DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 12505/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/4627/2021
PROTOCOLO	: 2101597
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE TERENOS
JURISDICIONADO	: HENRIQUE WANCURA BUDKE
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

CONTROLE PRÉVIO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO FUTURA DE PNEUS E CÂMARAS E PROTETORES. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. PREÇOS ACIMA DO VALOR DE MERCADO. PROTEÇÃO AO ERÁRIO. PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA. ANULAÇÃO. RECOMENDAÇÃO QUANTO AO ATENDENDO AOS CRITÉRIOS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS PARA A PESQUISA DE PREÇOS.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de controle prévio de regularidade quanto ao procedimento licitatório - *Pregão Presencial n. 12/2021* – deflagrado pelo Município de Terenos/MS, visando ao registro de preços para aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores a serem utilizados pela frota municipal, ao custo estimado de R$ 2.256.998,67 (dois milhões duzentos e cinquenta e seis mil novecentos e noventa e oito reais e sessenta e sete centavos), cuja sessão pública para julgamento das propostas estava prevista para o dia 06.05.2021 às 08h, conforme previsto no instrumento convocatório.

Inicialmente, a Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias procedeu à análise dos documentos que compõem o certame licitatório e constatou a ausência de critérios adequados para *estimar o quantitativo licitado*, bem como a *não realização de ampla pesquisa de mercado*, que por consequência resultou em aumento considerável da média de valor, não refletindo valor razoável de mercado e praticado por outros entes da Administração, conforme se depreende da Análise n. 3596/2021 (f. 101-107). Dessa forma, encaminhou os autos a este Conselheiro para adoção de medida

cautelar, com vistas à suspensão do procedimento licitatório para fins de proteção ao erário.

Encaminhado o feito a este Conselheiro, em exame preliminar de cognição sumária, entendi que não houve a aplicação de técnica adequada para estimar tão elevado quantitativo de itens. No mais, a pesquisa de mercado foi realizada em consulta a apenas três fornecedores, não buscando parâmetros quanto às contratações similares de outros entes públicos, nem buscando outros meios para se verificar o real valor de mercado.

Inclusive, a contratação apresentou forte potencial de acarretar prejuízos ao erário, sendo estimado o prejuízo de R$ 458.210,08 (quatrocentos e cinquenta e oito reais duzentos e dez mil reais e oito centavos), conforme apurado pela equipe de auditores, mediante a aplicação da técnica de amostragem. Nisso, a meu ver, residiu a principal irregularidade a justificar a suspensão cautelar da licitação, conforme razões expostas na Decisão Liminar n. 35/2021 (f. 121-127).

O gestor, após ser intimado da decisão (f. 128), justifica que a contratação em exame se trata de caso peculiar, assim, no que tange ao levantamento adequado das estimativas dos itens, justifica em suma que não há informações mais detalhadas acerca da utilização de pneus (periodicidade de troca, durabilidade) pela Prefeitura Municipal em gestões anteriores, não permitindo a elaboração pormenorizada de estimativa de quantitativos. Informa que houve o recebimento de doações de pneus da Secretaria da Receita Federal do Brasil da 1ª Região Fiscal em quantitativo considerável (f. 162-170). Por essas razões que a atual Administração adotou o Sistema de Registro de Preços, ou seja, especialmente pelas poucas informações de controle de frota.

Referente à realização de pesquisa do valor médio do bem ou serviço a ser contratado pela Administração, assevera que a pesquisa de mercado realizada no procedimento licitatório buscou a cotação de preço dos insumos, não com 3 (três), mas com 5 (cinco) potenciais fornecedores, a saber: KCinco Caminhões e Ônibus, NM Comercial Eireli, Multi Quality Negócios, Construarte Materiais Eireli -ME, Teca Comércio e Serviço. Não obstante tenha a Administração buscado cotação com 5 fornecedores, somente 3 deles apresentaram orçamentos.

Encarta ainda as justificativas apresentadas pelas empresas cotadas acerca dos valores apresentados na pesquisa de preços (f. 220-224), concluindo que trata de produto cujo valor de mercado é regulado internacionalmente, com íntima vinculação aos valores praticados no mercado petrolífero e ao dólar, fatores que causam extrema insegurança aos fornecedores.

Por fim, afirma que em pesquisa de procedimentos similares de outros Municípios, diversamente do que restou apontado a título de divergência considerável de valores, constata-se que o Município de Dois Irmãos do Buriti (Processo Adm. Nº 033/2021; Pregão Presencial nº 06/2021; Ata de Registro de Preço nº 05/2021) e o Município de Miranda (Processo nº 20/21; Pregão Presencial nº 20/21) teve como resultado do respectivo certame, valores muito próximos aos de cotação prévia do processo sob exame.

Retornado o feito à divisão especializada para análise (n. 10345/2021 - f. 242-246) a equipe concluiu pela manutenção das irregularidades incialmente apontadas, sob o entendimento que a ausência de registro de contratações anteriores, independentemente dos motivos, deveria ser mais um motivo para a realização de um real levantamento da necessidade de município, na fase preparatória da licitação, para fins de quantitativos da licitação; o quantitativo de 121 pneus doados, sendo que a licitação em tela estimou o quantitativo em mais de 1.000 (um mil) unidades de pneus, muito superior a doação que resultou na ausência de contratação anterior, como alegado.

No que concerne à pesquisa de preços, em que pesem os argumentos trazidos, aduz que a cotação mínima de 3 (três) orçamentos já é matéria superada pelas Cortes de Contas do país. O entendimento consolidado aponta para a necessidade de realização de ampla pesquisa de preços. Por ampla pesquisa, ressalta, entende-se a diversificação de fontes de consulta formando o que se convencionou chamar cesta de preços aceitáveis.

Afirma, que o próprio gestor reconhece a dificuldade na coleta de preços junto a fornecedores, por diversas razões e que “a ampliação e diversificação das fontes de coleta de preços é imprescindível para a definição do valor estimado da contratação”. Por outro lado, a eventual volatilidade cambial no decorrer da vigência da ata de registro não pode justificar cotação inflada, considerando eventuais riscos, reajustes e variação do dólar (como justificado no orçamento da empresa Multiquality, f. 221). Para isso, existem meios legais para garantir o reequilíbrio econômico do preço ajustado.

Por último, destaca que por mais que o gestor tenha se esforçado para demonstrar a proximidade dos preços cotados aos contratados pelos munícios pesquisados, a comparação foi realizada com apenas 5 itens (f. 229), diante de 38 licitados (item IV do TR, f. 6-8), observou-se ainda que todos os preços orçados na licitação em tela são maiores que os contratados pelos municípios comparados, além destes não terem participado da apuração do preço referencial do certame, os quais poderiam resultar em uma média inferior a apurada na fase preparatória, com vistas à uma contratação mais vantajosa.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, diante da análise técnica, opinou pela no sentido de que seja adotado o julgamento pela manutenção da medida cautelar, a fim de que o responsável realize a tomada das correções necessárias, com vista ao prosseguimento do procedimento licitatório, e pela determinação ao gestor para que encaminhe informações atualizadas acerca das medidas tomadas para correção das impropriedades apontadas no certame em comento, conforme Parecer n. 13105/2021.

Por derradeiro, vieram-me os autos para proferimento de decisão.

É o que cumpre relatar.

II. DAS RAZÕES DE DECIDIR

De início, observo que o feito se encontra devidamente instruído e está apto para julgamento, uma vez que todos os trâmites processuais foram adotados e foi oportunizado ao Ordenador de Despesas – *Sr. Henrique Wancura Budke* - Prefeito Municipal de Terenos/MS, a apresentação de defesa para afastar eventuais impropriedades, em obediência ao que determinam os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Posto isso, com amparo no art. 154 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, declaro encerrada a instrução processual e passo a apreciação do **Pregão Presencial n. 12/2021**, realizado pelo Município de Terenos, especificamente referente à irregularidade constatada na fase interna da licitação, quando à ausência de critérios adequados para estimar o quantitativo licitado, bem como a não realização de ampla pesquisa de mercado, as quais passo a tratar pontualmente.

a) Ausência de critérios adequados para estimar o quantitativo licitado, violação ao disposto no art. 15, §7º, II, da Lei 8.666/93.

Sobre essa questão, como já afirmado na decisão liminar, não entendo ser essa impropriedade capaz de conduzir a declaração de irregularidade do certame. Isso porque não se pode deixar de lado as dificuldades e a realidade enfrentada pela Administração em nome do estrito cumprimento da norma, conforme preconiza o art. 22 da LINB, assim, acolho a justificativa trazida pelo gestor, especialmente, quanto à ausência de informações das gestões anteriores pelos impasses causados na transição do mandato.

No mais, trata-se de ata de registro de preços para aquisição futura, tendo como requisito a necessidade imediata da Administração.

Todavia, vale destacar que isso não afasta o dever da Administração de observar o art. 15, § 7º da lei 8.666/1993 nas próximas licitações, pois o diploma legal existe justamente ao afastar ao máximo a elaboração de propostas equivocadas, bem como o subjetivismo na avaliação das mesmas, aproximando ao máximo possível da realidade, por meio de critérios objetivos e confiáveis quanto à estimativa, denotando o planejamento adequado da gestão.

b) Não realização de ampla pesquisa de mercado.

Nesse ponto, residiu a irregularidade que justificou a concessão de medida cautelar, uma vez que a equipe técnica se utilizando do método de amostragem (critério técnico em que se levanta como parâmetros apenas 8 itens, não significando que apenas esses possuem irregularidades), em consulta às contratações para aquisição de itens similares realizadas por outros entes no exercício de 2020, observou diferença de R**$ 458.210,08 (quatrocentos e cinquenta e oito reais duzentos e dez mil reais e oito centavos)**, nos preços estimados.

Pois bem, a época da expedição da decisão liminar, buscou-se impedir a ocorrência de danos ao erário, que poderiam se dar mediante a formalização e execução de contratos decorrentes do procedimento maculado por irregularidade, além de garantir a efetividade do controle externo por parte deste Tribunal de Contas, sendo facultado a correção no edital dos itens relacionados à

estimativa do quantitativo licitado e da pesquisa de preços, mediante comprovação, visando ao prosseguimento da licitação.

Contudo, houve transcurso considerável de tempo até a presente, o que nos leva a ponderar as atuais soluções para o caso em exame.

Primeiro que assiste razão à equipe técnica ao afirmar que, em que pesem os argumentos trazidos pelo gestor, a cotação mínima de 3 (três) orçamentos já é matéria superada pelas Cortes de Contas do país. O entendimento consolidado aponta para a necessidade de realização de ampla pesquisa de preços. Por ampla pesquisa, vale dizer, entende-se a diversificação de fontes de consulta, formando o que se convencionou chamar cesta de preços aceitáveis.

Quanto às justificativas apresentadas pelas empresas referentes às variações de valores dos pneus, registro que a pesquisa de preços, prevista no art. 15, § 1º da lei n. 8.666/1993, consiste em procedimento prévio indispensável para a verificação tanto a existência de recursos financeiros para custear a futura contratação pública, bem como para que o poder público identifique **o valor real do bem ou serviço, de maneira que o preço a se pagar quando da contratação seja justo e esteja de acordo com a realidade no mercado**, além de outras funções, como garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, identificar sobrepreços em itens de planilha de custo, identificar jogos de planilha e conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta, entre outras. Assim, não se pode pelo fato de ser a administração quem solicita a cotação, o fornecedor apresentar valores diferente dos praticados no mercado.

Inclusive o Tribunal de Contas da União orienta que a pesquisa de preços não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, mas a outras fontes, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos, nos termos do Acórdão 2787/2017-Plenário.

Por conta disso é de suma importância e dever da Administração avaliar de forma crítica a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, especialmente nos casos de variação de valores e de potenciais fornecedores,

como no caso em comento. O que enseja a realização de nova pesquisa de preços, até mesmo para atualização.

Assim, tendo em vista ainda as dificuldades informadas pelo gestor e pelo decurso de tempo, entendo que, como melhor medida de proteção ao erário e atender de forma plena os princípios da legalidade, economicidade e eficiência, resta a declaração de irregularidade do certame em apreço, com a determinação de anulação para que seja realizada nova licitação, se oportuno e conveniente à Administração, mediante a realização de nova pesquisa de preços.

III. DA DECISÃO

Diante do exposto, acolho parcialmente o *r.* parecer do Ministério Público de Contas, e com amparo no art. 154 e art. 155, ambos do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018, **DECIDO:**

I – **DECLARAR** irregular o *Pregão Presencial n. 12/2021,* realizado pelo Município de Terenos/MS, em razão da ausência de ampla pesquisa de preços, em infringência ao art. 15, § 1º c/c art. 43, inciso IV art. da lei n. 8.666/1993;

II – **DETERMINAR** ao *Sr. Henrique Wancura Budke,* Prefeito Municipal de Terenos/MS, para que adote as providências necessárias para a **ANULAÇÃO** do referido processo licitatório, comprovando a medida perante esta Corte de Contas, no prazo de **20 (vinte) vinte dias**; devendo realizar nova licitação em conformidade com a legislação, caso persista a necessidade e entenda oportuno e conveniente à Administração, nos termos do art. 155 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018.

É a decisão.

Publique-se.

Encaminhem-se os autos à *Gerência de Controle Institucional* para publicação e providências de estilo.

Campo Grande/MS, 15 de dezembro de 2021.

(Assinado digitalmente)

mero