

Parecer n°: MPC/AF/423/2023

Processo n°: @REP-22/80097405

Origem: Prefeitura de Araranguá

Assunto: Representação acerca de supostas irregularidades no Pregão Presencial n° 238/2022 - aquisição de kits de materiais escolares personalizados a serem distribuídos aos alunos da rede municipal de ensino de Araranguá

Número Unificado: MPC-SC 2.1/2023.440

1 - RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela pessoa jurídica *Futura Comércio de Materiais Educacionais LTDA*, acerca de supostas irregularidades no Pregão Presencial n° 238/2022, lançado pela Prefeitura de Araranguá, com vistas à aquisição de kits de materiais escolares personalizados a serem distribuídos aos alunos da rede municipal de ensino.

Autuada a insurgência como Procedimento Apuratório Preliminar, auditores da Diretoria de Licitações e Contratações - DLC sugeriram considerar atendidos os critérios de seletividade e os requisitos de admissibilidade para conversão e conhecimento da Representação, indeferir o pedido de sustação do certame, bem como determinar a audiência dos responsáveis a respeito de irregularidades e o encaminhamento de documentos.¹

¹ Relatório n° DLC-4/2023 (fls. 50/64).

Remetidos os autos a este *Parquet* Fiscal,² exarou-se parecer acompanhando a sugestão de auditores,³ o que foi seguido também pelo Conselheiro Relator,⁴ sendo ratificada em Plenário a deliberação pelo indeferimento da tutela cautelar.⁵

Devidamente notificados, o Sr. Cesar Antônio Cesa, prefeito de Araranguá, e a Sra. Mariluce Rodrigues da Silva Bilck, secretária de educação, apresentaram justificativas acompanhadas de documentos.⁶

Ao reanalisar o feito, auditores do Tribunal obtemperaram considerar procedente a representação, aplicar sanção pecuniária aos responsáveis e expedir recomendações à Unidade Gestora.⁷

Na sequência, vieram os autos conclusos.

2 - ANÁLISE

De início, registra-se coadunar em grande medida o encaminhamento sugerido por auditores da DLC.

Na peça inicial, a empresa representante alegou, em síntese, a ocorrência das seguintes irregularidades: **a)** adoção da modalidade presencial de pregão, em detrimento da forma eletrônica; **b)** especificação excessiva de itens da licitação, evidenciando direcionamento para determinadas marcas de produtos; e **c)** critério de julgamento de menor preço por lote, em vez da avaliação por itens.

Em relação ao primeiro ponto, auditores da DLC esclareceram que, "mesmo considerando ser salutar a adoção do pregão eletrônico em detrimento do presencial, não

² Despacho n° GAC/JNA-41/2023 (fl. 65).

³ Parecer n° MPC/AF/66/2023 (fl. 66).

⁴ Decisão Singular n° GAC/JNA-86/2023 (fls. 67/74).

⁵ Fl. 81.

⁶ Petitório de fls. 88/95 e documentação de fls. 96/570.

⁷ Relatório n° DLC-226/2023 (fls. 571/588).

existe consenso doutrinário ou jurisprudencial sobre a obrigatoriedade do pregão eletrônico no caso em apreço”.⁸

Com efeito, a obrigatoriedade de adoção da modalidade eletrônica de pregão reside no Decreto Federal nº 10.024/2019 (art. 1º, § 1º),⁹ tendo sido estendida para os demais entes federados apenas nas hipóteses em que utilizados recursos da União decorrentes de transferências voluntárias (Instrução Normativa nº 206/2019 do então denominado Ministério da Economia).¹⁰

Não fosse isso, pertinentes as razões expostas pelos responsáveis a respeito da impossibilidade de contratar fornecedores sediados em lugares distantes, sob pena de colocar em risco o objetivo final da contratação, consistente na entrega de kits de materiais escolares padronizados antes do início do período letivo.¹¹

Em relação à alegada especificação excessiva de itens, os responsáveis argumentam, em suma, que os detalhamentos foram feitos após pesquisa de diversos produtos, com vistas a selecionar aqueles de melhor qualidade, além de haver diversas marcas que atendem aos requisitos, conforme fornecedores que indica.¹²

No entanto, entende-se que tais assertivas não merecem prosperar.

Ainda que parte das especificações pudesse ser tecnicamente justificável, como a exigência de massa de modelar sem glúten, a fim de prevenir reações alérgicas em

⁸ Fl. 61.

⁹ Art. 1º. [...] § 1º A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória.

¹⁰ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-206-de-18-de-outubro-de-2019-222816417>. Acesso em 18 abr. 2023.

¹¹ Fl. 89.

¹² Trecho às fls. 90/94.

discentes celiacos, nota-se que alguns itens contêm descrição excessivamente detalhada, como exemplo:¹³

Lote I - Kits escolares de 0 a 2 anos	
Item	Produto - Descrição
3	Caixa de giz de cera de 0 a 2 anos, caixa de giz de cera, <u>medindo aproximadamente 22cm comprimento x 6cm largura x 2cm altura</u> , tinta policromia em triplex 300g, com ctp incluso, contendo 15 cores, cores vivas, para desenhar sobre papel, papel cartão e cartolina, tipo estaca, não tóxico, não mancha as mãos, composição: ceras, cargas minerais inertes e pigmentos, não perecível, produto químico não classificado como perigoso de acordo com a ABNT NBR 14725-2, certificado pelo INMETRO com segurança compulsório <u>registro 000239/2014</u> .
8	Pincel de 0 a 2 anos, <u>cabo longo de madeira amarelo</u> , tamanho nº 8, dimensões 260 mm x 11,20 mm x 6,80 mm, formato chato, <u>com ponta cerdas brancas</u> especiais, virola de alumínio composto por madeira e material sintético, metal e cerdas com ponta dupla natural+b3, produto não perecível. Comprovando pela ficha técnica do produto.
Lote II - Kits escolares 3 a 5 anos	
23	Tesoura escolar, <u>medindo 130 mm x 57 mm x 6 mm</u> , com lâmina de aço inox, <u>cabo de plástico pp + tpr, preto</u> , certificado pelo INMETRO, comprovado com ficha técnica com produto.
Lote IV - Kits escolares 3º a 5º anos	
46	Caixa de caneta hidrográfica, de 3º a 5º ano, contendo 12 cores de caneta hidrográficas, com corpo injetado em poliestireno na cor da tinta, redondo, <u>possuindo alça interna que impede o recuo da ponta</u> , tampa antiasfíxiante, <u>tampinha injetada em poliestireno, na cor branca, soldada por ultrassom ao corpo</u> , pavio produzido com fibras de poliéster, com diâmetro de 5,40 e comprimento de 100mm, ponta produzida com fibras de poliéster, ponta cônica com diâmetro de 2,0 mm, tinta atóxica, a base de corantes orgânicos, solventes e água, isenta de metais pesados, tinta lavável, certificado pelo INMETRO, comprovado pela ficha técnica do produto.

Com base nesses produtos, colhidos a título de ilustração, pode-se observar que o item 3, referente a caixa de giz de cera, traz a indicação do tamanho não do produto em si, mas da embalagem, além de fazer referência a número de certificado do INMETRO ("000239/2014") específico de determinada marca, veja-se:¹⁴

¹³ Fls. 24/37, com grifos acrescidos.

¹⁴ Disponível em: <http://registro.inmetro.gov.br/consulta/detalhe.aspx?pag=1&NumeroRegistro=000239/2014>. Acesso em 18 abr. 2023.

☰ **Registro de Objeto** Consultar registros concedidos

Q Detalhes do Registro 000239/2014			
Status Ativo	Acrilex Tintas Especiais S/A Estrada Galvão Bueno, 5000 Cep:09842-900 Batistini - São Bernardo Campo - SP Tel: (11) 4397.9255 - tatiana@acrilex.com.br - CNPJ: 60.779.014/0001-87		
Concessão 09/01/2014	Programa de Avaliação da Conformidade Artigos escolares		
	Portaria Inmetro nº 423 de 08/10/2021	Nome de Família GIZ DE CERA	Certificado 7893/2022-AE-2

Já em relação ao item 8, para além da especificação questionada expressamente pela representante ("cerdas de ponta dupla natural+b3"), nota-se que houve, inclusive, descrição das cores do cabo e das cerdas, fatores manifestamente irrelevantes para a descrição de pincel destinado a crianças de 0 a 2 anos de idade.

