



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 244/2017
Autos: 969.113
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Intituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – I. Cismep

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Trata-se de Denúncia formulada pelo Sr. Cristiano Fernandes Matos da Silva, na qual são apontadas supostas irregularidades no edital Processo Licitatório n. 129/2015, Pregão Presencial n. 73/2015, deflagrado pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – I. Cismep, cujo objeto é o “registro de preços para a futura e eventual terceirização da administração dos serviços de alimentação para a coletividade” (fls. 01/59).
2. Recebida a denúncia (fls. 61), seguiu-se às fls. 67/74 estudo elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação.
3. O Ministério Público de Contas apresentou apontamentos complementares às fls. 76/81.
4. À vista do requerimento deste órgão ministerial, o Conselheiro Relator determinou a intimação dos responsáveis para que encaminhassem cópia integral da certame em análise.
5. Regularmente intimado, os Sr. João Luiz Teixeira encaminhou documentação de fls. 113/1.402.
6. Após análise da documentação de fls. 113/1.402, a CFEL, no estudo de fls. 1.407/1.417, concluiu:

Por todo o exposto, cumprida a determinação de juntada de cópia integral do procedimento licitatório, entende esta Unidade Técnica, após análise, pela confirmação das seguintes irregularidades detectadas no **Pregão Presencial para Registro de Preços n. 073/2015 da Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba - i.CISMEP**, que ensejam a citação dos responsáveis, **Sr. João Luiz Teixeira, Secretário Executivo**; e a **Sra. Laís Gomes Martins, Pregoeira e subscritora do edital**:

- a) a utilização indevida do sistema de registro de preços para o pretendido ajuste;
- b) exigência insuficiente de comprovação de qualificação econômico-financeira, dado o vulto da contratação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- c) ausência de orçamento estimado em planilhas com os custos unitários de todos os elementos utilizados na formação de preços;
- d) admissibilidade das razões de recurso apenas por meio de protocolo presencial;
- e) assunção indevida de custos pela Administração, atinentes às atividades da contratada.

7. Em seguida, vieram os autos para manifestação preliminar nos termos do art. 61, 3º, da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno)¹.

8. É o relatório, no essencial.

9. O Ministério Público de Contas ratifica a manifestação preliminar de fls. 76/81, à exceção do apontamento “*atribuição irregular de responsabilidades à contratada nos itens 10.5.7 e 17.8 quanto ao controle de quantitativos fornecidos*”, uma vez que corrobora o entendimento exposto pela CFEL no item 3.7 da análise de fls. 1.407/1.417 .

10. À vista da documentação juntada às fls. 113/1.402, este *Parquet* vislumbra ainda apontamentos complementares (art. 61, §3º, Resolução n. 12/2008) às irregularidades já expostas nos estudos de fls. 76/105 e fls. 1.407/1.417.

I) AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS

11. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois constitui a base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, inciso IV, da Lei Federal n. 8.666/93.

12. Falhas na pesquisa que levem a preços subestimados podem provocar o fracasso da licitação, por falta de interessados, enquanto que preços superestimados podem levar a Administração a realizar contratações desvantajosas.

13. Trata-se, portanto, de ponto essencial na realização do procedimento licitatório, devendo o ente responsável cercar-se das cautelas necessárias para que sua elaboração seja a mais detalhada, completa e próxima possível da realidade do mercado.

¹ Art. 61. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: (...) § 3º Nos processos de fiscalização de concursos públicos e naqueles originados de denúncias e representações, será dada oportunidade de manifestação preliminar ao Ministério Público junto ao Tribunal, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela unidade técnica do Tribunal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

14. Constata-se às fls. fl. 129/158 que foram realizadas três cotações para apuração do valor médio obtido.

15. Frise-se que a consulta de apenas três orçamentos nem sempre será capaz de demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado.

16. Devem os responsáveis, além da consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, efetuar uma ampla e representativa pesquisa de mercado valendo-se das demais fontes de informação à disposição para consulta, tais como: (i) Portal de Compras Governamentais; (II) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (III) contratações similares de outros entes públicos, etc.

17. Nesse sentido, confira-se o Informativo sobre Licitações e Contratos n. 220 do Tribunal de Contas da União² acerca do Acórdão 2816/2014- Plenário:

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

(...) Contudo, considerando a significativa redução observada nos valores contratados em relação aos valores estimados, “o que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas, por outro, poderia indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível”, determinou o relator a realização de diligência junto aos órgãos envolvidos a fim de obter justificativas para as estimativas realizadas. Ao analisar as informações apresentadas, observou o relator que a diferença acentuada entre o valor estimado e o contratado é uma questão recorrente na Administração Pública. Destacou a inadequação e a inconsistência das pesquisas de preços examinadas, que “*não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações*”. Constatou ainda que, em muitos casos, a diferença entre a menor e a maior cotação se mostrou desarrazada, e que, nas pesquisas realizadas pela Administração Pública, as empresas “*tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária*”. Por fim, considerando a necessidade de aperfeiçoamento do processo de pesquisa de preços das contratações públicas, propôs o relator recomendar aos agentes públicos a observância do disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, que “*dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços*”, em conjunto com “*ações efetivas de treinamento em formação e*

² Ainda quanto à ampla pesquisa de preços: [AC-1382-25/09-P](#) – Sessão de 24/06/09 - Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER - Fiscalização - Auditoria de Conformidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

estimativa de preços” O Tribunal, nos termos propostos pelo relator, julgou a Representação improcedente e expediu recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União para que: a) “orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações (...), de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993”; e b) “promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no ‘Caderno de Logística - Pesquisa de Preços’, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal ‘Comprasgovernamentais.gov.br’”. Acórdão 2816/2014-Plenário, TC 000.258/2014-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 22/10/2014.

18. Destacam-se as consideráveis variações – acima de 40% - dos preços cotados/preços contratados dos itens 3, 4, 5, 9 e 11. Ainda que representativos os descontos, estes denotam que a pesquisa de preços não refletiu os preços praticados no mercado:

ITEM	QUANT.	UNIDADE	PREÇO UNITÁRIO - PESQUISA DE PREÇOS	PREÇO TOTAL	PREÇO UNITÁRIO VENCEDOR (FLS.)	PREÇO TOTAL	VARIAÇÃO
1	60000	Unidade	R\$ 3,40	R\$ 204.000,00	R\$ 3,17	R\$ 190.200,00	7%
2	50000	Unidade	R\$ 17,39	R\$ 869.500,00	R\$ 17,39	R\$ 869.500,00	0%
3	31200	kit	R\$ 3,19	R\$ 99.528,00	R\$ 1,80	R\$ 56.160,00	44%
4	18000	kit	R\$ 4,26	R\$ 76.680,00	R\$ 1,35	R\$ 24.300,00	68%
5	30000	kit	R\$ 3,76	R\$ 112.800,00	R\$ 1,50	R\$ 45.000,00	60%
6	12000	Unidade	R\$ 17,72	R\$ 212.640,00	R\$ 17,00	R\$ 204.000,00	4%
7	1956	Pessoa	R\$ 8,02	R\$ 15.687,12	R\$ 5,00	R\$ 9.780,00	38%
8	1332	Pessoa	R\$ 9,57	R\$ 12.747,24	R\$ 5,73	R\$ 7.632,36	40%
9	720	Pessoa	R\$ 18,37	R\$ 13.226,40	R\$ 6,00	R\$ 4.320,00	67%
10	2400	Pessoa	R\$ 9,20	R\$ 22.080,00	R\$ 6,00	R\$ 14.400,00	35%
11	10800	Unidade	R\$ 3,08	R\$ 33.264,00	R\$ 1,30	R\$ 14.040,00	58%
12	10800	Unidade	R\$ 15,47	R\$ 167.076,00	R\$ 15,00	R\$ 162.000,00	3%
13	10800	Unidade	R\$ 3,09	R\$ 33.372,00	R\$ 2,00	R\$ 21.600,00	35%
14	10800	Unidade	R\$ 15,81	R\$ 170.748,00	R\$ 15,00	R\$ 162.000,00	5%
				R\$ 2.043.348,76		R\$ 1.784.932,36	14%



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

19. Diante do exposto, configura-se irregular a ausência de **ampla** pesquisa de preços na fase interna do certame.

II) AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO

20. Da documentação juntada às fls. 114/397 verifica-se a ausência, na fase interna do certame, da análise e aprovação da minuta de edital e seus anexos pela assessoria jurídica do Município, nos termos do art. 38, § único, da Lei Federal n. 8.666/93:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

21. No tocante à fase interna do procedimento do Pregão, ensina Marçal Justen Filho:

“A fase prévia ou interna à licitação envolve o cumprimento de formalidades essenciais e indispensáveis ao êxito do certame e à obtenção de contrato adequado e satisfatório. Não se passa diversamente no tocante ao pregão. Devem cumprir-se as exigências e os requisitos genéricos contidos na Lei nº 8.666/93, sem que o tema apresente maior peculiaridade quando se trata de um pregão.”³

22. Diante do exposto, conclui-se pela irregularidade do Pregão Presencial n. 73/2015 por ausência de parecer jurídico acerca da minuta do edital e anexos.

REQUERIMENTOS

23. Em face de todo o exposto, **requer o Ministério Público de Contas:**

a. o aditamento da presente denúncia em razão das seguintes irregularidades:

a.1) ausência de justificativa quanto a adoção do sistema de registro de preços à vista da natureza dos serviços contratados;

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 5. ed. rev. e atual., de acordo com a Lei Federal nº 10.520/2002 e os Decretos Federais nºs 3.555/00 e 5.450/05. São Paulo: Dialética. p. 94.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

- a.2) ausência do orçamento estimado em planilhas com os custos unitários de *todos os elementos* utilizados na formação de preços;
- a.3) item 10.1.4.2 - ausência de definição das parcelas de maior relevância e valor significativo para fins de exigência de atestado de capacidade técnica;
- a.4) admissibilidade das razões de recurso apenas por meio de protocolo presencial;
- a.5) item 21.14 do Termo de Referência – assunção indevida de custos atinentes às atividades da contratada;
- a.6) ausência de ampla pesquisa de preços;
- a.7) ausência de parecer jurídico;
- b. a citação do Sr. João Luiz Teixeira, autoridade homologadora do certame (fls. 397), para, querendo, apresentar defesa em face das irregularidades apontadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação bem como pelas irregularidades de a.1 a a.7;
- c. a citação da Sra. Laís Gomes Martins, pregoeira e subscritora do edital, para, querendo, apresentar defesa em face das irregularidades apontadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação bem como pelas irregularidades de a.2, a.3, a.4, a.5 e a.7;
- d. a citação da Sra. Eduarda Frederico Duarte Arantes, subscritora da justificativa de fls. 122/126, para, querendo, apresentar defesa em face das irregularidades apontadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação bem como pelas irregularidades de a.1 e a.6;
- e. alternativamente, seja este Ministério Público de Contas intimado pessoalmente da decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, o requerimento acima formulado.

24. É o parecer.

Belo Horizonte, 23 de março de 2017.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas