
RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL CONJUNTA MPC/MPE Nº 17/2020

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

ENTIDADE: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

MUNICÍPIO: PIRES FERREIRA

RESPONSÁVEIS: MARIA MARFISA MARQUES AGUIAR (PREFEITA) e ANA PAULA EVANGELISTA (SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS)

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 às gestoras** pela realização das providências ao fim delineadas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

I – Relatório

Trata-se do Pregão Presencial nº 03PP04/2020, promovido pela Secretaria de Administração e Finanças do Município de Pires Ferreira/CE, que teve como objeto o “*Registro de Preços para eventual aquisição de equipamentos permanentes de informática, eletrodomésticos, escritório, som e imagem*”.

Após denúncia apresentada na Promotoria de Justiça da Comarca de Ipu/CE acerca de irregularidades no referido certame, procedeu-se à análise do processo licitatório, no qual foram constatadas as seguintes falhas: a) sobrepreço; b) injustificado agrupamento de itens no mesmo lote; c) ilegal possibilidade de prorrogação da ata de registro de preços por mais 12 meses e d) indícios de fraude.

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 SOBREPREGO

O valor global da licitação foi estimado em R\$ 2.896.594,84, tendo a empresa vencedora, Shopping Papelaria EIRELI, arrematado o objeto do Pregão no valor de R\$ 2.549.692,00.

A diferença de R\$ 346.902,84 entre o valor orçado pela Administração Pública e o valor contratado pode ocasionar, em um primeiro momento, uma ilusão de economia. No entanto, **a pesquisa de mercado, fase licitatória essencial para o alcance a proposta mais vantajosa pela Administração, foi realizada de forma deficiente, tendo contado apenas com a cotação de três potenciais fornecedores**, em desacordo com o Tribunal de Contas da União, que assim entende:

Na elaboração do *orçamento* estimativo de *licitação*, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas **fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos**, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária. (Acórdão 1445/2015-Plenário)

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação **não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores**, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. (Acórdão 713/2019-Plenário)

Nesse sentido, **a realização de pesquisa de mercado exclusivamente com potenciais fornecedores pode levar ao superfaturamento e ao mau uso do dinheiro público**, frustrando os princípios da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa.

Realizou-se uma comparação entre os preços dos itens abaixo, da proposta vencedora com os disponíveis no Painel de Preços do Governo Federal¹ (Anexos):

Lote	Item	Descrição	Valor Unitário proposta vencedora	Comparação Painel de Preços Federal	
				Valor (R\$)	% Sobrepreço
1	5	Notebook, memoria 4GB, HD 500GB, tela led 14", core i5	3.200,00	2.632,50	21,55%
2	1	Módulo Isolador Estabilizado	230,00	106,00	116,98%
3	1	Monitor de LED 18 polegadas	510,00	444,00	14,86%
4	1	Impressora tanque de tinta – colorida	970,00	680,99	42,44%
5	17	Ventilador de parede, 60cm	215,00	169,73	26,67%

¹ Pesquisa realizada por meio do endereço eletrônico <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>. Para fins de comparação, foram escolhidos apenas os preços obtidos em licitações ocorridas nas Regiões Nordeste e Norte (Tocantins e Pará). Resultados da pesquisa seguem anexos.

6	4	Mesa com duas gavetas. Medindo 1,20x0,60x0,75	295,00	158,00	86,71%
7	3	Cadeira - Secretária Executiva - sem braços	290,00	167,57	73,06%
8	1	Sistema de Microfone sem fio VHF	480,00	320,00	50,00%
9	3	Teclado padrão abnt2 - usb	34,00	14,90	128,19%
10	2	Switch 24 portas	760,00	534,00	42,32%
11	2	Tela de projeção com tripé 1,8x1,8	880,00	299,95	193,38%

Verifica-se, nos itens pesquisados, um sobrepreço, o que poderia ter sido evitado se a fase da elaboração do orçamento estimativo tivesse sido realizada de acordo com as diretrizes do Tribunal de Contas da União, acima citadas.

II.2. DO INJUSTIFICADO AGRUPAMENTO DE ITENS NO MESMO LOTE

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**.

Tamanha é a relevância do tema, que o Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento no sentido da OBRIGATORIEDADE da adjudicação por itens, conforme Súmula abaixo:

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 Administração e Finanças do Município de Pires Ferreira apresentou, no ANEXO X do Edital do Pregão Presencial nº 03PP04/2020, justificativa para a adoção da licitação por lote, onde aduz que:

Na licitação ora em comento, a Administração optou por realizar a licitação por lotes, **após realizar ampla pesquisa de mercado**, visando aumentar o desconto oferecido pelas empresas licitantes devido ao ganho de escala no fornecimento de todos os materiais

constantes em cada lote, bem como facilitar e otimizar a gestão do contrato.

Ademais, na pesquisa de mercado, a Administração verificou que não haveria restrição à competitividade, uma vez que tanto as empresas que responderam à pesquisa de preços quanto inúmeras outras que também fornecem os itens almejados, sendo, portanto, prática comum do mercado comercializar inúmeros itens por se tratar de Equipamentos Permanentes. (gn).

No entanto, o que se observou na análise do processo administrativo que instruiu a licitação é que a **"ampla pesquisa de mercado"** se deu com propostas de apenas três fornecedores, conforme apontado no tópico anterior.

Além disso, **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 Filho²:

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 observa no caso em tela é que não foi demonstrada a inviabilidade técnica e econômica da licitação de cada item separadamente, como exige o TCU, e que **o agrupamento de itens em lotes trouxe prejuízo à competitividade do certame, como prova o fato de que SETE DOS ONZE LOTES contaram com a participação de APENAS UMA licitante.**

Dessa maneira, a Administração deixou de aproveitar de modo eficiente os recursos disponíveis no mercado, ao não promover a ampla competitividade para a compra de itens em separado, o que resulta diretamente em aquisições mais caras.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15.ed. São Paulo : Dialética, 2012. Pag. 307

II.3. ILEGAL POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR MAIS 12 MESES

O item 10.1 da minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo VI do Edital) prevê a possibilidade de prorrogação da vigência da ata por mais 12 meses, em desacordo com o art. 15, § 3º, III da Lei nº 8.666/93, que assim prevê:

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

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: [...]

III - validade do registro não superior a um ano.

Saliente-se que a Ata de Registro de Preços foi assinada com a referida cláusula, ratificando a ilegalidade.

II.4. INDÍCIOS DE FRAUDE

A sessão do Pregão Presencial nº 03PP04/2020 ocorreu no dia 17/04/20, tendo sido registrada em ata a participação de 5 licitantes, quais sejam: J P de Sousa Nascimento; M ALVES DA FONSECA – ME; F.J. Bandeira de Sousa Serviços e Eventos; Larissa M. C. Fonseca-ME e Shopping Papelaria EIRELI – EPP.

Contudo, estranhamente, apenas a licitante Shopping Papelaria Eireli – EPP possuía representante legal na sessão, tendo sido a única a assinar a ata. Referida empresa foi a vencedora de todos os lotes do certame, muitos dos quais sequer teve concorrentes, conforme já relatado.

Ocorre que não há, na ata, qualquer registro da forma como os envelopes referentes às propostas e documentos de habilitação das demais licitantes chegaram às mãos da Pregoeira e sua equipe de apoio. Veja-se o que previa o Edital a esse respeito:

4.1 Os documentos referentes ao Credenciamento deverão ser apresentados separadamente dos envelopes nº 01 e 02 (Proposta e Habilitação), **unicamente na sessão pública de abertura**

deste certame, conforme endereço, dia e horário especificados no preâmbulo deste Edital.

4.2 A proposta comercial deverá ser entregue pessoalmente em envelope indevassável, fechado, **unicamente na sessão pública de abertura deste certame**, conforme endereço, dia e horário especificados no preâmbulo deste Edital. [...]

4.3 Os documentos de habilitação deverão ser entregues pessoalmente em envelope indevassável, fechado, **unicamente na sessão pública de abertura deste certame** [...]

4.4 Caso a licitante não possa comparecer à sessão de abertura, poderá remeter os envelopes por envio postal com Aviso de Recebimento – AR, desde que seja entregue antes do início da sessão.

Em detida análise dos autos do processo licitatório em tela, não se identificou nenhuma evidência de que tais documentos foram remetidos por via postal e tampouco consta a identificação dos responsáveis pela entrega na sessão, se foi o caso.

Nos seus comentários à Legislação do Pregão, JUSTEN FILHO³ ensina que:

A abertura da solenidade, o credenciamento dos interessados e o efetivo recebimento dos envelopes (e de outros documentos exigidos) deverá ser objeto de formalização por escrito. O Pregoeiro elaborará ata, em que narrará todos os eventos ocorridos, nos termos e segundo as regras usuais consagradas no âmbito de licitações.

No entanto, no Pregão em tela, constou em ata a “participação” de 5 licitantes, sendo que não foi registrada à forma como se deu o efetivo recebimento dos envelopes, o que macula a lisura e transparência do certame.

Destaca-se que, além de não contarem com representantes legais no dia da sessão, as licitantes J P de Sousa Nascimento; M ALVES DA FONSECA – ME; F.J. Bandeira de Sousa Serviços e Eventos e Larissa M. C. Fonseca-ME compartilham outro fato em comum: são todas sediadas no Município de Nova Russas.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão : Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 6.ed. São Paulo : Dialética, 2013. Pags. 158-159.

No que se refere à empresa vencedora, Shopping Papelaria EIRELI, identificou-se que o seu proprietário, Sr. José Beni Soares Trajano Filho, participou da cotação do orçamento estimativo por intermédio de outra empresa, a JOSÉ BENI S. TRAJANO FILHO – EPP.

Chama ainda a atenção que a empresa vencedora tem como **atividade econômica principal**, indicada no seu CNPJ, o **comércio varejista de artigos de papelaria** e como atividades econômicas secundárias as mais diversas: de instalação de ar-condicionado à recarga de cartuchos de impressora; de comércio varejista de imóveis a comércio atacadista de produtos odontológicos. São no total 30 atividades econômicas secundárias.

A respeito das tipologias de fraudes em licitações, Franklin Brasil Santos e Kleberon Roberto de Souza⁴, comentam sobre as empresas “fantasmas” ou de fachada, e afirmam que *“um dos indícios de natureza fantasmagórica da empresa é o objeto social guarda-chuva, isto é, a suposta atuação nos mais variados ramos da economia. É certo que existem exceções, como grandes grupos que operam em diversas áreas comerciais. No entanto, na maior parte dos casos, a atividade empresarial é setorializada, adstrita a um determinado segmento”*.

Logo, entende-se pela existência de fortes indícios de fraude na contratação da empresa SHOPPING PAPELARIA EIRELI.

III – Conclusão

Com base nas razões expostas, considerando as irregularidades acima relatadas, estes Órgãos Ministeriais, exercendo suas funções fiscalizatórias e em defesa da regular aplicação do erário municipal, vêm **RECOMENDAR às Sras. MARIA MARFISA MARQUES AGUIAR (PREFEITA) e ANA PAULA EVANGELISTA (SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS) que PROCEDAM À IMEDIATA ANULAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL nº 03PP04/2020 E DOS**

⁴ SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Pag. 89.

ATOS SUBSEQUENTES (ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATOS).

Por fim, salienta-se que o atendimento às recomendações suso transcritas deverá ser informado aos Órgãos Ministeriais, no **prazo de 05 (cinco) dias úteis**, pessoalmente na Promotoria de Justiça da Comarca de IPÚ ou na 1ª Procuradoria de Contas no TCE/CE, situado à Rua Sena Madureira, 1047, 1º andar, Prédio 5 de Outubro, ou ainda pelo e-mail mpc1proc@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 Ipú acerca das medidas adotadas, implicará no ajuizamento de REPRESENTAÇÃO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, para determinar a suspensão dos pagamentos e/ou anulação do certame, com a respectiva responsabilização das gestoras, 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, 27 de julho de 2020.

	<i>(assinado digitalmente)</i>
Ítalo Souza Braga	Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Promotor de Justiça da Comarca de Ipu	Procurador do Ministério Público de Contas