



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO

PROCESSO TC N.º 03881/18

Objeto: Licitação e Contrato

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Luiz Antonio de Miranda Alvino

Interessados: Mauri Batista da Silva e outros

DECISÃO SINGULAR DS1 – TC – 00070/18

Trata-se do exame do Pregão Presencial n.º 001/2018 e do Contrato n.º 035/2018 dele decorrente, originários do Município de Bayeux/PB, objetivando o registro de preços, consignado em ata, para eventual contratação de empresa especializada em fornecimento de materiais de construção para atender as necessidades das diversas secretarias da referida Comuna.

Os peritos deste Pretório de Contas, com base nos documentos insertos aos autos, emitiram relatório, fls. 788/795, constando, dentre outros aspectos, que: a) as fundamentações legais utilizadas foram a Lei Nacional n.º 8.666/1993, a Lei Nacional n.º 10.520/2002 e os Decretos n.ºs 3.555/2000 e 7.892/2013; b) o pregoeiro e a sua equipe de apoio foram nomeados através da Portaria n.º 868, datada de 20 de dezembro de 2017; c) o critério utilizado para o julgamento das propostas foi o menor preço por lote; d) a data para abertura do procedimento licitatório foi o dia 26 de fevereiro de 2018; e) a licitação foi homologada pelo então Chefe do Poder Executivo de Bayeux/PB, Sr. Luiz Antonio de Miranda Alvino, em 01 de março do corrente ano; f) o valor total definido na Ata de Registro de Preços – ARP foi de R\$ 10.182.355,34; g) a proponente vencedora foi a empresa Triunfo Construções Ltda., CNPJ n.º 07.807.909/0001-03; h) a vigência da ARP iniciou em 01 de março de 2018; e i) a Urbe firmou o Contrato n.º 035/2018 com a mencionada sociedade no montante de R\$ 4.071.057,27.

Em seguida, os técnicos deste Sinédrio de Contas elencaram as irregularidades constatadas, a saber: a) ausência de autorização por agente competente para a realização da licitação, contendo as justificativas acerca da necessidade da contratação; b) carência de pesquisa prévia de preços; c) inexistência de memória de cálculo ou análise de tendência para esclarecer as quantidades estimadas a serem adquiridas; d) argumentos genéricos no instrumento convocatório da licitação para a previsão de adesão à ata de registro de preços e para a estimativa de quantitativos a serem adquiridos por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação; e) falta de previsão no edital da realização periódica de pesquisa de mercado comprobatória da vantagem da contratação; f) apresentação incompleta de documentos referentes à habilitação dos participantes da licitação; g) ausência da publicação do extrato da ARP; h) não apresentações, no momento da contratação, de pesquisa atualizada de mercado e da documentação de regularidade da empresa Triunfo Construções Ltda.; i) utilização do MENOR PREÇO POR LOTE como critério de julgamento, em desacordo com súmula do Tribunal de Contas da União – TCU, prejudicando a competitividade do procedimento licitatório desde a origem; j) inserção, no edital da licitação, de cláusulas em desconformidade com a legislação vigente; k) inconformidade em preceito contratual, diante da utilização de imprecisão terminológica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO

PROCESSO TC N.º 03881/18

l) falta de esclarecimentos quanto à mão de obra e à forma de contratação de pessoal para as execuções das serventias decorrentes das aplicações dos materiais de construção adquiridos; m) necessidade de apresentação do controle sistemático dos objetos comprados para a verificação da regularidade da execução contratual, conforme estabelecido em resolução desta Corte; e n) contratação continuada por excepcional interesse público de 04 (quatro) engenheiros civis, concorde dados extraídos do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, sendo tal procedimento burla à obrigatoriedade da realização de concurso público.

Ao final, os inspetores deste Tribunal, além de pugnarem pelo chamamento da autoridade responsável para se manifestar acerca dos fatos acima elencados, sugeriram, cautelarmente, a suspensão da execução das despesas referentes ao Contrato n.º 035/2018 e a não utilização da Ata de Registro de Preços – ARP, decorrente do Pregão Presencial n.º 001/2018, pelo gestor e pelo pregoeiro.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, cabe destacar que as Cortes de Contas, com base no seu poder geral de prevenção, têm competência para expedir medidas cautelares (tutela de urgência) com o objetivo de prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, desde que presentes os requisitos exigidos para a adoção de tais medidas, quais sejam, a fumaça do bom direito (*fumus boni juris*) e o perigo na demora (*periculum in mora*). O primeiro, configurado na plausibilidade da pretensão de direito material e, o segundo, caracterizado na possibilidade da ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (Brasil. STF – Pleno - MS 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Grace, Diário da Justiça, 19 mar. 2004, p. 18.) (grifo nosso)

Neste sentido, é importante salientar que o art. 195, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – RITCE/PB disciplina, de forma clara e objetiva, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO

PROCESSO TC N.º 03881/18

possibilidade do Relator ou do Tribunal adotar, até deliberação final, medida cautelar. Com efeito, referido dispositivo apresenta a seguinte redação:

Art. 195. (...)

§ 1º. Poderá, ainda, o Relator ou o Tribunal determinar, cautelarmente, em processos sujeitos à sua apreciação ou julgamento, a suspensão de procedimentos ou execução de despesas, até decisão final, se existentes indícios de irregularidades que, com o perigo da demora, possa causar danos ao erário.

In casu, do exame efetivado pelos especialistas da unidade de instrução deste Sinédrio de Contas, fls. 788/795, verifica-se que o Pregão Presencial n.º 001/2018, realizado pelo Poder Município de Bayeux/PB, objetivando o registro de preços, consignado em ata, para eventual contratação de empresa especializada em fornecimento de materiais de construção a fim de atender as necessidades das diversas secretarias da referida Comuna, apresentou diversas irregularidades em seu processamento.

Com efeito, no que tange à fase preparatória do mencionado certame licitatório, os peritos deste Tribunal evidenciaram a ausência de autorização por agente competente para a promoção da licitação, contendo as justificativas relacionadas às necessidades da contratação, demonstrando flagrante desrespeito ao estabelecido no art. 3º, incisos I e III, da lei instituidora, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da modalidade de licitação denominada pregão (Lei Nacional n.º 10.520/2002) e no art. 38, cabeça, da lei de licitações e contratos administrativos (Lei Nacional 8.666/1993), *verbatim*:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II – (*omissis*)

III – dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente atuado, protocolado e numerado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO

PROCESSO TC N.º 03881/18

contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Já no que diz respeito à prévia coleta de preços para comparação com os valores ofertados no Pregão Presencial n.º 001/2018, os analistas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB constataram a carência desta pesquisa antecipada. Por conseguinte, a presente irregularidade caracteriza transgressão ao disciplinado nos arts. 15, inciso V, e 43, inciso IV, ambos do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, *verbum pro verbo*:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I – (...)

V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I – (...)

IV – verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (grifos inexistentes no original)

Em relação ao edital do certame, os especialistas deste Areópago de Contas relataram a inexistência de memória de cálculo ou análise de tendência capaz de esclarecer as quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e pelos participantes da licitação, como também pelos não participantes do certame, os famosos caronas, evidenciando o não cumprimento do art. 9º, incisos II e III, c/c o art. 22, § 4º, do Regulamento do Sistema de Registro de Preços (Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013), *verbo ad verbum*:

Art. 9º. O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I – (*omissis*)

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO

PROCESSO TC N.º 03881/18

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV – (...)

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º (...)

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Além disso, os inspetores deste Tribunal, em relação aos órgãos e entidades não participantes, mencionaram que o instrumento convocatório apresentava justificativas genéricas para a adesão e para o limite de quantitativos de cada item, quando as mesmas deveriam ser específicas e lastreadas em estudo técnico, consoante entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União – TCU, *ipsis litteris*:

REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO PARA SRP. OITIVAS E DILIGÊNCIAS. AFASTAMENTO DA MAIORIA DAS ALEGAÇÕES. DETERMINAÇÃO PARA QUE NÃO SEJA PERMITIDA A ADESÃO TARDIA ("CARONA") EM FACE DAS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. CIÊNCIA QUANTO À NECESSIDADE DE SEMPRE HAVER MOTIVAÇÃO PARA A INSERÇÃO EM EDITAIS DE CLÁUSULA PREVENDO A POSSIBILIDADE DE CARONA. 1. Resta impossibilitada a adesão tardia ("carona") nas situações em que o objeto de uma licitação para registro de preços reflete uma necessidade de compatibilidade com uma solução específica, atendendo a características peculiares do órgão licitante (com o agravante de que, por vezes, tal situação pode acarretar uma competição bastante restrita, ainda que não necessariamente indevida), bem assim nos casos em que a adjudicação seja por grupo, o que obrigaria um eventual carona a aderir a toda a solução, e não apenas a itens isolados (Acórdãos 756/2017 e 2.600/2017, ambos do Plenário). 2. Por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente especificamente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação, a decisão de inserir cláusula em edital prevendo a possibilidade de adesão tardia ("carona") à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO

PROCESSO TC N.º 03881/18

participantes do planejamento da contratação, à luz do princípio da motivação dos atos administrativos, do art. 37, inciso XXI, da CF/1988, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e do art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013 (Acórdãos 757/2015 e 1.297/2015, ambos do Plenário) (TCU, Processo n.º 034.968/2017-2, Acórdão 311/2018, Plenário, Rel. Ministro Bruno Dantas, data da sessão 21/02/2018) (grifos nossos)

Ainda acerca do edital do Pregão Presencial n.º 001/2018, os técnicos deste Sinédrio de Contas consignaram a carência de previsão para a realização periódica de pesquisa de mercado para comparação da vantagem dos preços registrados quando de futuras adesões. Logo, não fica patente o não atendimento da regra definida no art. 9º, inciso XI, do mencionado Regulamento do Sistema de Registro de Preços (Decreto n.º 7.892/2013), *ad literam*:

Art. 9º. (...)

XI – realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

Outras duas máculas existentes no instrumento convocatório do procedimento de licitação *sub examine*, segundo consignado pelos analistas deste Tribunal de Contas, dizem respeito às inserções de cláusulas nos itens “1.3” e “1.5” em desconformidade com a legislação de regência e à previsão da escolha da proposta mediante o MENOR PREÇO POR LOTE, item “4.4.2”, quando o correto seria a adoção do tipo MENOR PREÇO POR ITEM, segundo a Súmula 247 do colendo TCU, *verbatim*:

SÚMULA TCU 247: 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.

Ademais, de acordo com o entendimento dos especialistas do TCE/PB, a não escolha do MENOR PREÇO POR ITEM comprometeu o caráter competitivo do pregão desde a sua origem, pois restringiu o número de participantes do procedimento, que, com certeza, seria maior em sendo utilizado o referido MENOR PREÇO POR ITEM. Neste diapasão, observemos o estabelecido no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.666/1993, *verbo ad verbum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO

PROCESSO TC N.º 03881/18

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

No que concerne ao processamento do certame, os peritos desta Corte de Contas constataram que os demonstrativos contábeis apresentados para a habilitação da empresa Triunfo Construções Ltda., fls. 533/575, eram do ano de 2016, quando deveriam ser do exercício financeiro de 2017, nos termos do art. 31, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.666/1993. Demais, os técnicos verificaram a ausência do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços, exigência consignada no art. 14 do Decreto n.º 7.892/2013. Vejamos cada um dos dispositivos acima indicados:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

Art. 14. A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade.

Especificamente acerca do Contrato n.º 035/2018, firmado entre o Município de Bayeux/PB e a sociedade Triunfo Construções Ltda., fls. 721/782, os analistas deste Areópago de Contas evidenciaram as ausências, no momento da celebração do ajuste, da pesquisa atualizada de mercado para comprovação do benefício, exigência prevista no transcrito art. 9º, inciso XI,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO

PROCESSO TC N.º 03881/18

do Decreto n.º 7.892/2013, e da documentação da regularidade da mencionada empresa. Além disso, constataram a presença de imprecisão terminológica na CLÁUSULA NOVE do aludido contrato.

Por fim, quanto aos questionamentos respeitantes à mão de obra e à forma de sua contratação para o emprego dos materiais adquiridos por meio do procedimento licitatório em exame, à necessidade de apresentação de controle sistemático para a verificação da regularidade da execução contratual, bem como à existência de engenheiros civis contratados por excepcional interesse público, com possível burla à obrigatoriedade da realização de concurso público, verifica-se que tais aspectos devem ser examinados quando do acompanhamento dos gastos ocorridos, pois neste momento estão sendo analisados os aspectos formais da licitação e do ajuste decursivo.

Ante o exposto:

a) Defiro a medida cautelar pleiteada pelos técnicos deste Tribunal, *inaudita altera pars*, objetivando a imediata suspensão de quaisquer pagamentos à sociedade TRIUNFO CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ n.º 07.807.909/0001-03, com base no Pregão Presencial n.º 001/2018 e no Contrato n.º 035/2018, oriundos do Município de Bayeux/PB, até deliberação final desta Corte.

b) Determino o sobrestamento da Ata de Registro de Preços – ARP, originária do Pregão Presencial n.º 001/2018, não devendo o referido registro de valores ser utilizado por quaisquer órgãos ou entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, até a decisão final deste Tribunal acerca da matéria.

c) Fixo o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das devidas citações a serem efetivadas pela 1ª Câmara do TCE/PB, para que o antigo e o atual Prefeito da Comuna de Bayeux/PB, respectivamente, Sr. Luiz Antonio de Miranda Alvino, CPF n.º 841.077.664-20, e Sr. Mauri Batista da Silva, CPF n.º 021.700.634-55, o Pregoeiro da Urbe responsável pelo certame em exame, Sr. Emanuel da Silva Alves, CPF n.º 089.257.964-14, as integrantes da equipe de apoio, Sra. Alice Soares da Silva, CPF n.º 071.797.204-61, e Sra. Joelma Cristina Pequeno da Silva, CPF n.º 058.287.054-96, bem como a empresa TRIUNFO CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ n.º 07.807.909/0001-03, na pessoa de sua representante legal, Sra. Ana Clara Henrique Cavalcanti, apresentem as devidas justificativas acerca dos fatos abordados pelos especialistas deste Sinédrio de Contas.

Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE/PB – Gabinete do Relator

João Pessoa, 28 de agosto de 2018

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Assinado 28 de Agosto de 2018 às 11:44



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR