
RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL Nº 002/2020

PIC Nº 01/2020

ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

MUNICÍPIO: FORTALEZA

INTERESSADA: Dalila Saldanha de Freitas

I – DOS FATOS

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

Por solicitação deste MPC, a Secretaria Municipal da Educação (SME) encaminhou cópias do Processo Administrativo de Dispensa de Licitação nº 42/2020 (Processo nº P120409/2020), referente à aquisição de 5.000 (cinco mil) litros de álcool em gel “*para atender as necessidades de proteção dos funcionários das escolas e sede da Secretaria Municipal da Educação*”, a serem entregues em bombonas de 5 litros cada. Foram encaminhadas, também, cópias do Contrato decorrente da Dispensa em análise e dos processos administrativos de empenho, liquidação e pagamentos.

Após o recebimento dos documentos solicitados, verificou-se no Portal de Licitações dos Municípios¹ que a SME realizou nova Dispensa de Licitação (Dispensa nº 49/2020, Processo nº P129402/2020) para aquisição de 1.000 (um mil) bombonas de 5 litros de álcool em gel, cujos documentos constantes no Portal também foram objeto de análise por este MPC.

Registra-se que os preços por litro nas compras efetuadas pela SME por meio das Dispensas nº 42/2020 e nº 49/2020 foram, respectivamente, de R\$ 26,90 e R\$ 23,98.

Do exame dos documentos referentes aos processos mencionados, constatou-se que **as pesquisas de mercado para a formação do valor estimado da contratação foram realizadas exclusivamente por meio de cotações solicitadas a potenciais fornecedores**, sem demonstração de que as demais modalidades previstas no art. 4-E, § 1º da Lei nº 13.979/2020 restaram infrutíferas, o que facilita a ocorrência de superfaturamento dos produtos adquiridos.

Pelo exposto, este Órgão Ministerial, exercendo sua função fiscalizatória, expede a presente Recomendação, conforme se passa a expor.

1 Disponível em: <https://licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexibilidade/detalhes/proc/158358/licit/25132>

II – DO DIREITO**DA NECESSIDADE DE PRIORIZAR AS ALÍNEAS INICIAIS DO
ART. 4, § 1º, VI, DA LEI Nº 13.979/20 PARA A ELABORAÇÃO DE
ORÇAMENTO ESTIMADO**

Da análise das Dispensas em comento, constatou-se que **os orçamentos foram baseados apenas em cotações solicitadas a empresas do ramo.**

Sobre o assunto, sabe-se que as contratações públicas, sejam por licitação ou contratação direta por dispensa ou inexigibilidade, devem ser sempre precedidas de pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimado, a fim de identificar os preços praticados no mercado.

Da mesma forma, verificou-se que contratações aqui analisadas foram fundamentadas na Lei nº 13.979/20, que dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, e que prevê, em seu art. 4º, § 1º, VI, que o Termo de Referência das contratações devem conter, dentre outros requisitos, a estimativa de preços. Veja-se:

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà: [...]

VI – estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos;
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; [...]

Todavia, não obstante a expressão “no mínimo”, contida no inciso VI, a pesquisa realizada com potenciais fornecedores (alínea “e”) deve ser considerada uma **prática subsidiária**, realizada, portanto, **apenas quando os procedimentos previstos nas alíneas anteriores não obtiverem resultados**, o que deve ser comprovado no processo administrativo.

Tal entendimento revela-se condizente com o posicionamento do **Tribunal de Contas da União (TCU)** de que, para a

formação do orçamento estimado, devem ser **priorizadas as consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos**, conforme se verifica adiante:

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 nº 1445/2015 – Plenário)

Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado.

(Acórdão nº 452/2019 – Plenário)

Em igual linha, o Ministério Público Federal e o Ministério Público de Contas do Pará expediram Recomendação Administrativa² ao Estado do Pará, para que fossem priorizadas as alíneas “a” a “d” do art. 4º, § 1º da Lei nº 13.979/2020, em detrimento de pesquisas com potenciais fornecedores. Veja-se:

c) priorize imediatamente nas estimativas de preços de contratação as alíneas iniciais do art. 4ºE, §1º, VI da Lei 13.979/2020, uma vez que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na elaboração do orçamento estimativo de contratações, devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária apenas quando as modalidades previstas nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” restarem infrutíferas, fato que deverá ser devidamente atestado no procedimento administrativo;

É importante ressaltar que, no cenário atual de pandemia, algumas empresas estão superfaturando os preços dos produtos

² Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/recomendaconjunta.pdf/view>>

necessários ao enfrentamento da doença, conforme amplamente divulgado pela mídia. 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.

Nessa direção, o TCU e a Organização Não-Governamental Transparência Internacional-Brasil lançaram o guia "*Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19*"³, oferecendo a gestores informações práticas para que a Administração Pública possa conduzir de maneira adequada a administração dos recursos públicos durante a crise.

O guia acima mencionado teve como referência o estudo "*Contratações Públicas em Situações de Emergência: elementos mínimos que os governos devem considerar para reduzir riscos de corrupção e uso indevido de recursos extraordinários*"⁴, no qual se constata a preocupação das entidades nacionais e internacionais quanto ao possível sobrepreço dos insumos durante a pandemia, conforme verifica-se dos trechos abaixo destacados:

Os governos devem evitar que, em seus processos emergenciais de contratação, seja incentivada a concentração ou monopolização de fornecedores de bens e serviços. [...] Os governos são responsáveis por promover a liberdade econômica e a concorrência, e é seu **dever evitar pagar por bens e serviços com sobrepreço**. [...] **Os governos têm a obrigação de evitar aumentos de preços, a formação de monopólios e especulação na prestação de serviços**. Os governos devem eliminar qualquer tipo de vantagem potencial ou real em favor de uma ou mais pessoas físicas e/ou jurídicas em relação à concorrência. Para garantir a competição na economia, as entidades contratantes devem justificar, revisar contratos similares e estabelecer as bases para que sejam indicados preços máximos para aqueles bens ou serviços considerados necessários para atravessar as situações de emergência. O Estado e as entidades responsáveis devem promover a livre concorrência em igualdade de condições para proteger seus próprios interesses e **fazer contratações sempre nas melhores condições**. É provável que

3 Disponível em: <<http://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Guia-Transpare%CC%82ncia-Covid.pdf>>

4 Disponível em: <https://www.transparency.org/files/application/flash/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf>

os governos enfrentem escassez de bens necessários para atender emergências e, por isso, é essencial que os órgãos reguladores da concorrência econômica impeçam práticas desleais. (gn)

No caso concreto, a fim de demonstrar a fragilidade do orçamento baseado apenas em cotações com empresas fornecedoras, realizou-se uma comparação com outras contratações similares (álcool em gel em embalagem de 5 litros) realizadas por diversos municípios cearenses, por meio da qual se verificou que as duas Dispensas aqui analisadas possuem o valor unitário acima da média constatada, conforme tabela adiante:

Município	Número	Quantidade	Preço por bombona/galão	Preço por litro	Data da proposta
Sobral	DI020/2020-SMS	500	R\$ 79,50	R\$ 15,90	15/04/20
Irauçuba	2020.04.22.01 DI	300	R\$ 115,00	R\$ 23,00	20/04/20
Itapipoca	20.11.10/DP	204	R\$ 85,00	R\$ 17,00	27/04/20
Itapipoca	20.11.13/DP	200	R\$ 85,00	R\$ 17,00	29/04/20
Varjota	11/2020-PP-SESA	1000	R\$ 100,00	R\$ 20,00	11/05/20
Média				R\$ 18,58	

Tendo em vista que os preços por litro nas compras efetuadas pela SME por meio das Dispensas nº 42/2020 e nº 49/2020 foram, respectivamente, de R\$ 26,90 e R\$ 23,98, percebe-se que a escolha em realizar pesquisa de mercado apenas com cotações de possíveis empresas fornecedoras resultou em aquisições com preços acima da média dos preços praticados por municípios cearenses para contratações semelhantes, o que corrobora o argumento de que tal procedimento facilita a possibilidade de superfaturamento do contrato.

Dessa forma, evidencia-se a necessidade de que, na elaboração do orçamento estimado das contratações a serem realizadas pela SME, sejam priorizados os procedimentos previstos nas alíneas "a" a "d" do art. 4º, § 1º da Lei nº 13.979/2020, em detrimento de pesquisas com potenciais fornecedores, a fim de evitar o desperdício dos recursos públicos municipais.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, exercendo sua função fiscalizatória, vem **RECOMENDAR** à Sra. Dalila Saldanha de Freitas, Secretária da Educação do Município de Fortaleza, que determine ao setor responsável da SME que, na elaboração do orçamento estimado das futuras contratações realizadas pela Secretaria, **sejam priorizados os procedimentos previstos nas alíneas “a” a “d” do art. 4º-E, §1º, VI da Lei 13.979/2020**, em detrimento de pesquisas com fornecedores, devendo ser incluída no processo a devida comprovação, quando não obtiver resultados com a adoção das medidas das alíneas iniciais do artigo supramencionado.

Por fim, salienta-se que o atendimento à Recomendação suso transcrita deverá ser informado ao Órgão Ministerial no **prazo de 72 (setenta e duas) horas**, pelo e-mail 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 acerca das medidas adotadas, implicará o ajuizamento de REPRESENTAÇÃO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, com a respectiva responsabilização dos gestores, e/ou outras medidas cabíveis.

Fortaleza, 13 de maio de 2020.

(assinado digitalmente)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Procurador do Ministério Público de Contas