



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1047597
Natureza: Representação
Município: Paraisópolis
Representante: João Bosco de Brito, Everton de Assis Ferreira e Alfredo Faria Lopes de Paiva - Vereadores do Município de Paraisópolis
Representado: Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE do Município de Paraisópolis
Exercício: 2018

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação formulada pelos Srs. João Bosco de Brito, Everton de Assis Ferreira e Alfredo Faria Lopes de Paiva, Vereadores do Município de Paraisópolis, em face do Processo Licitatório nº. 071/2013, Pregão Presencial nº. 021/2013, promovido pela Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE do Município de Paraisópolis, gestão no período de 2013 a 2016, objetivando a aquisição de uma máquina envasadora e seladora semiautomática para envase de líquidos não gaseificados.

O Conselheiro Presidente, à fl. 144, recebeu a documentação como Representação e determinou sua autuação e distribuição.

O Conselheiro Relator, à fl. 146, determinou seu encaminhamento a esta Coordenadoria para análise.

II - DOS FATOS REPRESENTADOS

Os Representantes se insurgem contra o Processo Licitatório nº. 071/2013, Pregão Presencial nº. 021/2013, para a aquisição de máquina de envase de líquidos, que conforme estudos realizados pelo Sr. João Bosco de Brito, Vereador do Município de Paraisópolis, apresenta vícios desde a fase interna.

Os Representantes informam que há diversas irregularidades no processo licitatório, primeiramente observam que não ficou demonstrada a necessidade de aquisição da máquina, não havendo qualquer planejamento para sua utilização, corroborando com tal fato, tem-se que o pedido de aquisição foi apresentado pelo Sr. Claiton Silveira Ferraz, Supervisor de Operação, Manutenção e Expansão, Contas e Consumo, cujas atribuições previstas não possuem qualquer relação com o objeto da licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Além disso, alegam que a pesquisa mercadológica foi realizada de forma incorreta não obedecendo os moldes da legislação vigente, consequentemente, a média de preços apurada não condiz com o preço de mercado, vez que as máquinas utilizadas para pesquisa não são semelhantes a que se pretendia adquirir.

Por fim, afirmam que houve superfaturamento na aquisição da máquina, ao argumento de que a proposta da única empresa que compareceu ao Pregão, sofreu uma valoração de 25% em relação ao valor apresentado pela mesma a época da pesquisa para obtenção de média de preços no mercado, alegam também que na fase de lances não houveram lances verbais e nem negociação por parte do pregoeiro para diminuir o valor da proposta.

III - ANÁLISE TÉCNICA

Passa-se a análise do Processo Licitatório nº. 071/2013, Pregão Presencial nº. 021/2013, promovido pela Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE do Município de Paraisópolis, gestão no período de 2013 a 2016, objetivando a aquisição de uma máquina envasadora e seladora semiautomática para envase de líquidos não gaseificados.

1) Falta de necessidade da aquisição do bem

A primeira irregularidade apresentada é quanto à necessidade de aquisição da máquina.

O Processo Licitatório consiste em duas etapas distintas, uma interna e outra externa, conformou doutrina de Marçal (2010, p.516-517) a etapa interna se dá na seguinte forma:

Na etapa interna, são praticados os atos necessários à definição da licitação e do contrato que se seguirão. É dita interna porque essa etapa se desenvolve no âmbito exclusivo da Administração, não se exteriorizando perante terceiros. Nessa etapa são praticados atos destinados a:

- a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- b) determinar a presença dos pressupostos legais para contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários)
- c) determinar a prática dos atos prévios indispensáveis a licitação (qualificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos, etc.);
- d) definir o objeto do contrato e as condições básicas da contratação;
- e) verificar a presença dos pressupostos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação.

(...) O desenvolvimento regular dessa etapa preliminar é condição para o êxito da atividade posterior da Administração. Todos os demais atos praticados pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Administração, no curso da licitação, são reflexo das decisões e dos atos praticados na fase interna.

No tocante a aquisição de bens, o art. 14 da Lei nº. 8.666/93 estabelece as normas que devem ser observadas.

Art. 14 Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

Dessa forma, observa-se que deve haver a demonstração da necessidade e conveniência da aquisição do bem, que será feita na fase interna do processo licitatório por meio de requisição, obedecendo assim os princípios jurídicos que norteiam qualquer contratação administrativa, os quais exigem que os recursos financeiros sejam bem aplicados.

No caso em análise, não foram observadas as normas transcritas, como se pode ver da resposta ao Requerimento nº. 39/2017, que solicitava informações a respeito da compra e utilização da máquina, fls. 03, em Ofício nº. 025/2017, fl. 17, o Diretor do SAAE informa que:

A atual diretoria já está fazendo um estudo para viabilizar a construção de uma sala apropriada para a instalação da máquina envasadora e coloca-la em funcionamento em tempo oportuno.

(...)os Diretores nomeados, pelo então prefeito Wagner Ribeiro de Barros, não tomaram as devidas providências para o funcionamento do equipamento, os mesmos quedaram silentes em relação a continuidade do planejamento administrativo da autarquia e não tiveram interesse em colocar a máquina em funcionamento e não deixaram a comunidade estudantil, atletas, idosos e deficientes se utilizarem dos benefícios da máquina envasadora de água potável.

Ou seja, observa-se que a época da aquisição não houve qualquer estudo quanto a conveniência e a oportunidade da compra da máquina, tampouco planejamento para instalação e utilização da mesma, visto que o processo licitatório teve início em novembro de 2013, fl. 19, término em dezembro de 2013, fls. 19, e até junho de 2017, data do ofício, fl. 17, a máquina encontrava-se depositada sem qualquer utilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Sendo assim, o Processo Licitatório nº. 071/2013, Pregão Presencial nº. 021/2013, padece de irregularidade já na fase interna, pois restou comprovado que não houveram estudos quanto a necessidade e conveniência de aquisição do bem, não havendo demonstração de planejamento para sua instalação e utilização, vez que as providências de realização de estudos para definição do local onde seria construída sala apropriada para a instalação da máquina foram iniciadas somente quatro anos após aquisição.

Desse modo, o Processo Licitatório nº. 071/2013, Pregão Presencial nº. 021/2013, padece de irregularidade desde a fase interna, sendo demonstrado que a Administração efetuou gasto público com aquisição de bem sem demonstrar o interesse público da aquisição.

2) Pesquisa de preços inadequada

Outro ponto alegado é o de que a pesquisa mercadológica foi realizada de forma incorreta não obedecendo os moldes da legislação vigente, conseqüentemente, a média de preços apurada não condiz com o preço de mercado, pois as máquinas utilizadas para pesquisa não são semelhantes a que se pretendia adquirir.

As contratações públicas poderão ser efetivadas somente após estimativa prévia do respectivo valor, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e ao ato convocatório divulgado.

Essa estimativa tem por finalidade, especialmente, verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas.

A estimativa de preços deve ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos, os preços coletados precisam ser pesquisados em condições semelhantes às solicitadas no procedimento licitatório e se referir a objeto com características semelhantes ao da licitação.

O caso em tela trata da modalidade de licitação Pregão, a Lei nº. 10.520/2002 estabelece as normas quanto a fase preparatória dessa modalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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 - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

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

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

O inciso III do dispositivo supracitado estabelece a necessidade da elaboração de orçamento do bem a ser licitado.

Nesse sentido vale transcrever decisões do Tribunal de Contas da União acerca da matéria:

Proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório. (Acórdão 1547/2007 – Plenário).

Realize ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, anexando-a respectivo processo licitatório, de acordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 2479/2009 – Plenário)

Ainda, vale ressaltar que para a realização de pesquisa de preço, cabe ao órgão licitante observar o § 7º do art. 14 da Lei nº 8.666/93, que estabelece que nas compras deverão ser observadas, a especificação completa do bem a ser adquirido.

Reportando-se a descrição do objeto constante do Anexo I, fl. 66, tem-se que a Administração fez referência a seguinte máquina:

“máquina para envase de líquidos não gaseificados; dosagem automática; abastecimento, selagem e extração do copo, feito manualmente; copo e mesa revestida em aço inox; capacidade de dosagem: até 300ml; totalmente mecânica; controle de temperatura para selagem; porta-copos com 04 cavidades; pedal expulsor de copos; características elétrica: 110v”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

No caso em apreço, observa-se que das cotações de preço de fls. 24 a 49, apenas àquela apresentada pela empresa MILAINOX, fl. 24, possui objeto semelhante ao da licitação. Contudo, a Administração valeu-se de todas as três pesquisas para obter o preço médio, cabendo destacar que as máquinas que não apresentaram objeto similar possuíam valor muito superior ao objeto pretendido com a licitação.

Desse modo, a pesquisa de preço realizada não se presta ao julgamento objetivo da proposta mais vantajosa para a Administração, pois não possibilita obter parâmetros reais condizentes com o mercado, por ter sido realizada de forma inadequada, gerando uma média muito elevada de preços.

3) Superfaturamento na aquisição do bem

Por fim, os representantes alegam que houve superfaturamento na aquisição da máquina.

Inicialmente vale registrar que ao efetivar a pesquisa de preço o órgão apurou um preço médio de R\$61.700,00, fl. 51, preço que conforme registrado no item “2” desta análise não reflete o preço médio do mercado, vez que a única cotação válida foi no valor de R\$40.000,00, preço proposto pela licitante vencedora do certame.

A alegação de superfaturamento está pautada nos fatos de que a empresa MILAINOX, única a comparecer ao Pregão, na fase de cotação orçamentária informou um orçamento no valor de R\$40.000,00 (quarenta mil reais), fls. 24 a 26, mas na fase de propostas do pregão apresentou proposta no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), fl. 102, e ainda, que no Mapa de Apuração, fl. 105, não consta nenhum lance ofertado, estimulado pelo pregoeiro, objetivando reduzir o preço inicial da proposta.

Quanto ao fato de não constar nenhum lance ofertado, estimulado pelo pregoeiro, objetivando reduzir o preço inicial da proposta, vale destacar a norma do art. 4º da Lei nº. 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela **poderão fazer novos lances verbais** e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

O aludido dispositivo estabelece que poderão as empresas fazer novos lances verbais e poderá o pregoeiro negociar diretamente para que seja obtido preço melhor, observa-se que o verbo utilizado não torna indispensável nem os lances verbais, nem a negociação por parte do pregoeiro, entretanto, embora não seja indispensável, tendo em vista que a mesma empresa havia apresentado proposta com valor inferior na fase de cotação orçamentária, entende-se que deveria o pregoeiro ter negociado a diminuição do valor, visto que em um curto prazo houve uma valorização de 25% na proposta.

Contudo, considerando que entre a data de apresentação da proposta na fase de pesquisa de preço e a data da proposta apresentada no pregão, decorreu lapso temporal de 61 dias (27/09/2013 e 27/11/2013), fls. 25 e 104, considerando que conforme fl. 26 a validade do orçamento apresentado nas pesquisas era de 10 dias, torna-se temerário afirmar que houve superfaturamento somente pela divergência dos valores apresentados na pesquisa mercadológica e na proposta.

Sendo assim, no aludido caso, entende-se que não ficou comprovado o superfaturamento, uma vez que embora a mesma empresa tenha apresentado valores diferentes, o orçamento que apresentava o primeiro valor já estava vencido. Contudo, especificamente no caso dos autos a divergência de valor do bem deveria ter sido negociada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

pelo pregoeiro, buscando assim atender o interesse público e o princípio da economicidade, embora se reconheça que a lei não obriga que sejam indispensáveis novos lances na fase de lances verbais, tampouco que o pregoeiro necessariamente negocie para obter menor preço.

IV - CONCLUSÃO

Diante dos fatos e documentos que instruem estes autos, entende-se que procedem as seguintes irregularidades:

- ✓ A Administração não demonstrou na fase interna da licitação a necessidade, conveniência e oportunidade da aquisição da máquina, violando o art. 14 da Lei nº. 8.666/93.
- ✓ Ausência de pesquisa de preços válida que reflita o preço médio do bem a ser adquirido, violando os art. 3º, da Lei nº. 10.520/2002 e 14, § 7º, da Lei nº 8.666/93.
- ✓ Ausência de negociação do preço pelo pregoeiro com o proponente para obter melhor preço, violando o princípio da economicidade e interesse público, uma vez que no caso em análise a vencedor apresentou melhor preço na fase interna da licitação.

Assim, entende-se que os responsáveis podem ser citados para apresentar defesa em face das irregularidades apontadas neste estudo técnico.

DCM/1ª CFM, 11 de outubro de 2018.

Maria Helena Pires
Coordenadora da 1ª CFM
TC 2172-2

Carolina Bastos de Oliveira
Estagiária



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1047597
Natureza: Representação
Município: Paraisópolis
Representante: João Bosco de Brito, Everton de Assis Ferreira e Alfredo Faria
Lopes de Paiva - Vereadores do Município de Paraisópolis
Representado: Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE do Município de
Paraisópolis
Exercício: 2018

De acordo com a análise de fls. 147 a 150v.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 146.

1ª CFM/DCEM, 11 de outubro de 2018.

Maria Helena Pires
Coordenadora da 1ª CFM
TC 2172-2

Carolina Bastos de Oliveira
Estagiária