



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 58116/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MATINHOS
INTERESSADO: EDSON AZEVEDO DA ROCHA, JANETE DE FATIMA SCHMITZ,
JOSE CARLOS DO ESPÍRITO SANTO, LAERTES JOAO
PURKOT, MUNICÍPIO DE MATINHOS, VIRGINIA MARIA
SANTANA
ADVOGADO LAYZ GONZALES WAGNITZ
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 105/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8666/93. Município de Matinhos. Alegação pelo Representante da ocorrência de sobrepreço na aquisição de cestas básicas. Falhas no processo da formação do preço máximo. Valor final dos produtos compatíveis com valores de mercado. Pela procedência parcial e expedição de recomendação ao Município para que em futuras licitações diversifique as fontes de dados para a formação de preços e apresente os valores dos produtos de forma individualizada.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada por LAERTES JOÃO PURKOT, em face do edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 01/2021, realizado pelo MUNICÍPIO DE MATINHOS, que tem por objeto a “aquisição de cestas básicas em atendimento a Secretaria Municipal de Assistência Social”, com valor máximo fixado em R\$ 7.305.000,00 (sete milhões, trezentos e cinco mil reais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Representante insurgiu-se, em síntese, contra os valores máximos estipulados para cada item a ser adquirido, pois segundo pretendeu demonstrar, estes poderiam chegar a 69% além dos praticados no mercado, o que poderia vir a representar o superfaturamento nas aquisições a serem realizadas pelo Município. Aduziu, ainda, que não havia identificação do servidor responsável pela cotação dos alimentos para a formação dos preços máximos.

Ao final, rogou pelo recebimento e suspensão da licitação, para que fosse anulado o edital e, ainda, que fosse determinado à Prefeitura Municipal de Matinhos que realizasse as adequações necessárias.

Por meio do Despacho n.º 104/21-GCAML (peça n.º 20), foi indeferido o pedido cautelar, que buscava a suspensão do certame ora em debate. Todavia, o feito foi recebido, assim como foi determinada a citação do MUNICÍPIO DE MATINHOS e da sra. JANETE DE FÁTIMA SCHIMITZ (Pregoeira).

A Municipalidade apresentou defesa (peças 27/34) justificando que o servidor EDSON AZEVEDO DA ROCHA promoveu o cálculo do valor médio estimado, fazendo uso, para tanto, de cotações fornecidas por três empresas do ramo, invocando, ainda, o aumento sofrido pelos itens que compõem a cesta básica em função das dificuldades logísticas surgidas com a Pandemia do Covid-19 e a influência anual de índices oficiais, a exemplo do INPC. Alegou não ser possível que a Administração Pública Municipal venha a ser responsabilizada pelo aumento inesperado do valor da cesta básica, uma vez que atrelada a elementos que fogem ao seu controle. Ainda, solicitou dilação de prazo para anexação de documentos visando comprovar as alegações trazidas em sua defesa.

Pelo Despacho n.º 362/21-GCAML (peça 36), o pedido de prorrogação do prazo foi indeferido, remetendo-se os autos para instrução das unidades competentes.

É o breve relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – INSTRUÇÃO

Pela Instrução nº 1374/21 (peça 39), a COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL manifestou-se preliminarmente pela necessidade de citação da sra. VIRGINIA MARIA SANTANA (fiscal do contrato) e do sr. EDSON AZEVEDO ROCHA (efetivo empreendedor da pesquisa de preços), para que apresentassem defesa nos presentes autos, considerando que ambos teriam atuação direta nas supostas irregularidades constantes deste expediente.

No mesmo sentido, o MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS exarou o Parecer nº 388/21 (peça 40).

Tais manifestações foram acolhidas pelo Despacho nº 803/21-GCAML (peça 41), pelo qual determinou-se o chamamento dos interessados aos autos. Todavia, conforme consta da Certidão de Decurso de Prazo nº 683/21 (peça 51), o prazo para manifestação transcorreu in albis.

Em sua derradeira manifestação (Instrução nº 4859/21 – peça 52), a CGM aduziu que *“Inobstante a falha verificada, em pesquisa realizada junto ao ‘Painel de Preços’ do Governo Federal, website que conta com grande banco de dados de aquisições de produtos pela Administração Pública nas diferentes esferas, foi possível verificar que o valor total utilizado pelo Município de Matinhos está muito próximo à média de preços de aquisições efetuadas no Estado do Paraná”*.

Por tal razão, considerando a ausência de demonstração de má-fé dos agentes envolvidos, bem como de prejuízo ao Erário, sugeriu, a unidade entendeu pela procedência parcial da Representação e pela expedição de recomendação à municipalidade, de modo que busque implementar procedimentos de fixação de preço máximo para futuros certames.

Por sua vez, o MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS, pelo Parecer nº 969/21 (peça 53), lavrado pela Procuradora Juliana Sternadt Reiner, corroborou integralmente com as conclusões da unidade técnica, ratificando o entendimento pela parcial procedência da Representação com a expedição de recomendação no sentido de que cautelas sejam observadas nos procedimentos futuros, afastada a aplicação de sanções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Versa o presente expediente acerca de Representação da Lei nº 8666/93, apresentada por LAERTES JOÃO PURKOT, em face do edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 01/2021, realizado pelo MUNICÍPIO DE MATINHOS, cujo objeto é a “aquisição de cestas básicas em atendimento a Secretaria Municipal de Assistência Social”, em que, pretendeu o Representante demonstrar a existência de superfaturamento nos itens a serem adquiridos pela municipalidade (além da ausência de identificação do servidor responsável pela cotação dos alimentos para a formação dos preços máximos).

Conforme pode-se cotejar nas minudentes manifestações elaboradas pela COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL, que efetivamente houve falha na elaboração da pesquisa de preços realizada pelo MUNICÍPIO DE MATINHOS. A fixação de preços máximos realizada tão somente com base no orçamento de três fornecedores há tempos vem sendo considerada ultrapassada tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, pelo que tem se adotado a pesquisa à bancos de dados diversos.

Nesse sentido, alerta a unidade acerca da existência de precedentes desta Corte de Contas¹:

EMENTA: Consulta acerca da adequada interpretação do Acórdão nº 4624/17 – Tribunal Pleno. Caráter exemplificativo das fontes de consulta indicadas para a formação de preço máximo a ser utilizado em licitação ou contratação direta. Ao gestor compete, motivadamente, escolher as fontes disponíveis que melhor captem a realidade do mercado. Possibilidade de utilização de editais de licitação, contratos e atas de registros de preços de outros entes da federação (Municípios e/ou Estados e/ou União), desde que similares em relação ao objeto e à quantidade licitada, devendo-se observar ainda a inexistência de condições diferenciadas na contratação que possam interferir nos valores ofertados. Inexistência de conceito legal de publicações e sites especializados, cabendo ao gestor justificar a escolha das fontes. (Acórdão nº 1108/20 – Tribunal Pleno - Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães).

¹ Ainda, tratam da formação do preço máximo os seguintes Acórdãos desta Corte de Contas: nº 1393/19-Tribunal Pleno, nº 706/19-Tribunal Pleno, nº 4624/17-Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além de ter sido utilizada metodologia defasada para a fixação do preço máximo, também se vislumbra que houve equívoco quanto à forma de cotação, a qual foi realizada de forma global e não individualmente, com a discriminação do preço de cada produto a ser cotado. Tal prática, conforme bem alertado na Instrução à peça 52, possibilita a ocorrência de jogo de planilha, além de dificultar a fiscalização das despesas.

A aquisição por preço global tem sido refutada pelos Tribunais pátrios, sendo que o Tribunal de Contas da União possui jurisprudência pacificada no sentido de que *“no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição de itens isoladamente”*². Inclusive, a Súmula nº 247 é expressa nesse sentido:

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.

Não obstante as falhas identificadas, buscando verificar a ocorrência de possível dano ao erário, a CGM procedeu à ampla pesquisa de preços dos itens a serem adquiridos pelo Município de Matinhos, por meio do “Painel de Preços do Governo Federal”, cujo *website* condensa dados de aquisição de produtos realizados por diferentes esferas da Administração Pública, pelo qual foi possível verificar que o valor total utilizado pelo Município Representado é bastante próximo às aquisições realizadas no Estado do Paraná, senão vejamos³:

² TCU, Acórdão nº 1347/2018-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas.

³ Conforme citado na Instrução nº 4859/21-CGM: “A tabela foi elaborada considerando exatamente os produtos adquiridos pelo Município de Matinhos. Porém, algumas adaptações se mostraram necessárias: o item “feijão preto” foi cotado com valores relativos ao Estado do Rio de Janeiro, pois não havia dados suficientes com outras bases para um resultado confiável; o item “feijão carioca” foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Item	Quantidade	Preço Mín.	Preço Médio	Preço Máx.	Matinhos
Açúcar	1	9,94	11,53	14,20	?
Arroz	1	11,75	18,35	29,58	?
Café	1	2,06	3,60	11,50	?
Farinha de Mandioca	1	2,10	2,88	3,60	?
Feijão Preto	2	4,05	5,02	6,00	?
Feijão Carioca	1	3,95	3,95	4,00	?
Espaguete	2	1,80	2,71	5,40	?
Macarrão Parafuso	1	1,76	2,68	7,70	?
Mistura para Bolo	1	3,96	3,96	4,00	?
Achocolatado	1	2,20	4,00	16,80	?
Óleo de Soja	2	3,43	6,08	8,80	?

Extrato Tomate	1	1,28	2,51	5,80	?
Biscoito Maria	1	2,55	4,14	7,10	?
Farinha Trigo	3	2,07	2,90	4,60	?
Total		66,32	93,92	158,48	91,50

Assim, a despeito da identificação de deficiência no procedimento de pesquisa de preços realizado pelo MUNICÍPIO DE MATINHOS, é possível se inferir que o valor final da cesta básica encontra-se dentro dos valores praticados no mercado, pelo que corrobora-se com a instrução processual quanto à procedência parcial da Representação, assim como pela necessária expedição de recomendação para que, futuramente, a municipalidade utilize diferentes fontes para a fixação do preço máximo em suas licitações (e não realize apenas pesquisa com base em três orçamentos), além de que apresente o preço máximo dos produtos de forma individualizada.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, VOTO:

cotado com valores relativos aos Estados da Região Sul; o item “achocolatado” foi cotado para embalagem de 400 gramas, o passo que as adquiridas pelo Município foram de 200 gramas; e o item “extrato de tomate” foi cotado para embalagem de 350 gramas, ao passo que as adquiridas pelo Município foram de 340 gramas”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Pela procedência parcial da presente Representação, relativamente à existência de deficiência no procedimento de formação de preço máximo do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 01/2021, realizado pelo Município de Matinhos;

II – Pela expedição de RECOMENDAÇÃO à municipalidade, para que, futuramente, utilize-se de diferentes fontes para a fixação do preço máximo em suas licitações (e não realize apenas pesquisa com base em três orçamentos), além de que apresente o preço máximo dos produtos de forma individualizada.

III – Após o trânsito em julgado, encaminhe-se o feito à Diretoria de Protocolo para encerramento.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I – Julgar pela procedência parcial da presente Representação, relativamente à existência de deficiência no procedimento de formação de preço máximo do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 01/2021, realizado pelo Município de Matinhos;

II – recomendar à municipalidade, para que, futuramente, utilize-se de diferentes fontes para a fixação do preço máximo em suas licitações (e não realize apenas pesquisa com base em três orçamentos), além de que apresente o preço máximo dos produtos de forma individualizada; e

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, o feito à Diretoria de Protocolo para encerramento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente