
RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL Nº 009/2020

PIC Nº 04/2020

ENTIDADE: FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

MUNICÍPIO: ICAPUÍ

INTERESSADA: AURICELIA BEZERRA BRAGA DA SILVA

I – DOS FATOS

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 a Dispensa de Licitação nº 2020.04.06.01/2020¹, realizada pelo Fundo de Assistência Social do Município de Icapuí, que tem por objeto a “aquisição de cestas básicas para distribuição gratuita às famílias em situação de vulnerabilidade em ações de resposta à situação de emergência causada pela pandemia do Covid-19 no Município de Icapuí”, **com valor total de R\$ 885.240,00**, cujo contrato foi assinado no dia 07 de abril de 2020.

Inicialmente, cabe destacar que, em consulta ao Portal da Transparência do Município de Icapuí, identificaram-se dois empenhos referentes à licitação em tela, sendo o primeiro de R\$ 65.507,76 (já pago) e o **segundo de R\$ 229.572,24 (liquidado, mas não pago)**.

Do exame da documentação referente ao processo mencionado, verificou-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.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

- DO SOBREPREGO CONSTATADO. 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 da Dispensa em comento, constatou-se que **o orçamento foi baseado apenas em cotações solicitadas a empresas do ramo**.

¹ https://licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexibilidade/detalhes/proc/159498/licit/25624

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 conterá: [...]

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, 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)

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 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.

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

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 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 (aquisição de

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>

cestas básicas e gêneros alimentícios) realizadas por diversos municípios cearenses, por meio da qual se verificou que a Dispensa aqui analisada possui seus valores unitários acima da média constatada, conforme tabela adiante:

| PRODUTO | Icapuí | Acaraú (Dispensa 2603.01/2020/2020) | Sobral (Dispensa DI04/20_SHDAS) | Iguatu (Pregão 2020.02.03.03/2020) | Mauriti (Pregão 2020.04.14.2/2020) |
|--------------------------|-----------|-------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Café a vácuo 250g | R\$ 4,50 | R\$ 2,99 | R\$ 3,80 | R\$ 4,00 | R\$ 3,59 |
| Açúcar cristalizado (kg) | R\$ 3,35 | R\$ 2,29 | R\$ 2,40 | R\$ 2,00 | R\$ 2,49 |
| Arroz Branco (kg) | R\$ 3,98 | R\$ 2,89 | R\$ 3,00 | R\$ 2,55 | R\$ 2,99 |
| Farinha de Mandioca (kg) | R\$ 3,10 | - | R\$ 3,00 | R\$ 2,50 | R\$ 2,80 |
| Feijão (kg) | R\$ 8,80 | R\$ 6,99 | R\$ 6,90 | R\$ 4,59 | R\$ 5,50 |
| Macarrão 500g | R\$ 2,40 | R\$ 2,39 | R\$ 2,00 | R\$ 1,89 | R\$ 1,99 |
| Óleo de soja (900ml) | R\$ 6,00 | R\$ 4,29 | R\$ 4,49 | R\$ 4,19 | R\$ 4,80 |
| Farinha de Milho 500g | R\$ 1,85 | R\$ 1,39 | R\$ 1,50 | R\$ 0,90 | R\$ 1,40 |
| Leite em Pó (200g) | R\$ 4,90 | R\$ 4,79 | R\$ 4,50 | R\$ 3,89 | R\$ 4,00 |
| Biscoito Salgado 400g | R\$ 4,00 | R\$ 2,99 | R\$ 3,60 | R\$ 2,90 | R\$ 3,99 |
| Margarina 500g | R\$ 4,20 | - | R\$ 1,90 (250g) | R\$ 1,78 (250g) | - |
| Charque 500g | R\$ 12,10 | - | R\$ 10,00 | - | - |
| Sal (kg) | R\$ 1,00 | - | R\$ 0,70 | R\$ 0,65 | - |
| Colorífico (100g) | R\$ 1,00 | - | - | - | - |
| Detergente 500ml | R\$ 1,35 | - | R\$ 1,20 | - | - |
| Mortadela 1kg | R\$ 8,50 | - | - | - | - |
| Ovos 12 unid. | R\$ 9,50 | - | - | - | - |

Ao comparar os valores totais das Dispensas de Icapuí e de Sobral, verifica-se, considerando apenas os itens em comum, uma economia de R\$ 130.500,00, conforme se demonstra a seguir:

| PRODUTO | Icapuí | Sobral (Dispensa DI04/20_SHDAS) | Diferença Unitária | Quantidade Icapuí | Diferença Total |
|--------------------------|-----------|---------------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------|
| Café a vácuo 250g | R\$ 4,50 | R\$ 3,80 | R\$ 0,70 | 12.000 | R\$ 8.400,00 |
| Açúcar cristalizado (kg) | R\$ 3,35 | R\$ 2,40 | R\$ 0,95 | 18.000 | R\$ 17.100,00 |
| Arroz Branco (kg) | R\$ 3,98 | R\$ 3,00 | R\$ 0,98 | 18.000 | R\$ 17.640,00 |
| Farinha de Mandioca (kg) | R\$ 3,10 | R\$ 3,00 | R\$ 0,10 | 18.000 | R\$ 1.800,00 |
| Feijão (kg) | R\$ 8,80 | R\$ 6,90 | R\$ 1,90 | 18.000 | R\$ 34.200,00 |
| Macarrão 500g | R\$ 2,40 | R\$ 2,00 | R\$ 0,40 | 18.000 | R\$ 7.200,00 |
| Óleo de soja (900ml) | R\$ 6,00 | R\$ 4,49 | R\$ 1,51 | 6.000 | R\$ 9.060,00 |
| Farinha de Milho 500g | R\$ 1,85 | R\$ 1,50 | R\$ 0,35 | 6.000 | R\$ 2.100,00 |
| Leite em Pó (200g) | R\$ 4,90 | R\$ 4,50 | R\$ 0,40 | 18.000 | R\$ 7.200,00 |
| Biscoito Salgado 400g | R\$ 4,00 | R\$ 3,60 | R\$ 0,40 | 18.000 | R\$ 7.200,00 |
| Margarina 500g | R\$ 4,20 | R\$ 1,90 (250g) | R\$ 0,40 | 6.000 | R\$ 2.400,00 |
| Charque 500g | R\$ 12,10 | R\$ 10,00 | R\$ 2,10 | 6.000 | R\$ 12.600,00 |
| Sal (kg) | R\$ 1,00 | R\$ 0,70 | R\$ 0,30 | 6.000 | R\$ 1.800,00 |
| Colorífico (100g) | R\$ 1,00 | - | - | - | - |
| Detergente 500ml | R\$ 1,35 | R\$ 1,20 | R\$ 0,15 | 12.000 | R\$ 1.800,00 |
| Mortadela 1kg | R\$ 8,50 | - | - | - | - |
| Ovos 12 unid. | R\$ 9,50 | - | - | - | - |
| TOTAL | | | | | R\$ 130.500,00 |

Comparando com o Pregão de Iguatu, esse valor chega a R\$ 212.280,00, ou seja, cerca de 24% menor do que o valor total da proposta vencedora da Dispensa (R\$ 885.240,00):

| PRODUTO | Icapuí | Sobral (Dispensa DI04/20_SHDAS) | Diferença Unitária | Quantidade Icapuí | Diferença Total |
|--------------------------|-----------|---------------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------|
| Café a vácuo 250g | R\$ 4,50 | R\$ 4,00 | R\$ 0,50 | 12.000 | R\$ 6.000,00 |
| Açúcar cristalizado (kg) | R\$ 3,35 | R\$ 2,00 | R\$ 1,35 | 18.000 | R\$ 24.300,00 |
| Arroz Branco (kg) | R\$ 3,98 | R\$ 2,55 | R\$ 1,43 | 18.000 | R\$ 25.740,00 |
| Farinha de Mandioca (kg) | R\$ 3,10 | R\$ 2,50 | R\$ 0,60 | 18.000 | R\$ 10.800,00 |
| Feijão (kg) | R\$ 8,80 | R\$ 4,59 | R\$ 4,21 | 18.000 | R\$ 75.780,00 |
| Macarrão 500g | R\$ 2,40 | R\$ 1,89 | R\$ 0,51 | 18.000 | R\$ 9.180,00 |
| Óleo de soja (900ml) | R\$ 6,00 | R\$ 4,19 | R\$ 1,81 | 6.000 | R\$ 10.860,00 |
| Farinha de Milho 500g | R\$ 1,85 | R\$ 0,90 | R\$ 0,95 | 6.000 | R\$ 5.700,00 |
| Leite em Pó (200g) | R\$ 4,90 | R\$ 3,89 | R\$ 1,01 | 18.000 | R\$ 18.180,00 |
| Biscoito Salgado 400g | R\$ 4,00 | R\$ 2,90 | R\$ 1,10 | 18.000 | R\$ 19.800,00 |
| Margarina 500g | R\$ 4,20 | R\$ 1,78 (250g) | R\$ 0,64 | 6.000 | R\$ 3.840,00 |
| Charque 500g | R\$ 12,10 | - | - | 6.000 | - |
| Sal (kg) | R\$ 1,00 | R\$ 0,65 | R\$ 0,35 | 6.000 | R\$ 2.100,00 |
| Colorífico (100g) | R\$ 1,00 | - | - | - | - |
| Detergente 500ml | R\$ 1,35 | - | - | 12.000 | - |
| Mortadela 1kg | R\$ 8,50 | - | - | - | - |
| Ovos 12 unid. | R\$ 9,50 | - | - | - | - |
| TOTAL | | | | | R\$ 212.280,00 |

Ressalte-se que os municípios utilizados na comparação adquiriram quantidades inferiores às de Icapuí.

Evidencia-se, portanto, a necessidade de que, na elaboração do orçamento estimado das contratações 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.

Dessa forma, entende-se que a pesquisa de mercado da Dispensa de Licitação nº 2020.04.06.01/2020, do Fundo de Assistência Social do Município de Icapuí, foi realizada de forma deficiente, demonstrando sobrepreço em relação aos preços praticados no mercado, o que ocasiona prejuízo aos cofres públicos, devendo ser anulado o referido certame e, conseqüentemente, o contrato e as compras dela decorrentes.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, exercendo sua função fiscalizatória, vem **RECOMENDAR** à Sra. Auricelia Bezerra Braga da Silva, Secretária de Assistência Social do Município de Icapuí, que:

1) anule a Dispensa de Licitação nº 2020.04.06.01/2020, o Contrato e as compras dela decorrentes, tendo em vista a irregularidade da pesquisa de preços para formação do orçamento estimado, que ocasionou o superfaturamento dos itens adquiridos;

2) se abstenha de realizar qualquer pagamento à empresa contratada por meio da Dispensa de Licitação nº 2020.04.06.01/2020, devido às irregularidades constatadas; e

3) determine ao setor responsável da Secretaria que, na elaboração do orçamento estimado das futuras contratações realizadas, **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.

Ademais, solicita-se cópia dos documentos relativos aos empenhos, liquidações e pagamentos já realizados.

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, 08 de junho de 2020.

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Procurador do Ministério Público de Contas