No que tange ao item 23, não bastasse a indicação exata das medidas de tesoura escolar, ainda foram especificados os materiais ("pp + tpr", a significar polipropileno e "thermo plastic rubber" ou borracha termo plástica) e a cor do cabo exigido, sem qualquer justificativa técnica plausível.

Por fim, no item 46, referente à caixa de canetas hidrográficas, chegou-se a indicar o método para evitar o recuo da ponta ("alça interna"), a cor e o modo de fixação da tampa ao corpo (branca e "soldada por ultrassom").

Diante dessas evidências, clara a ocorrência de descrição excessivamente detalhada de itens da licitação, trazendo características capazes de restringir o caráter competitivo da licitação, como de fato ocorreu, haja vista que apenas uma empresa participou do pregão em todos os seis lotes, conforme se extrai da respectiva ata.¹⁵

¹⁵ Disponível em: https://www.ararangua.sc.gov.br/uploads/249/arquivos/2533680_Atta_Julgamento_PR_2382022.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

Em consequência, a redução de preços obtida pela Prefeitura de Araranguá foi de apenas R\$ 96.806,00 em um orçamento estimado de R\$ 1.576.876,00, nos termos expostos por auditores do Tribunal.¹⁶

O pregão, vale frisar, é vocacionado para aquisição de bens comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º da Lei nº 10.520/2002), além de incluir fase de lances públicos, com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No entanto, em decorrência de irregularidades no Termo de Referência,¹⁷ de responsabilidade da Sra. Mariluce Rodrigues da Silva Bilck, não se atingiu tal objetivo.

A irregularidade, dada a sua gravidade, merece a cominação de multa, tal como proposto por auditores da DLC.

Em que pese na Decisão Singular nº GAC/JNA-86/2023 (item 4, subitem 4.1) tenha-se chegado a determinar audiência do Sr. Cesar Antônio Cesa, prefeito de Araranguá, a respeito do mesmo ponto, entende-se inexistir fundamento apto a justificar a responsabilização do gestor macro no caso concreto, porquanto não há nenhum indicativo de que participou da especificação dos itens licitatórios, ainda que tenha subscrito o respectivo edital.¹⁸

Por último, em relação à ausência de justificativa para adoção do critério de julgamento menor preço por lote, não houve, efetivamente, no processo licitatório, exposição das razões pelas quais se deixou de realizar a adjudicação por itens.

¹⁶ Quadro 4 à fl. 584.

¹⁷ Fls. 24/37.

¹⁸ Fls. 13/23.

A empresa representante aponta contrariedade a enunciado de súmula do Tribunal de Contas da União - TCU:

TCU, Súmula 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.

No entanto, os próprios auditores da DLC reconheceram que a licitação por lotes é comum em caso de aquisição de kits de material escolar, *in verbis*:¹⁹

Essa questão ora examinada é recorrente em representações com o mesmo objeto licitado, e as unidades gestoras frequentemente argumentam que os kits são licitados em conjunto para não existir atraso na entrega aos alunos (e não entregar kits incompletos), e também, alegam que todos os itens em separado gerariam inúmeros contratos para fiscalizar.

Os responsáveis limitaram-se a endossar tais argumentos,²⁰ os quais se mostram plausíveis para justificar a não adjudicação por itens, a despeito de não ter sido explicitado na fase interna da licitação.

Isso porque a Administração objetivava distribuir kits de material escolar, todos com a mesma composição, aos alunos da rede municipal de ensino, e, para tanto, deveria

¹⁹ Fl. 60.

²⁰ Fl. 90.

adquirir a totalidade dos itens do mesmo lote, na medida da sua necessidade.

A propósito, colhe-se da jurisprudência do TCU:

Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item.

Acórdão nº 1650/2020-Plenário. Relator: AUGUSTO SHERMAN.

Não fosse isso, inviável aplicar o entendimento consignado no Relatório nº DLC-91/2023 (@REP-22/80091113, sem decisão definitiva), porquanto naquele feito houve “adoção do critério de menor preço global para um único lote”, tendo auditores do Tribunal apontado que seria possível “licitar os distintos kits, em lotes que contemplem os níveis de escolaridade a que se destinam”.²¹

Ora, o Termo de Referência do certame em análise não deixa dúvidas de que o objeto licitatório foi separado em lotes destinados a crianças de diferentes idades ou séries escolares, como visto na tabela acima sobre a especificação dos itens.

Portanto, a irregularidade é meramente formal, pela ausência de justificativas explícitas, porém não demanda a aplicação de sanção pecuniária, senão recomendação para observância em licitações futuras.

Aliás, dada a proximidade da vigência obrigatória da Lei nº 14.133/2021, necessário adequar as recomendações

²¹ Fl. 582.

alvitradas por auditores do Tribunal para referenciar dispositivos do novo diploma legal, consoante exposto na conclusão deste parecer.

2.1 - Desconto em folha da condenação exarada pelo TCE/SC

Em consulta ao Portal de Transparência do Município de Araranguá,²² foi possível detectar que a Sra. Mariluce Rodrigues da Silva Bilck ainda faz parte dos quadros da unidade gestora, ocupante do cargo de secretário municipal de educação, tendo percebido, em março do corrente ano, remuneração bruta de R\$ 13.500,00.

O art. 43, inc. I, da Lei Orgânica do TCE/SC, estipula que o Tribunal poderá, uma vez expirado o prazo a que se refere o art. 40 da mesma lei, determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente.

Por sua vez, o art. 3º, inc. I, da Resolução nº TC-112/2015, dispõe que, a título de economia processual, a deliberação condenatória já poderá determinar a possibilidade do referido desconto, para o caso de não haver recolhimento espontâneo do montante condenatório.

²² Disponível em:
<https://ararangua.atende.net/transparencia/item/relacao-funcionario-x-salario>. Acesso em 18 abr. 2023.

Referida prática já foi amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal,²³ sendo adotada pelo TCU (v.g. Acórdão n° 6145/2020 - 2ª Câmara).²⁴

De outro tanto, pondera-se que a eventual condenação nos presentes autos será potencialmente inferior ao piso autorizado pelo art. 142-A da Lei Estadual n° 3938/66,²⁵ alusivo ao critério de dispensa da PGE/SC para ajuizamento de ações judiciais executivas, atualmente fixado em R\$ 50.000,00 pelo art. 1° da Portaria GAB/PGE n° 58/2021.²⁶

Diante de tais circunstâncias, considerando que a Sra. Mariluce Rodrigues da Silva Bilck permanece vinculada a órgão submetido à jurisdição do TCE/SC, desde já o Ministério Público de Contas requer que, na hipótese de aplicação de multa à responsável, seja autorizado o desconto em folha da condenação, respeitados os limites de desconto mensal previstos na legislação pertinente, nos

²³ Diante do reiterado uso do art. 28, inc. I, da Lei n° 8.443/92 pelo Tribunal de Contas da União, já foram impetrados diversos mandados de segurança perante o Supremo Tribunal Federal, que firmou jurisprudência remansosa acerca da constitucionalidade/legalidade do desconto em folha determinado pelo TCU, independentemente de aquiescência do servidor: MS n° 34648 AgR/DF. 2ª Turma. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 23-6-2017; MS 31914 AgR, 2ª Turma. Rel. Min. Celso de Mello, DJe 6-11-2014; MS 25.643, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe 26-8-2011; MS 24.544, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 4-3-2005.

²⁴ ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...] 9.2. aplicar ao Sr. Valdemir Ferreira da Silva [...] a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, com fundamento no art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU, o recolhimento da referida importância aos cofres do Tesouro Nacional; [...]; 9.4. autorizar o desconto da dívida na remuneração do Sr. Valdemir Ferreira da Silva, com fundamento no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, observado o disposto na legislação pertinente; [...].

²⁵ Art. 142-A. Ato do Procurador-Geral do Estado estabelecerá o valor mínimo para ajuizamento de ação de cobrança da dívida ativa do Estado e de suas autarquias e fundações de direito público.

²⁶ Página 2 do Diário Oficial do Estado de Santa Catarina - DOE/SC n° 21.567, divulgado em 21-7-2021, disponível para download em: <http://doe.sea.sc.gov.br/index.php/download/21-07-2021-n-21567/>.

termos do art. 43, I, da Lei Orgânica do TCE/SC, c/c art. 3º, I, da Resolução nº TC-112/2015.

A medida já foi determinada pela Corte de Contas em ao menos outra oportunidade, a saber: @REP-16/00382271 (item 7 do Acórdão nº 42/2022).

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, com amparo nas atribuições conferidas pelo art. 108 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, manifesta-se pela ADOÇÃO das seguintes providências:

3.1 - considerar PARCIALMENTE PROCEDENTE a Representação formulada pela pessoa jurídica *Futura Comércio de Materiais Educacionais LTDA* contra o Edital de Pregão Presencial nº 238/2022, lançado pela Prefeitura de Araranguá, com vistas à aquisição de kits de materiais escolares personalizados a serem distribuídos aos alunos da rede municipal de ensino.

3.2 - JULGAR IRREGULARES, com fundamento no art. 36, § 2º, 'a', da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, os atos descritos nos itens 3.1.1 e 3.1.2 do Relatório nº DLC-226/2023.²⁷

3.3 - APLICAR MULTA, com fundamento no inciso II, do art. 70 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, c/c inciso II do art. 109, do Regimento Interno da Corte de Contas, à

²⁷ 3.1.1. Produtos (massa de modelar, pincel de 0 a 2 anos, tesoura escolar, caixa de caneta hidrográfica e caixa de giz de cera) com características e especificações exclusivas, com possibilidade de ofensa à competitividade, à economicidade e à proposta mais vantajosa à administração, contrariando o inciso II do artigo 3º da Lei Federal nº 10.520/02 c/c o inciso I do §1º, caput do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93 [...]

3.1.2. Ausência de justificativa para a adoção do critério de julgamento menor preço por lote, em desacordo com o art. 15, IV e com o art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 [...].

Sra. Mariluce Rodrigues da Silva Bilck, secretária municipal de educação e subscritora do Termo de Referência, em face da irregularidade exposta no item 3.1.1 do Relatório nº DLC-226/2023, com expressa autorização para desconto em folha da condenação, nos termos do art. 43, I, da Lei Orgânica do TCE/SC, c/c o art. 3º, I, da Resolução nº TC-112/2015.

3.4 - RECOMENDAR à Unidade Gestora que, nos próximos editais de licitação, observe as medidas sugeridas nos itens 3.3.1 e 3.3.2 do Relatório nº DLC-226/2023, com adequações a fim de acrescentar referência a dispositivos da Lei nº 14.133/2021, conforme trechos abaixo sublinhados:

3.4.1 - Ao definir o objeto não inclua especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias e que limitem a competição, em atendimento ao disposto no art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002 e art. 9º, I, 'a' e 'c',²⁸ da Lei nº 14.133/2021; e

3.4.2 - Na fase preparatória da licitação, realize as devidas justificativas para a adoção do critério de julgamento menor preço por lote, para não contrariar o disposto nos arts. 15, IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e

²⁸ Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; [...]. c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato; [...].

no art. 40, caput, V, 'b', § 2º, II e III, e § 3º, I,²⁹ da Lei nº 14.133/2021.

3.5 - DAR CIÊNCIA à empresa representante, aos responsáveis, à Unidade Gestora e ao respectivo responsável pelo Controle Interno sobre o teor da decisão do Tribunal Pleno.

Florianópolis, 19 de Abril de 2023.

(assinado digitalmente)

ADERSON FLORES

Procurador de Contas

²⁹ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] V - atendimento aos princípios: [...] b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; [...] § 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados: [...]. II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. § 3º O parcelamento não será adotado quando: I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; [...].