

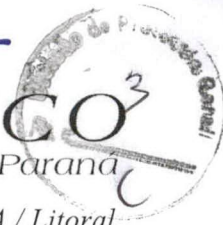


MINISTÉRIO PÚBLICO

GAPRE
Fls nº 03

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral



Procedimento Administrativo nº MPPR-0103.20.000959-7

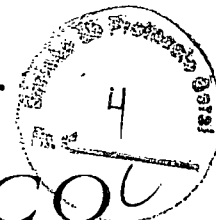
RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 04/2020

DESTINATÁRIOS:

- 1 – Ao Excelentíssimo Senhor MARCELO ELIAS ROQUE,
Prefeito Municipal de Paranaguá.
- 2 – À Ilustríssima Senhora BRUNNA HELOUISE MARIN,
Procuradora-Geral do Município de Paranaguá.
- 3 – Ao Ilustríssimo Senhor RAUL DA GAMA E SILVA LUCK,
Controlador-Geral do Município de Paranaguá.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu órgão de execução, 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 8.625/1993; e artigo 58, incisos VII e XII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999;

CONSIDERANDO que restou instaurado pelo Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio Público e Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIA) do Litoral o Procedimento Administrativo n.º MPPR-0103.20.000959-7, com a finalidade de acompanhar processo licitatório Concorrência n.º 01/2020, realizado para a reforma e revitalização de quadras poliesportivas no Município de Paranaguá;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

CONSIDERANDO que a Administração Pública Municipal se utilizou do Sistema de Registro de Preços na Concorrência Pública nº 01/2020, estimando o valor do certame em R\$ 1.847.739,29 (um milhão, oitocentos e quarenta e sete mil, setecentos e trinta e nove reais e vinte nove centavos), e com prazo de execução de 180 (cento e oitenta) dias, conforme o edital (itens 02.3 e 09.1.7);

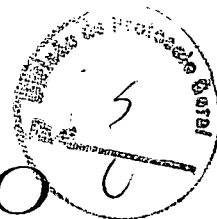
CONSIDERANDO que foi possível verificar as seguintes ilegalidades na Concorrência nº 01/2020: (i) incompatibilidade da utilização do Sistema de Registro de Preços com o objeto do certame; (ii) ausência na licitação de estudo técnico, financeiro ou de pesquisa de mercado que justifique o não parcelamento do objeto da licitação; (iii) ausência na licitação de justificativa acerca da vedação da participação de consórcio;

CONSIDERANDO que no parecer jurídico do certame (fls. 438-450 da licitação), justificou-se a utilização do Sistema de Registro de Preços da seguinte forma:

"(...) no presente caso decidiu-se pela adoção do Sistema de Registro de Preços, a teor do contido no art. 15, inciso II, e §3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, a qual teve a sua concepção idealizada para instrumentalizar, de forma primaz, as comprar realizadas pela Administração Pública.

Em âmbito Municipal, o Chefe do Executivo, através do Decreto nº 816/2018, instituiu o sistema de registro de preços na realizada da Administração, a fim de procedimentalizar o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras, conformando-se o presente caso, às hipóteses de utilização do instrumento.

Portanto, salvo melhor juízo, não se vislumbra óbice para a realização do certame: a um, por se tratar da utilização do sistema de registro de preços para eventual e futura avença: a dois, por desconsiderar, a priori, a questão orçamentária do órgão requerente para o exercício financeiro, sobretudo em face do respaldo literal da norma federal contida no Decreto nº 7.892, de 23.01.2013, em seu art. 7º, §2º, bem como no disposto no § 2º, do art. 6º do



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

Decreto Municipal nº 816/2018, devendo-se, para tanto, ser comprovada a reserva de recursos somente quando da celebração do futuro e eventual contrato administrativo."

CONSIDERANDO que por meio do ofício nº 780/2020 – SEMEDI, o Município de Paranaguá justificou a utilização do instituto da seguinte forma:

"A adoção do Sistema de Registro de Preços no presente procedimento licitatório teve sua razão em virtude das questões de natureza financeira e organização da administração. Nesse sentido, uma vez que a Secretaria de Educação ainda aguardava a liberação de recursos orçamentários para a execução do objeto, a opção pelo SRP se apresentou como a melhor estratégia para a emissão das ordens de serviço de acordo com a disponibilização dos recursos, (...)";

CONSIDERANDO que, conforme apontou o próprio parecer jurídico sobre o edital do certame, a Lei 8.666/93, em seu art. 15, previu a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços para compras;

CONSIDERANDO que o Decreto Municipal nº 816/2018 prevê o cabimento do Sistema de Registro de Preços nas seguintes hipóteses:

"Art. 3º - 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

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

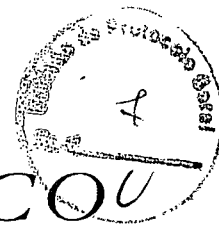
IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. "

CONSIDERANDO que, nesses moldes, o Sistema de Registro de Preços não é compatível com o objeto da Concorrência 01/2020 (obras públicas para reforma e revitalização de quadras poliesportivas no Município de Paranaguá), pois este não se enquadra nas hipóteses do art. 15 da Lei 8.666/93 e em nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto Municipal nº 816/2018, não havendo justificativa razoável para tanto nas informações apresentadas pelo Município de Paranaguá;

CONSIDERANDO que, além disso, o termo de referência realizado na Concorrência nº 01/2020 apresentou um conjunto de elementos necessários e suficientes que possibilitaram a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos e do prazo de execução. Desta forma, trata-se de um estudo individualizado de cada quadra poliesportiva que se pretende reformar, de modo que já estão exatamente definidas as quantidades de materiais e serviços que serão necessários em cada caso, de modo que a situação é incompatível com o Sistema de Registro de Preços;

CONSIDERANDO que, nesse sentido é o entendimento do Plenário do TCU:

"É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros". (TCU, Acórdão nº 3.605/2014, Plenário.)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

"O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, pelo fato de o objeto não se enquadrar em nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 e também porque, na contratação de obras, não há demanda por itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros." (TCU, Acórdão nº 980/2018, Plenário.)

CONSIDERANDO que os motivos pelos quais a Administração, neste caso, adotou o sistema de registro de preços estão relacionado à falta de prévia disponibilidade de recursos orçamentários, conforme se pode extrair do ofício nº 780/2020 – SEMEDI, no trecho já transcrito acima, sendo que isso contraria normas cogentes que impõem o adequado planejamento financeiro das despesas da Administração, especialmente no que toca à realização de obras;

CONSIDERANDO que, nesse sentido, assim dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

CONSIDERANDO que, nesse sentido, assim dispõe a Lei 8.666/93:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

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

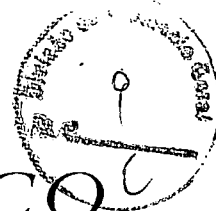
[...]

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; [...]

CONSIDERANDO que, ainda sobre o planejamento financeiro das obras públicas, o Tribunal de Contas da União já decidiu no seguinte sentido:

"Sumário: REPRESENTAÇÃO. RDC PARA CONTRATAÇÃO DAS OBRAS DE DUPLICAÇÃO DA BR-101. CONSTRUÇÃO DE TÚNEL DUPLO PARA TRAVESSIA DO MORRO DOS CAVALOS. INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO DA LRF. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA DAR ANDAMENTO ADEQUADO À OBRA. EXISTÊNCIA DE OUTROS PROJETOS EM ANDAMENTO NÃO ADEQUADAMENTE ATENDIDOS. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. OITIVA. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS ADUZIDAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO." (Acórdão 502/2017 - PLENÁRIO; Relator Min. AUGUSTO SHERMAN; Processo 030.166/2016-0; Data da sessão: 22/03/2017).

CONSIDERANDO que a Administração Pública Municipal definiu o objeto da licitação como um lote único para fins de competição (cláusulas 02.2 e 11.1 do edital), muito embora esse objeto abranja seis obras públicas (reformas) distintas, a serem realizadas em bens públicos diversos (seis quadras poliesportivas, cada uma situada em



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

uma escola municipal diferente), sendo que o edital prevê, inclusive, a emissão de ordens de serviços diversas para cada bem público (cláusula 02.3, parte final);

CONSIDERANDO o que dispõe, a esse respeito, a Lei 8.666/93:

Art. 23. [...] § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

CONSIDERANDO o que dispõe a Súmula de jurisprudência nº 247 do Tribunal de Contas da União:

SÚMULA TCU 247: "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

CONSIDERANDO que, ainda sobre essa matéria (parcelamento do objeto da licitação), a Tribunal de Contas da União já adotou os seguintes entendimentos:

"A ausência de estudo técnico, financeiro, ou de pesquisa de mercado prévios sobre a pertinência de parcelamento de dado objeto, quando esse se revela possível, configura, por si só, afronta ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993."
(Acórdão 525/2012 - Plenário)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

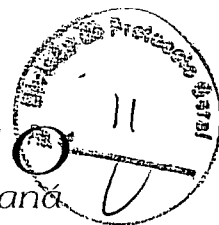
GEPATRIA / Litoral

"Diante da exigência legal da obrigatoriedade do parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável. Contratos realizados em um só lote costumam ter economia de escala, contudo, os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência, não raro, igualam ou sobrepujam os decorrentes da economia de escala." (Acórdão 1732/2009 - Plenário)

"Quando o objeto da licitação for de natureza divisível, deve ser observada a obrigatoriedade da admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas. Ao descartar o parcelamento, a instituição pública contratante deve fazer constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável." (Acórdão 2407/2006 - Plenário)

CONSIDERANDO que não houve no bojo do procedimento licitatório em questão a realização de estudo técnico, financeiro ou de pesquisa de mercado que justifique o proveito na escolha da Administração Pública de não parcelamento do objeto da Concorrência nº 01/2020, sendo que, pelo que se extrai das informações apresentadas, também não foram consideradas as feições peculiares e possivelmente diversas que eventuais ganhos de escala poderiam assumir na aquisição de materiais, por um lado, e de serviços, por outro;

CONSIDERANDO que o edital da Concorrência Pública nº 01/2020, em sua cláusula 05.2.6, veda a participação de empresas em consórcio na licitação;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

CONSIDERANDO que, em que pese a Administração Pública de forma discricionária possa decidir acerca da participação ou não de empresas em consórcio, conforme prevê o art. 33 da Lei nº 8666/93, essa decisão deve ser fundamentada e estar demonstrada no bojo do procedimento licitatório, pois a vedação pode apresentar risco à competitividade do certame;

CONSIDERANDO que, nesse sentido é a jurisprudência do TCU:

"A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo." (Acórdão 3654/2012-Segunda Câmara).

CONSIDERANDO que a decisão pela vedação de participação de consórcio não está motivada no bojo do procedimento licitatório e, por meio do ofício nº 780/2020 – SEMEDI, o Município de Paranaguá informou: *"(...) a vedação da possibilidade de consórcio entre as licitantes se trata de postura padronizada adotada pelos editais do município"*;

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 nº 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 depender das circunstâncias concretas, 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 nº 8.429/92);



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

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 (*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, pelas ilegalidades apontadas, incumbe à Administração municipal anular o procedimento licitatório Concorrência nº 01/2020;

CONSIDERANDO que, mesmo com a anulação do procedimento licitatório referido, a Administração municipal ainda assim deve tomar as medidas necessárias para que eventuais avarias e más condições nas quadras poliesportivas municipais não coloquem em risco a vida e a saúde dos alunos da rede municipal de ensino;

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** aos destinatários, com fundamento no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993, a fim de:



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

GEPATRIA / Litoral

a) Recomendar ao Exmo. Prefeito Municipal de Paranaguá que **declare a nulidade** do procedimento licitatório Concorrência nº 01/2020, bem como de eventuais contratações subsequentes a ele relacionadas, em razão dos fundamentos elencados nesta Recomendação;

b) Recomendar à Ilma. Procuradora-Geral do Município de Paranaguá e ao Ilmo. 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.

Fica estabelecido o **prazo de 10 (dez) dias úteis**, 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 (nos termos do art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993), para conhecimento da população.

Datado e assinado digitalmente.

MARCELO

SALOMAO

CZELUSNIAK:0476

7181984

Assinado de forma digital
por MARCELO SALOMAO
CZELUSNIAK:04767181984
Dados: 2020.07.14
15:49:09 -03'00'

MARCELO SALOMÃO CZELUSNIAK
Promotor de Justiça