SENTENÇA

PROCESSO: **TC-014503.989.25**

REPRESENTANTE: José Eduardo Bello Visentin

REPRESENTADA: Prefeitura Municipal de Itanhaém

INTERESSADO: Tiago Rodrigues Cervantes – Prefeito Municipal

ASSUNTO: Representação em face de irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 116R/2024, Processo nº 15516/2024, objetivando o registro de preços para fornecimento de materiais de limpeza para atender todas as secretarias, pelo menor preço por lote.

EXERCÍCIO: 2024

INSTRUÇÃO: UR-20

ADVOGADOS: José Eduardo Bello Visentin, OAB/SP nº 168.357; José Eduardo Fernandes, OAB/SP nº 128.877; Jorge Eduardo dos Santos, OAB/SP nº 131.023; Miriam Athie, OAB/SP nº 79.338;

==========

PROCESSO: **TC-019631.989.25**

CONTRATANTE: Prefeitura Municipal de Itanhaém

RESPONSÁVEIS: Tiago Rodrigues Cervantes, Prefeito Municipal e Frank Willian Miranda Lima, Secretário de Administração

CONTRATDA: Intactta Produtos e Serviços Ltda.

ESPONSÁVEL: Thiago Dias da Silva, Sócio Administrador

EM EXAME: **Licitação: Pregão Eletrônico nº 116/2024 e Ata de Registro de Preços nº 116R/2024, assinada em 20/12/2024**

OBJETO: Fornecimento de materiais de limpeza para atender todas as Secretarias do Município de Itanhaém, especificados nos itens 01 e 06 do Termo de Referência, Anexo I do Edital de Licitação nº 116R/2024

VALOR: R$ 2.149.825,50

EXERCÍCIO: 2024

INSTRUÇÃO: UR-20 – DSF - I

ADVOGADOS: Jorge Eduardo dos Santos, OAB/SP nº 131.023; Miriam Athie, OAB/SP nº 79.338; Yuri Marcel Soares Oota, OAB/SP nº 305.226; Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima, OAB/SP nº 196.272

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

PROCESSO:	**TC-019714.989.25**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Itanhaém
RESPONSÁVEIS:	Tiago Rodrigues Cervantes, Prefeito Municipal e Frank Willian Miranda Lima, Secretário de Administração
CONTRATDA:	MS de Araújo Atacadista de Produtos Gerais Ltda.
ESPONSÁVEL:	Marcel Silvati de Araújo, Representante legal
EM EXAME:	**Licitação: Pregão Eletrônico nº 116/2024 e Ata de Registro de Preços nº 116R/2024, assinada em 20/12/2024**
OBJETO:	Fornecimento de materiais de limpeza para atender todas as Secretarias do Município de Itanhaém, especificados nos itens 01 e 06 do Termo de Referência, Anexo I do Edital de Licitação nº 116R/2024
VALOR:	R$ 1.600.277,50
EXERCÍCIO:	2024
INSTRUÇÃO:	UR-20 – DSF - I
ADVOGADOS:	Jorge Eduardo dos Santos, OAB/SP nº 131.023; Miriam Athie, OAB/SP nº 79.338; Caique Suenson, OAB/SP nº 421.150; Marco Antonio Ferreira Lopes Júnior, OAB/SP nº 440.877

==========

PROCESSO:	**TC-019733.989.25**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Itanhaém
RESPONSÁVEIS:	Tiago Rodrigues Cervantes, Prefeito Municipal e Frank Willian Miranda Lima, Secretário de Administração
CONTRATDA:	Paraná Med Comércio Atacadista de Equipamento Médico e Hospitalar Ltda.
ESPONSÁVEL:	Ana Paula Cirqueira Lucas Pizani, Sócia Administradora
EM EXAME:	**Licitação: Pregão Eletrônico nº 116/2024 e Ata de Registro de Preços nº 116R/2024, assinada em 20/12/2024**
OBJETO:	Fornecimento de materiais de limpeza para atender todas as Secretarias do Município de Itanhaém, especificados nos itens 01 e 06 do Termo de Referência, Anexo I do Edital de Licitação nº 116R/2024
VALOR:	R$ 24.900,00
EXERCÍCIO:	2024
INSTRUÇÃO:	UR-20 – DSF - I
ADVOGADOS:	Jorge Eduardo dos Santos, OAB/SP nº 131.023; José Eduardo Fernandes, OAB/SP nº 128.877; Miriam Athie, OAB/SP nº 79.338;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

RELATÓRIO

Em exame a Representação TC-014503/989/25 interposta por José Eduardo Bello Visentin em face da Prefeitura Municipal de Itanhaém apontando supostas irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 116R/2024, objetivando o registro de preço para fornecimento de materiais de limpeza para atender todas as secretarias pelo menor preço por lote.

Também em exame a licitação na modalidade Pregão Eletrônico nº 116/2024 e Ata de Registro de Preços nº 116R/2024 firmada pela Prefeitura Municipal de Itanhaém com Intactta Produtos e Serviços Ltda., MS de Araújo Atacadista de Produtos Gerais Ltda. e Paraná Med Comércio Atacadista de Equipamento Médico e Hospitalar Ltda. para fornecimento de materiais de limpeza para atender todas as Secretarias do Município de Itanhaém, especificados nos itens 01 e 06 do Termo de Referência, Anexo I do Edital de Licitação nº 116R/2024.

Aduz, o representante, em linhas gerais, a aglutinação indevida de objetos de naturezas distintas; exigência desnecessária de atestado de capacidade técnica para objeto que não possui complexidade; estudo técnico preliminar apresentado como “apêndice” ao anexo I do ato convocatório absolutamente incompleto e valores registrados superfaturados.

Em suas conclusões a Auditoria deste Tribunal de Contas entendeu que os apontamentos de irregularidades adiante listados, comprometem o procedimento licitatório e a Ata de Registro de Preços examinados:

a) Procedência da Representação (TC-014503.989.25-3).;

b) A compra, objeto da licitação, não estava prevista no Plano Anual de Contratações (item A.1.);

c) Em alguns lotes há aglutinação de produtos de naturezas distintas ou que contêm uma gama grande de itens, prejudicando a competitividade, em desacordo com o inciso III do § 2º do artigo 40 da NLLC (item A.1.);

d) O processo estava só parcialmente numerado, prática indispensável e necessária para a eficiência da gestão e transparência (item A.2.);

e) Não houve divulgação do Edital e respectivos anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em descumprimento aos artigos 54 e 55 da Lei Federal nº 14.133/2021 (item A.2.);

f) Exigência de atestado de capacidade técnica para aquisição de itens comuns de mercado, sem complexidade técnica, como estabelecido nos itens 6.20.2 e 6.20.3 do Edital, em desacordo com jurisprudência desta Casa (item A.3.);

g) Ficou prejudicada a confiabilidade da pesquisa de mercado realizada, uma vez que os orçamentos fornecidos por 3 (três) empresas (as vencedoras do pregão anterior não forneceram preço) apresentaram preços proporcionais entre si e muito elevados em relação aos preços conhecidos do pregão anterior (item A.5.);

h) Ocorreram muitas desclassificações dos primeiros classificados e dos sequenciais, devidas à não apresentação de amostras ou de fichas técnicas. item A.5.;

i) Em comparação com os preços praticados na Ata de Registro de Preços do ano anterior, os preços obtidos acresceram, caracterizando forte indício de sobrepreços (item A.5.);

k) A publicação do contrato (Ata de Registro de Preços) no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) extrapolou o prazo legal, em desacordo com os termos do artigo 94, inciso I, da NLLC, e, também, constou erroneamente o valor estimado da compra, sugestionando que o certame foi muito mais exitoso que a realidade (Perspectiva B.).

Após as notificações de praxe, o Senhor Tiago Rodrigues Cervantes apresentou suas justificativas. Em pequena síntese, defendeu a legalidade dos atos praticados. Esclareceu que o objeto do certame foi segmentado em sete lotes a fim de facilitar a competitividade, cujos itens pertencia à mesma categoria. A licitação contou com treze participantes, fatos que comprovam inexistência de empecilhos para a formulação das propostas. O edital e anexos foram devidamente divulgados no Portal Nacional de Contratações Públicas, atendendo-se os art. 54 e 55 da Lei 14.133/21.

À época da licitação o Plano Anual de Contratações ainda não havia sido implementado na sua integralidade.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

As falhas relacionadas à numeração do processo decorreram do déficit de servidores no setor.

A Administração não está impedida de exigir aptidão operacional quando a medida se revelar razoável e proporcional ao porte da contratação, cujo atestado de capacidade técnica atendeu aos limites do art. 67 da nova lie de licitações.

A pesquisa de preços observou as diretrizes estabelecidas no art. 23 da Lei 14.133/21. As empresas consultadas para composição da pesquisa integram o banco de dados do Município, incluindo fornecedores que já contrataram com a Administração, empresas identificadas por meio de pesquisa em sítios especializados e empresas vencedoras de licitações em outros municípios. Além disso, o procedimento licitatório também adotou a metodologia da “cesta de preços”, com consultas ao Painel de Preços do Governo Federal, ferramenta que disponibiliza a mediana dos valores praticados por outros entes público.

Não houve demonstração de superfaturamento, sobrepreço contratado ou prejuízo ao erário. O certame foi realizado na forma eletrônica, com ampla competitividade, sendo o preço final definido por meio de disputa entre licitantes.

As desclassificações ocorreram exclusivamente em razão do descumprimento de exigências editalícias, previamente estabelecidas e aplicáveis a todos os licitantes em igualdade de condições. Não se tratou de vícios formais sanáveis, mas de ausência de apresentação de documentos essenciais à comprovação da conformidade do produto ofertado por inércia dos próprios licitantes (não entrega de amostras no prazo, não apresentação de ficha técnica e não inclusão dos documentos de habilitação).

Eventuais valores constantes de atas anteriores poderiam, em tese, servir apenas como referência subsidiária. Contudo, no presente caso, a comparação não se mostra tecnicamente adequada, uma vez que os produtos considerados não correspondem às mesmas marcas nem apresentam especificações equivalentes o que impede que os valores registrados em outras contratações sejam utilizados como parâmetro para a aferição do preço estimado da nova contratação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

A mera divergência entre o preço estimado da nova licitação e os valores registrados em contratações pretéritas não caracteriza sobrepreço, uma vez que os preços públicos e de mercado podem variar conforme o período da cotação, as condições da contratação e a própria dinâmica competitiva do certame.

A obtenção de desconto evidencia, justamente, a efetividade do procedimento licitatório e a competitividade do certame, que possibilitou à Administração alcançar proposta mais vantajosa.

Até dezembro de 2024, o sistema Gcaspp – utilizado pelo Município para gestão das contratações - ainda não estava integralmente parametrizado e integrado ao PNCP, o que inviabilizou a inserção tempestiva das Atas. A partir de 2025, com a regularização da integração sistêmica, todas as Atas passaram a ser devidamente incluídas no Portal.

Por sua vez, a empresa MS Araújo Atacadista de Produtos Gerais Ltda. apesentou seus esclarecimentos no TC-019714/98925. Aduz, em suma, que atuou de boa-fé, atendendo todas as exigências do edital de abertura. Eventuais falhas não são de sua responsabilidade. Entende que são improcedentes as críticas levantadas pela fiscalização e não praticou nenhum ato apontado no relatório.

Encaminhados com vista ao d. Ministério Público de Contas, os autos retornaram para prosseguimento sem manifestação, nos termos do disposto no Ato nº 006/2014-PGC.

Os presentes processos foram redistribuídos por força da Resolução TCESP 12/2025.

É o relatório.

DECISÃO

A Representação é parcialmente procedente.

De fato, ainda que pudesse relevar alguns apontamentos, vez que devidamente aclarados nas razões defensórias, graves irregularidades arrastam a conclusão para o juízo de irregularidade.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

Conforme bem descrito pela diligente Equipe de Auditoria deste Tribunal, encontram-se totalmente comprometida a estimativa dos preços contratados, evidenciando hipótese de sobrepreço substancial e, consequentemente, grande prejuízo ao erário.

O orçamento estimativo juntado aos autos revela por si só que os valores previamente estimados não estavam compatíveis com os praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos.

A origem estimou os valores com dados fornecidos pela SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO em conjunto com outros fornecedores ***(evento nº 1.4 e segs. do TC-019631/989/25)***. O resultado demonstra claramente significativa diferença nos itens pesquisados. Cito alguns exemplos:

- LIMPADOR MULTIUSO DE USO GERAL, COMPOSIÇÃO: ÁCID...
Valor Líquido da Secretaria da Fazenda.....R$ 5.016,00
Valor médio após pesquisa com fornecedores:.....**R$ 21.762,00**

ÁGUA SANITÁRIA SOLUÇÃO AQUOSA 2,0 A 2,5% COMPOSTA ...
Valor Líquido da Secretaria da Fazenda.....R$ 21.030,00
Valor médio após pesquisa com fornecedores:.....**R$ 68.290,00**

ÁLCOOL 1000 ML REFINADO DE BAIXO TEOR DE ACIDEZ EA.
Valor Líquido da Secretaria da Fazenda.....R$ 19.650,00
Valor médio após pesquisa com fornecedores:.....**R$ 57.900,00**

ÁLCOOL ETÍLICO 70%GEL ANTISSÉPTICO 5 LITROS
Valor Líquido da Secretaria da Fazenda.....R$ 27.950,00
Valor médio após pesquisa com fornecedores:.....**R$ 105,251,67**

Etc...

As circunstâncias indicam desatendimento ao art. 23 da Lei Federal nº 14.133/21[1], pois deveria ter se valido de outros parâmetros mais confiáveis.

[1] Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

De nada adianta acostar uma miríade de pesquisas se eivadas com preços superfaturados. Ou melhor, no caso em exame, as pesquisas irreais acabaram por prejudicar a higidez dos preços estimados, pois serviram para majorar indevidamente o valor do contrato.

Este Tribunal de Contas vem censurando veementemente impropriedades neste sentido. Cito, por exemplo, a decisão da Eg. Primeira Câmara junto ao TC-020187/989/24, sob relatoria do e. Conselheiro Dimas Ramalho, do qual destaco o seguinte excerto do brilhante voto:

> *"Ainda, cumpre ressaltar falha relevante e que compromete significativamente a matéria. Refiro-me à constatação da Fiscalização, segundo a qual não se comprova nos autos a justificava da escolha das empresas consultadas para prospecção do orçamento estimativo, muito menos há documentação que revela solicitação formal do encaminhamento do pedido de cotação, sendo as pesquisas realizadas manualmente e diretamente junto aos estabelecimentos comerciais – via telefone ou aplicativo de mensagens –, contrariando o art. 23, §1º, inciso IV, da Lei federal nº 14.133/21 e colocando sob suspeição a aferição do referencial de mercado."* ***(g.n)***

As justificativas apresentadas a respeito não comportam acolhimento, pois o responsável pela elaboração do documento, com um mínimo de cuidado, teria robustos motivos para questionar os preços ofertados pelos fornecedores.

Corrobora para o juízo de irregularidade a exigência de atestados de capacidade técnica. Em se tratando de produtos de prateleira, de fácil comercialização, torna-se despicienda e apta a cercear indevidamente o universo de

---

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

competidores a exigência da demonstração por pessoa jurídica de direito público ou privado comprovantes de que a licitante forneceu bens com características semelhantes e compatíveis com o objeto do edital, nos termos das cláusulas 6.20.2 e 6.20.3.[2]

Referidas impropriedades, por óbvio, refletiram na competição por restringir a participação de empresas de menor envergadura.

Esta Casa tem censurado a prática de exigência de atestado de capacidade quando não se evidencia a importância técnica ou financeira a justificar tal comprovação, conforme decisão do Eg. Tribunal Pleno nos autos da Representação nº TC-011858/989/22, sob relatoria do e. Conselheiro Robson Marinho:

> *Sobre esse ponto, não restou evidenciada significância técnica nem financeira a justificar a exigência dos atestados.*
>
> *Esse aspecto é corroborado pela própria descrição da atividade no termo de referência, bastante simples e desprovida de qualquer complexidade que fosse compatível com a necessidade de demonstração de capacidade técnica prévia.*
>
> *Assim, o item "b" é procedente*

Por todo o exposto, restaram comprometidos os princípios insertos no art. 37*, caput*, da Constituição Federal, mormente os da economicidade e da impessoalidade, cujos desacertos foram aptos também para fulminar irremediavelmente a licitação e a ata de registro de preços, cujas despesas correspondentes as declaro **ilegais**.

Os demais inconformismos da representante podem ser relevados pois de caráter meramente formal e não prejudicaram a disputa. A aglutinação indevida de itens e a ausência das formalidades exigidas pela Lei Federal n° 14.133/21 devem ser alçadas ao campo das **recomendações** para que a Prefeitura Municipal de Itanhaém procure evitar a reincidência nas próximas licitações.

---

[2] 6.20.2 A qualificação técnica deverá ser demonstrada por meio de atestados e conter no mínimo 50% (cinquenta por cento) das parcelas dos itens de maior relevância.

6.20.3 Itens de maior relevância: Lote 01: Itens 01, 03, 04, 05, 07, 08, 09 e 23; Lote 02: itens 01, 03, 04 e 05; Lote 03: itens 11, 12, 15, 20 e 26; Lote 04: itens 01, 02, 07, 09, 10, 11 e 13; Lote 05: itens 01, 02, 06, 07 e 08; Lote 06: Itens 02, 03, 04 e 05; lote 07: itens 01, 02, 03, 04 e 05; lote 08: itens 01 e 02 Lote 09: itens 01, 02, 03, 04, 05, 06 e 07.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4

Posto isso, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Representação e **IRREGULARES** a licitação e a ata de registro de preços, bem como **ilegais** as despesas correspondentes, aplicando-se por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93., sem prejuízo das recomendações.

Oficie-se ao d. Promotor de Justiça, subscritor do ofício encartado no TC-014585/989/25.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de processo Eletrônico – e. TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para:

a) Aguardar e certificar o trânsito em julgado;

b) Oficiar à Câmara e à Prefeitura Municipal, nos termos dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93;

c) Oficiar ao d. Promotor de Justiça, subscritor do ofício encartado no TC-014585/989/25, enviando-lhe cópia desta decisão.

2. Após, ao arquivo.

Gab. VAP, em 18 de maio de 2026.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto – Auditor
(assinado digitalmente)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-PBMO-FVNG-79TP-5GI4