

TC 026.324/2011-3

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Comando da 11ª Região Militar - MD/CE

Sumário: Representação. Supostas irregularidades no pregão eletrônico 2/2011. Improcedência. Arquivamento.

Despacho

Cuidam os autos de representação autuada pela 3ª Secex a partir de manifestação da Ouvidoria deste Tribunal (peça 1) sobre supostas irregularidades ocorridas no pregão eletrônico 2/2011, promovido pelo Comando da 11ª Região Militar, com sede em Brasília/DF, visando o registro de preços para aquisição de quantitativo de rancho (gêneros alimentícios).

2. Segundo o manifestante, o pregoeiro teria desclassificado a maioria das empresas durante o certame, em diversos itens, sob a alegação de inexecuibilidade dos preços. A unidade técnica autuou a representação e promoveu, inicialmente, diligência ao órgão, solicitando documentos e esclarecimentos acerca da realização do pregão.

3. Em resposta, o órgão esclareceu que foram recusadas as propostas inferiores a 50% do valor estimado para cada item do certame, baseado em pesquisas de preços. Comunicou ainda que foram aceitos quatro recursos interpostos por empresas contra a desclassificação de suas propostas por inexecuibilidade.

4. Ao analisar os indícios de irregularidades suscitados e a documentação apresentada em resposta à diligência, a 3ª Secex assim se manifestou:

"ANÁLISE DA DILIGÊNCIA E CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CERTAME

6. O certame em questão envolveu a aquisição de 622 itens, dos quais, cerca de 44% tiveram diversas propostas desclassificadas sob a argumentação que os preços praticados pelos potenciais fornecedores eram inexecuíveis.

7. A exequibilidade dos preços, conforme alega o ordenador de despesas, teria sido apurada utilizando-se como parâmetro o valor correspondente à metade do preço estimado para o item (peça 9, p. 5). Assim, teriam sido recusadas as propostas que comparadamente situavam-se em patamar inferior a 50% do valor estimado.

8. Analisados os recursos apresentados pelos fornecedores inconformados com a sua desclassificação, foram os pleitos indeferidos e o resultado do pregão homologado pela autoridade competente, senhor Jorge Jerônimo de Oliveira, em 29/8/2011.

9. Compulsando os autos, no entanto, foi possível identificar inúmeras irregularidades no decorrer da pesquisa de preços utilizada como padrão para a aferição da praticabilidade dos preços dos produtos licitados e na própria condução do certame.

10. Os defeitos identificados na realização da pesquisa de preços vão desde a ausência de consulta dos preços praticados pela Administração Pública (SIASG/SISPP) e mercado atacadista

até a fixação de preço sem respaldo em qualquer pesquisa de preços ou, ainda, com base em apenas um fornecedor. Destaque-se que mais da metade dos itens licitados encontram-se nesta situação.

11. Sobre o assunto: desclassificação sumária de propostas mais baixas com fundamento na inexecutabilidade dos preços praticados, este Tribunal já se deparou com situação similar ao analisar representação protocolada sob o nº TC 030.035/2007-4.

12. Naquela oportunidade, entendeu o Tribunal que um levantamento tão restrito não permitiria estabelecer um parâmetro razoável para o valor da aquisição, não devendo ser utilizado para amparar a desclassificação de tantos licitantes (Ac. 284/2008 – Plenário).

13. Com relação aos defeitos na condução do pregão foi identificado que, além da utilização de unidades de medida divergentes na pesquisa de preços e no edital, como no caso das verduras que foram cotadas por maço e compradas a quilo, houve erro na aplicação do parâmetro fixado para identificação da exequibilidade dos preços, haja vista a existência de itens nos quais foram desclassificadas propostas com preços que atendiam a regra fixada, ou seja, cujas propostas foram desclassificadas, embora seu valor fosse superior a 50% do preço orçado. A título de exemplo podem ser citados os itens 98, 109, 135, 198, 297 e 311.

14. Além do mais, dentre os itens cuja cotação foi realizada em três dos estabelecimentos varejistas da praça do certame, 37% tiveram preços fixados no edital acima da média das pesquisas efetuadas. A título ilustrativo podem ser citados os itens 141, 192, 245 e 285, que foram cotados no edital, respectivamente, em valores aproximadamente superiores em 74%, 63%, 121% e 72% aos fixados na pesquisa de preços realizada.

15. Destaque-se, inclusive, que o certame destina-se a registro de preços e, portanto, as irregularidades identificadas podem se replicar por toda a Administração Pública Federal, caso seja permitida a adesão à ata decorrente do pregão em questão.

ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

16. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

17. As inúmeras irregularidades constatadas na pesquisa de preços e no julgamento das propostas indicam que a ocorrência do requisito do *fumus boni iuris* encontra-se preenchida. Com relação ao *periculum in mora*, em consulta ao sítio www.comprasnet.gov.br foi possível constatar que o resultado do pregão foi homologado pela autoridade competente, senhor Jorge Jerônimo de Oliveira, em 29/8/2011, para os seguintes fornecedores, indicando a necessidade de atuação cautelar:

CNPJ 02.944.789/0001-64 - Recanto Brasília Comércio de Produtos Alimentícios Ltda.;

CNPJ 03.616.588/0001-09 - Distribuidora de Frutas União Ltda.;

CNPJ 03.913.851/0001-13 - Comércio de Alimentos PC Ltda.;

CNPJ 04.055.849/0001-13 - Estrela Comércio de Sucos Ltda.;

CNPJ 04.690.530/0001-60 - J & S Comercial de Alimentos Ltda.;

CNPJ 04.798.655/0001-08 - Atacadista de Alimentos Fonte Fofinho Ltda.;

CNPJ 05.393.655/0001-90 - Toca Comercial de Hortigranjeiros Ltda.;

CNPJ 07.763.606/0001-28 - Sinergia Comércio e Serviço Ltda.;

CNPJ 08.174.783/0001-31 - G. A. C. Freitas Comercial;

CNPJ 09.135.222/0001-96 - Futuro Comércio de Alimentos Ltda.;

CNPJ 09.270.460/0001-04 - G. S. A. Comércio e Serviços Ltda.;

CNPJ 09.482.201/0001-47 - Nativa Distribuição de Suprimentos Ltda.;

CNPJ 11.461.486/0001-81 - Vital Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda.; e

CNPJ 37.153.715/0001-94 - Psiu Alimentos Ltda.

CONCLUSÃO

18. Foram identificadas as seguintes irregularidades na realização da pesquisa de preços e na condução do certame 02/2011, conduzido pelo Comando da 11ª Região Militar:

DEFEITOS NA PESQUISA DE PREÇOS:

- a) Compra de hortifrutigranjeiros sem consultar atacadistas, nem os preços praticados na Administração Pública (SIASG/SISPP);
- b) Ausência de comprovação documental da pesquisa de preços efetuada nos mercados varejistas;
- c) Grande número de itens não cotados. Conforme se observa do mapa comparativo de preços (peça, p. 106 a 129), cerca de 30% dos itens tiveram o valor fixado no edital sem respaldo em qualquer pesquisa de preços, já que nenhum dos três supermercados consultados cotaram os produtos; e
- d) Cerca de 27% dos itens tiveram seu valor orçado com base em consulta formulada a apenas um fornecedor. Esse percentual, acrescido aos 30% do item anterior, representa que mais da metade dos itens licitados, ou seja, aproximadamente 355 itens tiveram seus preços orçados de forma irregular.

DEFEITOS NA CONDUÇÃO DO CERTAME

- a) Cerca de 33% dos itens tiveram 3 cotações e, dentre estas, vários itens (37%) tiveram preços fixados no edital acima da média das pesquisas efetuadas. A título ilustrativo, citamos os itens 141, 192, 245 e 285, que foram cotados no edital, respectivamente, em valores aproximadamente superiores em 74%, 63%, 121% e 72% aos fixados na pesquisa de preços realizada;

b) Utilização de unidades diferentes na cotação de preços e no edital, podendo ser citadas como exemplo, as verduras que foram cotados por maço e compradas a quilo;

c) Cerca de 44% dos itens tiveram propostas desclassificadas com fundamento na inexequibilidade dos preços praticados, tendo sido utilizado como parâmetro para identificar a exequibilidade os preços que se situavam em valores iguais ou superiores a 50% dos preços cotados na pesquisa; e

d) Erro na aplicação do critério fixado para identificação da exequibilidade dos preços, haja vista a existência de itens nos quais foram desclassificadas propostas com preços que atendiam a regra fixada, podendo ser citados, a título de exemplo, os itens 98, 109, 135, 198, 297 e 311 que tiveram propostas consideradas inexequíveis e, portanto, desclassificadas, embora seu valor fosse superior a 50% do preço orçado.

19. Tais irregularidades justificam que, cautelarmente, este Tribunal determine ao Comando da 11ª Região Militar que condicione as futuras compras com base na ata de preços resultante do Pregão SRP 2/2011 à comprovação da compatibilidade real dos preços praticados com o mercado atacadista, até manifestação de mérito sobre o certame por parte deste Tribunal e que não permita a adesão de outras entidades da Administração Pública à referida ata de registro de preços.

20. Paralelamente, deve ser encaminhada cópia da decisão que vier a ser adotada às empresas vencedoras do certame, para, querendo, pronunciarem-se sobre as questões tratadas nestes autos, e determinada a oitiva do pregoeiro responsável pela condução do certame e do ordenador de despesas do Comando da 11ª Região Militar, para que se manifestem sobre as irregularidades constatadas no certame, bem como, informem as contratações já efetuadas com base na ata de preços em questão"

5. Com essas considerações, entendeu estarem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, necessários para adoção de medida cautelar. A proposta de encaminhamento, uniforme no âmbito da unidade técnica, foi redigida nos seguintes termos:

"PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, com a seguinte proposta:

a) Determinar ao Comando da 11ª Região Militar que, cautelarmente, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, adote as seguintes providências:

a1) condicione as futuras compras do Comando com base na ata de preços resultante do Pregão SRP 2/2011 à comprovação da compatibilidade real dos preços praticados com o mercado atacadista, até manifestação de mérito sobre o certame por parte deste Tribunal;

a2) não permita a adesão de outras entidades da Administração Pública à ata de registro de preços em questão;

b) Determinar a oitiva do Pregoeiro responsável pela condução do certame, senhor Francisco Dias Nascimento Filho e do Ordenador de despesas responsável pela homologação do pregão, senhor Jorge Jerônimo de Oliveira, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhem justificativas acerca da ocorrência das seguintes irregularidades:

b1) Compra de hortifrutigranjeiros sem consultar atacadistas, nem os preços praticados na Administração Pública (SIASG/SISPP);

b2) Ausência de comprovação documental da pesquisa de preços efetuada nos mercados varejistas;

b3) Grande número de itens não cotados. Conforme se observa do mapa comparativo de preços (peça, p. 106 a 129), cerca de 30% dos itens tiveram o valor fixado no edital sem respaldo em qualquer pesquisa de preços, já que nenhum dos três supermercados consultados cotaram os produtos; e

b4) Cerca de 27% dos itens tiveram seu valor orçado com base em consulta formulada a apenas um fornecedor. Esse percentual, acrescido aos 30% do item anterior, representa que mais da metade dos itens licitados, ou seja, aproximadamente 355 itens tiveram seus preços orçados de forma irregular.

b5) Cerca de 33% dos itens tiveram 3 cotações e, dentre estas, vários itens (37%) tiveram preços fixados no edital acima da média das pesquisas efetuadas. A título ilustrativo, citamos os itens 141, 192, 245 e 285, que foram cotados no edital, respectivamente, em valores aproximadamente superiores em 74%, 63%, 121% e 72% aos fixados na pesquisa de preços realizada;

b6) Utilização de unidades diferentes na cotação de preços e no edital, podendo ser citadas como exemplo, as verduras que foram cotadas por maço e compradas a quilo;

b7) Cerca de 44% dos itens tiveram propostas desclassificadas com fundamento na inexequibilidade dos preços praticados, tendo sido utilizado como parâmetro para identificar a exequibilidade os preços que se situavam em valores iguais ou superiores a 50% dos preços cotados na pesquisa; e

b8) Erro na aplicação do critério fixado para identificação da exequibilidade dos preços, haja vista a existência de itens nos quais foram desclassificadas propostas com preços que atendiam a regra fixada, podendo ser citados, a título de exemplo, os itens 98, 109, 135, 198, 297 e 311 que tiveram propostas consideradas inexequíveis e, portanto, desclassificadas, embora seu valor fosse superior a 50% do preço orçado;

b9) Desclassificação indevida de propostas de fornecimento de água mineral sem gás – garrafa de 500ml – item 204, sendo que a melhor proposta após a fase de lances apresentou preço de R\$ 0,65, sendo recusada juntamente com outras 3 com preços de até R\$ 0,76, supostamente por apresentar preço inexequível, a despeito de no Pregão Eletrônico nº 35/2011 deste Tribunal, que tinha idêntico objeto, ter havido adjudicação da melhor proposta com valor unitário da garrafa por R\$ 0,50;

c) Encaminhar diligência ao Comando da 11ª Região Militar solicitando informações acerca da atual situação das contratações objeto do certame em questão;

d) Enviar cópia da presente instrução ao Comando da 11ª Região Militar; e

e) Comunicar as empresas Recanto Brasília Comércio de Produtos Alimentícios Ltda.; Distribuidora de Frutas União Ltda.; Comércio de Alimentos PC Ltda.; Estrela Comércio de Sucos Ltda.; J & S Comercial de Alimentos Ltda.; Atacadista de Alimentos Fonte Fofinho Ltda.; Toca Comercial de Hortigranjeiros Ltda.; Sinergia Comércio e Serviço Ltda.; G. A. C.

Freitas Comercial; Futuro Comércio de Alimentos Ltda.; G. S. A. Comércio e Serviços Ltda.; Nativa Distribuição de Suprimentos Ltda.; Vital Comercial de Gêneros Alimentícios Ltda.; e Psiu Alimentos Ltda., da decisão que vier a ser adotada, para que, caso queiram, manifestem-se sobre as questões tratadas no presente processo, alertando-as sobre a possibilidade de anulação do Pregão Eletrônico SRP 2/2011, conduzido pelo Comando da 11ª Região Militar e atos dele decorrentes."

II

6. Inicialmente, conheço da representação, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, VI, do RI/TCU.

7. O pregão eletrônico de que trata os presentes autos envolveu o registro de preços para fornecimento de 622 itens de gêneros alimentícios para o Comando da 11ª Região Militar (quantitativo de rancho), divididos em doze grupos. Em consulta à ata de realização do certame, verifica-se que a sessão de abertura ocorreu em 7/7/2011. Os itens licitados foram adjudicados, em 29/8/2011, a quatorze fornecedores distintos. O valor global da ata de registro de preços, considerando a estimativa de aquisições, alcança a soma de R\$ 57 milhões.

8. Examinando as informações trazidas aos autos, observo que os principais problemas apontados pela 3ª Secex na condução do pregão eletrônico 2/2011 são decorrentes de falhas na formação dos preços de referência balizadores da licitação, por meio da pesquisa elaborada pelo órgão junto a empresas locais.

9. Dentre as falhas relatadas, merece destaque o fato de que aproximadamente 30% dos itens do certame terem sido cotados no termo de referência do edital sem respaldo em pesquisas de preços, uma vez que as empresas consultadas pelo órgão não teriam apresentado cotações para os produtos. Além disso, segundo a análise empreendida pela 3ª Secex, 27% dos itens que compõem o registro de preços tiveram seu valor orçado com base em consulta formulada a apenas um fornecedor.

10. Desse modo, teria havido descumprimento do art. 15, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 3º, *caput*, do Decreto 3.931/2001, uma vez que a ata de registro de preços resultante da licitação, ao menos para aproximadamente metade dos 622 itens que a compõem, não foi precedida de ampla pesquisa de mercado.

11. Em que pese as impropriedades verificadas na elaboração da pesquisa de preços, não as tenho, quando considerados os resultados da licitação, como motivo de fundado receio de grave dano ao erário ou ao interesse público.

12. As propostas de preços das licitantes foram formuladas por item, conforme previsto no edital (peça 9, p. 133-134):

"5. DA PROPOSTA DE PREÇO

- a. A proposta de preços deverá ser formulada por item de acordo com as regras estabelecidas no COMPRASNET e atender às exigências do edital e de seus anexos;

(...)

f. A cotação deverá ser por item, podendo a licitante cotar um ou mais itens.”

13. A fase de lances do pregão eletrônico 2/2011 foi, portanto, realizada item a item, para cada um dos 622 gêneros alimentícios previstos no certame, com adjudicação individual das propostas.

14. Constata-se, pelo exame da ata de realização do pregão, que mais de trinta empresas participaram da licitação e que houve efetiva disputa e competitividade em cada item, condições que tendem a evidenciar o preço de mercado para a aquisição desejada pela Administração, mais próximo da realidade do que os estimados em pesquisa de preços. Ademais, não foram apontados indícios de sobrepreço, direcionamento, conluíus ou outras situações que pudessem macular os resultados da licitação ou apontassem evidências de contratações desvantajosas.

15. Quanto às desclassificações indevidas, os autos comprovam que foi franqueada às empresas a oportunidade de manifestação em defesa de seus interesses por ocasião do julgamento das propostas, tendo o pregoeiro deferido os recursos interpostos pelas licitantes.

16. Diante do exposto, considero a representação improcedente, não se mostrando, após aprofundamento do exame dos documentos acostados e da ata de realização do pregão, necessárias a solicitação de informações adicionais pelo órgão e as oitivas do pregoeiro e do ordenador de despesas responsável pela homologação do certame.

17. Determino, no entanto, seja encaminhada, juntamente com este despacho, a instrução da unidade técnica, em que foi realizada percuciente análise da pesquisa de preços balizadora dos preços máximos, para fins de informar o Comando da 11ª Região Militar sobre tais falhas e subsidiar a adoção de medidas de aperfeiçoamento dos procedimentos de pesquisa de preços.

Restituo os autos à 3ª Secex para as providências cabíveis, com o posterior encerramento do processo e arquivamento dos autos, com fundamento no art. 169, V, do novo RI/TCU.

Brasília, fevereiro de 2012.

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator