



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 03.417/19

RELATÓRIO

Trata o presente processo do exame de legalidade do Procedimento de Licitação nº 001/2019, na modalidade Pregão Presencial, realizado pela **Prefeitura Municipal de Amparo/PB**, objetivando a aquisição de Combustíveis, Lubrificantes e Gás GLP.

O licitante vencedor do referido Pregão Presencial foi a Empresa: **A. T. G. Rafael EPP – Posto Beira Rio** – CNPJ nº 03.383.563/0001-02, com a proposta ofertada no valor de **R\$ 956.400,00**. O Contrato nº 007/2019, celebrado com o licitante vencedor foi assinado em 23.01.2019, após a homologação realizada em 22.01.2019, conforme fls. 50 dos autos.

Ao analisar a documentação pertinente, a Unidade Técnica emitiu o Relatório Inicial de fls. 64/69, destacando algumas irregularidades, bem como solicitou a emissão de Medida Cautelar ao Relator, para que fosse suspenso o processo referido e os pagamentos advindos do pregão em análise, até que fossem saneadas as eivas apontadas.

O Relator do feito, em sua análise, conforme **Decisão Singular DS1 TC nº 68/2018**, referendada pelo **Acórdão AC1 TC nº 805/2019** (Publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB em 12/06/2019), NEGOU a emissão da Medida Cautelar requerida pela Unidade Técnica de Instrução, à míngua dos pressupostos plenos e irrefutáveis para a concessão da medida excepcional, determinou ainda o prosseguimento normal do trâmite dos autos, pelo rito ordinário, determinando, por fim, a citação do atual Prefeito do Município de Amparo-PB, **Sr. Inácio Luiz Nóbrega da Silva**, para se contrapor às conclusões da Unidade Técnica de Instrução, conforme Relatório Inicial.

Após a devida Citação, o Sr. Inácio Luiz Nóbrega da Silva acostou sua defesa aos autos, conforme Documento TC nº 40297/19, o qual foi analisado pela Unidade Técnica que emitiu novo Relatório de fls. 125/138, com as seguintes considerações:

a) Ausência de ampla pesquisa de preços no mercado (item 3);

A defesa diz afirmou que, ao contrário do que alega o Relatório Inicial, os preços praticados pela Municipalidade não destoam dos preços de mercado. Os valores concernentes à contratação de combustíveis e gás de cozinha possuem preços correlatos aos praticados nos Municípios da região próxima à Amparo-PB, todos territorialmente pequenos e com poucos habitantes. Como se verifica na documentação acostada, o combustível adquirido pelo Município de Amparo-PB possui valores aproximados aos circunvizinhos, como Ouro Velho e Prata. Os valores unitários contratados pelo Município de Amparo-PB foram os seguintes: **Gasolina Comum: R\$ 4,65 e Óleo Diesel S10: R\$ 3,88. Depreende-se**, portanto, que os preços contratados pelo Município de Amparo estão em consonância com os preços contratados pelos demais municípios da Região.

A Unidade Técnica argumenta que a defesa não comprovou o cumprimento da etapa obrigatória e prévia nos procedimentos licitatórios, principalmente quando se trata de produtos cujos preços costumam oscilar com frequência no decorrer de um exercício. Como prova de suas alegações, a defesa apresentou uma pesquisa de mercado de combustíveis efetuada pela Município de Serra Branca-PB que contempla municípios vizinhos, inclusive a empresa vencedora do presente pregão, a AT G Rafael EPP – Posto Beira Rio, também fez proposta. Assim a Auditoria entendeu pela manutenção da falha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 03.417/19

4); b) Ausência de Orçamento estimado em Planilha de Quantitativos e Preços Unitários (item 4);

No que se refere às quantidades adquiridas, a defesa informou que estão em notória conformidade com os padrões da municipalidade. A sensível alta ocorrida no valor global entre os anos de 2018 e 2019 se justifica exatamente pela alta dos preços dos combustíveis, percebida por todos.

A Unidade Técnica afirmou que a defesa não comprovou o cumprimento dessa obrigação legal que, somadas ao não cumprimento da obrigatoriedade da ampla pesquisa de mercado, comprometem os valores unitários e quantitativos dos objetos do pregão sob análise.

c) Atraso no envio dos Documentos Complementares da Licitação (item 8);

O Interessado afirmou que o ocorrido na realidade dos fatos foi meramente uma falha formal, incapaz de anular o procedimento licitatório. Ainda no que se refere ao atraso mencionado (18 dias) tem-se que o envio da documentação é capaz de sanar qualquer vício.

A Auditoria informa que houve o descumprimento do prazo estabelecido nos artigos 5º e 6º da Resolução Normativa RN TC nº 09/2016. Assim mantém a falha.

d) Ausência de Justificativa das Quantidades a serem adquiridas (item 18);

A defesa informa que em relação aos quantitativos, o valor constante do ano de 2018 do Município de Amparo-PB é equivalente ao ano de 2019, o que variou nos valores foi em relação ao excessivo aumento no preço do combustível, conforme noticiado diversas vezes em nível nacional.

O Órgão Técnico diz que ratifica seu entendimento no tocante à ausência de justificativa das quantidades a serem adquiridas, bem como da ausência da ampla pesquisa de mercado que comprometem a plena lisura do Pregão Presencial nº 001/2019, principalmente no que diz respeito aos valores aceitos na proposta vencedora, considerando a participação de um único concorrente. Não bastasse o descumprimento dos aspectos legais e obrigatórios no procedimento licitatório, já demonstrado nos autos, no exercício de 2018, o Município de Amparo-PB apresentou baixíssimo índice de eficiência nos Gastos com Combustíveis, ocupando a 202ª posição.

e) Publicidade do Certame prejudicada em decorrência do não fiel cumprimento do artigo 4º, inciso I da Lei nº 10.520/2002 (item 7);

A Defesa informa que não merece prosperar a alegação de que não houve a publicação necessária. O Município de Amparo-PB atendeu aos comandos normativos exigidos pela Lei de Licitações no seu art. 21. O Edital do Pregão foi publicado no Diário Oficial do Estado e também em meio eletrônico, como demonstra documentação anexa, conferindo ampla publicidade ao certame. O Município de Amparo é pequeno, de modo que, para conferir ampla publicidade a procedimento licitatório, não é necessária a publicação do Diário Oficial do Ente Federado. Como se sabe, a publicidade é um dos princípios básicos da licitação e, no caso em tela, foi efetivamente alcançada, não havendo, portanto, mácula capaz de inviabilizar a competição.

A Unidade Técnica diz que a publicação do certame apenas no DOE não alcançou a devida publicidade do procedimento é tanto que houve apenas um interessado no fornecimento do objeto, restando prejudicada a ampla divulgação do processo licitatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 03.417/19

f) Os valores licitados destoam dos valores de Mercado, situando-se em patamar superior (item 19).

A defesa informou que ao contrário do que alega o Relatório Inicial os preços praticados pela Municipalidade não destoam dos preços de mercado. Os valores concernentes à contratação de combustíveis e gás de cozinha possuem preços correlatos aos praticados nos municípios da região próxima a cidade de Amparo-PB, todos territorialmente pequenos e com poucos habitantes. Assim conforme a documentação anexa, o combustível adquirido pelo Município de Amparo-PB possui valores aproximados aos circunvizinhos, como Ouro Velho, Prata e Serra Branca.

A Auditoria afirmou que discorda dos argumentos apresentados na defesa, e informou que fez o comparativo com os preços médios da **Agência Nacional do Petróleo – ANP**, tomando como base os maiores preços médios apresentados no Estado, que foi na **Região do Município de Sousa-PB (Período 13/01/2019 a 19/01/2019)** que apresentou as seguintes variações de preços: **Gasolina Comum – R\$ 4,11 até R\$ 4,53** e **Óleo Diesel S10 – R\$ 3,56 até R\$ 3,69** e ainda assim os valores ficaram acima dos praticados na licitação em análise, quais sejam: Gasolina Comum – R\$ 4,65 e Óleo Diesel S10 – R\$ 3,88.

Ainda foi informado pela Auditoria que no Município de Amparo-PB, em 2018, foram gastos com combustíveis no total de R\$ 768.080,92. Já no exercício de 2019, o total de combustíveis, decorrente do Pregão em análise foi de **R\$ 903.144,42**, correspondendo a um incremento na despesa de 17,6% em relação ao exercício anterior. Considerou um percentual alto se comparado aos índices de inflação acumulados no mesmo período - IPCA (4,31%) e INPC (4,48%).

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através da Douta **Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz**, emitiu o Parecer nº 417/2020, anexado aos autos às fls. 141/8, com as seguintes considerações:

Em relação à *Não Realização da Ampla Pesquisa de Mercado*, bem como a *Não Elaboração de Orçamento Estimado em Planilha e de Quantitativos e Preços Unitários*, por ocasião da Defesa, o já nominado Alcaide de Amparo alegou que a pesquisa de preços é falha meramente formal e tentou demonstrar que os valores contratados estão de acordo com aqueles praticados e aceitos no mercado da Região, com a apresentação de uma pesquisa de mercado de combustíveis efetuada pelo Município de Serra Branca, que contempla municípios circunvizinhos, assim como valores cobrados pelo Posto Beira Rio, vencedor da licitação, ainda em 2018.

Não houve, porém, demonstração de efetiva realização de pesquisa de mercado antes da licitação propriamente dita, a servir de farol e parâmetro tanto para elaboração de orçamento interno estimado em planilha e de quantitativos e preços unitários quanto para o exercício do juízo de aceitabilidade ou não dos preços cotados pelos particulares licitantes.

Como regra, antes mesmo de a Administração publicar o Edital da Licitação, ou seja, na fase interna do procedimento, deve apurar o custo estimado do objeto que pretende adquirir, valendo-se, para tanto, dentre outros meios, de ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado, a servir de parâmetro e de linha de corte para a verificação da proposta mais vantajosa. Logo, a estimativa deve ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, correntes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos públicos. Em futuros procedimentos, até mesmo o aplicativo PREÇO DE REFERÊNCIA deverá ser consultado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 03.417/19

Dessarte, o Poder Público deve sempre contratar segundo preços que se traduzem como os efetivamente praticados pelo mercado, afastando contratações por preços elevados ou superfaturados, de modo a promover a boa e regular aplicação de recursos públicos e não apenas ostentar como divisa o princípio da eficácia de meios e eficiência de gestão, mas, efetivamente, gerar resultados palpáveis, visíveis, mensuráveis objetivamente.

Enfim, é de comezinho saber ser dever da Administração estimar os custos de aquisições, obras e serviços para satisfação de suas necessidades, e isso somente será possível mediante a realização de uma ampla pesquisa de preços, à luz do disposto na Lei de Licitações e Contratos, nos termos dos arts. 7º, §2º, inciso II, 15, inciso V e § 1º, 43, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Logo, a chamada “pesquisa de preços tradicional” ou estimativa de custos, passível de ser perfeita até mesmo por e-mail ou print de mensagens com fornecedor do bem ou serviço em mira, deve ser uma prática prévia e indispensável no processo de contratação, pois, em última análise, servirá de parâmetro para o Poder Público julgar as propostas dos licitantes, além de permitir-lhe ter noção dos preços praticados no mercado. A desobediência aos princípios e normas legais supramencionados enseja a aplicação de multa pessoal ao agente público responsável pelo ato, seja comissivo ou omissivo, com espeque no art. 56, inc. II da LOTC/PB;

Quanto ao *Atraso de 18 dias no Envio de Documentos Complementares da Licitação*, foi reconhecido pelo Defendente significando descuro no acompanhamento de prazos – no calendário do Gestor, interferindo, por isso mesmo, no exercício do Controle Externo, sobremaneira por desatender à Resolução RN TC nº 09/2016 (Art. 5º c/c Art. 6º), atraindo, assim, a sanção pecuniária prevista no Art. 56, II, da LOTCE/PB, além daquela da citada Resolução;

No tocante à *Ausência de Justificativas das Quantidades a serem Adquiridas*, a Auditoria, quando do exame inaugural do presente certame, verificou que o montante licitado com combustíveis em 2019 superou em 15% os valores gastos em todo o exercício de 2018 e que o alto valor contratado – R\$ 922.000,90 – revela-se incompatível com o porte do Município, que possui menos de 02 (dois) mil habitantes.

