

MPC

ESTADO DO CEARÁ
Ministério Público de Contas e
Ministério Público do Estado do
Ceará

MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará

RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL CONJUNTA MPC/MPE Nº 007/2020

PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DE CONTAS Nº 04/2020

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

ENTIDADE: SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

MUNICÍPIO: TRAIRI

RESPONSÁVEL: NATALIA RODRIGUES DE SOUSA

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 à gestora** 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 04/2020, instaurado para apurar irregularidades em aquisições de cestas básicas e gêneros alimentícios, realizadas em meio à pandemia de Coronavírus.

Foram analisados por este MPC os documentos disponibilizados no Portal de Licitações dos Municípios do Tribunal de Contas do Estado, referentes ao Pregão Eletrônico nº 07.001/2020 PE/2020¹, realizado pela Secretaria do Trabalho e Assistência Social do Município de Trairi, que tem por objeto o “registro de preços visando a aquisição de cestas básicas, destinadas a munícipes carentes do município de Trairi/CE”, com valor total de R\$ 416.400,00”, cujo contrato foi assinado no dia 14 de maio de 2020, conforme informação extraída do Portal da Transparência do Município.

Cabe destacar que, em consulta ao Portal da Transparência do Município de Trairi e ao Portal do Municípios do TCE/CE, **não se identificaram empenhos ou pagamentos referentes à licitação em tela.**

Do exame dos documentos referentes ao processo acima mencionado, constatou-se, ainda, que **as pesquisas de mercado para a formação do valor estimado da contratação foram realizadas exclusivamente por meio de cotações solicitadas a potenciais fornecedores**, o que facilita a ocorrência de superfaturamento dos produtos adquiridos.

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

É o relatório em apertada síntese.

II - Fundamentação

- Do sobrepreço constatado. Necessidade de priorizar fontes diversificadas de pesquisa de preço para a elaboração de orçamento estimado. JURISPRUDÊNCIA REMANSOSA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

¹ <https://licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/157010/licit/119054>

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.

No que se refere ao registro de preços, a cotação está disciplinada no art. 15, §1º da Lei 8.666/93 que indica que "o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado".

Da análise da Dispensa em comento, constatou-se que **o orçamento foi baseado apenas em cotações solicitadas a empresas do ramo, conforme indica o item 3.2.2 do Edital:**

3. 2. REFERENCIAL DOS PREÇOS (...)

3.2.2. Os preços de referência foram estimados com base nas cotações realizadas pelo Setor de Cotação de Preços do Município de Trairi ICE, constando nos autos do processo.

Ocorre que a pesquisa unicamente junto a fornecedores não é suficiente para atender ao disposto no art. 15, inciso V da Lei nº 8.666/93, que determina que as compras públicas devem ser estimadas com base em preços praticados por outros órgãos e entidades públicas, a saber:

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

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Tal entendimento revela-se condizente com o posicionamento do **Tribunal de Contas da União (TCU)** de que, para a formação do orçamento estimado, a Administração Pública deve proceder a consulta de fontes diversificadas e devem ser **priorizadas as consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos**, conforme se verifica adiante:

O orçamento estimativo da contratação deve ser elaborado mediante consulta a fontes diversificadas, a fim de conferir maior segurança no que diz respeito à fixação dos valores dos itens ou serviços a serem adjudicados, mostrando-se inadequada a sua elaboração com base apenas em consulta a fornecedores. (Acórdão nº 1678/2015 - Plenário)

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)

Esse dispositivo legal, segundo Marçal Justen Filho², "permitirá a detecção de distorções e imporá ao gestor de recursos públicos o dever de recusar contratação por preços superiores aos adotados em outros órgãos".

Considerando o disposto acima, percebe-se, então, que **É DEVER do responsável pela licitação realizar uma avaliação crítica e detalhada dos preços que constam no certame, com vistas a evitar o pagamento a maior dos produtos a serem adquiridos. Assim, caso verificado que os preços da estimativa de preços não refletem os praticados pelo mercado, deve o gestor público desprezá-los e buscar meios para aferir a economicidade da contratação, como a pesquisa de compras em órgãos públicos.** O TCU corrobora com tal entendimento, a saber:

Enunciado:

A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. **No entanto, os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados.**

(Acórdão 868/2013-Plenário)

Enunciado

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

(Acórdão 403/2013 - Primeira Câmara)

Nessa linha, caberia também ao pregoeiro e a autoridade que homologou o certame verificar se a pesquisa de preços estava adequada para

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Págs.254 e 255.

balizar o certame licitatório, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União:

Enunciado:

É da competência do pregoeiro e da autoridade que homologa o certame verificar se houve pesquisa recente de preços junto ao mercado fornecedor do bem licitado e **se essa pesquisa se orientou por critérios aceitáveis.**

(Acórdão 2318/2017 - Plenário)

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

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>

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 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 promovidas por diversos municípios cearenses, por meio da qual se verificou que o Pregão aqui analisado possui valores unitários acima das demais compras, conforme se demonstra a seguir:

PRODUTO	Trairi	Acaraú (Dispensa 2603.01/2020/2020)	Palmácia (Pregão PPRP 04/2020/2020)	Iguatu (Pregão 2020.02.03.03/2020)	Mauriti (Pregão 2020.04.14.2/2020)
Café a vácuo 250g	R\$ 7,20	R\$ 2,99	R\$ 4,15	R\$ 4,00	R\$ 3,59
Açúcar cristalizado (kg)	R\$ 4,05	R\$ 2,29	R\$ 2,75	R\$ 2,00	R\$ 2,49
Arroz Branco (kg)	R\$ 5,09	R\$ 2,89	R\$ 3,18	R\$ 2,55	R\$ 2,99
Farinha de Mandioca (kg)	R\$ 4,11	-	-	R\$ 2,50	R\$ 2,80
Feijão (kg)	R\$ 9,90	R\$ 6,99	R\$ 7,50	R\$ 4,59	R\$ 5,50
Macarrão 500g	R\$ 4,03	R\$ 2,39	R\$ 2,95	R\$ 1,89	R\$ 1,99
Óleo de soja (900ml)	R\$ 6,76	R\$ 4,29	R\$ 5,00	R\$ 4,19	R\$ 4,80
Massa de Milho 500g	R\$ 2,19	R\$ 1,39	R\$ 1,25	R\$ 0,90	R\$ 1,40
Leite em Pó (500g)	R\$ 16,20	R\$ 4,79 (200g)	R\$ 4,00 (200g)	R\$ 3,89 (200g)	R\$ 4,00 (200g)
Biscoito Doce Popular 400g	R\$ 5,34	R\$ 2,99	R\$ 2,95	-	-
Creme Vegetal 250g	R\$ 3,16	-	R\$ 3,10 (500g)	R\$ 1,78	-
Carne Enlatada 320g	R\$ 6,53	-	R\$ 3,55	-	-
Sal (kg)	R\$ 1,04	-	R\$ 0,85	R\$ 0,65	-

Ressalte-se que os municípios utilizados na comparação adquiriram quantidades inferiores às de Trairi. Em um cenário, no qual os valores do Município estivessem dentro dos padrões de mercado, os preços

dos produtos dos procedimentos dos demais municípios deveriam ser maiores dada a economia de escala.

Percebe-se, portanto, que a escolha da Secretaria de realizar pesquisa de mercado apenas com cotações de possíveis empresas fornecedoras resultou em aquisições com preços muito 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.

Evidencia-se, portanto, a necessidade de que, na elaboração do orçamento estimado das contratações sejam priorizadas fontes diversificadas de pesquisa de preço, como consultas às contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com potenciais fornecedores, a fim de evitar o desperdício dos recursos públicos municipais.

Dessa forma, entende-se que a pesquisa de mercado do Pregão Eletrônico nº 07.001/2020 PE/2020, da Secretaria do Trabalho e Assistência Social do Município de Trairi, foi realizada de forma deficiente, demonstrando sobrepreço em relação aos preços praticados no mercado, o que ocasiona prejuízo aos cofres públicos, devendo ser anulado referido certame.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, estes Órgãos Ministeriais, exercendo sua função fiscalizatória e em defesa da regular aplicação do erário municipal, vêm **RECOMENDAR** à Sra. Natalia Rodrigues de Sousa, Secretária do Trabalho e Assistência Social do Município de Trairi, que:

1) anule o Pregão Eletrônico nº 07.001/2020 PE/2020, tendo em vista as irregularidades referentes à indevida pesquisa de preços para formação do orçamento estimado;

2) se abstenha de realizar qualquer pagamento à empresa contratada por meio do Pregão Eletrônico nº 07.001/2020 PE/2020, devido às irregularidades constatadas;

3) determine ao setor responsável da Secretaria que, na elaboração do orçamento estimado das futuras contratações realizadas, **sejam priorizadas fontes diversificadas de pesquisa de preço, como consultas às contratações similares de outros entes públicos, em**

detrimento de pesquisas com potenciais fornecedores, a fim de evitar o desperdício dos recursos públicos municipais.

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**, pessoalmente na Promotoria de Justiça da Comarca de Trairi ou 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 e à Promotoria de Justiça da Comarca de Trairi 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, 04 de junho de 2020.



Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Procurador do Ministério Público de Contas



Fábio Nogueira Cavalcante
Promotor de Justiça da 2ª Promotoria da Comarca de Trairi