhida pois sequer foram adquiridos (faturados) todos os itens licitados, sendo criteriosamente verificado o preço adjudicado com a pesquisa de mercado do processo de licitação. E ainda, considerando a elaboração do Anexo I, conforme propostas das empresas licitantes, foram oferecidas marcas de melhor qualidade, reconhecidas. Necessário se faz verificar as especificações dos itens apresentados na tabela demonstrativa do vereador com as especificações das marcas cotadas no edital.

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

Cópia de tabela referente aos preços e quantidades de produtos adquiridos no Pregão presencial nº 048/2018.

2.2.3 Período da ocorrência: 18/10/2018 até 11/12/2018

2.2.4 Análise do apontamento:

Em análise aos documentos apresentados, observa-se que o representante apresenta uma tabela de preços ofertados por empresas que se sagraram vencedoras, em que produtos licitados apresentam sobrepreço em relação ao preço de mercado ali indicado, sem identificar, no entanto, a fonte da pesquisa. Acrescentou, ainda, o Representante, que outros produtos licitados estariam também acima dos preços praticados no mercado.

Diante disto, fizemos um estudo de todos os preços dos produtos constantes do resultado da Ata de Sessão Pública do Pregão Presencial, à fl. 279 e 280, e aqueles constantes no Banco de Preços deste TCEMG, com a finalidade de se apurar eventual discrepância entre eles. Observado o sobrepreço, recorremos ao SICOM e à relação dos produtos, adquiridos e indicados pelo Prefeito, fls. 53 e 54, com a finalidade de verificar quais destes produtos superfaturados tinham sido efetivamente pagos pela Administração. Conforme relatório "Relação de Empenhos" do SICOM, foram pagos à empresa Centro de Tecnologia em Informática Ltda - ME, o montante de R\$49.452,00, até abril/2019, restando um saldo a pagar de R\$28.633,00; e à empresa Rivaldo Valério Neto EPP, foram pagos R\$20.780,20, até abril/2019, restando um saldo a pagar de R\$5.553,50, conforme relatórios anexos. Estes valores pagos coincidem com os valores apresentados pelo Prefeito em sua justificativa às fls. 53 e 54.

Considerando os produtos adquiridos, verificou-se que foi apurado um superfaturamento de R\$19.420,50, decorrentes do Pregão nº 048/2018, conforme memória de cálculo demonstrada no quadro anexo. Ressalta-se na pesquisa foram utilizadas as mesmas marcas adquiridas, ou, em alguns casos marcas semelhantes. Destaca-se ainda que foi considerado o preço máximo praticado no Estado de MG em dezembro de 2018, época em que foi realizado o certame, anexos.

Diante do exposto, entende-se pela procedência deste apontamento, visto que, a que tudo indica, houve superfaturamento de preços no Pregão Presencial nº 048/2018.

Importa relevar que dois outros produtos licitados (anexo) e ainda não pagos, também apresentaram sobrepreço, quais sejam:

- "tesoura escolar leo leo" e "lápis de cor jumbo", homologado a R\$11,20 a unidade, enquanto o Banco de Preços do TCE apresenta o preço máximo de R\$3,33;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



- "lápis de cor 12 cores jumbo, homologado a R\$38,68 a caixa, sendo que o Banco de Preços desta Casa traz o valor máximo de R\$27,60.

Assim entende-se que o Prefeito deverá ser cientificado para que se evite dano futuro ao erário.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 048/2018, fls. 268 a 281.

2.2.6 Critérios:

- Edital Licitação nº 105, Item KIT ESCOLAR, de 2018;
- Relatório "Relação de Empenhos" SICOM de 2019, Referência:

Portal do TCEMG

- dados Banco de Preços do TCEMG de 2018, Referência:

Portal do TCEMG

2.2.7 Conclusão: pela procedência

2.2.8 Dano ao erário: existem indícios de dano ao erário

- **Memória/Metodologia de Cálculo**

Quadro "Despesas com a aquisição de KIT Escolar para a Educação, em anexo.

- **Valor original:** R\$ 19.420,50

2.2.9 Responsáveis :

- **Nome completo:** DAIANE DE MORAES
- **CPF:** 09171511601
- **Qualificação:** Pregoeira
- **Período de exercício:** 01/01/2018 à 31/12/2018
- **Conduta:** Adjudicou o certame licitatório
- **Nome completo:** MAURICIO EUCLIDES VIANA
- **CPF:** 34658610604
- **Qualificação:** Prefeito Municipal
- **Período de exercício:** 01/01/2017 à 19/06/2019
- **Conduta:** Homologou o certame

2.3 Apontamento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Ausência de pesquisa de preços na fase interna e externa da licitação.

2.3.1 Alegações do representante:

Segundo o representante, a administração pública não realizou pesquisa de mercado dos produtos pretendia contratar, previamente à abertura do processo licitatório. Nem sequer foi demonstrada a solicitação de apoio técnico sobre o assunto com o fim de averiguar a pertinência e a relação do preço ofertado e o praticado no mercado e com isso uma melhor eficiência no julgamento e aceite da proposta. Transcreve o artigo 3º, inciso III, da Lei Federal nº 10.520/2002 e o art. 43 da Lei Federal nº 8.666/93 e ressalta o dever da Administração em efetuar a avaliação do custo dos produtos a serem adquiridos, mediante a pesquisa de mercado.

Transcreve também entendimentos dos Tribunais competentes sobre a matéria, no sentido de que o certame deve ser realizado de forma responsável, observando e obedecendo à Lei de Licitações, de forma a impedir que o preço acima do mercado seja praticado pela Administração Pública sem a devida justificativa.

Por fim, o representante destacou a importância do controle externo e interno na garantia do cumprimento dos fins do certame e concluiu que com a aceitabilidade de lances poderiam ocasionar prejuízos ao erário, diante da diferença de preços apresentados pela Empresa e os preços apontados no mercado, requer que seja reconhecida a ilegalidade alegada.

Justificativa do Representado (Prefeito Municipal)

O Prefeito, Sr. Maurício Euclides Viana, justifica à fl. 52 e 53, que o setor de compras realizou a devida pesquisa de preços com 11 empresa cadastradas no Município. Ainda foram enviados pedidos de cotações a diversas outras empresas, conforme cópias dos e-mails encaminhados.

Justificativa da Representada (Pregoeira)

Segundo a Pregoeira Daiane de Moraes, às fls. 334 e 335, resta devidamente demonstrado, conforme fls. 04 a 16, a realização de pesquisa de preços realizadas com quatro empresas. E ainda, segue em anexo, os comprovantes de envio de cotação a sete empresas da região, devidamente cadastradas no Município, aptas a contratar com o poder público.

2.3.2 Documentos/Informações apresentados:

Planilha de preços adquiridos por meio do processo licitatório nº 105/2018, na modalidade Pregão presencial nº 048/2018.

2.3.3 Período da ocorrência: 18/10/2018 até 11/12/2018

2.3.4 Análise do apontamento:

Tendo em vista o art. 15, §1º, da Lei 8666/93, o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado, ou seja, a pesquisa é requisito legal para o início do certame e sua ausência, de fato, implica em irregularidade.

Ao analisar os documentos anexos aos autos, percebe-se que houve pesquisa de preços antes de iniciar o processo licitatório, nas fls. 62 a 77, sendo feito orçamento para a contratação, conforme fls. 75 a 77, totalizando R\$102.372,45. A Administração balizou suas propostas neste valor, uma vez que os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



produtos licitados perfizeram um valor total de R\$ 100.818,70. No entanto, o que se observa é que os preços pesquisados, em muitos produtos, se encontravam com valores superfaturados, conforme demonstramos no item anterior em que se apurou sobrepreço.

Diante do exposto, pode-se inferir que a alegação do representante é improcedente, pelo fato de ter sido realizado a pesquisa de preço, conforme demonstrado nos autos.

2.3.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Alegação do denunciante.

2.3.6 Critérios:

- Pesquisa de Preços Processo licitatório Pregão Presencial nº 048/2018 de 2018, Referência:
Folhas 62 a 77 dos autos do Pregão

2.3.7 Conclusão: pela improcedência

2.3.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

✓ Conclusão: pela procedência da representação no que se refere aos seguintes fatos:

- Evidente sobrepreço na licitação, gerando um superfaturamento.
- Irregularidade no Edital, qual seja, a exigência de apresentação de amostras por parte de todas as empresas concorrentes, enquanto tal exigência é apenas permitida da empresa vencedora.

✓ Conclusão: pela improcedência da representação, no que se refere aos seguintes fatos:

- Ausência de pesquisa de preços na fase interna e externa da licitação.

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFM - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



O Prefeito Municipal, Sr. Maurício Euclides Viana, deverá ser cientificado em relação à observação deste relatório técnico sobre a constatação de sobrepreço em alguns produtos licitados e ainda não pagos pela Administração, evitando assim, futuro prejuízo ao erário.

Belo Horizonte, 17 de outubro de 2019

Márcia Carvalho Ferreira

TC-NS-14 - Analista de Controle Externo

Matrícula 14831