



RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL CONJUNTA MPC/MPE Nº 010/2020

PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DE CONTAS Nº 01/2020

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

ENTIDADE: SECRETARIA DA SAÚDE

MUNICÍPIO: ICÓ

RESPONSÁVEL: MARCO ANTÔNIO NUNES BARRETO

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, por meio do procurador abaixo assinado, e o **Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE)**, por meio do promotor abaixo assinado, no uso das suas atribuições legais, vêm **RECOMENDAR ao gestor** a realização das providências ao fim delineadas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

I – Relatório

Trata-se de Procedimento Investigativo de Contas nº 01/2020, instaurado para apurar irregularidades em aquisições de álcool em gel, realizadas em meio à pandemia de Coronavírus.

Foi analisado por este MPC o processo administrativo referente ao Pregão Eletrônico nº 15.011/2020, promovido pela Secretaria da Saúde do Município de Icó, que teve por objeto a “*aquisição de material médico-hospitalar para subsidiar o Hospital Regional, CAPS, PSF, VIG. EPIDEMIOLÓGICA E SECRETARIA nas atividades realizadas pelos profissionais de saúde no controle e prevenção do novo corona vírus (COVID-19)*”, tendo sido homologado no último dia 25 de maio, **no valor global de R\$ 1.162.054,68.**

Cabe destacar, inicialmente, que em consulta ao Portal da Transparência do Município de Icó e ao Portal do Municípios do TCE/CE, **verificou-se que nenhum pagamento foi realizado, até a presente data. Contudo encontra-se empenhado o valor de R\$ 55.396,82, conforme documentação enviada pelo Município.**

Do exame dos documentos referentes ao processo acima mencionado, verificou-se que o **objeto do Pregão foi disposto em um único lote**, aglutinando 15 itens, os quais eram perfeitamente divisíveis entre si, o que ocasionou em aquisição desvantajosa para a Administração Pública Municipal. Dentre os materiais comprados está o álcool em gel, 70%, cuja aquisição pelos municípios cearenses durante a pandemia é objeto de fiscalização deste Procedimento Investigativo de Contas (PIC).

Assim, **estes Órgãos Ministeriais**, no exercício de suas funções fiscalizatórias e em defesa da regular aplicação do erário municipal, **vêm apresentar a presente RECOMENDAÇÃO** para adoção imediata das medidas pertinentes.

É o relatório em apertada síntese.

II - Fundamentação

II.1 DO NÃO PARCELAMENTO INJUSTIFICADO DO OBJETO. OCORRÊNCIA DE SOBREPREGO

Sabe-se que a Lei nº 8.666/93 impõe como regra a licitação por itens, por ser a forma de aquisição que garante maior **competitividade** e, conseqüentemente, **economia** para os cofres públicos. Veja-se:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: [...]

§ 1º As obras, serviços e **compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor **aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala**.

Veja-se que tamanha é a relevância do tema, que o Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento no sentido da OBRIGATORIEDADE da adjudicação por itens, veja-se:

TCU. SÚMULA Nº 247

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

Obviamente a regra admite exceções, contudo exige-se a **comprovação** da inviabilidade técnica e econômica da licitação por itens, conforme entende o mesmo TCU:

A adoção de licitação por lotes exige demonstração da inviabilidade técnica e econômica de a aquisição ser realizada por itens. A aquisição por lotes restringe o caráter competitivo do certame já que potencialmente dificulta o fornecimento por fabricante especializado em apenas um item, favorecendo, apenas, as empresas do ramo varejista. (Acórdão 347/2014-Plenário)

A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que

inviabilize o parcelamento do objeto em itens, caracteriza restrição à competitividade do certame, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1913/2013-Plenário)

A opção de se licitar por lote de itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem dos agrupamentos adotados, em atenção aos artigos 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1592/2013-Plenário)

No caso em tela, a Secretaria de Saúde do Município de Icó apresentou, no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 15011/2020, a seguinte justificativa para o não parcelamento em itens:

2.2 O não parcelamento do objeto em itens, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, neste caso, se demonstra técnica e economicamente viável e não tem a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa, tão somente, assegurar a gerência segura da contratação, e principalmente, assegurar, não só a mais ampla competição necessária em um processo licitatório, mas também, atingir a sua finalidade e efetividade, que é a de atender a contento as necessidades da Administração Pública.

2.3 O loteamento dos itens faz-se necessário haja vista a celeridade, economia de escala, a eficiência na fiscalização de no máximo três contratos e os transtornos que poderiam surgir com a existência de duas ou mais empresas para a execução e supervisão do fornecimento a ser prestado. Assim com destaque para os princípios da eficiência e **economicidade**, é imprescindível a licitação por lote.

Ora, as razões para agrupar itens divisíveis em um mesmo lote deveriam partir da demonstração da inviabilidade técnica e econômica da licitação desses itens em separado. Conforme ensina Marçal Justen Filho¹:

A obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica [...] Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento. Já o impedimento de ordem econômica se relaciona ao risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela administração.

Contudo, o que se verifica é que **o agrupamento de todos os itens em um único lote trouxe prejuízo para obtenção da proposta mais vantajosa**, como será demonstrado adiante, não tendo sido verificada

1 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15.ed. São Paulo : Dialética, 2012. Pag. 307

a inviabilidade técnica e econômica da licitação de cada item separadamente, como exige o TCU.

