



Processo TC nº 07.851/18

RELATÓRIO

Trata o presente processo da análise do procedimento licitatório de Adesão da Ata de Registro de Preços nº 010/2017, da **Prefeitura Municipal de Juazeirinho-PB**, advinda do Pregão Presencial nº 10/2017 (Ata de Registro de Preços 10/2017), gerenciado pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de Mataraca-PB, objetivando o fornecimento de material de limpeza e higiene para atender as demandas do município.

A empresa contratada da referida Ata de Adesão foi a **Guedes Distribuidora de Produtos de Limpeza Ltda (CNPJ nº 24.483.944/0001-25)**, no valor de **R\$ 936.133,00**. O Contrato nº 47/2018, em favor da empresa, foi assinado em 05.04.2018, após a Ratificação realizada na mesma data.

Ao analisar a documentação pertinente, a Unidade Técnica emitiu o Relatório Inicial de fls. 149/52, destacando algumas irregularidades que ocasionaram a citação do **Sr. Bevilacqua Matias Maracajá**, ex-Prefeito do Município de Juazeirinho-PB, o qual apresentou sua defesa, conforme Documento TC nº 94341/21, às fls. 160/84 dos autos.

Após a análise da documentação, A Unidade Técnica emitiu o Relatório de Análise de Defesa às fls. 191/200, entendendo remanescer as seguintes irregularidades:

A) Não consta JUSTIFICATIVA da Adesão, com comprovação do objeto registrado às reais necessidades do Órgão ou da Entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado, art. 9º, XI c/c art. 16 c/c art. 22, caput e § 1º-A. Não sendo apresentado/anexado qualquer tipo de estudo técnico que embase as quantidades nem os objetos pretendidos;

O Defendente informou que a justificativa da adesão encontra-se encartada no procedimento às fls. 168/170, sendo apresentado tanto a justificativa para a estimativa de quantitativos, decorrente das atividades das secretarias, considerando o orçamento disponível e ainda a sequencia histórica da realização das despesas semelhantes verificadas nos últimos dois anos, como também a justificativa para adesão à ARP, com a comprovação da adequação do objeto registrado em relação aos preços de mercado onde o serviço será prestado.

A Unidade Técnica diz que conforme o Decreto nº 7892/2013 (art. 22), é permitido que o Órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado dos procedimentos iniciais da licitação contrate por adesão à ata de registro de preços, atendidos alguns requisitos. Um destes requisitos para a adesão é cumprir, previamente, o dever de planejar a contratação. Inclusive, conforme indica precedente do TCU, a contratação por adesão a atas de registro de preços não dispensa a realização da fase de planejamento. Além do dever de cumprir a fase de planejamento da contratação integralmente, o TCU também já determinou que não se admite simplesmente copiar, parte ou totalidade, do termo de referência do órgão gerenciador para esse fim. Essa determinação constou do Acórdão nº 509/2015 do Plenário.

É por meio do devido planejamento que a Administração terá condições de demonstrar a vantajosidade da contratação por adesão, de modo a evidenciar a compatibilidade das condições fixadas na ata à qual se pretende aderir em vista da demanda do órgão não participante, conforme exigido pelo TCU no Acórdão nº 1.202/2014 do Plenário. Vale dizer que as estimativas das quantidades a serem contratadas são exigidas em diversas normas: Lei nº 8.666/1993 (art. 6º, inciso IX, alínea “f”, art. 7º, § 4º, art. 15, § 7º, I e II); Decreto nº 7.892/2013 (art. 5º, inciso II, art. 6º e art. 9º, incisos II e II); e Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014 (art. 14, inciso II c/c art. 16, inciso II).



Processo TC nº 07.851/18

Além disso, a jurisprudência do TCU costumeiramente emite julgados em que alerta para a necessidade de planejamento da contratação, “incluindo os procedimentos relativos à intenção de registro de preços e à estimativa de quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos”, a exemplo dos Acórdãos 757/2015, 3.137/2014 e 392/2011, todos do Plenário. No Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 64, o Tribunal de Contas da União determina que as “compras, sempre que possível, devem ser planejadas com base nos registros de consumo dos materiais”. (Acórdão n.º 1380/2011-Plenário, TC- 026.011/2008-4, rel. Min. José Múcio, 25.05.2011).

Logo, conclui-se que a definição do quantitativo a ser licitado pela administração pública deve ser pautada no histórico de demanda de anos anteriores, bem como no levantamento, na perspectiva de

consumo do bem ou utilização do serviço. O documento apresentado (fls. 181/183) Indica que houve estudo técnico realizado pelo setor de Compras/Pesquisas para embasar as quantidades pretendidas, mas o referido estudo não foi apresentado aos autos. Pelo exposto, esta auditoria não acata os argumentos da defesa, pelo que permanece a eiva em relação a esse ponto.

B) Contas Pesquisa de Mercado em empresas do ramo, mas não consta pesquisa de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública, que comprove as vantagens vindas da adesão.

A defesa informa que existem três pesquisas realizadas com o mercado fornecedor do objeto, além da própria licitação realizada pelo município de Mataraca, chegando ao contrato e ao registro de preços, o que atende perfeitamente ao disposto na legislação vigente à época, que trata apenas do valor estimado e/ou de referência.

Alega que o apontamento da Auditoria de que “não consta pesquisa de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública”, diz respeito a nova Lei de Licitações, seguida da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 65, de 07 de julho de 2021, que não pode ser parâmetro para a análise das pesquisas realizadas em 2018.

Ainda, ressalta que a Instrução diz claramente que os parâmetros podem ser utilizados de forma combinada ou não, o que foi feito no caso concreto. Diz, ainda, no seu §1º, os parâmetros dos incisos I e II devem ser priorizados, mas em caso negativo, deve-se apresentar apenas uma justificativa para a escolha da pesquisa realizada.

A Auditoria diz que tão importante quanto à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente será comprovar a adequação do preço registrado em vista dos valores correntes de mercado. Essa é mais uma condição para a adesão a uma ata de registro de preços, conforme apontam os precedentes do TCU, a exemplo do Acórdão nº 2.764/2010 do Plenário.

Logo, no caso de adesão à ata de registro de preços, a pesquisa mercadológica é essencial, pois trata-se de um dos atos que compõe a fase interna da contratação, conforme disposto no art. 5º do Decreto nº 7.892/2013 (alterado pelo Decreto nº 9.488/2018), que regulamenta o sistema de registro de preços. Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual. No Acórdão nº 868/2013 - Plenário, o TCU concluiu que para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado. Assim, reconheceu-se, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada.



Processo TC nº 07.851/18

Dessa forma, estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação, no entender desta Auditoria e conforme entendimento consolidado do TCU, não é capaz de retratar a prática de mercado, vez que os fornecedores não têm qualquer obrigação de fornecer essa informação e, ainda que o façam não se vinculam aos preços orçados por ocasião de uma futura licitação. Assim, a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações e a respectiva excelência, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estará o preço estimado.

Insta frisar que a impossibilidade de utilização de alguma das fontes acima especificadas deve estar consignada nos autos do processo de contratação, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não foi possível alcançar êxito na solicitação. Esses fatores, aliados aos conceitos de boa gestão pública, impõem a Administração Pública a necessidade de ampliar e diversificar suas fontes de pesquisa de preços para definir o valor estimado da contratação. Verifica-se, assim, que a melhor forma de orçar a estimativa de preços é por intermédio da pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes.

Em análise à pesquisa de preços presente às fls. 88/121 dos autos, verificou-se que foi realizada uma pesquisa de mercado com 03 empresas fornecedoras: GUEDES DISTRIBUIDORA (fls. 88/101), 5'S CLEAN (fls. 102/108) e UP DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS DE LIMPEZA (fls. 109/121). A Auditoria não considera como "ampla pesquisa de mercado" os valores cotados apenas junto às empresas nas figuras acima, uma vez que a jurisprudência do TCU aponta para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado. Assim, a pesquisa de preços deve ter tantos orçamentos quanto forem possíveis de serem obtidos nas diversas fontes, devendo ser consignado no processo de contratação justificativa quanto à impossibilidade de utilização de alguma das fontes ou não obtenção de no mínimo três orçamentos válidos de Fornecedores.

Como não foram apresentados documentos no sentido de demonstrar a regularidade do fato descrito, esta Auditoria entende por rejeitar os argumentos apresentados, mantendo a constatação apontada inicialmente. Assim, permanece o entendimento inicial da Auditoria de que não houve ampla pesquisa de mercado à época do processo licitatório, e cabe recomendação ao gestor público para que, desse ponto em diante, adote critérios mais robustos de pesquisa de preços nos próximos certames.

Por fim, destaca-se ser impraticável estabelecer juízo de valor sobre os preços dos itens licitados neste processo, pelo fato de haver limitações nas ferramentas de busca de preços (bancodepreços.com; preçodereferência.com) utilizadas pela Auditoria. A principal limitação corresponde ao período de referência para a busca, uma vez que apenas é possível pesquisar preços dos últimos 2 anos. Logo, não é possível realizar uma comparação de preços deste período de busca com os preços da Ata de Registro de Preços nº 0010/2017, uma vez que esta foi ratificada em abril de 2018.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto**, emitiu o Parecer nº 0024/2022, anexado aos autos às fls. 203/5, com as seguintes considerações:

Consoante relatado pelo Órgão de Instrução, não consta comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do Órgão.



Processo TC nº 07.851/18

Nesse sentido, o artigo 9º, do Decreto nº 7.892/2013 estabelece a obrigatoriedade de o edital fixar as quantidades a serem adquiridas. A não indicação de quantitativos representa um desvirtuamento do referido procedimento especial, comprometendo o dever de planejamento das aquisições pela Administração Pública.

Quanto à questão relativa à pesquisa de preços, impende ressaltar que, refletindo a realidade do mercado, a feitura de cotação de preços pela Administração serviria também de parâmetro para analisar a adequabilidade da proposta, isto é, para avaliar se seu valor é excessivo ou inexequível.

A propósito, como é sabido, o instituto da licitação tem como uma de suas finalidades a obtenção de proposta mais vantajosa às contratações públicas. Nesse contexto, o *Parquet* entende que a não divulgação do preço estimado da contratação (que - ressalte-se - deve ser pautado na pesquisa de preço realizada) pode potencializar os riscos de eventual lesão ao erário.

Todavia, pode ser que mesmo que não se realize ou deixe demonstrado no processo licitatório pesquisa de preços de mercado para subsidiar o julgamento das propostas, não haja lesão ao erário.

Aqui, a Unidade Técnica de Instrução não demonstrou, de forma efetiva, que a não realização de pesquisa de mercado descambou numa situação de incompatibilidade entre o preço contratado e os praticados no mercado.

Ex positis, opinou o Representante do *Parquet Especial* pela REGULARIDADE, *com ressalvas*, do procedimento de licitação ora em análise, com RECOMENDAÇÃO à Prefeitura Municipal de Juazeirinho no sentido de conferir estrita observância aos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) e a Sistemática do Registro de Preços.

É o relatório. Informando que os interessados foram intimados para a sessão!

VOTO

Considerando as conclusões a que chegou a Equipe Técnica, bem como o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, voto para que os Srs. Conselheiros membros da **1ª Câmara** do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**:

- **JULGUEM REGULAR, com ressalvas**, a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 010/2017, da **Prefeitura Municipal de Juazeirinho-PB**, advinda do Pregão Presencial nº 10/2017 (Ata de Registro de Preços 10/2017), gerenciado pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de Mataraca-PB;
- **RECOMENDEM** a atual Administração do Município de Juazeirinho/PB no sentido da estrita observância aos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) e a Sistemática do Registro de Preços, evitando reincidir nas falhas ora constatadas.

É o voto!

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro Relator



1ª CÂMARA

Processo TC nº 07.851/18

Objeto: Licitação

Órgão – Prefeitura Municipal de Juazeirinho/PB

Gestor Responsável: Bevilacqua Matias Maracajá (ex-Prefeito)

Patrono/Procurador: Marco Aurélio de Medeiros Villar – OAB/PB 12.902

Licitação. Processo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 10/2017, do Pregão Eletrônico nº 10/2017 gerenciado pelo Fundo Municipal de Saúde de Mataraca/PB. Julga-se Regular, com ressalvas. Recomendações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 0957 /2023

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC nº 07.851/18**, referente ao procedimento licitatório para Adesão à Ata de Registro de Preços nº 10/2017, decorrente do Pregão Presencial nº 10/2017, gerenciado pelo Fundo Municipal de Saúde de Mataraca/PB, realizado pela Prefeitura Municipal de Juazeirinho/PB, objetivando o fornecimento parcelado de materiais de higiene e de limpeza para o município, no valor de R\$ 936.133,00, ratificado em 05/04/2018, acordam os Conselheiros integrantes da **1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório, do Parecer do Ministério Público e do voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) **JULGAR REGULAR, com ressalvas**, a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 010/2017, da **Prefeitura Municipal de Juazeirinho-PB**, advinda do Pregão Presencial nº 10/2017 (Ata de Registro de Preços 10/2017), gerenciado pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de Mataraca-PB;
- 2) **RECOMENDAR** a atual Administração do Município de Juazeirinho/PB no sentido da estrita observância aos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) e a Sistemática do Registro de Preços, evitando reincidir nas falhas ora constatadas.

Presente ao Julgamento Representante do Ministério Público.

Publique-se, registre-se e cumpra-se

TC – Sala das Sessões da 1ª Câmara - Plenário Cons. Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 27 de abril de 2023.

Assinado 2 de Maio de 2023 às 12:17



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 28 de Abril de 2023 às 11:03



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Antonio Gomes Vieira Filho

RELATOR

Assinado 28 de Abril de 2023 às 15:41



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Elvira Samara Pereira de Oliveira

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO