



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 08/2017 (INQUÉRITO CIVIL N.º MPPR-0103.17.000200-2)

DESTINATÁRIOS:

- 1 – Ao Excelentíssimo Senhor MARCELO ELIAS ROQUE,
DD. Prefeito Municipal de Paranaguá.
- 2 – À Ilustríssima Senhora LUCIANA SANTOS COSTA,
M.D. Procuradora-Geral do Município de Paranaguá.
- 3 – Ao Ilustríssimo Senhor RAUL DA GAMA E SILVA LUCK,
M.D. Controlador-Geral do Município de Paranaguá.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, e

CONSIDERANDO que restou instaurado pela 4ª Promotoria de Justiça de Paranaguá o Inquérito Civil n.º MPPR-0103.17.000200-2, com a finalidade de averiguar possíveis ilegalidades envolvendo o Pregão Eletrônico n.º 46/2016, sobretudo a aquisição de produtos em quantitativo desarrazoado.

CONSIDERANDO que o Observatório Social de Paranaguá já havia apresentado pedidos de esclarecimentos sobre o certame, apontando que parte dos produtos licitados não apresentava justificativa adequada para o quantitativo estimado pelo Município de Paranaguá, vale dizer, os seguintes itens: (I) galão vazio de 20 l; (II) açúcar 5 kg; e (III) café 500 g.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que o Município de Paranaguá, ao responder o Observatório Social de Paranaguá, não ofertou justificativa suficiente em relação a parte do quantitativo dos produtos constantes do edital do certame (itens galão vazio de 20 l; açúcar 5 kg; e café 500 g), o que indica que não houve adequado trato da matéria na fase interna da licitação, caracterizando ilegalidade em prejuízo do Erário, especialmente porque não foi fundamentado adequadamente o quantitativo demandado, que deve se pautar no histórico comprovado de sua anterior utilização e em critérios técnicos e objetivos.

CONSIDERANDO que o Núcleo de Apoio Técnico Especializado deste Ministério Público também concluiu pela existência de ilegalidades na execução do Pregão Eletrônico n.º 46/2065, conforme Informação de Auditoria n.º 021/2017, cabendo transcrever os seguintes excertos:

3. QUESITOS

3.1. Há justificativa adequada na fase interna do Pregão Eletrônico nº 046/2016 em relação ao quantitativo de mercadorias apontadas pelo Observatório Social de Paranaguá em sua representação, vale dizer, lotes de galões vazios, açúcar e café?

Por meio da análise do processo de licitação: Pregão Eletrônico nº 046/2016, Registro de Preços nº 030/2016 e Processo nº 31.831/2016, foi verificado que as quantidades apresentadas no certame foram apuradas com base nas demandas de cada Secretaria. Tais órgãos encaminharam à Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Compras, a estimativa de suas necessidades para o período de 12 (doze) meses.

Segundo o Item 3.2 do Termo de Referência, as respectivas quantidades foram previstas de acordo com o consumo do ano anterior: " O quantitativo definido para esta licitação baseou-se no consumo do ano de 2015 visando suprir a demanda para os próximos 12 meses.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Diante do exposto, e, considerando que não foram apresentados pelas Secretarias estudos técnicos preliminares, entende-se que as justificativas presentes na fase interna do referido pregão não são suficientes que fundamentar as quantidades solicitadas.

(...)

CONSIDERANDO que a auditoria do Ministério Público ainda constatou o desvirtuamento do instituto do Registro de Preços neste caso:

3.2. Em caso negativo, é possível a readequação do quantitativo previsto para aquisição pelo Município de Paranaguá durante a vigência do contrato, sem revogação, ainda que parcial do procedimento licitatório?

Relativamente ao enfoque orçamentário da execução das despesas provenientes do Pregão Eletrônico nº 046/2016, cumpre informar que, todos os empenhos realizados pelas Secretarias foram da modalidade ordinário, ou seja, é a espécie utilizada para despesas com valores previamente conhecidos, cujo desembolso ocorrerá de uma só vez. Portanto, caso exista a necessidade de readequar as quantidades previstas, dentro do aspecto orçamentário não há impeditivo, visto que o orçamento é disponibilizado somente no momento da compra do material.

Contudo, **na análise das informações do Portal da Transparência do Município de Paranaguá, apurou-se que, algumas Secretarias empenharam nos meses de março e abril, a totalidade do quantitativo previsto para todo o ano de 2017.**

(...)

Assim sendo, se apurado que as quantidades dessas Secretarias estavam sobrestimadas, será necessário realizar, respeitando o mesmo código de Fonte de Recursos, realocações nas dotações orçamentárias das Secretarias através de suplementações e anulações de despesas, possibilitando assim, a distribuição dos materiais que foram adquiridos em excesso para os Órgãos que ainda necessitam de tais produtos.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Ante o caso supracitado, vale lembrar o que estabelece Art. 3º do Decreto Municipal nº 1.017/2013:

"O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração."

Da leitura do disposto, compreende-se que **a utilização do Registro de Preços é para demandas estimadas e com entregas parceladas, caso contrário, não seria necessário fazer tal registro. Por essa razão, não caberia que as Secretarias realizassem o total de suas aquisições já no primeiro semestre.**

(Grifou-se).

CONSIDERANDO que essa mesma situação sobre o quantitativo superestimado de produtos já foi verificada em outros procedimentos licitatórios que foram investigados pelo Ministério Público e também ensejou recentemente a indisponibilidade de bens de diversos agentes públicos e privados em ação civil pública de responsabilização por atos de improbidade administrativa, que questiona a aquisição de materiais de construção (Autos n.º 0005075-44.2016.8.16.0129).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que o Município de Paranaguá nestes casos, para justificar quantitativos de produtos exorbitantes, tem aduzido que o pregão estaria vinculado a Sistema de Registro de Preços, previsto no artigo 15, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 e, como tal, bastaria a estimativa dos bens a serem licitados. Porém, a Administração Pública, ainda que adote o Sistema de Registro de Preços, não está autorizada a se valer de discricionariedade e deverá observar o disposto no artigo 15, § 7º, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 e no artigo 3º, incisos I e III, da Lei n.º 10.520/02, justificando as quantidades a serem adquiridas em função do consumo do órgão e da provável utilização, devendo a estimativa ser obtida a partir de fatos concretos e comprovados, como o consumo do exercício anterior, necessidade de substituição dos bens atualmente disponíveis e acréscimo de atividades, por exemplo.

CONSIDERANDO que essa orientação é também perfilhada pelo ensinamento de MARÇAL JUSTEN FILHO:¹

Num sistema de registro de preços, a Administração estima quantidades máximas e mínimas. Posteriormente, estará autorizada a contratar as quantidades que forem adequadas à satisfação das necessidades coletivas. Isso não significa discricionariedade na fixação dos quantitativos, tal como se apontará abaixo. Não se admitem quantificações indeterminadas nem a remessa da fixação do quantitativo à escolha subjetiva da Administração.

É imperioso determinar os quantitativos máximos cuja aquisição se prevê no período de um ano. Mas, além disso, deverão estabelecer-se os quantitativos para cada aquisição individual. Por outro lado, não se pode admitir formulação genérica para os lotes. Não será válida previsão de que os quantitativos em cada aquisição serão fixados discricionariamente, sem qualquer limite pela Administração.

1. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 221 e 229.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CONSIDERANDO que é cediço que o Sistema de Registro de Preços apresenta ao Poder Público a possibilidade de racionalizar as aquisições de bens e a contratação de serviços, viabilizando potencial economia aos cofres públicos. Entretanto, a adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços, como neste caso, representa um desvirtuamento do instituto, comprometendo o dever de planejamento das aquisições pela Administração Pública, pois propicia a contratação de mais itens do que a quantidade necessária, o que viola não só os princípios da eficiência, do interesse público e da economicidade, como permite superfaturamento no quantitativo de bens em prejuízo do Erário.

CONSIDERANDO que incumbe à autoridade competente anular o procedimento licitatório por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado, ato este que não gera obrigação de indenizar (artigo 49 da Lei n.º 8.666/93).

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), e sua violação, assim como a ação tendente a frustrar a licitude de procedimento licitatório, poderá tipificar a prática de atos de improbidade administrativa, passíveis de responsabilização, o que inclui a possibilidade de ressarcimento ao Erário e perda da função pública (Lei n.º 8.429/92).

CONSIDERANDO que do princípio constitucional da legalidade decorre o princípio da autotutela, que se trata de poder-dever da Administração Pública em controlar seus próprios atos, anulando-os quando eivados de ilegalidade, na forma do artigo 53 da Lei n.º 9.784/99 (*A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*) e Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

(A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial).

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal.

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**, a fim de que seja observado o seguinte:

I – Ao Prefeito Municipal de Paranaguá que **declare a nulidade** do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n.º 46/2016, ao menos em relação aos seguintes itens: (1) galão vazio de 20 l; (2) açúcar 5 kg; e (3) café 500 g, e, por conseguinte, das contratações subsequentes a ele relacionadas, em razão dos fundamentos elencados nesta Recomendação.

II – Ao Prefeito Municipal de Paranaguá que **adote providências para sanar as ilegalidades que têm sido frequentes em relação ao quantitativo de produtos e mercadorias estimados em procedimentos licitatórios do Município de Paranaguá**, devendo, para tanto, o Termo de Referência dos respectivos certames ser melhor elaborado e observar: (1) a real necessidade de aquisição dos produtos; (2) as especificações técnicas; (3) o quantitativo demandado, que deve se pautar no



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

histórico comprovado de sua anterior utilização pelo órgão, e não em meras suposições decorrentes de amadorismo na gestão, muitas vezes fruto da ausência de controle e registro quanto à utilização e consumo dos bens.

III – À Procuradora-Geral do Município de Paranaguá e ao Controlador-Geral do Município de Paranaguá que se abstenham de executar medidas que convalidem atos e/ou decisões administrativas que possam contrariar os termos da presente Recomendação Administrativa.

IV – Fica estabelecido o **prazo de 10 (dez) dias**, a partir do recebimento desta, para manifestação de cada um dos destinatários acerca das medidas adotadas para fiel cumprimento da Recomendação, a qual **deverá ser digitalizada e inserida no Portal da Transparência** do Município de Paranaguá, para conhecimento da população.

V – Restam os destinatários devidamente advertidos de que o descumprimento da presente Recomendação Administrativa, a partir de sua ciência pessoal quanto aos seus termos, implicará a possibilidade de responsabilização cível pela prática de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo da tomada de outras medidas que se façam necessárias, inclusive o ajuizamento de ação civil pública visando à anulação da licitação.

Cópia desta Recomendação Administrativa será encaminhada à Câmara Municipal de Paranaguá e ao Observatório Social de Paranaguá, para ciência de seus termos.

Paranaguá, 02 de agosto de 2017.

LEONARDO DUMKE BUSATTO,
Promotor de Justiça.