TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	59078/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE APUCARANA
INTERESSADO:	MUNICÍPIO DE APUCARANA, R & M ALIMENTOS EIRELI, SEBASTIAO FERREIRA MARTINS JUNIOR
ADVOGADO / PROCURADOR	BARBARA MELLER DA SILVA, CARLOS ALBERTO RHODEN, FELIPE RUFATTO VIEIRA TAVARES, LILIAN ELIZABETH GRUSZKA, POLYANE DENOBI, RUBENS HENRIQUE DE FRANÇA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2545/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico nº 35/2023. Município de Apucarana. Revisão de preços registrados em ata. Impossibilidade. Entendimento doutrinário que não se sobrepõe à orientação de Parecer da AGU. Ausência de elementos demonstrativos de fatos extraordinários que justificassem a revisão de preços. Prorrogação indireta da Ata para prazo superior a 12 meses. Pela Procedência da presente Representação da Lei de Licitações, com expedição de determinação.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação, apresentada nos termos do art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/93[1], formulada pela empresa R & M ALIMENTOS EIRELI em face do MUNICÍPIO DE APUCARANA, dando conta de possível irregularidade na execução da Ata de Registro de Preços nº 226/2023 decorrente do procedimento licitatório de Pregão Eletrônico nº 35/2023, cujo objeto foi o "*registro de preços para aquisição de alimentos em forma de cestas básicas com a finalidade de atender famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, para um período de 12 meses".*

Conforme anteriormente relatado, aduz a representante que venceu

[1] Art. 113. [...] § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

o certame com o valor de R$ 80,98 por unidade de cesta básica. No entanto, diante da alteração dos preços dos itens que compõem a cesta, apresentou pedido de reequilibro econômico-financeiro do contrato para o valor de R$ 97,28 por unidade. Na sequência, a prefeitura teria intimado os demais participantes da licitação para manifestação de interesse na cobertura da proposta, o que foi aceito pela empresa ALEXANDRE SEXTAK BATISTELA JUNIOR - COMERCIO DE ALIMENTOS E MATERIAIS DE LIMPEZA – EIRELI, no valor de R$ 80,48.

Defende que o Município firmou a Ata de Registro de Preços com o valor de R$ 92,00 reais por unidade com aquela empesa, superior ao proposto e sem oportunizar à representante a possibilidade de oferta deste preço em negociação, com violação aos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

Em sede de juízo de cognição sumária, houve o recebimento da presente Representação, com indeferimento do pedido cautelar de suspensão do procedimento licitatório, pois verificou-se haver indícios de irregularidades, mas presente requisito do risco de dano inverso, dada a natureza do objeto do certame, consoante disposto no Despacho nº 179/24-GCAZ[2].

No mesmo despacho foi determinada a citação do Município de Apucarana, na pessoa de seu representante legal, para o exercício do contraditório.

O Município apresentou suas razões de contraditório, nas quais defendeu que seria possível a revisão de preços registrados em Ata de Registro de Preços, com fundamento em posições doutrinárias a respeito, aliada à aplicação da teoria da imprevisão, com aceitação demonstrada em precedentes judiciais, e regularidade do procedimento, uma vez que a empresa R & M ALIMENTOS EIRELI teria sido regularmente excluída da negociação, por já ter desistido da Ata.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) apresentou definições dos institutos do reajuste e da revisão de preços, e apontou que o Município promoveu uma revisão de preços sem que tenha sido demonstrado que o aumento apresentado pelas empresas decorreu de um evento imprevisível ou previsível de consequências incalculáveis, bem como houve

[2] Peça nº 22.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

prorrogação transversa do prazo de vigência da Ata, com opinativo pela procedência da representação e emissão de determinação ao Município, nos termos na Instrução nº 2330/24 – CGM[3].

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou com entendimento exposto pela CGM, apresentou posicionamento no sentido de que mesmo considerado o entendimento pela possibilidade da revisão de preços em Ata, não estavam presentes os requisitos para sua efetivação, bem como houve prorrogação indevida da vigência da Ata, consoante disposto no Parecer nº 175/24-1PC[4].

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos autos demonstra ser procedente a representação proposta.

Os pontos controversos da representação consistem na possibilidade de prorrogação de Ata de Registro de Preços, aliada à existência dos elementos necessários, caso admitida, a prorrogação indevida a Ata em decorrência da fixação de novo prazo, e eventual afastamento indevido da empresa representante das negociações.

Inicialmente cumpre trazer uma breve sequência dos fatos. Após a conclusão do Pregão eletrônico nº 35/2023, em 26/05/2023, o Município de Apucarana firmou a Ata de Registro de Preços nº 76/2023 com a empresa R & M ALIMENTOS EIRELI para fornecimento de cestas básicas, pelo valor unitário de R$ 80,48. Em 09/11/2023 a empresa apresentou pedido de reequilíbrio de preços, com valor de R$ 97,28 por unidade, que ensejou a elaboração de novo mapa de preços e oportunização às demais empresas a fornecer os produtos pelo preço originalmente registrado.

De início, a empresa ALEXANDRE SEXTAK BATISTELA JUNIOR - COMERCIO DE ALIMENTOS E MATERIAIS DE LIMPEZA – EIRELI aceitou fornecer os preços originalmente registrados, mas posteriormente indicou em e-mail que não

[3] Peça nº 31.
[4] Peça n. 32.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

poderia fornecer os produtos naquele valor, apresentando nova proposta no valor de R$ 92,00 por unidade, o que motivou envio de novos e-mails aos fornecedores da reserva da Ata, obtenção de novas propostas e assinatura da Ata de Registro de Preços nº 226/2023, em 11/12/2023, fixando aquele valor por unidade, com prazo de vigência de 6 meses e possibilidade de prorrogação.

Pois bem. Quanto ao primeiro ponto, conforme bem delimitado pela unidade técnica, há distinção entre reajuste e revisão de preços, sendo o primeiro destinado a situações ordinárias, decorrentes de mera alteração do poder aquisitivo da moeda, sendo segundo destinado a situações extraordinárias, com aplicação da teoria da imprevisão, que possui requisitos específicos.

A defesa apresentou afirmação no sentido de que não seria o caso de reajuste, mas revisão dos preços da Ata, de sorte que a análise do descabimento do reajuste ao caso é desnecessária, por ser é incontroversa.

Quanto à revisão dos preços há dois pontos a serem considerados, a sua possibilidade jurídica no caso e a existência dos requisitos necessários.

Quanto à possibilidade jurídica, apesar do contraditório do Município trazer posicionamentos pela sua possibilidade, há de se concluir pelo entendimento contrário.

Como trazido na decisão cautelar, o artigo 19 do Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da União, estabelece de modo expresso que a constatação de alta dos preços implica na possibilidade de liberação do fornecedor com a busca por contratação mais vantajosa:

> Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:
>
> I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e
>
> II - convocar os demais fornecedores

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

> para assegurar igual oportunidade de negociação.
>
> Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

No contexto, a Advocacia Geral da União, por meio do Parecer nº 00211/2020/CONJUR-CGU/AGU, trouxe entendimento expresso pela impossibilidade de revisão dos preços registrados em Ata, nos seguintes termos:

> ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. ATA DE REGISTRO DE PERÇOS. TEORIA DA IMPREVISÃO. PANDEMIA COVID19. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DA ATA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Consulta sobre a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro da Ata de Registro de Preços nº 17/2020, cujo objeto é o compromisso firmado entre a Controladoria -Geral da União-CGU e a DATEN TECNOLOGIA LTDA para eventual aquisição de Desktops, incluindo demais acessórios, com garantia técnica on-site de 48 meses. 2. O instituto do reequilíbrio econômico-financeiro tem aplicação na relação contratual, não sendo extensível às Atas de Registro de Preços. **3. Não é possível juridicamente a revisão econômica para aumentar os valores registrados na Ata de Registro de Preços nº 17/2020, por não ser aplicável à espécie o instituto do reequilíbrio econômico-financeiro, bem como por não haver autorização nesse sentido no art. 19 do Decreto nº 7.892/2013.**

A argumentação da tese defensiva no sentido contrário não pode ser acolhida, pois uma vez que o Município adotou a normativa federal. Embora existam divergências doutrinárias acerca do Decreto nº 7.892/2013, cumpre à Administração seguir a orientação das procuradorias oficiais caso existam, o que ocorre no caso, tendo sido demonstrado posicionamento expresso da AGU e da CGU em sentido diverso do aplicado pela entidade.

Além disso, como trazido pela unidade técnica, ainda que fosse aceito o entendimento pela possibilidade de revisão dos preços, não foram

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

demonstrados os seus requisitos.

Ora, a revisão de preços exige demonstração de que a alteração decorreu de um evento extraordinário, imprevisível, ou previsível, mas de consequências incalculáveis, que tenha sido a causa do aumento de preços dos itens. A unidade técnica trouxe como referência o Manual de Licitações do TCU:

> (...)
>
> Essa ação visa assegurar que os ajustes nos valores contratuais não sejam motivados por aumentos previsíveis ou naturais, como a inflação, mas sim por fatores excepcionais que fogem ao controle das partes e não poderiam ter sido antecipados no momento da contratação. Portanto, deve ser apresentado provas claras e objetivas de que o evento extraordinário causou o aumento de preços que justifica a revisão contratual. Assim, a revisão demanda extensa pesquisa de mercado que indique em que proporções os preços oscilaram, de modo que as notas fiscais demonstrando custos aplicados pelo particular na compra dos produtos não podem ser a única base determinante dos novos preços contratuais. Ademais, deve ser demonstrado o necessário nexo de causalidade entre o evento extraordinário e a majoração ou a redução dos encargos do contratado que justifique a necessidade de recomposição da remuneração correspondente. De acordo com o Manual de Licitações e Contratos do TCU1, para que possa ser autorizada e concedida a revisão dos preços, a Administração tem de verificar:
>
> • os custos dos itens constantes da proposta contratada, em confronto com a planilha de custos que deve acompanhar a solicitação de reequilíbrio;
>
> • ao encaminhar à Administração pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, deve o contratado demonstrar quais itens da planilha de custos estão economicamente defasados e que estão ocasionando desequilíbrio do contrato; e
>
> • ocorrência de fato imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis, que justifique modificações do contrato para mais ou para menos.
>
> Após as considerações sobre os institutos do reajuste e da revisão, observamos que o Município, em seu contraditório, alega tratar-se de um caso de revisão e não de reajuste. A representante, ao solicitar o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

> reequilíbrio, anexou notas fiscais e indicou os produtos que sofreram aumento de preço: arroz agulhinha, açúcar cristal e óleo de soja. O Município informa que o Departamento de Compras e Licitação elaborou o Mapa de Preços, mas este não foi anexado ao processo. Além disso, não basta que os preços estejam elevados; é necessário que o aumento seja decorrente de um fator extraordinário, apontando uma mudança do mercado.
>
> (...)

No caso, sequer houve tal aferição, tendo a Administração se limitado a apresentar nova pesquisa de preços na qual constatou que os produtos registrados haviam aumentado a partir do pedido de fornecedores, sem indicar a ocorrência de um fato extraordinário que tenha sido a causa deste aumento.

A situação se tornou ainda mais afastada da legalidade quando a empresa ALEXANDRE SEXTAK BATISTELA JUNIOR - COMERCIO DE ALIMENTOS E MATERIAIS DE LIMPEZA – EIRELI, após ter aceitado fornecer os produtos no preço originalmente registrado, apresentou pedido de aumento dos valores, com raso fundamento na alteração dos preços de mercado, sem aliar a qualquer evento extraordinário específico e deflagrando a adoção de metodologia ausente de fundamento legal pela administração.

Com efeito, após o recebimento, o Município consultou os fornecedores acerca do menor preço que poderiam fornecer por meio de e-mails, metodologia que não possui respaldo legal e implicou na ausência da possibilidade de outras empresas eventualmente apresentarem preços melhores, representando na prática uma competição interna de preços.

Ora, mesmo dentro do entendimento apresentado em contraditório, uma vez não atendidos os preços iniciais registrados e não demostrados atos extraordinários que justificassem a revisão de preços, cabia ao Município promover nova competição, a fim de buscar o melhor preço no mercado de modo amplo, e não promover uma disputa fechada entre os fornecedores cadastrados.

A própria exclusão da empresa R & M ALIMENTOS EIRELI demonstra que o procedimento foi irregular. Ora, se a primeira colocada foi excluída

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

da Ata por não cumprir os preços originários, idêntico tratamento deveria ter sido dado a todas as empresas que se negaram a apresentar os produtos naqueles valores. Caso aceito o entendimento pela possibilidade de revisão e demonstrados seus elementos, o que não houve, a revisão deveria ser oportunizada ao primeiro colocado, não apenas aos cadastrados na reserva.

Dessa forma, seja pelo descabimento jurídico da revisão, seja pelas irregularidades na execução, tem-se como irregular a revisão da Ata de Registro de Preços nº 226/2023 promovida pelo Município de Apucarana.

Por fim, há claro desrespeito à norma que impede a vigência da Ata de Registro de Preços por prazo superior a 12 meses, prevista no artigo 15, § 3º, inciso III, da Lei nº 8.666/93[5], tendo que vista que a Ata de Registro de Preços nº 76/2023 foi assinada em 26/05/2023, o que traz como limite a data de 26/05/2024, ao passo que a Ata de Registro de Preços nº 226/2023 foi assinada em 11/12/2023, com vencimento em 11/06/2024 e possibilidade de prorrogação por mais 6 meses.

Inequívoco que as inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações que permitem o reajuste de preços e a prorrogação prazo de Ata de Registro de Preços aplicam-se somente aos procedimentos por ela regidos, o que não é o caso em análise.

Por fim, embora tenham sido constatadas irregularidades, não há indicativo de que tenha havido má-fé dos servidores, que seguiram interpretação da norma que possui substancial adesão doutrinária e lhe pareceu razoável, ao passo que não há indicação de prejuízo ao erário, uma vez que os elementos dos autos apontam que os itens foram adquiridos dentro do preço de mercado, não sendo adequada a imposição de sanção, sendo suficiente a expedição da determinação sugerida pela unidade técnica.

Diante do exposto, demonstradas as irregularidades apontadas na representação, entendo ser de rigor a procedência da representação, com expedição de determinação para saneamento das falhas.

---

[5] art. 15. as compras, sempre que possível, deverão:
[...]
§ 3 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

3. VOTO

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações a fim de reconhecer a irregularidade da revisão de preços promovida na Ata de Registro de Preços nº 226/2023 pelo Município de Apucarana e sua prorrogação indireta.

Para além, entendo necessária a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Município de Apucarana para que se abstenha de prorrogar a Ata de Registro de Preços nº 226/2023 e, caso já o tenha efetivado, promova as medidas necessárias para anulação do ato, com a realização de novo procedimento licitatório para a aquisição dos itens.

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

Dar **PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações a fim de reconhecer a irregularidade da revisão de preços promovida na Ata de Registro de Preços nº 226/2023 pelo Município de Apucarana e sua prorrogação indireta.

Para além, entendem necessária a expedição de **DETERMINAÇÃO**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1

ao Município de Apucarana para que se abstenha de prorrogar a Ata de Registro de Preços nº 226/2023 e, caso já o tenha efetivado, promova as medidas necessárias para anulação do ato, com a realização de novo procedimento licitatório para a aquisição dos itens.

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhar à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 15 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.4LB1