Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 1664/2018

PROCESSO TC/MS	**:** TC/4795/2016
PROTOCOLO	**:** 1667743
TIPO DE PROCESSO	**:** ATA DE REGISTRO DE PREÇO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ANASTÁCIO
JURISDICIONADO	**:** DOUGLAS MELO FIGUEIREDO
INTERESSADO	**:** RODRIMAQ ART. ESCRITÓRIO LTDA, POLO HOSPITALAR LTDA, COMERCIAL CAMPANÁRIO; LTDA EPP, A.C. DE MELO & CIA LTDA. ME, MALLONE COM. E SERVIÇOS LTDA.
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE – DESIGNAÇÃO DE PREGOEIRO E VEÍCULO OFICIAL PARA DIVULGAÇÃO DE ATOS DA ADMNISTRAÇÃO – NÃO ENCAMINHAMENTO – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – FORMALIZAÇÃO – ITEM COM VALOR SUPERIOR AO PREÇO MÉDIO – DESARMONIA QUANTO À BASE DE PREÇOS DOS PRODUTOS ABARCADOS PELO OBJETO – AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO – RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO – IRREGULARIDADE – MULTA.

As normas legais não estabelecem regramentos de como deve ser realizada a pesquisa de preços, contudo a partir de jurisprudência do TCU, convencionou-se ser suficiente a apresentação de, no mínimo, três orçamentos realizados junto a fornecedores. Quanto maior for o número de propostas oriundas da pesquisa, mais fiel ao mercado será o preço médio a ser aplicado como referência nos certames.

O procedimento licitatório e a formalização da ata de registro de preços são irregulares em razão da ausência de publicidade do ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio, e de Decreto ou a Lei que estabelece veículo oficial para a divulgação dos atos da administração, como também, em face da constatação de itens com valor superior ao preço médio, da ausência de ampla pesquisa de mercado e de desarmonia quanto à base de preços dos produtos abarcados pelo objeto, ferindo o princípio da economicidade e eficiência. A constatação de infrações à norma legal enseja a aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 4 de setembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em declarar **irregulares** o Procedimento Licitatório pela modalidade Pregão Presencial n. 35/2015 e a Ata de Registro de Preços n. 02/2016, deflagrados pela Prefeitura Municipal de Anastácio, aplicar **MULTA** ao **Sr. Douglas Melo Figueiredo**, correspondente a 30 (trinta) UFERMS, em razão de impropriedades no procedimento deflagrado; conceder o prazo de 60 (sessenta) dias para que a responsável comprove o recolhimento da multa ao FUNTC, sob pena de execução.

Campo Grande, 4 de setembro de 2018.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Em exame nestes autos a **Ata de Registro de Preços n. 02/2016**, oriunda do **Pregão Presencial n. 35/2015**, celebrada pelo **Município de Anastácio MS,** cujo objeto é o registro de preços para aquisição de material permanente, móveis e equipamentos, para atender as diversas secretarias do Município, conforme previsto na Cláusula Primeira da Ata (peça 16).

A Ata foi celebrada aos cinco dias do mês de janeiro de 2016, fixando em 12 (doze) meses a vigência a contar da assinatura, conforme previsto na Cláusula Terceira.

O preço ajustado para a execução do objeto é de R$ 656.930,00 (seiscentos e cinquenta e seis mil novecentos e trinta reais), como previsto pela Cláusula Nona.

Conforme Termo de Adjudicação e Homologação (peça 17) os valores registrado para a execução do objeto, correspondente a cada compromitente, são:

RODRIMAQ ART. ESCRITÓRIO LTDA.	R$ 190.590,00
POLO HOSPITALAR LTDA.	R$ 47.500,00
COMERCIAL CAMPANÁRIO LTDA EPP	R$ 260.062,00
A.C. DE MELO & CIA LTDA. ME	R$ 99.540,00
MALLONE COM. E SERVIÇOS LTDA	R$ 59.238,00

A 6ª Inspetoria de Controle Externo analisou os autos (peças 18 e 24) e certificou pela IRREGULARIDADE do feito, em síntese, em razão das seguintes inconsistências:

> **"...**
>
> *a) Deixou o órgão de encaminhar:*
>
> *- A publicidade da Portaria nº 03, de 06 de janeiro de 2015, que designa pregoeiro e compõe equipe de apoio;*
>
> *- o Decreto ou a Lei que estabelece o veículo oficial para a divulgação dos Atos da Administração,*
>
> *a) Deixou o órgão de observar:*
>
> *A pesquisa de preços deve ser elaborada no mínimo por três empresas do ramo, para estimativa da melhor realidade fática dos preços de mercado, bem como para verificação da possibilidade de dispêndio de recursos para a contratação futura.*
>
> *(...)*
>
> *No caso em tela observou três insubsistências na realização da pesquisa de preço. Foi observado primeiramente que os valores dos itens cotados sofreram um decréscimo muito alto em relação aos valores de referência (...) Comparado*

o valor dos preços cotados por item, observou que o valor cotado chegou numa diferença contratual de até 500% (quinhentos por cento) , demonstrando que as condições obtidas revelaram-se insuficientes e nada confiáveis para que fossem utilizadas como parâmetros de conformidade com os preços vigentes de mercado (...)os valores de referência dos itens licitados foram superestimados, restando prejudicada sua utilização na orientação do valor de mercado nas demais fases do certame (...)verificou na análise uma quantidade expressiva dos itens do edital (total de 10 itens dos 56) que não foram realizadas por três empresas do ramo pertinente, ora foram realizados por uma empresa, ora realizado por duas.

É cediço que é necessário para atender as exigências legais na elaboração da pesquisa de preços, a realização de três propostas válidas; a realização com valor inferior a três cotações não resulta numa mediana que se possa validar o valor de mercado, bem como desatendem a legislação consolidada da NECESSIDADE de três propostas válidas.

..."

Corroborando entendimento, o cauteloso Ministério Público de Contas (peça 26) opina para que esta Corte de Contas julgue pela **irregularidade** do procedimento e pela **aplicação de multa** ao responsável.

Aduz:

"**...**

Observa-se que não foi realizada uma pesquisa de preços adequada, tampouco encaminhados documentos de remessa obrigatória.

A pesquisa de preços é requisito de validade do processo e eficácia na aplicação dos recursos públicos e na prática administrativa, consubstanciada pelos princípios norteadores da economicidade e da eficiência.

A realização da pesquisa de mercado sem a observância dos requisitos de validade contraria natureza da licitação, insculpida no art.3º da Lei Federal n° 8.666/93, qual seja a busca da proposta mais vantajosa para a administração.

..."

Em cumprimento ao artigo 112 da Resolução Normativa 76/2013 (contraditório e ampla defesa) foram intimados o ex e atual Prefeito, Senhor Douglas de Melo Figueiredo e Nildo Alves de Albres, para apresentarem defesa acerca das impropriedades apontadas pelos órgãos de apoio (peças 27, 28 e 29).

O Senhor Douglas de Melo Figueiredo apresentou defesa (peça 31), alegando, em síntese:

"**...**

As Cortes de Contas são do entendimento de que a Administração deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação. Ocorre que essa tem se tornado a pior maneira de estimar o valor da futura contratação, nos grandes

centros bem como nas pequenas cidades três orçamentos não são capazes de retratar a prática de mercado e,. não bastasse isso, com o tempo, os fornecedores perceberam que podem manipular (geralmente para cima) os valores cotados que serão empregados como critério de julgamento de suas propostas, sem contar, a existência de cartelizarão formados por esses fornecedores.(...) Lembramos que os fornecedores não têm qualquer obrigação de fornecer *essa informação e, ainda que o façam não; se vinculam aos preços orçados por ocasião de uma futura licitação, considerando ainda, que esses orçamentos fornecidos, muitas vezes incompletos e evasivos. Ademais, os fornecedores, em vários casos, não apresentam qualquer interesse em antecipar para a Administração sua estratégia de negócio. Por melhor que seja o preço orçado, isso não garante vantagem alguma na licitação. Por essas e outras razões, cada vez menos os fornecedores respondem as solicitações da Administração ou quando o fazem apresentam preços que não correspondem à realidade de mercado.*

...”

Como não houve manifestação do então Prefeito, restou certificada a revelia nos autos (peça 36).

Por determinação, retornaram os autos para a análise do apoio técnico. A 6ª ICE (peça 37) não se submeteu as justificativas manejadas e assentou:

“...

Por todo exposto verifica-se que a justificativa apresentada não merece acolhimento. Primeiro deve ressaltar que manteve silente em relação a elaboração de pesquisa com variação de valores desarrazoados, bem como pelo registro de preços de alguns itens serem superiores a média apresentada na cotação de preços. Em relação à elaboração da pesquisa de preços com menos de três propostas válidas, temos a relatar:

Não faria sentido à elaboração de uma pesquisa de preço com no mínimo três empresas do ramo, uma vez que a Administração não atingiria sua finalidade precípua: verificar média factível no produto e por conseguinte apurar a possibilidade de gasto, para atingir o interesse público respaldado pelos princípios que o norteiam entre eles o da eficiência e da economicidade. A proposta informada na justificativa apresentada não perfaz a pesquisa de preços, não devendo entrar no mérito. Evidente que as dificuldades encontradas pelos pequenos municípios e objetos contratados devem ser levados em consideração e ponderação para realização da pesquisa de preços. Porém, na justificativa apresentada não souberam responder o motivo pelo qual alguns itens não foram cotados por três pesquisas de mercados, informaram apenas que por alguma razão não lograram êxito nas três cotações. Ainda deve levar em conta que o Município de Anastácio/MS é limítrofe ao Município de Aquidauana/MS, cidade com a 9º maior população do Estado. É consabido que mesmo sendo competências diversas, os fornecedores atuam nos dois municípios, podendo no presente caso realizar pesquisa de mercado de forma satisfatória.

Outro ponto a relatar e que os bancos de informação quando devidamente alimentados e executados são importantes ferramentas que devem ser utilizados quando trouxerem benefícios ao interesse público, não ficando a pesquisa restrita apenas na coleta de preços diretamente as empresas.

..."

Por sua vez, o *Parquet* de Contas (peça 39) ratificou:

"**...**

Assim, devidamente analisada a nova documentação ofertada e considerando que não existem elementos novos que possam amparar a alteração do posicionamento já externado por este Ministério Público de Contas, impõe-se reconhecer que o Parecer Ministerial PAR - 3ª PRC - 10377/2017 de peça nº. 26 deve ser mantido nos termos que abaixo seguem:

I – Pela ILEGALIDADE E IRREGULARIDADE do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços...

II – Pela APLICAÇÃO DE MULTA ao ordenador de despesas...

III – Pela APLICAÇÃO DE MULTA ao ordenador de despesas, pela remessa intempestiva de documentos...

IV – Pela COMUNICAÇÃO do resultado do julgamento...

..."

Conclusos, vieram os autos a esta Relatoria para decidir.

É o RELATÓRIO.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Após a regular instrução processual e a devida manifestação dos órgãos de apoio desta Corte Fiscal, constata-se que, tanto a 6ª Inspetoria de Controle Externo como o Ministério Público de Contas certificam pela IRREGULARIDADE do procedimento em tela.

Acompanho os entendimentos lançados.

O vício indicado cinge, basicamente, em impropriedades e desarmonia quanto à base de preços dos produtos abarcados pelo objeto pretendido. A pesquisa de preços mostra-se inadequada, evidenciando não atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

De fato, o gestor manteve silente em relação à elaboração de pesquisa com variação de valores desarrazoados, bem como pelo registro de preços de alguns itens serem superiores a média apresentada na cotação de preços.

É necessário que o órgão licitante possua uma estimativa prévia e com fontes diversificadas que permita verificar se os preços propostos são exequíveis e compatíveis com o mercado.

Cabe observar que, a legislação aplicável trata a ampla pesquisa de preço como importantíssima ferramenta nas licitações públicas. A principal função da pesquisa de preços é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado.

Referidas normas, não estabelecem regramentos de como deve ser realizada a pesquisa de preços, contudo, como muito bem ilustra o corpo técnico da Corte de Contas, a partir de jurisprudência do TCU, convencionou-se ser suficiente a apresentação de, no mínimo, três orçamentos realizados junto a fornecedores.

Ressalte-se, quanto maior for o número de propostas oriundas da pesquisa, mais fiel ao mercado será o preço médio a ser aplicado como referência nos certames.

In casu, inexiste justificativa plausível para a não utilização de uma mediana de forma que possa validar o valor praticado de mercado, no que cinge aos itens que compõem o objeto licitado.

Recomenda-se maior rigor e adequada pesquisa de preços, visando possibilitar estimativa correta de valores a serem contratados e a compatibilidade dos preços propostos com aqueles praticados no mercado, nos termos do disposto pelo artigo 43, inciso IV[1], e artigo 48, inciso II[2], ambos da Lei 8.666/93.

Noutro ponto de destaque, cumpre asseverar que não foram comprovados nos autos, tanto a publicidade do ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio, como o normativo que estabelece o veículo oficial para a divulgação dos atos da administração.

Como observado, o gestor responsável à época, Senhor Douglas Melo Figueiredo, foi devidamente intimado para apresentar defesa acerca das impropriedades arguidas, todavia, a diligência promovida não alcançou o fim almejado.

Tal situação desafia a imposição de multa, nos termos do artigo 44, inciso I[3], c/c o artigo 45, inciso I[4], ambos da citada Lei Complementar n. 160/2012.

---

[1] **Art. 43.** A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:
IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

[2] **Art. 48.** Serão desclassificadas:
II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

[3] **Art. 44**. No exercício de sua competência, o Tribunal pode aplicar as seguintes sanções:
I – multas;

[4] **Art. 45.** As multas decorrentes de infrações apuradas pelo Tribunal devem observar, como limites máximos, os valores correspondentes a:
I – mil e oitocentas Unidades Fiscais Estaduais de Referência de Mato Grosso do Sul (UFERMS), relativamente à infração que não resulte dano ao erário;

DISPOSITIVO

Destarte, acompanho o entendimento da 6ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas e VOTO no sentido de:

1) Declarar **IRREGULARES** o Procedimento Licitatório pela modalidade de **Pregão Presencial n. 35/2015 e a Ata de Registro de Preços n. 02/2016**, deflagrados pela **Prefeitura Municipal de Anastácio MS**, nos termos do artigo 120, inciso I, alínea a, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TCE/MS n. 76/2013, c/c o artigo 59, inciso III, da Lei Complementar n.160/2012;

2) Aplicar **MULTA** ao Ordenador de Despesas à época, **Senhor Douglas Melo Figueiredo** (CPF/MF 519.072.671-15), correspondente a **30 (trinta) UFERMS**, em razão de impropriedades no procedimento deflagrado; com base nos artigos 44, Inciso I e 45, inciso I, ambos da Lei Complementar n.160/2012 c/c o artigo 170, inciso I, da Resolução Normativa TCE/MS n. 76/2013;

3) Conceder **o prazo de 60 (sessenta) dias** para que a responsável comprove o recolhimento da multa ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, nos termos do artigo 172, § 1º, inc. II, da Resolução Normativa nº 76/2013, c/c art. 83, da Lei Complementar nº 160/2012, sob pena de execução;

4) Comunicar o resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, nos termos do artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do relator, em declarar irregulares o Procedimento Licitatório e a Ata de Registro de Preços, com aplicação de multa.

Presidência e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves e Osmar Domingues Jeronymo.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador de Contas.

Campo Grande, 4 de setembro de 2018.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

GAB- ECL
SETAC. KBV/ARP