No caso concreto, a fim de demonstrar a fragilidade dos argumentos expostos pela Administração, realizou-se uma comparação com outras contratações similares promovidas por diversos municípios cearenses, por meio da qual se verificou que a contratação aqui analisada possui seus valores unitários acima da média constatada.

Da análise dos preços unitários praticados no Certame, verifica-se que o valor obtido para o item 1.1 (álcool em gel, 70%, em caixas de 12 unidades de 500g) foi de R\$ 39,32 por litro. Veja-se a comparação abaixo:

Data	Município	Número	Quantidade de Litros	Preço litro
22/05/20	Juazeiro do Norte	Pregão Eletrônico nº11/2020-SESAU	1.267	R\$ 22,32
14/05/20	Mauriti	Dispensa nº 2020.05.13.3	1.200	R\$ 18,00
07/05/20	São Luis do Curu	Pregão Eletrônico nº 2804.01	1.200	R\$ 13,60
04/05/20	Independência	Pregão Presencial nº ST-PP005/20	160	R\$ 20,10
			Média do preço do litro	R\$ 18,51

Verifica-se que a diferença entre o preço unitário homologado no PE 15.01/2020 e a média das compras municipais, acima constatada, foi de R\$ 20,81, o que ocasionou o seguinte o sobrepreço:

Valor unitário do litro (PE 15.011/2020)	Valor unitário do litro (média constatada)	Diferença entre preço unitário do litro	Quantidade (litros comprados)	Sobrepreço constatado
R\$ 39,32	R\$ 18,51	R\$ 20,81	3600L	R\$ 74.916,00

O mesmo ocorreu em relação ao item 1.11 (Máscara N95), que foi adquirido pela SMS de Icó pelo preço unitário de R\$ 28,41. Contudo, em comparação com outras compras por municípios do Estado, verificou-se a seguinte média:

Data	Município	Número	Quantidade (por unidade)	Preço unitário
28/05/20	Acaraú	Dispensa DL 2805.01	300	R\$ 18,60
21/05/20	General Sampaio	PE 2020.05.13.01	1.000	R\$ 8,60
20/05/20	Tauá	PE 11.011/2020	4.000	R\$ 7,50
18/05/20	Pindoretama	Dispensa 20200513.01-DP	300	R\$ 24,00
18/05/20	Tianguá	PP 07/2020SETAS	350	R\$ 12,87
			Média	R\$ 14,31

Observa-se, portanto, uma diferença de R\$ 14,10 entre o preço unitário homologado no PE 15.011/2020 e da média das compras municipais, acima constatada, ocasionando o sobrepreço abaixo demonstrado:

Valor unitário (PP 15.011/2020)	Valor unitário (média constatada)	Diferença entre preço unitário	Quantidade (unidades compradas)	Sobrepreço constatado
R\$ 28,41	R\$ 14,31	R\$ 14,10	4.650	R\$ 65.565,00

Percebe-se, portanto, que **a escolha da Secretaria da Saúde de Icó de não parcelar o objeto da Licitação implicou em aquisições com preços muito acima da média dos preços praticados** por municípios cearenses para contratações semelhantes, o que **ocasionou um sobrepreço de R\$ 140.481,00 somente referente às compras dos Itens 1.1 e 1.11.**

Veja-se que o valor do sobrepreço encontrado para apenas dois dos quinze itens do certame representa 12,09% do valor global da licitação, o que comprova que, ao contrário do que alegou o Município, o agrupamento dos itens em um único lote não atendeu aos princípios da eficiência e economicidade.

Dessa forma, o Pregão Eletrônico nº 15.011/2020, da Secretaria de Saúde do Município de Icó, foi realizada de forma irregular, **tendo em vista o não parcelamento do objeto,** ocasionando **sobrepreço** em relação aos preços praticados no mercado e conseqüentemente, prejuízo aos cofres públicos.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, estes Órgãos Ministeriais, exercendo sua função fiscalizatória e em defesa da regular aplicação do erário municipal, vêm **RECOMENDAR** ao Sr. Marco Antônio Nunes Barreto, Ordenador de Despesas da Secretária da Saúde do Município de Icó, que:

1) anule o Pregão Eletrônico nº 15.011/2020, tendo em vista às irregularidades referentes ao não parcelamento do objeto e ao sobrepreço;

2) se abstenha de realizar qualquer pagamento à empresa contratada por meio do Pregão Eletrônico nº 15.011/2020, qual seja, DISTRIMÉDICA COMÉRCIO DE PRODUTOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS LTDA, devido às irregularidades constatadas;

Por fim, salienta-se que o atendimento à Recomendação suso transcrita deverá ser informado aos Órgãos Ministeriais, no **prazo de 72 (setenta e duas) horas**, pelos e-mails je.ico@mpce.mp.br e mpc.procga@tce.ce.gov.br.

Na hipótese de desatendimento, ainda que parcial, à presente Recomendação ou a ausência de comunicação ao Ministério Público de Contas e à Promotoria de Justiça da Comarca de Icó acerca das medidas adotadas, implicará o ajuizamento de REPRESENTAÇÃO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, com a respectiva responsabilização dos gestores, bem como o ajuizamento de AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER E DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA e/ou outras medidas cabíveis.

Fortaleza, 08 de junho de 2020.

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Procurador do Ministério Público de Contas

Herbet Gonçalves Santos
Promotor de Justiça da Promotoria da Comarca de Icó/CE