



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

PROCESSO: 03793/16

UNIDADE: Poder Executivo do Município de Pimenta Bueno

ASSUNTO: Análise da legalidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 81/2016 – Aquisição de gêneros alimentícios industrializados

RESPONSÁVEIS: **Jean Henrique Gerolomo de Mendonça** – Prefeito Municipal
CPF nº 603.371.842-91
Francismar Saraiva Mendes – Pregoeiro Municipal
CPF nº 520.683.072-00
Delmison José Alves de Moraes – Secretário Municipal de Saúde
CPF nº 270.081.931-49
Paulo Dimer Justo – Secretário Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Turismo – CPF nº 354.597.860-53
Claudio Rocha Cardozo – Secretário Municipal de Planejamento
CPF nº 591.812.819-00
Antônio Irineu Gerolomo – Secretário Municipal de Assistência Social e Trabalho – CPF nº 002.940.698-60
Marcilene Rodrigues da Silva Souza – Secretária Municipal de Educação – CPF nº 561.947.732-00
Maria Luiza França Cardoso – Secretária Municipal de Administração Geral – CPF nº 696.032.512-91
Osmar Batista Penha – Secretário Municipal de Fazenda
CPF nº 063.961.808-12
Djalma Santos Margon – Secretário Municipal de Obras, Serviços Públicos e Trânsito – CPF nº 017.228.787-11
Elessandra Aparecida Ferro – Chefe de Gabinete
CPF nº 142.181.869-87

RELATOR: Conselheiro **Francisco Carvalho da Silva**

DM-GCFCS-TC 00222/16

PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS INDUSTRIALIZADOS. ANÁLISE PRELIMINAR. IRREGULARIDADE APURADA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUANTO À NECESSIDADE DOS QUANTITATIVOS ESTIMADOS. CERTAME SUSPENSO PELA ADMINISTRAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO. AUDIÊNCIA.

1. A existência de irregularidade grave no exame preliminar dos autos exige que o certame se mantenha suspenso até a correção da falha.

2. A quantidade de produtos licitados deve estar baseada em levantamentos reais da necessidade do Poder requisitante.

Trata-se de exame da legalidade do Edital de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, sob o nº 81/2016/SRP, tendo por objeto a formação de registro de preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios industrializados, visando atender as necessidades do Poder Executivo do Município de Pimenta Bueno, com valor estimado em R\$765.240,64 (setecentos e sessenta e cinco mil, duzentos e quarenta reais e sessenta e quatro centavos).

2. A conclusão da análise preliminar empreendida pela Unidade Técnica, como se colhe do Relatório de fls. 3/15, opinou pela existência de irregularidade e a consequente suspensão do certame, conforme a seguir transcrito:

44. Finalizada a análise técnica da documentação encaminhada referente ao **Pregão Eletrônico nº 081/2016/SRP**, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno, foi constatada a ocorrência da seguinte irregularidade:

DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR CLÁUDIO ROCHA CARDOZO - SECRETÁRIO DA SEMPLAN (CPF. 591.812.819-00) SOLIDARIAMENTE COM O SENHOR FRANCISMAR SARAIVA MENDES – PREGOEIRO MUNICIPAL (CPF Nº 520.683.072-00)

01) Infringência ao art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, por não apresentar devidamente os demonstrativos dos alimentos que foram consumidos nos anos anteriores e em virtude disso ter sido solicitado uma grande quantidade de produtos sem uma base técnica de estimação.

XII – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Excelentíssimo Conselheiro Relator FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

45. A Unidade Técnica desta Corte de Contas, na forma estabelecida no artigo 61, I, b, do Regimento Interno desta Casa c/c o art. 40, II, da Lei Complementar nº 154/96, após proceder à instrução dos presentes autos e frente as irregularidade acima apontada, sugere que:

I – seja determinada a suspensão *sine die* do **Pregão Eletrônico nº 81/2016/SRP** deflagrado pela Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno, ou frente à exiguidade de tempo, que não se adjudique o objeto e nem se homologue o resultado do referido Pregão, até posterior manifestação desta Corte de Contas, sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96.

II – sejam definidas as responsabilidades dos agentes públicos acima relacionados, com a consequente expedição dos mandados de audiência, assinalando o respectivo prazo para apresentação de suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

justificativas, em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

46. Em face de todo o exposto, submete-se o presente relatório ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator das Contas em epígrafe, para sua superior apreciação e providências que julgar adequadas.

3. Após a análise técnica, o jurisdicionado, por iniciativa própria, promoveu a suspensão do certame para a adoção de medidas corretivas, conforme aviso de suspensão do certame publicado no Diário Oficial dos Municípios de Rondônia nº 1814, de 20.10.2016 (fls. 23); no sítio eletrônico do Poder Executivo Municipal (fls. 20); e em jornal de grande circulação (fls. 22).

4. Por meio do despacho de fls. 24, determinei o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, cujo Parecer nº 980/2016 – GPEPSO, às fls. 25/30, subscrito pela douta Procuradora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, também reconheceu que as estimativas apresentadas pela Municipalidade estão destituídas de parâmetros aceitáveis, motivo pelo qual concluiu da seguinte forma:

Diante de todo o exposto, opino que:

I – Seja assinado prazo para que os agentes públicos municipais, responsáveis pela quantificação dos itens licitados e pela condução do certame, apresentem justificativas e tragam aos autos os documentos que entenderem pertinentes quanto à infringência ao art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, pela ausência de demonstrativos dos alimentos que foram consumidos nos anos anteriores, em relação à SEPLAN, e pela elevação substancial do quantitativo consumido no exercício de 2015 e o ora licitado, no que diz respeito à SEMEC.

São os fatos necessários.

5. O Poder Executivo do Município de Pimenta Bueno deflagrou Edital de Pregão Eletrônico visando a formação de registro de preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios industrializados.

6. A Unidade Técnica suscitou a necessidade de suspensão do certame com fundamento na seguinte irregularidade: “infringência ao art. 15, § 7º, II, da Lei Federal nº 8.666/93, por não apresentar devidamente os demonstrativos dos alimentos que foram consumidos nos anos anteriores e em virtude disso ter sido solicitado uma grande quantidade de produtos sem uma base técnica de estimação”¹.

7. O Ministério Público de Contas também apontou irregularidade na estimativa do quantitativo em relação à Secretaria Municipal de Planejamento e à Secretaria Municipal de Educação.

¹ Fls. 15.

8. De fato, no presente caso, em especial, merece destaque a fragilidade da estimativa dos produtos pretendidos. Conforme se depreende dos autos, a Administração Municipal definiu os quantitativos sem a observância dos princípios da legalidade e da eficiência, especialmente à revelia do que dispõe o artigo 15, § 7º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93², *verbis*:

Art. 15. [...]

§ 7º Nas compras, deverão ser observadas, ainda:

[...]

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;

9. Além disso, a Lei Federal nº 10.520/02, quando trata da fase preparatória do Pregão, exige que a autoridade competente justifique a necessidade de contratação (artigo 3º, inciso I). Aliás, o primeiro passo que o administrador público deverá seguir durante a fase interna do pregão é justificar adequadamente a necessidade da contratação pretendida, para então, em um segundo momento, definir o objeto da licitação, que deverá ser suficiente, preciso e claro.

10. No que se refere à justificativa do montante pretendido (artigo 3º, inciso I, da Lei do Pregão), o seu pleno atendimento por parte do gestor público é obrigatório e de fundamental importância para a condução do procedimento licitatório, sob pena de nulidade.

11. Acerca da forma mais indicada para justificar as pretensas aquisições, o renomado Autor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes esposou o seguinte comentário³:

O atendimento desse requisito se faz pela resposta às seguintes quatro perguntas:

- a) por que precisa?
- b) qual o consumo previsto?
- c) que quantidade precisa?
- d) como vai utilizar?"

12. No presente caso, o Poder Executivo do Município de Pimenta Bueno justificou a contratação, na generalidade, a partir da seguinte consideração⁴:

² Dispositivo aplicado subsidiariamente ao Pregão por força do artigo 9º da Lei Federal nº 10.520/02.

³ Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby, *in Sistema de Registro de Preços e Pregão*, Belo Horizonte, Fórum, 2003, p. 444.

⁴ Fls. 183 – item 2 do Termo de Referência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Considerando a importância do setor de alimentação das unidades de saúde municipais, que faz parte do processo de recuperação dos pacientes, alimentação dos acompanhantes dos enfermos e dos funcionários plantonistas do hospital municipal, dos pacientes atendidos pelo CAPS, no preparo da merenda escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino e ainda para atender os programas da Secretaria Municipal de Assistência Social, desta forma justificamos a aquisição dos gêneros alimentícios.

13. Ainda com relação à estimativa das aquisições, a Administração Municipal apresentou, às fls. 21/111, manifestação de diversas unidades administrativas locais estimando a quantidade pretendida⁵. Os quantitativos, segundo constam das informações, foram levantados a partir do histórico de exercícios anteriores.

14. No entanto, muito embora haja referência a consumos anteriores, não foram carreados aos autos documentos probatórios que comprovem, de fato, a estimativa histórica do objeto desta licitação. Tal iniciativa é importante porque todos os levantamentos realizados afirmam que tomaram por base as aquisições de exercícios anteriores, porém, não juntaram prova documental demonstrando o que efetivamente foi adquirido/consumido no passado.

15. Desse modo, a Administração não apresentou qualquer documentação acerca da comprovação dos quantitativos pretéritos anunciados. Além disso, não justificou as disparidades existentes entre a quantidade dos diversos itens de produtos adquiridos em 2014 ou 2015 e os mesmos produtos estimados para o presente exercício.

16. Como exemplo, podemos citar as aquisições da SEMED, como o Achocolatado em Pó, que em 2015 foram adquiridas 240 unidades e agora a Administração pretende um consumo inexplicável de 3.000 unidades (fls. 33 do Anexo – Protocolo 13.300/16); o arroz tipo agulhinha longo fino, embalagem de 5 kg, que em 2015 foram adquiridos 2.009 pacotes, enquanto que no presente exercício estima-se o consumo de 5.500 pacotes (fls. 35 do Anexo – Protocolo 13.300/16); o feijão tipo 1, que em 2015 foram consumidas 300 unidades e agora a administração pretende consumir 3.000 unidades (fls. 44 do Anexo – Protocolo 13.300/16).

17. Também existem incongruências nas demais aquisições. Na Saúde Municipal, por exemplo, não se justifica a inexistência de aquisições durante o exercício de 2015 para o Centro de Atendimento Psicossocial – CAPS I, especialmente se levarmos em consideração o montante que se pretende adquirir para o presente exercício, muito maior do que foi consumido pela mesma unidade de saúde em 2014, como o leite longa vida, que em 2014 foram solicitadas 200 unidades e em 2016 se pretende licitar 480 unidades; ou o café torrado e moído, que em 2014 a utilização foi de 60 pacotes, enquanto que na presente licitação a estimativa alcança 300 pacotes (fls. 83 do Anexo – Protocolo 13.300/16).

⁵ SEMAD: fls. 21/22; SEMEC: fls. 23/55; SEMPLAN: fls. 56/57 e 103/107; SEMFAZ: fls. 58; SEMAST: fls. 59/76; SEMSAU: fls. 77/100; SEMAGRI: fls. 101/102; SEMOSP: fls. 108/109; e GP: fls. 110/111.

18. Conforme se pode observar, a necessidade esposada de forma genérica e sem comprovação das alegações e das reais necessidades do Município não satisfaz a exigência contida no artigo 15, § 7º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 e no artigo 3º, inciso I, da Lei Federal nº 10.520/02, no que se refere à apuração das quantidades pretendidas.

19. Na verdade, o Executivo Municipal não logrou demonstrar qual a efetiva necessidade de aquisições dos diversos itens de produtos escolhidos e de suas quantidades, levando-se em consideração a demanda histórica comprovada a partir de documentos probatórios de suporte.

20. No âmbito da SESAU, inexistem nos autos comprovações sobre a quantidade estimada de pacientes internados e acompanhantes que utilizam as Unidade de Saúde do Município e serão beneficiados com as aquisições, bem como dos servidores ali lotados e que prestam serviços em regime de plantão.

21. Também não está presente a comprovação do consumo relacionado a outras secretarias, como a SEDUC, que deve levar em consideração a demanda da rede municipal de ensino, como o número de escolas que serão beneficiadas, a quantidade de alunos, a quantidade de refeições e lanches, ou seja, informações indispensáveis à motivação das aquisições, e a SEMAST, que não comprova a estimativa de pessoas que serão atendidas em cada projeto social agendado para o exercício.

22. Portanto, além de não apresentar qualquer documentação probatória de suporte acerca das aquisições anteriores, a Administração deixou, também, de comprovar a necessidade de elevação do quantitativo a ser adquirido e da quantidade estimada de pessoas que serão beneficiadas com as aquisições.

23. Com efeito, o Executivo Municipal se abstém de adentrar em detalhes e informações indispensáveis para justificar a necessidade das aquisições. Muito embora estejamos diante de Registro de Preços, cuja natureza traduz aquisição futura e incerta, a Administração Pública não está isenta de demonstrar os critérios técnicos para a estimativa do quantitativo licitado, com base em consumo aproximado o máximo possível da realidade, por melhor atender aos princípios que regem a Licitação e os Contratos Administrativos, em especial os da moralidade e da eficiência.

24. Dessa forma, não constam dos autos comprovações suficientes que possibilitem aferir a demanda realmente necessária para satisfazer a Administração, irregularidade essa de natureza grave e afeta ao próprio objeto do certame.

25. Tendo em vista que a Administração Municipal promoveu, por iniciativa própria, a suspensão do presente certame, conforme Aviso de Suspensão publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia nº 1814, de 20.10.2016 (fls. 23), deve ser determinado aos gestores que mantenham suspenso o pregão eletrônico em referência até a correção da falha e ulterior manifestação desta Corte de Contas, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete do Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

26. Por fim, cabe ressaltar que, embora o Corpo Técnico não tenha apontado a responsabilidade do gestor municipal, entendendo que o Prefeito de Pimenta Bueno, enquanto ordenador de despesa, deve compor o rol dos responsáveis pelas irregularidades evidenciadas na análise instrutiva, especialmente porque a autorização do procedimento licitatório encontra-se assinada pelo Chefe do Poder Executivo Local, conforme comprovação às fls. 282, o qual também aprovou o Termo de Referência (fls. 211).

27. Da mesma forma, deve ser chamada a responsabilidade dos responsáveis pela quantificação dos itens licitados, cada qual respondendo por suas requisições, juntamente com o Pregoeiro condutor do certame e com o Chefe do Poder Executivo local.

28. Diante do exposto, em juízo cautelar, visando resguardar o erário de possíveis prejuízos, e amparado no artigo 108-A da Resolução nº 76/2011/TCE-RO, assim **DECIDO**:

I – DETERMINAR ao Prefeito Municipal de Pimenta Bueno, Senhor Jean Henrique Gerolomo de Mendonça, e ao Pregoeiro daquela Municipalidade, Senhor Francismar Saraiva Mendes, que, *ad cautelam*, mantenham a **SUSPENSÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 81/2016/SRP**, até **ulterior manifestação desta Corte de Contas**, tendo em vista a existência de irregularidade grave, sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, sem prejuízo de outras cominações legais;

II – DETERMINAR ao Prefeito Municipal de Pimenta Bueno, Senhor Jean Henrique Gerolomo de Mendonça (CPF nº 603.371.842-91); ao Pregoeiro daquela Municipalidade, Senhor Francismar Saraiva Mendes (CPF nº 520.683.072-00); bem como aos Senhores **Delmison José Alves de Moraes** – Secretário Municipal de Saúde (CPF nº 270.081.931-49); **Paulo Dimer Justo** – Secretário Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Turismo – (CPF nº 354.597.860-53); **Claudio Rocha Cardozo** – Secretário Municipal de Planejamento (CPF nº 591.812.819-00); **Antônio Irineu Gerolomo** – Secretário Municipal de Assistência Social e Trabalho (CPF nº 002.940.698-60); **Marcilene Rodrigues da Silva Souza** – Secretária Municipal de Educação (CPF nº 561.947.732-00); **Maria Luiza França Cardoso** – Secretária Municipal de Administração Geral (CPF nº 696.032.512-91); **Osmar Batista Penha** – Secretário Municipal de Fazenda (CPF nº 063.961.808-12); **Djalma Santos Margon** – Secretário Municipal de Obras, Serviços Públicos e Trânsito (CPF nº 017.228.787-11); e **Elessandra Aparecida Ferro** – Chefe de Gabinete (CPF nº 142.181.869-87), que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação:

- a) Promovam o saneamento da irregularidade identificada nos presentes autos, relacionada à ausência de demonstração de critérios técnicos para a estimativa dos quantitativos desejados, com base em consumo histórico e sobre perspectivas futuras (descumprimento ao art. 3º, III, da

Lei Federal nº 10.520/2002 e art. 7º, §4º, da Lei n. 8.666/1993), e apresentem os critérios técnicos utilizados para a estimativa dos quantitativos pretendidos, devendo estabelecer a estimativa por secretaria e por demanda prevista de pessoas a ser atendidas, com documentação probatória de suporte do montante histórico e do crescimento futuro, sob pena de suportar possível juízo de ilegalidade do presente Edital, sem prejuízo de outras cominações legais.

III – CONCEDER, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, em atenção aos princípios da ampla defesa e do contraditório, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis referidos no item anterior apresentem suas razões de justificativas, acompanhadas de documentação probatória de suporte, acerca da irregularidade apontada no Relatório Técnico de fls. 3/15, no Parecer Ministerial nº 980/2016 – GPEPSO, às fls. 25/29, e ao longo da presente Decisão, em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório;

IV – DETERMINAR ao Assistente de Gabinete que promova a publicação desta Decisão Monocrática e, após a elaboração dos atos oficiais necessários à notificação dos responsáveis, encaminhe os autos ao Departamento da 1ª Câmara para acompanhamento dos prazos estabelecidos nos itens II e III supra. Fluídos os prazos, os autos devem ser encaminhados ao Controle Externo para análise técnica das justificativas e documentos porventura apresentados e, posteriormente, remetidos ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.

Cumpra-se.

Porto Velho, 1º de novembro de 2016.

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
CONSELHEIRO RELATOR

Em 1 de Novembro de 2016



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
RELATOR