



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

Origem: Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa

Natureza: Licitação – Pregão Eletrônico

Responsável: Edilma da Costa Freire (Gestor)

Procurador: Bruno Carneiro da Cunha Almeida (Procurador do Município)

Interessados: Yuri Medeiros Maia de Araújo (Pregoeiro)

Marcelo Martins de Sant'Ana (Assessor Jurídico)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

LICITAÇÃO E CONTRATO. Município de João Pessoa. Pregão Eletrônico. Registro de Preços. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos de impressão dos materiais necessários à execução do Programa Educar Pra Valer. Possível inexequibilidade dos preços ofertados pela empresa vencedora. Necessidade de verificação durante a realização do certame. Regularidade com ressalvas. Recomendação. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01657/20

RELATÓRIO

Cuida-se da análise do Pregão Eletrônico SRP 09032/2019 e do Contrato 09091/2019, materializados pelo Município de João Pessoa, por intermédio da Secretaria de Educação e Cultura, sob a gestão da Senhora EDILMA DA COSTA FREIRE, tendo por objeto o registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos de impressão dos materiais necessários à execução do Programa Educar Pra Valer, implantado na rede municipal de ensino, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital, cujo certame foi conduzido pelo Pregoeiro, Senhor YURI MEDEIROS MAIA DE ARAÚJO, em que se sagrou vencedora a empresa RB COMUNICAÇÃO VISUAL EIRELI – EPP, com o valor global de R\$266.483,89.

Documentação pertinente ao certame acostada às fls. 02/249.

A partir da análise feita pela Auditoria, em sede de relatório inicial (fls. 252/256), extraem-se, com relevo, as seguintes informações e constatações:

DATAS:

Publicação do Instrumento Convocatório: 16/08/2019 (fls. 244/248).

Abertura: 28/08/2019 (fls. 61/63)

Adjudicação e Homologação: 11/09/2019 (fls. 156 e 158).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

DESCRIÇÃO DO OBJETO	
Contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos de impressão dos materiais necessários à execução do Programa Educar Pra Valer, implantado na rede municipal de ensino do Município de João Pessoa, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital.	
AUTORIDADE HOMOLOGADORA: Edilma da Costa Freire Secretária Municipal de Educação e Cultura	
PORTARIA DE NOMEAÇÃO DO PREGOEIRO E APOIO: Portaria nº 130/2019 de 25/01/2019 (f. 64)	
PROPONENTE (S) VENCEDOR (ES)	VALOR DA PROPOSTA (RS)
RB COMUNICAÇÃO VISUAL EIRELI ME – CNPJ: 27.232.288/0001-86	R\$ 266.483,89 (fls. 57-58)
VALOR TOTAL	R\$ 266.483,89 (f. 156)

3. **Não consta** autorização da autoridade competente para instauração do processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado, eletronicamente, com indicação clara, precisa e sucinta do seu objeto;

OBS.: Consta o pedido de realização de licitação, mas não a autorização (fls. 59-60)

12. **Não consta** parecer jurídico correspondente ao controle preventivo de legalidade, conforme exigido pela Lei 8.666/93, no seu art. 38, parágrafo único.

19. **Não consta** termo de contrato ou instrumento equivalente, art. 38, X, Lei 8666/93, inclusive extrato de publicação.

20. Da inexequibilidade da proposta vencedora

Da análise do mapa de cotação de preços, realizado pela Divisão de Compras da Secretaria de Educação e Cultura - DICOM (fls. 241-242), verificou-se que, afora os itens 3 e 4, relativos a impressão em preto e branco, os demais itens destoam demasiado dos menores preços encontrados na pesquisa, conforme apresentado na tabela a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE	PREÇO MÉDIO da Pesquisa de Mercado	TOTAL com Preço Médio	MENOR PREÇO da pesquisa de Mercado	TOTAL com Menor Preço da Pesquisa de Mercado (A)	PROPOSTA VENCEDORA	TOTAL da Proposta Vencedora (B)	PERCENTUAL DE DIFERENÇA (B/A)
1	IMPRESSÃO COLORIDA FRENTE E VERSO	2.057.124	1,42	2.921.116,08	1,00	2.057.124,00	0,12	246.854,88	12,00%
2	IMPRESSÃO COLORIDA FRENTE	61.884	0,87	53.839,08	0,50	30.942,00	0,06	3.713,04	12,00%
3	IMPRESSÃO PRETO E BRANCO FRENTE E VERSO	98.267	0,14	13.757,38	0,10	9.826,70	0,10	9.826,7	100,00%
4	IMPRESSÃO PRETO E BRANCO FRENTE	2.328	0,15	349,2	0,08	186,24	0,11	256,08	137,50%
5	ENCADERNAÇÃO COM ESPIRAL até 15 folhas	32.798	3,55	116.432,9	2,00	65.596,00	0,11	3.607,78	5,50%
6	ENCADERNAÇÃO COM ESPIRAL de 16 a 40 folhas	20.231	2,65	53.612,15	1,44	29.132,64	0,11	2.225,41	7,64%
TOTAL				R\$ 3.159.106,79		R\$ 2.192.807,58		R\$ 266.483,89	12,15%

Com base nesses dados, nota-se que os preços dos itens 1 e 2 da proposta vencedora correspondem a 12% do menor valor de mercado. Já os itens de encadernação, 5 e 6, equivalem a apenas 5,50% e 7,64%, respectivamente, da quantia em referência, sendo apontados ambos pelos valores irrisórios de 0,11 centavos. Nesse diapasão, o montante final, de R\$ 266.483,89, ficou fixado em apenas 12,15% do inicialmente orçado (R\$ 2.192.807,58).

Ao término da manifestação, a Unidade Técnica apresentou a seguinte conclusão:

Ante o exposto, este Corpo técnico sugere a **SUSPENSÃO CAUTELAR** dos pagamentos decorrentes desse procedimento licitatório e a notificação do gestor para se manifestar em relação aos seguintes itens 3,12 e 19, bem como comprovar que a licitante vencedora demonstrou a exequibilidade da sua proposta, durante o procedimento licitatório, tendo em vista a Jurisprudência do TCU relacionada ao tema.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas as citações da Secretária Municipal e do Pregoeiro, concedendo-lhes oportunidade para se manifestarem sobre o relatório da Auditoria. Apesar do prazo concedido, não houve apresentação de defesas, conforme atesta a certidão de fl. 265.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota de lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (fls. 270/273), pugnou da seguinte forma:

Nesse diapasão, antes de partir para a emissão de parecer meritório, esta Representante Ministerial, com supedâneo no princípio da razoabilidade, entende ser necessário que seja concedido prazo à Sra. Edilma da Costa Freire, Secretária Municipal de Educação e Cultura e ao Sr. Yuri Medeiros Maia de Araújo, Pregoeiro Oficial do Município, por meio de Resolução, para que tragam aos autos documentação e esclarecimentos suscitados pela Auditoria, demonstradores da exequibilidade da proposta vencedora, viabilizando, assim, uma melhor instrução processual e, conseqüentemente, maior segurança jurídica na emissão do parecer ministerial.

Seguidamente, foi anexado o Documento TC 16291/20 (fls. 274/315), cujo conteúdo se reporta à defesa intempestiva apresentada pela Secretaria Municipal. Neste documento, consta despacho da relatoria indeferindo o pedido de juntada da petição como sendo defesa, mas determinando sua juntada ao processo a título meramente informativo.

Levando em consideração o conteúdo da cota Ministerial, ao retornar ao gabinete do relator, por economia processual, foi desconsiderado o despacho acima citado e a documentação juntada foi aceita e encaminhada para análise da Auditoria.

Depois de examinar a peça defensoria, o Órgão Técnico confeccionou relatório (fls. 319/324), contendo o seguinte desfecho:

Ante o exposto, sugere este Corpo Técnico que o procedimento licitatório em análise seja considerado irregular, bem como o contrato dele originado e que seja promovida a **SUSPENSÃO CAUTELAR** dos pagamentos decorrentes desse certame.

Novamente submetida a matéria ao crivo do *Parquet* de Contas, foi proferido parecer de lavra daquela representante ministerial (fls. 335/341), pugnano da seguinte forma:

- 1. Regularidade com ressalvas** do vertente procedimento licitatório, Pregão Eletrônico SRP nº 09032/2019, realizado pela Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa;
- 2. Recomendação** à Secretária de Educação e Cultura do Município de João Pessoa e ao Pregoeiro Oficial, no sentido de melhor analisar a exequibilidade das propostas dos licitantes, ainda durante a fase competitiva do certame, evitando a repetição da eiva constatada nos presentes autos quando de futuras licitações;
- 3. Remessa dos presentes autos à Auditoria**, para fins de exame da execução do contrato derivado do procedimento licitatório em apreço e das despesas dele decorrentes.

Agendamento, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 342.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

VOTO DO RELATOR

A licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

No caso dos autos, está sendo examinado Pregão Eletrônico SRP 09032/2019, materializado pelo Município de João Pessoa, por intermédio da Secretaria de Educação e Cultura, sob a gestão da Senhora EDILMA DA COSTA FREIRE, tendo por objeto o registro de preço para fins de contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos de impressão dos materiais necessários à execução do Programa Educar Pra Valer.

De início, convém consignar que as ausências documentais constantes dos itens 3, 12 e 19 foram integralmente supridas com a apresentação da defesa, de forma que as lacunas outrora indicadas deixaram de existir. Nesse compasso, o cerne de discussão travado nos autos gira em torno da exequibilidade ou não dos preços ofertados da licitação.

Segundo levantamento técnico realizado, os preços ofertados pela empresa vencedora para os itens 1, 2, 5 e 6 estariam demasiadamente menores do que os valores encontrados na pesquisa. Apresentou a Unidade Técnica, o seguinte quadro demonstrativo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE	PREÇO MÉDIO da Pesquisa de Mercado	TOTAL com Preço Médio	MENOR PREÇO da pesquisa de Mercado	TOTAL com Menor Preço da Pesquisa de Mercado (A)	PROPOSTA VENCEDORA	TOTAL da Proposta Vencedora (B)	PERCENTUAL DE DIFERENÇA (B/A)
1	IMPRESSÃO COLORIDA FRENTE E VERSO	2.057.124	1,42	2.921.116,08	1,00	2.057.124,00	0,12	246.854,88	12,00%
2	IMPRESSÃO COLORIDA FRENTE	61.884	0,87	53.839,08	0,50	30.942,00	0,06	3.713,04	12,00%
3	IMPRESSÃO PRETO E BRANCO FRENTE E VERSO	98.267	0,14	13.757,38	0,10	9.826,70	0,10	9.826,7	100,00%
4	IMPRESSÃO PRETO E BRANCO FRENTE	2.328	0,15	349,2	0,08	186,24	0,11	256,08	137,50%
5	ENCADERNAÇÃO COM ESPIRAL até 15 folhas	32.798	3,55	116.432,9	2,00	65.596,00	0,11	3.607,78	5,50%
6	ENCADERNAÇÃO COM ESPIRAL de 16 a 40 folhas	20.231	2,65	53.612,15	1,44	29.132,64	0,11	2.225,41	7,64%
TOTAL				R\$ 3.159.106,79		R\$ 2.192.807,58		R\$ 266.483,89	12,15%

Para a Auditoria, a administração pública municipal deveria ter apurado e garantido a exequibilidade da proposta vencedora, considerando os custos diretos, indiretos e a margem de lucro buscada pelo fornecedor, de modo a evitar possíveis prejuízos, bem como a redução da qualidade dos produtos a serem entregues ou da prestação dos serviços.

Em sede de defesa, com destaque, a gestora responsável alegou que “*a despeito do preço obtido na licitação efetivamente estar em patamar inferior àquele que fora cotado na fase interna do certame, a proposta vencedora não se revelou como inexequível, eis que o contrato já foi integralmente executado, de forma satisfatória, em conformidade com as condições estabelecidas no edital, sem quaisquer intercorrências que comprometam o interesse público*”.

Depois de examinar os elementos defensórios, o Órgão de Instrução não os acatou sob o fundamento de que o contrato não se encontrava integralmente cumprido, de acordo com informações por ela coletadas, bem como ante o fato de que a dúvida quanto à exequibilidade deveria ser averiguada previamente à assinatura do contrato, ainda durante a etapa competitiva do procedimento licitatório e não durante ou após a sua execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

Para a Auditoria, não houve observância das normas contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, notadamente dos art. 43 e 48, nem dos termos do edital, cujo item 6.4 previa a possibilidade de, no caso de haver indícios de inexequibilidade, serem efetuadas diligências no sentido de angariar informações sobre planilha de custos e formação de preços, ou mesmo sobre outros fatores que tenham influência na definição da proposta ofertada. Nesse compasso, a Unidade Técnica considerou irregular o procedimento licitatório ora examinado.

Por seu turno, acerca da possível inexequibilidade dos preços ofertados, o *Parquet* de Contas ponderou que “*caberia a Secretaria Municipal licitante, após a verificação desse indício, requerer a licitante que apresentasse meios e provas que comprovassem a garantia de execução da proposta*”. Não obstante, salientou que “*a suspeita de inexequibilidade deve ser averiguada previamente à assinatura do contrato, ainda durante a etapa competitiva do procedimento licitatório, e não durante ou após a execução do contrato, consoante arts. 43 e 48 da Lei nº 8.666/1993*”.

No mais, levando em conta a circunstância de que a execução contratual já se encontra em fase final, não caberia a suspensão de pagamentos, uma vez que poderia acarretar maiores prejuízos. Nesse contexto, entendeu o Órgão Ministerial pela regularidade com ressalvas do procedimento, com expedição de recomendação à autoridade responsável, a fim de que, nas próximas licitações, proceda à análise pormenorizada da exequibilidade das propostas, de forma a garantir maior segurança na execução dos contratos.

Com efeito, a exequibilidade dos valores ofertados deve ser aferida em momento anterior à assinatura do termo contratual, com escopo de verificar e possibilitar o total adimplemento da obrigação contratual, sem que haja redução da qualidade dos produtos a serem entregues ou da prestação dos serviços, mas cuidando de não inibir a entidade estatal de realizar uma contratação vantajosa. Eis, mais uma vez, a dicção do parecer ministerial:

“Quanto aos critérios de definição de uma proposta como inexequível, o respeitado doutrinador Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, afirma que não se afigura defensável, porém, transformar em absoluta a presunção do § 1º (do art. 48), se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe podendo interditar o exercício do direito de apresentá-la.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

Dessa forma, entende que é inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa, sendo questão de fato, não de direito, incumbindo o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá se fazer em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto. Nesse sentido, também entende o Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666 /93. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666 /93 para fins de análise do caráter exequível/inexequível da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexequibilidade. 2. A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexequibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida. Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexequibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente. Destarte, a presunção de inexequibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível. 3. Nesse contexto, a proposta inferior a 70% do valor orçado pela Administração Pública (art. 48, § 1º, b, da Lei 8.666 /93) pode ser considerada exequível, se houver comprovação de que o proponente pode realizar o objeto da licitação. Nas palavras de Marçal Justen Filho, "como é vedado licitação de preço-base, não pode admitir-se que 70% do preço orçado seja o limite absoluto de validade das propostas. Tem de reputar-se, também por isso, que o licitante cuja proposta for inferior ao limite do § 1º disporá da faculdade de provar à Administração que dispõe de condições materiais para executar sua proposta. Haverá uma inversão do ônus da prova, no sentido de que se presume inexequível a proposta de valor inferior, cabendo ao licitante o encargo de provar o oposto. (STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 965839 SP 2007/0152265-0 (STJ) - Data de publicação: 02/02/2010)."

Ante o exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: **1) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** o Pregão Eletrônico 9032/2019 e o Contrato 09091/2019 dele decorrente, ressalvas em razão da necessidade de melhor averiguar a exequibilidade das propostas ofertadas, nos moldes da legislação pertinente e do edital do certame; **2) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO** à Secretária de Educação e Cultura do Município de João Pessoa, no sentido de melhor analisar a exequibilidade das propostas dos licitantes, ainda durante a fase competitiva do certame, evitando a repetição da eiva constatada nos presentes autos quando de futuras licitações; **3) DETERMINAR** o arquivamento deste processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 17130/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 17130/19**, referente à análise do Pregão Eletrônico SRP 09032/2019 e do Contrato 09091/2019, materializados pelo Município de João Pessoa, por intermédio da Secretaria de Educação e Cultura, sob a gestão da Senhora EDILMA DA COSTA FREIRE, tendo por objeto o registro de preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos de impressão dos materiais necessários à execução do Programa Educar Pra Valer, implantado na rede municipal de ensino, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital, cujo certame foi conduzido pelo Pregoeiro, Senhor YURI MEDEIROS MAIA DE ARAÚJO, em que se sagrou vencedora a empresa RB COMUNICAÇÃO VISUAL EIRELI – EPP, com o valor global de R\$266.483,89, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

1) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS o Pregão Eletrônico 9032/2019 e o Contrato 09091/2019 dele decorrente, ressalvas em razão da necessidade de melhor averiguar a exequibilidade das propostas ofertadas, nos moldes da legislação pertinente e do edital do certame;

2) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO à Secretária de Educação e Cultura do Município de João Pessoa, no sentido de melhor analisar a exequibilidade das propostas dos licitantes, ainda durante a fase competitiva do certame, evitando a repetição da eiva constatada nos presentes autos quando de futuras licitações; e

3) DETERMINAR o arquivamento deste processo.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 01 de setembro de 2020.

Assinado 1 de Setembro de 2020 às 12:30



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 3 de Setembro de 2020 às 08:17



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO