



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

2. Ausência do parecer jurídico exigido pela Lei 8.666/93, no seu art. 38, parágrafo único, correspondente ao controle preventivo de legalidade;
3. Não foi comprovada a negociação entre as partes para obtenção dos melhores valores contratados; e
4. Em pesquisa realizada no site banco de preços (<https://www.bancodeprecos.com.br>), foi constatado um sobrepreço no valor de R\$187.040,60 em relação aos preços licitados.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas as citações da Prefeita e da Pregoeira, concedendo-lhes oportunidade para se manifestarem sobre o relatório da Auditoria. Contudo, ambas deixaram o prazo transcorrer *in albis*, conforme atesta o despacho de fls. 312/313.

Instado a se manifestar, o Ministério público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 316/324), pugnou da seguinte forma:

Isto posto, opina este membro do Ministério Público de Contas pela:

- a) **IRREGULARIDADE** do Pregão Presencial nº 008/2019;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** à gestora responsável, Srª. Carmelita Estevão Ventura Sousa, nos termos do artigo 56, II, da LOTCE/PB, por descumprimento aos preceitos da Lei nº 8666/93;
- c) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** referente à parcela executada envolvendo os produtos com preços manifestamente superiores à média de mercado, o que deve ser informado pela Unidade Técnica;
- d) **RECOMENDAÇÃO** à autoridade responsável para que em futuras contratações guarde estrita observância às normas da Lei 8.666/93, quando das próximas licitações.
- e) **REPRESENTAÇÃO** ao MP Estadual.

Seguidamente, o processo havia sido agendado para a Sessão do dia 07 de abril do corrente ano com as intimações de estilo, sendo adiado para a presente Sessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

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, depois de examinar a documentação inicialmente encartada do processo licitatório, a Auditoria apontou três constatações, quais sejam: **1)** ausência do parecer jurídico, conforme previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93; **2)** não comprovação de negociação entre as partes para obtenção dos melhores valores contratados; e **3)** possível ocorrência de sobrepreço, no valor de R\$187.040,60, em relação aos preços licitados.

Sob a **primeira circunstância**, como bem ponderou o Órgão Ministerial, cumpre evidenciar que o **parecer jurídico** cuja ausência foi registrada, previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, não se confunde com outra manifestação, técnica ou jurídica, que deve existir, desta feita, em cumprimento ao previsto no art. 38, VI, daquele diploma legal.

No caso em testilha, foi observada a existência de um parecer jurídico (fl. 122), por meio do qual a Assessoria Jurídica da Prefeitura Municipal de Livramento opinou pela regularidade da licitação, em razão de terem sido atendidas as exigências legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

Segundo consta do art. 38, da Lei de 8.666/93, as minutas de editais das licitações, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. Esse pronunciamento acerca das minutas não foi localizado dentre os documentos apresentados.

No que diz respeito à **ausência de comprovação de negociação entre as partes** para obtenção dos melhores valores contratados, o *Parquet* de Contas fez consignar em seu pronunciamento a necessidade “*que se registrem, na ata de realização do pregão, as negociações realizadas pelo pregoeiro com vistas à obtenção de melhores preços para a Administração, ainda que não ocorra a redução do preço inicialmente proposto*”.

No exame enviado a Unidade Técnica não identificou que tenha havido essa negociação. De fato, examinando os elementos constantes do caderno processual digital, não consta a indicação que tenha havido a fase de negociação, porquanto a ata da sessão do certame (fls. 44/45) mostra-se incompleta.

A fim de melhor examinar a constatação, procedeu-se à consulta no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Livramento (disponível em: <https://www.livramento.pb.gov.br/>), a fim de se encontrar, no portal de transparência, informações sobre o certame em análise. Nesse contexto, foram localizadas informações e documentos relacionados ao pregão presencial 008/2019. Veja-se imagem capturada:

LICITAÇÃO 008/2019

Situação	Finalizada
Número da licitação	008/2019
Unidade gestora	Prefeitura Municipal
Tipo de objeto	Compras e Serviços
Secretarias / Órgãos	Educação Esporte, Lazer, Cultura e Turismo Administração e Finanças Serviços Urbanos Agricultura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Modalidade	Pregão Presencial
Data de publicação do edital	28/08/2019



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

Dentre os documentos achados, encontra-se a íntegra da ata da sessão do certame, da qual faz parte integrante o histórico dos lances verbais ofertados pelas empresas licitantes. Veja-se imagem capturada relacionada aos lances do item 1:

2.0 - DA FASE DE LANCES VERBAIS

CPF/CNPJ	Participantes	Valor
I - Pneu 900/20 - Direcional		
010.714.416/0001-25	CAYO CESAR NCONSERVA ALVES	1.288,33
013.258.973/0001-77	A JULIANNY LIMA DA SILVA	1.288,00
009.215.807/0001-16	PNEUMAX LTDA	1.285,00
110.714.416/0001-25	CAYO CESAR NCONSERVA ALVES	1.284,00
113.258.973/0001-77	A JULIANNY LIMA DA SILVA	1.280,00
109.215.807/0001-16	PNEUMAX LTDA	1.275,00

Nesse mesmo documento, encontra-se o registro de que não houve a fase de negociação, conforme se observa da imagem abaixo:

3.0 - DO TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA ME e EPP

- Não há registro.

4.0 - DA FASE DE NEGOCIAÇÃO

4.1 - Valor:

- Não há registro.

4.2 - Quantidade:

- Não há registro.

5.0 - DO RESULTADO FINAL

Considerados os valores apresentados por cada licitante, as observações apontadas durante o processo e os critérios definidos no instrumento convocatório, ao final desta sessão, produziu-se o seguinte resultado:

Licitante vencedor, item correspondente e respectivo valor total da contratação:

Pessoa jurídica: A JULIANNY LIMA DA SILVA.

CNPJ: 13.258.973/0001-77.

Item(s): 14 - 16 - 17 - 29 - 30 - 34.

Valor: R\$ 161.560,00.

Pessoa jurídica: CAYO CESAR NCONSERVA ALVES.

Conforme previsão contida no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002, em duas situações (incisos XI e XVI, daquele dispositivo), o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente, a fim de que seja obtido o melhor preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

A negociação a ser envidada pelo pregoeiro poderá ser feita quando for decida a aceitabilidade da proposta, mostrando-se como uma faculdade lhe atribuída, a fim de alcançar a melhor condição para a administração pública. No caso em comento, a falta de negociação quando da aceitabilidade das propostas das empresas licitantes, concorreu para os preços acima do valor de mercado, identificados pela Auditoria.

É justamente a última circunstância indicada pela Unidade Técnica de Instrução: a **ocorrência de sobrepreço, no valor de R\$187.040,60, em relação aos preços licitados**. Para chegar a essa indicação, a Auditoria confrontou os preços licitados com os constantes de outras licitações por ela localizadas, conforme consta do quadro de fls. 300/301.

Acerca de tal situação, embora o Órgão Ministerial tenha opinado pela imputação de débito em face da gestora responsável, cumpre trazer determinados aspectos, os quais, inclusive, foram consignados no pronunciamento ministerial. Veja-se o seguinte trecho daquela manifestação:

“Nos casos como o ora em apreço, mostra-se imprescindível, para fins de avaliação do preço contratado, que se considerem também determinadas variantes, quais sejam, preços praticados no mercado local e/ou regional, média desses preços.

Com efeito, a verificação de excesso de preços revela-se bem demonstrada quando se tem em mãos a média dos valores efetivamente encontrados no mercado, especialmente no mercado local ou regional.

Há de se analisar cada caso para que se chegue a alguma conclusão específica quanto a eventual sobrepreço ou contratação antieconômica.”

Consoante se observa, para fins de avaliação de eventual sobrepreço, mostrar-se imprescindível considerar diversas variantes, relacionadas aos preços praticados no mercado local/regional, média dos preços, etc. Nesse compasso, a verificação de eventual excesso deve levar em consideração inúmeros aspectos, para se determinar se efetivamente aquele aconteceu.

No caso dos autos, a comparação feita pela Auditoria teve por parâmetro diversos procedimentos licitatórios realizados noutras unidades da federação (Pernambuco, Paraná, Pará, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Roraima).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

No levantamento feito, foram indicados os valores daquelas licitações, confrontando-os com os obtidos no pregão realizado pela Prefeitura de Livramento.

Apesar do cotejamento realizado, não foram acostados aos autos pela Auditoria os documentos daquelas licitações, razão pela qual não se poderia conferir a razoabilidade da comparação efetivada. Com efeito, é sabido que diversos fatores podem influenciar nos preços ofertados pelos licitantes, a exemplo de quantidade pretendida, localidade da entrega, etc. Tais fatores podem afetar diretamente no preço licitado. Por exemplo, quanto maior for a quantidade pretendida pela administração de determinado item, possivelmente o preço daquele item poderá ser menor, quando comparado a uma ou poucas unidades.

Nesse contexto, não haveria elementos suficientes como prova robusta de que os preços contratados pela administração pública de Livramento tivessem sido acima da média dos praticados no mercado.

No entanto, o Tribunal de Contas do Estado, a Universidade Federal e o Governo do Estado, todos da Paraíba, desenvolveram, em parceria, a ferramenta “PAINEL DE PREÇO DE REFERÊNCIA” (<https://precodereferencia.tce.pb.gov.br/>), pela qual é possível fazer pesquisa de preço de produtos recentemente comercializados nos mercados local e nacional, a partir da consulta informatizada a milhões de notas fiscais emitidas.

Pois bem, como exemplo, aplicando o Painel de Preço de Referência a dois dos três produtos identificados pela Auditoria como indicativos de maiores excessos, é possível confirmar os indícios de sobrepreço, mas agora a partir de valores praticados no mercado local e nos últimos 12 meses. Vejamos:

Dois produtos dentre os três de maior excesso, indicados pela Auditoria (fls. 300/301), com base no site (<https://www.bancodeprecos.com.br>):

Discriminação	Quant	Contrato(R\$)	PESQ. (R\$)	Sobrepreço (R\$)	Referência
Pneu 275/80 R-22,5 – Borrachudo	30	2.180,00	1.379,94	24.001,80	Pregão: 802019 UASG: Prefeitura Municipal de Ariquemes/RO
Pneu 215/75 R17,5 Radial – Borrachudo	40	1.400,00	479,00	36.840,00	Pregão: 768049 UASG: Espigão Alto do Iguaçu/PR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

Pesquisa desses dois produtos através do Painel de Preço de Referência:



PAINEL DE PREÇO DE REFERÊNCIA





IMPRIMIR
COMPARTILHAR
NOVA CONSULTA
RECALCULAR



Chave de acesso
4gQvwqMyRPeRcWgREj2o6w

Data de emissão
04/04/2020 07:12:24

Este certificado apresenta informações sobre preços de produtos praticados nas operações de compra e venda, oriundas da base de dados de Notas Fiscais de Consumidor Eletrônicas (NFC-e), no Estado da Paraíba.

Os preços calculados correspondem a uma cesta específica de produtos e aos filtros informados pelo usuário e podem sofrer alterações de acordo com os parâmetros de busca. A autenticidade das informações contidas neste Certificado deverá ser realizada na página <https://precodereferencia.tce.pb.gov.br>, através da chave de acesso fornecida no documento.

Resumo de preços

Os preços em destaque são médias ponderadas de preços diários, cujos pesos correspondem ao total de vendas para pessoas físicas, pessoas jurídicas e setor público no período e localidade selecionados.

PNEU 275/80R22,5

<p style="font-size: 1.2em; font-weight: bold;">R\$ 1.487,39</p> <p style="font-size: 0.8em;">PESSOAS FÍSICAS*</p>	<p style="font-size: 1.2em; font-weight: bold;">R\$ 752,65</p> <p style="font-size: 0.8em; background-color: yellow;">PESSOAS JURÍDICAS</p>	<p style="font-size: 1.2em; font-weight: bold;">R\$ 1.703,38</p> <p style="font-size: 0.8em;">ÓRGÃOS PÚBLICOS</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

PNEU 215/75R17,5

<p style="font-size: 1.2em; font-weight: bold;">R\$ 798,24</p> <p style="font-size: 0.8em;">PESSOAS FÍSICAS*</p>	<p style="font-size: 1.2em; font-weight: bold;">R\$ 477,67</p> <p style="font-size: 0.8em; background-color: yellow;">PESSOAS JURÍDICAS</p>	<p style="font-size: 1.2em; font-weight: bold;">R\$ 1.025,06</p> <p style="font-size: 0.8em;">ÓRGÃOS PÚBLICOS</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

NOTA

* **Pessoas Físicas:** em decorrência da NÃO exigência normativa do preenchimento do CPF ou CNPJ para as NFC-e com valor até R\$ 500,00, são considerados para o cálculo do preço médio exibido todos os documentos que não tiveram o campo destinatário preenchido.

Filtros usados

Data de início: 05/04/2019

Data de término: 04/04/2020

Localidade das empresas emittentes: Paraíba



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

Pois bem, o Painel de Preço de Referência confirma os valores mais baixos praticados no mercado da Paraíba, entre abril de 2019 e abril de 2020, no mesmo prazo de vigência dos contratos, notadamente quando se trata de venda a pessoa jurídica.

As falhas nas pesquisas de preço na fase interna da licitação e, principalmente, a ausência de negociação pela pregoeira na fase externa da disputa, levaram a Prefeita a homologar um certame com preços acima dos de mercado, o que macula, em absoluto, o pregão presencial realizado e seus contratos.

Contudo, não é hipótese ainda de imputação de débito, pois, segundo relato da Auditoria, dos R\$675.052,00 licitados, apenas uma parte foi executada. De fato, consultando o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES (disponível em www.tce.pb.gov.br), R\$67.273,00 foram pagos em 2019 e R\$25.190,00 em 2020, a duas das três empresas:

Empenhos (de 01/01/2019 a 31/12/2019)		
Agrupamentos ↑	Soma(Valor Empenhado)	Soma(Valor Pago)
000082019 (27)	R\$ 67.273,00	R\$ 67.273,00
> CAYO CESAR CONSERVA ALVES (16)	R\$ 37.771,00	R\$ 37.771,00
> PNEUMAX LTDA (11)	R\$ 29.502,00	R\$ 29.502,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

Empenhos (de 01/01/2020 a 04/04/2020)		
Valores		
Agrupamentos	Soma(Valor Empenha...	Soma(Valor Pago)
000082019 (18)	R\$ 27.830,00	R\$ 25.190,00
> CAYO CESAR CONSERVA ALVES (12)	R\$ 15.472,00	R\$ 15.472,00
> PNEUMAX LTDA (6)	R\$ 12.358,00	R\$ 9.718,00

Também não é possível identifica nos empenhos os itens adquiridos.

Cabe, assim, encaminhar a matéria sobre o excesso de pagamento à prestação de contas de 2019 e ao acompanhamento da gestão de 2020, bem como comunicar os fatos à Promotoria de Justiça com atribuições no Município de Livramento.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: **1) JULGAR IRREGULARES** o Pregão Presencial 008/2019 e os Contratos 064/2019, 065/2019 e 066/2019, celebrados sob a gestão da Prefeita de Livramento, Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA; **2) APLICAR MULTA** de **R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **38,62 UFR-PB** (trinta e oito inteiros e sessenta e dois centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), à Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA (CPF 509.695.524-91), na qualidade de Prefeita de Livramento responsável pelos atos do procedimento, por atos ilegais, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva; **3) RECOMENDAR** a estrita observância às normas da Lei 8.666/93; **4) ENCAMINHAR** cópia da decisão à Auditoria, para o exame da despesa na prestação de contas de 2019 e no acompanhamento da gestão de 2020; **5) COMUNICAR** à Promotoria de Justiça, com atribuições no Município de Livramento; e **6) DETERMINAR** o arquivamento deste processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 10743/19**, referentes à análise do Pregão Presencial 008/2019 e dos Contratos 064/2019 (JULIANNY LIMA DA SILVA - ME, CNPJ 13.258.973/0001-77, valor R\$161.560,00), 065/2019 (CAYO CESAR CONSERVA ALVES - ME, CNPJ 10.714.416/0001-25, valor R\$312.032,00) e 066/2019 (PNEUMAX LTDA, CNPJ 09.215.807/0001-16, valor R\$201.460,00), vigentes até 18/04/2020, materializados pelo Município de **Livramento**, sob a responsabilidade da Prefeita, Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA, tendo por objetivo à contratação de pessoa jurídica para prestar fornecimento de pneus, câmaras de ar e protetores destinados aos veículos da frota municipal, conforme especificações contidas no termo de referência, no valor total de R\$675.052,00, **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 IRREGULARES o Pregão Presencial 008/2019 e os Contratos 064/2019, 065/2019 e 066/2019, celebrados sob a gestão da Prefeita de Livramento, Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA;

2) APLICAR MULTA de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **38,62 UFR-PB¹** (trinta e oito inteiros e sessenta e dois centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), à Senhora CARMELITA ESTEVÃO VENTURA SOUSA (CPF 509.695.524-91), na qualidade de Prefeita de Livramento responsável pelos atos do procedimento, por atos ilegais, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

3) RECOMENDAR a estrita observância às normas da Lei 8.666/93;

¹ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 51,78 - referente a maio de 2020, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 10743/19

4) ENCAMINHAR cópia da decisão à Auditoria, para o exame da despesa na prestação de contas de 2019 e no acompanhamento da gestão de 2020;

5) COMUNICAR à Promotoria de Justiça, com atribuições no Município de Livramento; e

6) DETERMINAR o arquivamento deste processo.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 19 de maio de 2020.

Assinado 20 de Maio de 2020 às 14:30



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 27 de Maio de 2020 às 17:02



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO