



PROCESSO TC N °: **06319/21**
PARECER N° **01921/21**
NATUREZA: **LICITAÇÃO – EXERCÍCIO DE 2021**
ORIGEM: **PREFEITURA MUNICIPAL DE ALHANDRA**

LICITAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALHANDRA. EXERCÍCIO DE 2021. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE DESINFECÇÃO E SANITIZAÇÃO DE ÁREAS INTERNAS E EXTERNAS. IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES À ATUAL GESTÃO.

P A R E C E R

Versam os presentes autos acerca de Dispensa de Licitação nº 00021/2021, referente ao Contrato nº 00030/2021, promovida pela Prefeitura Municipal de Alhandra, tendo por objeto contratação de empresa especializada na prestação de desinfecção e sanitização das áreas internas e externas (fachadas, vidros, passeios e afins), com mão de obra qualificada, equipamentos e materiais necessários, pelo período de 03 (três) meses, sendo 03 (três) vezes por semana, de acordo com a nota técnica 22/2020 – ANVISA, onde há uma grande circulação de pessoas com potencialidade de contaminação pelo COVID-19.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou, em seu relatório inicial, às fls. 153/168, a ocorrência de algumas irregularidades.



Atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, procedeu-se à intimação do Gestor, Sr. Marcelo Rodrigues da Costa, o qual veio aos presentes, por meio da petição de fls. 176/184, solicitar a prorrogação do prazo para apresentação da defesa. O referido pleito foi deferido, conforme certidão de fls. 188.

O Gestor, acima de denominado, apresentou defesa de fls. 190/235, acompanhada de documentação de fls. 236/283.

Em sede de relatório de defesa, às fls. 291/305, o Analista de Contas concluiu pela permanência de diversas irregularidades, abaixo elencadas:

1. Considerando que A NOTA TÉCNICA Nº 22/2020/SEI/COSAN/GHCOS/DIRE3/ANVISA, utilizada como fundamento para dispensa, não recomenda procedimentos de desinfecção de locais públicos como medida fundamentada da prevenção pretendida, destacando inclusive a negativa de sua prática pelos organismos de saúde internacionais, item 1.
2. Considerando ainda que Nota Técnica nº 22/2020 da ANVISA trata de alerta, orientações e recomendações para a possibilidade de realização dos trabalhos de desinfecção dos ambientes públicos externos, item 1.
3. Considerando também que as orientações da Nota Técnica da Anvisa adotada como fundamento para a definição dos serviços em contratação, não se destina em orientação a desinfecção de instalações de saúde e de convivência de idosos, item 1.
4. Considerando ausentes o cronograma detalhado de desembolso, por período e associado ao de execução dos serviços nos diversos módulos administrativos em previsão, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros, art.40, XIV, "b", e sem a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, art. 38, *caput*, item 2.
5. Considerando ausentes o conjunto de elementos necessários e suficientes para a definição dos locais em previsão que serão atendidos e da frequência de realização dos serviços em contratação, art. 6º, II, IX, item 2.



6. Considerando descaracterizado o objeto da licitação, pela inadequação da solução e o consequente superdimensionamento dos quantitativos em previsão, nos termos da NT 22/2020 da ANVISA, ausentes pareceres e fundamentações técnicas para sua definição, item 2.
7. Considerando que na área total para orçamentação e contratação, foram incluídos prédios públicos e locais sem o comprovado expressivo fluxo de pessoas, em desacordo com as instruções da ANVISA, além de ausentes a previsão e um plano de retorno e de continuidade das aulas para inclusão das escolas, item 2.
8. Considerando ausentes as razões para a escolha do fornecedor, art. 26, parágrafo único, II, quando pessoa jurídica contratada, SÉRGIO CARLOS TEIXEIRA DA CRUZ (H J AMBIENTAL), que não tem registros de contratos registrados com a administração pública estadual ou com as administrações públicas municipais, em todo o estado da Paraíba, item 4.
9. Considerando que não foi comprovada a experiência e associado um acervo técnico na área que comprove sua capacidade operacional e de expertise da empresa, tratando-se de atividade regulamentada e com necessidade de conhecimentos e de profissionais especializados, item 4.
10. Considerando ausência de justificativa para a cotação de preços para serviços dessa natureza, quando associadas propostas de três empresas de municípios de outras unidades da federação e outra de empresa com endereço em um sítio na zona rural local, tendo disponibilidade de mais de uma dezena de empresas que prestam serviços na área de sanitização na região da Grande João Pessoa, item 5.
11. Considerando a não comprovação de regularidade do fornecedor, art. 28 e 30, ausentes documentos regulares da habilitação jurídica, de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira, item 7.
12. Considerando ausentes parecer técnico, 38, VI, e fundamentado para as definições da solução indicada e pelo dimensionamento dos quantitativos levados nas planilhas e valores no procedimento inclusive de atividade com serviços especializados regulamentados pela lei nº 2800/56, item 8.
13. Considerando a precariedade do Termo do contrato associado, quando não foi assinado pelo empresário responsável, conforme nome postado e dados de identificação de eventual procurador no documento associado, art. 38, X, item 10.



14. Considerando que o documento de PROCURAÇÃO associado, confirma todos os poderes repassados pela empresa SÉRGIO CARLOS TEIXEIRA DA CRUZ (HJ AMBIENTAL) para os Sr. Heli Lucena Marinho Júnior, inclusive para a movimentação financeira de sua conta bancária, com evidências de ocultação de identidade do verdadeiro beneficiário das operações da empresa, características de responsabilização objetiva pela Lei nº 12846/13, com destaque para os incisos III e IV, alínea "e", item 12.
15. Considerando a ausência de todas as correspondências de solicitação pela Prefeitura de Alhandra e de encaminhamento e respostas e das propostas pelas empresas contadas, e nem como a gestão municipal conseguiu localizar e contatar estas empresas no mercado regional, interestadual, item 13.
16. Considerando que em Pesquisa junto ao sistema TRAMITA/PB, indica que a Prefeitura Municipal de Alhandra celebrou sem fundamentação o contrato para serviços de sanitização com o maior valor de todo o estado da Paraíba, nos últimos 12 meses, item 14.
17. Considerando que comprovada a pratica de sobrepeso na contratação realizada pela Prefeitura de Alhandra, e configurado iminente dano ao Erário pela contratação no montante de R\$ 690.298,46, item 14.
18. Considerando a precariedade do contrato de prestação dos serviços de profissional autônomo químico associado, inobservados aspectos da Lei nº 12846/13, regulamento para o exercício da respectiva profissão, Ausência do Acervo técnico do profissional do engenheiro químico responsável indicado e compatível com o objeto da licitação, § 10, inciso I, art. 30 da 8666/93, item 15.
19. Considerando pagamento irregular e danos ao Erário configurado no montante de R\$ 212.452,33, conforme registros de pagamentos no Sistema SAGRES/TCE no montante de R\$ 317.093,03, item 16.
20. Considerando por fim, a confirmado o procedimento em desacordo com a RN TC nº 02/2017, quando nenhuma informação das licitações e dos contratos foram publicados no seu SITE, infringindo as regras da Transparência, art. 1º, VII, item 17.
21. Entende esta auditoria pela anulação do procedimento de Dispensa nº 21/2021 e do contrato decorrente, nº 030/2021, seguida de medidas pela imediata suspensão de eventuais ordens de serviços e de qualquer pagamento em curso, associados ao respectivo contrato, junto a Prefeitura de Alhandra.
22. Ainda, que sejam implementadas ações e providências pelo ressarcimento do dano financeiro ao município no montante de R\$ 212.452,33, no período, decorrente das irregularidades registradas, sendo por fim confirmada a procedência parcial da Denúncia.



A seguir, vieram os autos a este *Parquet* a fim de emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

De início, quanto aos itens 1 a 3, acima citados, a Auditoria questionou os fundamentos para a contratação, decorrente da realização da Dispensa de Licitação nº 00021/2021, sob o argumento que a gestão se pautou no disposto na Nota Técnica nº 22/2020/SEI/COSAN/GHCOS/DIRE3/ANVISA (fls.130/132). Contudo, segundo o Órgão de Instrução, tal normativo “*não recomenda procedimentos de desinfecção de locais públicos como medida fundamentada da prevenção pretendida, destacando inclusive a negativa de sua prática pelos organismos de saúde internacionais, tratando-se apenas de nota para esclarecimentos e orientações, caso seja decidido pela sua realização*”. Sendo assim, teria havido o superdimensionamento nos quantitativos em orçamento e a descaracterização do objeto.

Sob este enfoque, de acordo com o conteúdo da NT nº 22/2020 da ANVISA, referente à Recomendações e alertas sobre procedimentos de desinfecção em locais públicos, realizados durante a pandemia da COVID-19, observa-se a seguinte redação:

1. Introdução

Trata-se de recomendações sobre procedimentos de desinfecção de locais públicos durante a atual situação de pandemia da COVID-19, considerando as práticas já em uso no país, que não estão padronizadas, e visa responder a questionamentos de Prefeituras e órgãos de Vigilância Sanitária locais, com orientações voltadas à prevenção dos riscos à saúde humana associados a esta prática. (grifo nosso)

São objetivos desta nota técnica:

- 1. Esclarecer sobre as medidas mais recomendadas pelos organismos nacionais e internacionais no combate à COVID-19 e o papel da desinfecção de áreas públicas;*
- 2. Recomendar o uso de produtos que sejam auxiliares no combate à COVID-19 e fornecer as orientações específicas sobre seu uso;*
- 3. Apresentar orientações gerais sobre equipamentos de aplicação dos produtos desinfetantes;*
- 4. Apresentar recomendações sobre a proteção da saúde dos trabalhadores e da população em geral, eventualmente expostas durante esses procedimentos.*



Estas diretrizes não se destinam à desinfecção voltada às instalações de saúde ou aos locais de grande permanência de idosos, para as quais já existem orientações específicas.

2. Situação e Recomendações

Muitas prefeituras estão utilizando a prática de desinfecção das ruas das cidades como forma de combater o avanço da pandemia da COVID19. Entretanto, muitas delas não seguem orientações em relação aos produtos, equipamentos de aplicação, pessoal capacitado, dentre outras, o que pode gerar outros riscos à saúde dos trabalhadores e da própria população. Geralmente, as ações não são concentradas em pontos de maior circulação de pessoas, mas feitas indiscriminadamente em toda a cidade.

Ressalta-se que o uso indiscriminado desses produtos pode elevar o risco de resistência dos microrganismos aos produtos utilizados na desinfecção.

As recomendações a seguir pretendem orientar as ações de desinfecção em ambientes externos, de forma a prevenir os riscos inerentes a estas medidas.

Esclarecimentos sobre a forma de transmissão da doença e as formas de prevenção em geral

O conhecimento atual de como o vírus causador da doença por coronavírus de 2019 (COVID-19) se transmite, se baseia amplamente no que se sabe sobre outros coronavírus semelhantes.

** Propagação de pessoa para pessoa:*

- Acredita-se que o vírus se espalhe principalmente de pessoa para pessoa.

- Entre as pessoas que mantêm contato íntimo (a cerca de um metro e meio de distância).

- Através de gotículas respiratórias produzidas quando uma pessoa infectada tosse ou espirra. Essas gotículas podem atingir a boca ou o nariz das pessoas próximas ou possivelmente entrar nos pulmões ao respirar.

** Propagação por contato com superfícies ou objetos contaminados:*

- Pode ser possível que uma pessoa se contamine ao tocar uma superfície ou objeto que tenha o vírus e depois seja levado pelas mãos a sua boca, nariz ou possivelmente seus olhos, embora não se acredite que essa seja a principal maneira de propagação do vírus.



Em razão disso, uma das estratégias adotadas mundialmente envolve medidas de como evitar o contato direto com pessoas e superfícies, bem como medidas de higiene pessoal como são a lavagem frequente das mãos com água e SABONETE, antissepsia com preparações alcoólicas ou outras substâncias.

As evidências atuais sugerem que o novo coronavírus pode permanecer viável por horas e até dias em determinadas superfícies, dependendo do tipo de material. Portanto, a limpeza de objetos e superfícies, seguida de desinfecção, são medidas recomendadas para a prevenção da COVID-19 e de outras doenças respiratórias virais em ambientes comunitários. (grifo nosso)

Limpeza - refere-se à remoção de germes, sujeiras e impurezas das superfícies. A limpeza não mata os germes, mas, ao removê-los, diminui o número e o risco de propagação da infecção.

Desinfecção - refere-se ao uso de produtos químicos para matar germes em superfícies. Esse processo não limpa necessariamente superfícies sujas ou remove germes, mas ao matar germes em uma superfície após a limpeza, ele pode reduzir ainda mais o risco de propagação de infecções.

Embora já em prática em muitas cidades do mundo e no Brasil, até o momento, a desinfecção de ambientes externos como as ruas de cidades inteiras, não tem sido recomendada oficialmente pelos organismos de saúde internacionais. (grifo nosso)

Por essa razão, caso se decida por sua realização, as ações de desinfecção em ambientes externos deverão ser concentradas, preferencialmente, em pontos da cidade com maior circulação de pessoas.(grifo nosso)

De acordo com o texto supramencionado, é possível concluir que, embora não consolidados como recomendação oficial pelos organismos de saúde internacionais, caso se opte pelos procedimentos de desinfecção de locais públicos em ambientes externos, durante a atual situação de pandemia da COVID-19, os mesmos devem ser aplicados, preferencialmente, em pontos da cidade com maior circulação de pessoas.

Por seu turno, o Gestor argumentou que este Tribunal de Contas emitiu alerta ao Município, em razão da taxa de letalidade municipal acima da estadual, desencadeando, inclusive, a edição do Decreto Municipal nº 012/2021. Porém, mesmo com as medidas restritivas de mobilidade impostas no referido normativo, houve avanço da pandemia, tendo sido necessário adotar outras providências, como a sanitização e desinfecção de ambientes internos e externos, à semelhança do



disposto na Lei Estadual nº 11.736/2020¹. Ademais, visto que, ao tempo da questionada contratação, entre fevereiro e março de 2021, o número de doses de vacinas era ainda extremamente escasso, não devia a gestão pública aguardar, sem tomar outras medidas para controlar a pandemia que se alastrava pelo Município.

Compulsando os autos, conforme o Projeto Básico ou Termo de Referência, o fundamento legal para a contratação consistiu no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93² e no art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020³.

A modalidade de dispensa acima mencionada se comunica com o conceito de emergência. O termo, que descreve uma situação fática anormal no mundo do ser, leva à necessidade de a hipótese receber, no mundo do dever-ser, um tratamento diverso daquele dispensado às situações de normalidade. Em casos de emergência, há de se acolher determinadas atitudes, que não seriam permitidas em um contexto normal, sob pena de lesão aos interesses tutelados pela norma.

Além da caracterização da situação emergencial, deve haver, no caso, urgência de atendimento, ou seja, aquela situação qualificada pelo risco da ocorrência de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, serviços ou bens públicos e particulares, caso as medidas requeridas não sejam adotadas de pronto.

Ora, questionar a fundamentação da contratação com base numa incerteza lançada sobre a medida adotada, pondo em cheque se haveria eficácia no uso dela, quando do enfrentamento ao coronavírus, não parecer ser razoável. Sobretudo, ao levarmos em consideração o cenário no qual o mundo não detinha qualquer cartilha fidedigna, capaz de oferecer com assertividade o poderia ser feito para refrear o alarmante número de casos de contaminação.

Com efeito, seguindo o raciocínio da Auditoria, de igual modo, caberia, então, interrogar sobre o grau de eficiência do uso de outras substâncias antissépticas ou sanitizantes oficiais (tais como álcool em gel) ou de outros equipamentos de proteção (tais como as máscaras N95) no combate à proliferação do COVID-19. No entanto, tal ato culminaria numa celeuma até o presente momento sem resposta satisfatória e absoluta.

¹ Dispõe sobre a Política de Higiene Sanitária dos Logradouros no âmbito do Estado da Paraíba em razão da pandemia do Covid-19.

² Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

³ Art. 4º. É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.



Sendo assim, *data venia* o entendimento da Auditoria, este *Parquet* de Contas entende que o Gestor apresentou argumentação plausível para a fundamentação da contratação em apreço, cabendo, no entanto, a análise de outros aspectos (por exemplo, ligados ao dimensionamento dos quantitativos, dentre outros), capazes de eventualmente tornar irregular o procedimento.

Com relação ao sobrepreço identificado (itens 16 e 17), a Auditoria mensurou a existência do sobrepreço, com base em pesquisa bastante genérica, extraída de dados do Sistema Tramita desta Corte de Contas, sem, contudo, sopesar diversas considerações trazidas à baila na peça defensiva, para efetivamente mensurar qual o preço médio pago por municípios paraibanos de semelhante porte à época da prestação do serviço.

Com efeito, o Órgão de Instrução calculou o sobrepreço em R\$ 690.298,46, considerando como preço de referência o valor por metro quadrado do serviço, no Sistema Toma Conta do Tribunal de Contas de Pernambuco, quando condenou a pesquisa de preços com empresas da referida unidade da federação, em face dos custos adicionais que incorreriam na eventual contratação. Além disso, a Auditoria se esquivou de investigar se naquelas contratações do Estado Vizinho havia sido utilizada idêntica substância sanitizante ou mesmo incorreu no equívoco de comparar o serviço desinfecção em si com a aquisição de produto sanitizante ocorrida em outros procedimentos de dispensa de licitação.

É imperioso ressaltar que, consoante a jurisprudência do Sinédrio de Contas da União, Acórdão nº 51/2008, relatado pelo Ministro Relator Aroldo Cedraz, o sobrepreço – aquisição de bens ou produtos por valores superiores aos praticados no mercado – deve ser constatado com base no preço médio de mercado praticado no local e no momento da aquisição do bem auferido pela Administração Pública, vejamos:

Tomada de Contas Especial. Sobrepreço. Utilização de metodologia inadequada para apuração. Descaracterização de débito. Infrações de normas de Administração Pública. Irregularidade e multa. 1. **Caracterização de sobrepreço deve ser feita com base em comparação dos preços de aquisição com aqueles vigentes no mercado local no mesmo período.** 2. **Descaracteriza a existência de débito a apuração de sobrepreço feita com base em parâmetros de preços vigentes em regiões com características distintas daquela em que foram feitas as aquisições contestadas ou com base em preços praticados em outras licitações, efetuadas por órgãos com características diferentes.**

Cumprido salientar que este Representante Ministerial não está a afirmar a inexistência de sobrepreço. Todavia, *data vêniam* a conclusão da Auditoria, entendo que a metodologia adotada para calcular o excesso no pagamento não se demonstrou como a mais adequada ao presente caso. Afinal, levando-se em consideração o cenário em que ocorreu a procura pelo serviço contratado (de suma importância para a proteção contra o coronavírus, COVID-19), o julgamento pela imputação de débito requer a reunião de conjunto probatório mais robusto.



Inobstante, deve ser endereçada ao Prefeito recomendação, no sentido de que, em contratações futuras, busque pautar a pesquisa de preços, fazendo uso das ferramentas ofertadas no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas e do Governo Estadual da Paraíba.

Quanto aos demais itens apontados nos relatórios técnicos, este Representante Ministerial manifesta entendimento em harmonia com a Auditoria.

Cumpra esclarecer que em nada prejudica o Parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação aliunde, contida em relatório técnico, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como se verifica na vertente. Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa.

Em outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu o STF⁴.

Todavia, há de se fazer comentários esparsos para complementar o fundamento de alguns achados técnicos.

No tocante ao cronograma detalhado de desembolso (item 4), cumpre ressaltar que os procedimentos licitatórios apresentam uma fase interna e, ainda que se trate de uma contratação direta, em razão da dispensa, é necessário que a administração proceda à elaboração de uma planilha com custos estimados para a contratação do objeto. Nesse sentido, este é um requisito obrigatório quando se trata de serviços, conforme dispõe a Lei nº 8.666/93:

“Art. 7º – omissis

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

⁴ HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009: EMENTA: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa. Precedente.

II - Ordem denegada.



III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma,” (grifamos)

Por isso, permanece a irregularidade apontada pela Auditoria, tendo em vista a necessidade e a importância da planilha de custos unitários para se demonstrar que a contratação se deu dentro dos valores praticados no mercado.

No que atine à ausência de razão de escolha do contratado (item 8) e de justificativa de preços (item 10), é imperioso salientar que a inviabilidade de competição necessita da comprovação de elementos que impeçam a utilização fraudulenta do certame.

Aqui, vale trazer a lume o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II e III, da Lei nº 8.666/93, in verbis:

Art. 26. Omissis

Parágrafo único.

O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (grifou-se)

Importante ressaltar que, na justificativa de preço contratado (fls. 7/16), constam cotações de preços com empresas, cujas atividades não se relacionam com o objeto da dispensa, conforme destacado no relatório inicial, às fls. 158, senão vejamos:

- STANCIK Indústria e Comércio, localizada no estado da Pernambuco e tem atividade geral na área de indústria e de comércio de produtos reciclados, sem a de prestação de serviços, fl. 120;

- MIX Soluções Ambientais, localizada no estado da Bahia e tem atividade geral na área de comércio de produtos siderúrgicos e metalúrgicos, sem a de prestação de serviços, fl. 122/123;

- SÉRGIO CARLOS TEIXEIRA DA CRUZ (H J AMBIENTAL), localizada no Sítio Estivas, Zona Rural de Alhandra, sem número e tem atividade predominante na



recuperação de materiais plásticos, e na área de transporte de passageiros, como secundária, sem correlação com o objeto licitado, fl. 125.

- GA GERENCIAMENTO AMBIENTAL, localizada no estado da Pernambuco, tem atividade predominante no comércio atacadista de resíduos e sucatas, sendo secundária a de limpeza, na forma geral, fl. 127.

Por outro lado, após simples busca na internet, a Auditoria conseguiu identificar a existência de empresas especializadas no serviço contratado na Região da Grande João Pessoa, tornando necessário o devido esclarecimento por parte do Gestor acerca da procura por fornecedores de outros Estados em detrimento de fornecedores locais.

Todavia, o Gestor não trouxe aos autos documentos que comprovem a razão de escolha do executante (HJ Ambiental), permanecendo a irregularidade em apreço.

Quanto à ausência de uma ampla pesquisa de preços, a Auditoria advertiu sobre a gestão municipal ter cotado orçamentos do serviço para apenas 1 (um) mês, ao passo que o objeto da dispensa consistia em 3 (três) meses, bem como foram consultadas apenas três empresas de outros Estados e uma da zona rural de Alhandra.

A propósito, o Gestor alegou que os pedidos de cotação foram encaminhados às empresas junto com o termo de referência, onde constavam todas as condições da contratação, inexistindo motivo para impugnar a pesquisa de preços efetuada, afinal as empresas consultadas tomaram conhecimento sobre o prazo de prestação do serviço.

Em contrapartida, a Auditoria reiterou que nas planilhas de cotação encaminhadas pela gestão pública consta a menção ao período de um mês (fls. 120,122,125,127), além de que não constar nos autos prova do alegado pelo interessado.

Nestes termos, depreende-se que os argumentos apresentados não se mostram satisfatórios para atender o requisito legal relativo à necessidade de justificativa de preços no procedimento de dispensa de licitação.

A justificativa de preços se caracteriza pela realização prévia de pesquisa de preços, a qual servirá de parâmetro para o Poder Público verificar a razoabilidade do preço contratado, além de lhe permitir ter a noção dos preços praticados no mercado, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios da economicidade e da eficiência.

Ao compulsar a documentação pertinente ao caso em apreço, nota-se que, embora constem, no álbum processual, quatro propostas de preços com fornecedores distintos, conforme fls. 9/16, é de causar estranheza que a pesquisa tenha sido realizada com quatro empresas cujas atividades desempenhadas não guardem relação como objeto da dispensa, conforme destacado pela Auditoria (fls. 158).



Ora, Alhandra é um município situado acerca de 42 km de distância da região metropolitana da capital do Estado da Paraíba, João Pessoa, que também é um grande centro comercial, possuidor de diversas empresas no ramo objetivado na dispensa em tela, não se mostrando razoável que o ente municipal licitante não tenha procedido à coleta de orçamento no âmbito do município de João Pessoa, optando apenas por pesquisar preços em Estados mais afastados (PE e BA), de onde, certamente e a princípio, decorrerá maior custo de frete, e somente em uma empresa da zona rural da Municipalidade.

Além disso, a contratação em questão envolve valores muito expressivos, na ordem de R\$ 1.027.229,85. Nestes casos, exsurge ainda mais aconselhável a realização de uma pesquisa de preços com a maior amplitude possível, procurando obter propostas de fornecedores variados, capazes de representar a realidade do mercado e viabilizando a contratação mais vantajosa para a Administração.

É certo que tradicionalmente, consolidou-se o entendimento de que a Administração deve estimar o valor da licitação com base em, pelo menos, três orçamentos fornecidos por empresas pertencentes ao ramo do objeto licitado. A Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, inclusive, se posicionou várias vezes nesse sentido, considerando suficiente a pesquisa de mercado com, no mínimo, três propostas de preços. (Acórdão nº 1547/2007 – Plenário-TCU, Acórdão Nº 4013/2008 - Plenário-TCU, etc.)

No entanto, a partir de 2013, o Eg. Tribunal de Contas da União passou a adotar um novo posicionamento, no sentido de ser necessário, para a estimativa do preço a ser contratado, consultar fontes de pesquisas alternativas, com diversidade de fornecedores, que sejam capazes de representar o mercado, reconhecendo, assim, a insuficiência da pesquisa de preços realizada unicamente com base em orçamentos fornecidos por empresas privadas. (Acórdão nº 868/2013 Plenário-TCU).

Concomitantemente, ponderou-se também que estimar o valor da futura contratação em grandes centros consultando apenas três ou quatro fornecedores não tem sido o bastante, pois tal quantidade de orçamentos pode não refletir a prática do mercado.

Diante desse cenário, dois fatores se mostram imprescindíveis para a qualidade e validade da pesquisa de preços: a adequação dos valores considerados em vista da realidade do mercado e a ampliação e diversificação da fonte de pesquisas. A prática tem indicado bons resultados quando a Administração diversifica suas pesquisas, valendo-se não apenas da quantidade mínima de orçamentos, mas quando busca referências que informem preços aceitáveis, obtidos a partir de contratos similares realizados em outros órgãos públicos, do Sistema de Registro de Preços de entidades públicas, de contratações realizadas por entidades privadas em condições análogas, etc.



Sendo assim, é possível concluir que a melhor maneira de realizar uma estimativa de preços para um bem ou serviço a ser licitado é pela realização de pesquisa de mercado ampla, priorizando a diversidade dos fornecedores, pois, quanto maior a variedade das fontes e o número de empresas consultadas, o preço estimado estará mais condizente com a realidade do mercado.

Assim, em harmonia com o Órgão Auditor, este *Parquet* entende que o inciso III do parágrafo único do art. 26 da citada lei não foi devidamente cumprido, na medida em que a pesquisa de preços apresentada não foi suficiente para justificar o preço contratado.

Quanto à capacidade técnica da empresa (item 9), consoante a Auditoria, a pessoa jurídica contratada não possuía registros de outros contratos com o Estado ou outros Municípios Paraibanos, tão pouco restaram demonstrados a experiência e o acervo técnico nos autos.

Em sede de defesa, o Gestor argumentou que *“a garantia da prestação de serviços foi devidamente apresentada pela Empresa HJ Ambiental, uma vez que possuía contrato de Prestação de Serviços (fls. 66/68) com profissional especializado na área, o Sr. Emanuel Belarmino da Silva, tecnicamente capaz de realizar o objeto da Dispensa, qual seja, a desinfecção dos locais públicos”*.

Entretanto, ao perscrutar os autos, verifica-se que os referidos documentos (fls. 277/279) consistem em meros atestados de capacidade técnica, emitidos pela EcoBlend Soluções Ambientais, dando conta da execução de serviços de sanitização pelo Sr. Emmanuel Berlarmino da Silva. Contudo, o Gestor não apresentou documentos em seja possível relacionar a atuação deste profissional na proposta emanada pela empresa HJ Ambiental, vencedora do certame em apreço.

Ademais, além de não servirem para comprovar a capacidade técnica da contratada, como bem averiguado pela Auditoria, na citada documentação, têm-se que *“as declarações dos trabalhos realizados associados não trazem informações das dimensões dos serviços realizados, com evidências para serviços de pequeno porte, fls. 276/277, não guardando coerência com os quantitativos e os valores envolvidos na dispensa de licitação em análise, mantidas assim as irregularidades”*.

De acordo com o Manual de Orientações Básicas de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – TCU *“é dever da Administração Pública, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação dos licitantes compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar da licitação na Administração Pública.”*

A Lei de Licitações, em seu artigo 30, enumera o tipo de documentação relativa à qualificação técnica, necessária para os licitantes se habilitarem no processo licitatório, estabelecendo ainda que esse rol é taxativo, *in verbis*:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:



I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Ademais, o parágrafo primeiro, inciso I do vertente artigo assim estabelece:

*§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, **limitadas as exigências** a:*

***I - capacitação técnico-profissional:** comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;*

A capacidade técnica-profissional, que diz respeito à necessidade de comprovação de que dispõe de pessoal especializado e com experiência anterior comprovada em objetos semelhantes ao que está sendo licitado.

Portanto, seguindo o entendimento do Órgão Técnico, persiste a irregularidade apontada em sede de relatório inicial, pois, é indispensável que haja apresentação da documentação exigida no citado dispositivo legal.

Ante o exposto, pugna este Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pelo(a):



- a) **IRREGULARIDADE** do presente procedimento licitatório;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Gestor responsável, **Sr. Marcelo Rodrigues da Costa**, nos termos do inciso II do art. 56 da LOTCE/PB;
- c) **RECOMENDAÇÃO** à Administração, no sentido de zelar pelas normas consubstanciadas na Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), bem como guardar a devida observância aos princípios basilares da Administração Pública.

João Pessoa, 11 de novembro de 2021.

BRADSON TIBÉRIO LUNA CAMELO
Procurador Geral do Ministério Público de Contas - PB

rfctb