



PROCESSO TC N.º 12782/17

Natureza: Pregão presencial para registro de preços (exercício financeiro 2017)

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Santa Rita

EMENTA: Direito Administrativo. Pregão Presencial para registro de preços. Prefeitura Municipal de Santa Rita. Gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis. Arguição de impropriedades pela Auditoria desta Corte: falhas formais e possibilidade de sobrepreço. Ausência de prévia, ampla e adequada pesquisa de preços no mercado. Impropriedade relevante para determinar a invalidade do procedimento em questão. Adução defensiva de nulidade processual por ofensa ao Devido Processo Legal. Inocorrência. Fase processual que autoriza o reconhecimento da irregularidade do comportamento administrativo, com aplicação de multa legal ao responsável. Necessidade, entretanto, de alargamento da colheita probatória para fins de análise de eventual dano ao erário a partir de efetivas despesas contraídas, observando-se, em tudo, o Devido Processo Legal.

PARECER Nº 797/18

Cuida-se da análise do **Procedimento Administrativo n.º 036/2017**, oriundo da **Prefeitura Municipal de Santa Rita**, objetivando a realização de *pregão presencial para registro de preços, destinado a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para atender às necessidades de diversas Secretarias*, tendo por responsável o Sr. **Emerson Fernandes Alvino**



PROCESSO TC N.º 12782/17

Panta (Prefeito Municipal e autoridade homologadora do resultado da licitação).

Instada, a Equipe Técnica elaborou o relatório inaugural de fls. 393/402, elencando a ocorrência de algumas irregularidades e sugerindo a notificação do gestor para o exercício do contraditório.

Adotadas as providências de estilo, o Chefe do Executivo Mirim trouxe aos autos eletrônicos o documento TC n.º 19630/18 (fls. 427/447), contendo as suas razões de defesa.

Em seguida, a Auditoria emitiu o relatório conclusivo de fls. 454/460, mantendo incólume o seu posicionamento inicial.

Após, o feito foi remetido a este Ministério Público de Contas para manifestação.

É O BASTANTE RELATÓRIO. PASSO A OPINAR.

Rematada a instrução processual, a Equipe Técnica considerou subsistentes as seguintes irregularidades:

- a). **Envio da licitação ao Tribunal além do prazo previsto na Resolução RN-TC 09/2016;**
- b). **Ausência da minuta da Ata de Registro de Preços e do contrato em relação ao edital;**
- c). **Forma de pagamento adotada fora dos parâmetros do art. 40, XIV, da Lei Geral de Licitações (inexistência de cronograma de desembolso máximo por período);**
- d). **Ausência do contrato celebrado entre o Município e a empresa TECNOCENTER Materiais Médicos hospitalares Ltda;**



PROCESSO TC N.º 12782/17

e). Sobrepreço em alguns itens pretendidos pela Administração, perfazendo uma diferença de R\$ 652.083,19 (preços dispostos na planilha vencedora em confronto com os valores médios de mercado)

Do contexto das questões suscitadas pelos Peritos desta Corte desponta como primordial para a verificação da juridicidade da contratação em apreço a temática relativa à pesquisa prévia de preços de mercado como ferramenta de aferição das condições mais vantajosas para a Administração Pública.

Toda contratação de compra, obra, serviço ou alienação pelo Estado deve advir de um procedimento administrativo antecedente, voltado à produção de um resultado positivo para o interesse público, incluindo-se neste campo o preço, obviamente.

A propósito, vem em boa hora excerto doutrinário que bem enaltece a necessidade de especificação do objeto a ser licitado e do seu valor econômico:

*O processo de contratação, direta ou mediante licitação, se desenvolve por fases, de modo que as antecedentes preparam os elementos a serem considerados das posteriores, sem possibilidade de inversão ou supressão. Essa sequência necessária desenha o rito ou o procedimento a ser observado pelo processo, como garantia de que, em todos os casos, a Administração e os interessados a com ela contratar dispensar-se-ão tratamento igualitário, para que da competição advenha a contratação nas melhores condições de mercado. [...] Na primeira fase do processo, colhem-se elementos essenciais à caracterização do objeto, à estimação de seu valor de mercado, à previsão dos recursos orçamentários, à eventual incidência das normas de responsabilidade fiscal (quando o objeto traduzir criação ou ampliação de ação governamental) e à autorização da autoridade competente. [...] **A pesquisa de preços do objeto que a Administração pretende contratar, devidamente documentada, é requisito de validade do processo da contratação, seja direta ou após licitação. Realizada de forma ampla e idônea, tenderá a assegurar eficaz aplicação dos recursos orçamentários e prática administrativa respeitosa dos princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência. A não realização da pesquisa ou a sua realização inadequada propiciará contratação a preço inexequível ou com sobrepreço, abalará a credibilidade dos negócios públicos perante a sociedade e atrairá a responsabilização dos agentes envolvidos,***



PROCESSO TC N.º 12782/17

podendo ser imputada, inclusive, na forma solidária. Nas licitações, antes da publicação do edital ou da expedição do convite, ou seja, na fase interna do procedimento, DEVE a Administração estimar o valor do objeto por meio da realização de pesquisa de preços praticados pelo mercado, a qual servirá de parâmetro para a verificação da conformidade da proposta, ensejando a desclassificação quando desconforme [...]. Aferir o preço do objeto da contratação no mercado concretiza a aplicação do princípio da economicidade. Além do natural respeito à norma, a pesquisa de preços conduz vinculação às melhores condições encontráveis no mercado, saudável e desejável porque significa que a Administração agiu como qualquer prudente consumidor agiria, conduta que os contribuintes esperam identificar e têm o direito de exigir nos procedimentos do poder público, especialmente quando envolvam a aplicação de recursos que, nunca é demais lembrar, originam-se, em grande parte, das receitas tributárias recolhidas ao erário pelos cidadãos.¹

Bem por isso, o ordenamento jurídico específico impõe a pesquisa prévia de preços como condição de validade da contratação, na forma estampada nos dispositivos abaixo reproduzidos, *in verbis*:

Lei n.º 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

III – submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

[...]

§1º. O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Lei n.º 10.520/2002:

Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 116, p. 9-21. 2011 (sem destaques no texto original).



PROCESSO TC N.º 12782/17

II – [...];

III – *dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;*
Pois bem.

Diante do panorama acima descrito, depreende-se do procedimento administrativo em destaque que não houve a prévia, ampla e adequada pesquisa de preço a respeito dos produtos abarcados pela licitação, comprometendo a validade da contratação ora examinada.

Com efeito, a inexistência de parâmetros preliminares seguros quanto aos preços de mercado acarretou justamente a suscitação da falha correspondente ao item “e”, acima, pondo em dúvida a própria economicidade da providência administrativa. Atente-se que a defesa argumentou ter realizado pesquisa de mercado, *com o escopo de reunir dados capazes de subsidiar uma avaliação eficaz das propostas a serem apreciadas* (fl. 428). Entretanto, do acervo documental acostado ao feito não é possível aferir, com segurança, a ocorrência do fato alegado pelo gestor responsável.

Demais disso, na visão deste Ministério Público de Contas, a questão preliminar aventada na peça defensiva (item 02), consistente na nulidade processual por ofensa ao contraditório, não tem razão de ser, eis que, a Auditoria deste Tribunal, ao apontar a possibilidade de sobrepreço, evidenciou quais os parâmetros utilizados, destacando, dentre eles, as informações extraídas do portal eletrônico da EMPASA (Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviços Agrícolas), explicitando, dessa maneira, a base fundante de seu raciocínio, possibilitando à defesa oferecer os seus argumentos, que não foram tão sólidos exatamente em função da **ausência da prévia, ampla e adequada pesquisa de preços no mercado**, consoante já pontuado.



PROCESSO TC N.º 12782/17

Conquanto a Unidade de Instrução tenha indicado sobrepreço, entende este *Parquet* que, na atual fase processual, a responsabilização financeira reparatória (imputação) depende da exata quantificação do prejuízo, a partir da verificação do *quantum* que foi executado no(s) contrato(s) que derivaram do Pregão sob apreciação², sendo necessário o retorno dos autos à Auditoria especificamente para verificar a efetiva despesa com aquisição dos produtos mencionados nos autos e, a partir daí, quantificar eventual dano ao erário, tudo sob os auspícios do Devido Processo Legal (ampla defesa e contraditório).³

Quanto às demais falhas (itens “a” a “d”, acima), este Ministério Público posiciona-se pela aplicação da multa de estilo, máxime diante da legalidade formal e pelo fato de que a própria defesa admitiu a ocorrência dos fatos apurados.

DIANTE DO EXPOSTO, este Ministério Público de Contas **OPINA** pela declaração, desde já, da **IRREGULARIDADE** do Pregão Presencial para Registro de Preço, em tela, tendo em vista a ausência da prévia, ampla e adequada pesquisa de preços de mercado dos itens componentes do procedimento, **o que implicou a ocorrência de sobrepreço**, sem prejuízo da **MULTA LEGAL** cabível ao gestor responsável, sobretudo em função das impropriedades correspondentes aos itens “a” a “d”, supra, bem como pelo retorno do feito à Auditoria para fins de quantificação de eventual dano ao erário, em virtude do sobrepreço, a partir de efetivas despesas contraídas com base no procedimento administrativo em foco, garantindo-se, em tudo, o contraditório e a ampla defesa.⁴

² Às fls. 396 dos autos há informação referente à execução contratual, mas não se sabe exatamente que montante dos preços registrados chegou a ser executado, o que pressupõe complementação da instrução quanto a esse ponto específico.

³ A providência sugerida encontra fundamento no art. 82 do Regimento Interno desta Corte, assim posto: *a instrução do processo é de competência da Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI, por meio de seus diferentes departamentos, cabendo-lhe reunir todas as informações indispensáveis à apreciação do feito, esclarecendo, desde logo, quaisquer situações que pareçam omissas, obscuras ou contraditórias.*

⁴ Na situação, a verificação de efetiva despesa pública é imprescindível, na medida em que, a existência de preços registrados não obriga a Administração Pública a firmar o contrato. Pode ser que, no caso, não tenha havido gasto público concreto, sendo tal fato passível de investigação pela Equipe Técnica.



PROCESSO TC N.º 12782/17

É como opino.

João Pessoa, 11 de julho de 2018.

LUCIANO ANDRADE FARIAS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/PB