Ainda, assentou o Corpo Técnico que o Município de Amparo-PB ficou, no exercício de 2018, na 202ª posição no ranking de eficiência do painel de combustíveis deste Tribunal de Contas – denotando, por conseguinte, baixíssimo índice de eficiência nos gastos com combustíveis (0,42). O defendente não realizou nenhuma menção à relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser adquirida, embora seja exigido que, na fase de planejamento da licitação, antes da contratação, a Administração contratante perfaça levantamentos e estudos técnicos preliminares que demonstrem efetivamente tal relação. Ora, se não sei de quanto preciso, e nem tenho baliza do custo, torno-me espécie de refém do que vier em termos de proposta.

Tendo em vista que a estimativa de consumo do certame previu valores excessivos e desarrazoados para a realidade do pequeno Município em discepção, o que indica, ao menos grosso modo, a falta de zelo do gestor para com a coisa pública, a Representante do Ministério Público de Contas se acosta integralmente ao entendimento da Auditoria pela manutenção da irregularidade acima descrita, sem prejuízo da aplicação de multa, nos termos do artigo 56, inciso II, da LOTC/PB;

No que concerne à *Publicidade do Certame*, a Auditoria apontou o não fiel cumprimento do artigo 4º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002, que determina a publicação do Pregão em diário oficial do respectivo Ente Federado ou, não existindo, em jornal de circulação local e, facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 03.417/19

O Prefeito de Amparo demonstrou a publicação do extrato do Edital somente no Diário Oficial do Estado, edição de 03/01/2019 (fls. 59).

A Auditoria mencionou que a ausência de ampla publicidade resultou numa licitação insatisfatória, do ponto de vista competitivo, já que somente um revendedor de combustíveis efetivamente veio a participar desta licitação, inobstante haver outros revendedores na região circunvizinha. Com efeito, não basta publicar uma única vez o aviso de Edital de Licitação em veículo de imprensa oficial. Tem de divulgar.

Tal falha rende a baixa de recomendação ao Chefe do Executivo de Amparo-PB e aos Membros da CPL no sentido de que, nos futuros certames, a ampla publicidade seja plenamente atendida e possa atingir um maior número de licitantes, a fim de atender à ampla concorrência;

E quando aos *Valores do Certame que destoam dos Valores de Mercado, situando-se em Patamar Superior*, tendo a Ausência da Pesquisa de Preços contribuído para tal falha.

A Unidade Técnica tomou como parâmetro para aferição dos preços contratados pesquisas realizadas no sítio da ANP (Agência Nacional do Petróleo) no caso, para o Estado da Paraíba e para o Município de Sousa, no período de 13 a 19 de janeiro de 2019. Mesmo tendo considerado como referências as médias de preços de combustíveis mais altas para o período, ainda assim, os preços praticados no Pregão sob análise se mostraram superiores.

O vigente Estatuto das Licitações, em seu art. 43, inciso IV, veda a adoção de preços incompatíveis com os praticados pelo Mercado. Ressalte-se que a contratação de serviços por valores discrepantes dos preços avaliados no mercado à época da celebração da relação contratual fere o comando legal supra transcrito e o Princípio Constitucional da Economicidade, malsinando de irregularidade insanável o procedimento em debate e a responsabilização da Autoridade Competente, homologadora de certame eivado de ac.

Quanto ao excesso, a Representante do Órgão Ministerial, em consonância com o Corpo Técnico desta Corte, alvitra que a despesa efetivamente liquidada deve ser objeto de estrito escrutínio no bojo do Acompanhamento de Gestão ou nos autos do Processo de Prestação de Contas do exercício em referência a cargo do Prefeito de Amparo-PB, considerando o quantitativo de combustíveis, lubrificante e gás de cozinha pago com recursos públicos ao contratado.

Ante o exposto, a Representante do Ministério Público Especial alvitra ao Relator e ao Órgão Julgador a(o):

- 1) IRREGULARIDADE do Pregão em apreço, homologado pelo Alcaide do Município de Amparo-PB, Sr. Inácio Luiz Nóbrega da Silva;
- 2) Aplicação de MULTA PESSOAL, nos termos do artigo 56, inciso II, da LOTCE/PB, por descumprimento a preceitos legais, ao Prefeito de Amparo-PB, Sr. Inácio Luiz Nóbrega da Silva, sem prejuízo da coima estabelecida pela Resolução RN TC nº 09/2016;
- 3) DETERMINAÇÃO à competente Divisão de Auditoria de exame detido da execução do contrato sob o ponto de vista da ocorrência de indícios de prática de sobrepreço e dano ao erário detectados na fase de conhecimento;
- 4) Baixa de RECOMENDAÇÃO ao Alcaide de Amparo no sentido de velar pela estrita obediência aos ditames legais, não incorrendo em menoscabo à Lei de Licitações e Contratos da natureza aqui esquadrinhada em futuros certames, e de cumprir todos os prazos para envio de documentos previstos em Resoluções desta Corte de Contas como, de resto, os demais do “Calendário do Gestor Público Paraibano”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 03.417/19

- 5) **INSERÇÃO** dos presentes à Prestação de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo de Amparo, exercício de 2019, para, com base no efetivamente empenhado, liquidado e pago à Empresa vencedora, calcular o sobrepreço praticado durante a execução do contrato decorrente do vertente Pregão, para fins de futura imputação de débito e, bem assim, de outras consequências nos campos administrativo, cível e penal.

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

VOTO

Considerando as conclusões a que chegou a equipe técnica e em dissonância com 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**:

- 1) **JULGUEM REGULAR, com ressalvas** a Licitação nº 01/2019 – modalidade Pregão Presencial, realizada pela Prefeitura Municipal de Amparo-PB, bem como o Contrato nº 07/2019 dela decorrente;
- 2) **ENCAMINHEM** os presentes autos ao Processo de **Prestação de Contas Anual** do Chefe do Executivo do Município de Amparo-PB, Exercício Financeiro de 2019, para que seja analisada a execução do Contrato decorrente do Pregão Presencial nº 01/2019, bem como os indícios de sobrepreço na aquisição dos combustíveis;
- 3) **RECOMENDEM** ao atual Gestor do município de Amparo-PB no sentido da estrita observância das normas consubstanciadas na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/2002, precipuamente no tocante à transparência e especificação da origem dos preços cotados (juntada aos autos das cotações por escrito efetuadas, por exemplo), evitando nos procedimentos futuros, a repetição das falhas constatadas no encarte processual.

É o voto!

Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

1ª CÂMARA

Processo TC nº 03.417/19

Objeto: Licitação

Órgão: Prefeitura Municipal de Amparo-PB

Gestor Responsável: Inácio Luiz Nóbrega da Silva

Patrono/Procurador: Severino Medeiros Ramos Neto – OAB/PB nº 19.317

Administração Direta. Licitação. Pregão Presencial nº 01/2019. Julga-se Regular, com ressalvas a Licitação. Encaminhamento dos Autos. Recomendações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 1.490/2020

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC nº 03.417/19**, referente ao Procedimento Licitatório nº 01/2019, na modalidade Pregão Presencial, realizada pela Prefeitura Municipal de Amparo-PB, objetivando a aquisição de combustíveis, lubrificantes e gás de cozinha, homologado em 22 de janeiro de 2019, no valor total de **R\$ 956.400,00**, 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 e do voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) **JULGAR REGULAR, com ressalvas** a Licitação nº 01/2019 – Pregão Presencial, realizada pela Prefeitura Municipal de Amparo-PB, bem como o Contrato nº 07/2019 dela decorrente;
- 2) **ENCAMINHAR** os presentes autos ao Processo de **Prestação de Contas Anual** do Chefe do Executivo do Município de Amparo-PB, Exercício Financeiro de 2019, para que seja analisada a execução do Contrato decorrente do Pregão Presencial nº 01/2019, bem como os indícios de sobrepreço na aquisição dos combustíveis;
- 3) **RECOMENDAR** ao atual Gestor do município de Amparo-PB no sentido da estrita observância das normas consubstanciadas na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520/2002, precipuamente no tocante à transparência e especificação da origem dos preços cotados (juntada aos autos das cotações por escrito efetuadas, por exemplo), evitando nos procedimentos futuros, a repetição das falhas constatadas no encarte processual.

Presente ao Julgamento Representante do Ministério Público.

TC – Sala das Sessões da 1ª Câmara – Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 22 de outubro de 2020.

Assinado 22 de Outubro de 2020 às 12:36



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 23 de Outubro de 2020 às 09:01



Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO