Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 873/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/15514/2017/001
PROTOCOLO	: 2277337
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NAVIRAI
RECORRENTE	: EDVAN THIAGO BARROS BARBOSA
ADVOGADOS	: MEYRIVAN GOMES VIANA – OAB/MS Nº 17.577; JOÃO PAES MONTEIRO DA SILVA – OAB/MS Nº 10.849; PATRICIA FEITOSA DE OLIVEIRA – OAB/MS Nº 19.417.
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIA – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – FORMALIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – INFRINGÊNCIAS ÀS NORMAS LEGAL E REGULAMENTAR – AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS – DISCREPÂNCIA DOS VALORES – APLICAÇÃO DE MULTA – IRREGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO – RAZÕES RECURSAIS – DOCUMENTAÇÃO E JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES – DESPROVIMENTO.

1. A ausência de documento ou fundamento capaz de modificar o juízo formado no feito enseja o desprovimento do recurso, uma vez que o recorrente não se desincumbiu da obrigação de demonstrar a regularidade da contratação em apreço, permanecendo as irregularidades que motivaram a decisão recorrida.

2. Desprovimento do Recurso Ordinário, mantendo-se inalterados todos os termos da decisão recorrida por seus próprios fundamentos.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 3 de abril de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do **Recurso Ordinário** interposto pelo Sr. **Edvan Thiago Barros Barbosa,** Gerente de Saúde e Ordenador de Despesas à época dos fatos, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes RITCE/MS; no mérito, pelo **desprovimento** do recurso, mantendo-se incólume o Acórdão AC01 – 357/2022, lançada ao TC/15514/2017, em razão da ausência de documento ou fundamento capaz de modificar o juízo formado no feito; e pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

Campo Grande, 3 de abril de 2024.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se de Recurso Ordinário, interposto em face do Acórdão AC01 – 357/2022, prolatado na 24ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 15 a 18 de agosto de 2022 (TC/15514/2017), que assim decidiu:

> 1. pela **irregularidade** do procedimento licitatório de Pregão Presencial n. 65/2017, realizado pelo Município de Naviraí/MS, por meio do Fundo Municipal de Saúde, e da formalização da Ata de Registro de Preços n. 38/2017 dele decorrente, de responsabilidade do Sr. Edvan Thiago Barros Barbosa, gerente de saúde, à época, em razão das impropriedades constatadas que infringem a Lei n. 8.666/93, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o art. 121, I "a", do RITC/MS;
>
> 2. pela **aplicação da multa** de 50 (cinquenta) UFERMS ao Sr. Edvan Thiago Barros Barbosa, inscrito no CPF sob o n. 889.728.871-53, pelas infringências às normas legal e regulamentar, com fulcro nos arts. 44, I, 45, I e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, I, "b", do RITC/MS;
>
> 3. pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento da multa ao FUNTC/MS, de acordo com o art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, § 1º, I e II, do RITC/MS, e comprovação nos autos sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da mesma LCE n. 160/2012;
>
> 4. pela **recomendação** ao jurisdicionado para a adoção das medidas necessárias de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, observado o disposto no art. 185, IV, "b", do RITC/MS;
>
> 5. pela **intimação** do resultado do presente julgamento aos interessados, observado o disposto no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do referido RITC/MS.

Em suas razões, o gerente de saúde à época dos fatos, Edvan Thiago Barros Barbosa (peça 2), sustenta que cumpriu a Lei 8666/1993 e Resolução TCE/MS 54/2016 quanto a pesquisa de preços e ao estudo que comprove a razoabilidade do quantitativo estimado, em função do consumo e utilização prováveis.

Defendeu que, dentro da particularidade de cada procedimento licitatório, nem sempre será necessária a formalização de um estudo técnico preliminar, podendo o próprio Termo de Referência constar de forma cristalina as justificativas fáticas e técnicas que levaram à Administração a adotar critérios qualitativos e quantitativos acerca dos produtos licitados.

Anotou, por fim, que o Pregão, como modalidade licitatória, tem, entre outras positivas características, a de propiciar – no decorrer de sua realização – o alcance do menor preço, pois que ele oferece aos licitantes a oportunidade de competirem entre si, de disputarem os preços, até que um deles, em condições idênticas ou até melhores do que as dos demais, oferte o menor preço. E para o final alcance do menor preço, deve ser tempestivamente providenciado o necessário orçamento ("atualizado

e detalhado"), que servirá para fixar o preço de referência destinado a dar atendimento ao princípio constitucional da economicidade, tratando -se de exigência legal, consoante regrado no inciso III do art. 3º da Lei/fed. N º 10.520, de 2021.

O expediente foi devidamente recebido pelo Conselheiro Presidente, conforme Despacho de peça 6, que verificou o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nas normas regimentais.

O feito foi encaminhado para o Parecer do Ministério Público de Contas (peça 9) que opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento, em face da insubsistência das alegações ofertadas.

Consignou que o gestor não encaminhou nova documentação comprobatória ou informações complementares em sede recursal, tenho apresentado as mesmas justificativas já analisadas nos autos originários.

Aduz, em relação à ausência do estudo que comprove a razoabilidade do quantitativo estimado, omissão esta que viola o art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/93 e o princípio do planejamento, consoante Parecer pretérito, fortaleceu tal posicionamento citando também os incisos I e III do art. 3º da Lei n. 10.520/02 que trazem a necessidade de que a contratação pública, realizada por meio de pregão, esteja devidamente justificada e apoiada em "indispensáveis elementos técnicos".

Certifica, em relação à insuficiência da pesquisa de mercado, que a licitação não foi precedida de ampla pesquisa de preços, posto que os preços foram calculados com base em um único tipo de fonte de consulta: orçamentos de fornecedores, com grande variação de preços. Que, na presente licitação, a Administração se valeu apenas da consulta direta de fornecedores para obter a média de valores; sendo que, esse tipo de metodologia de pesquisa de preços tem um grande potencial de colocar em xeque a confiabilidade dos valores de referência, posto que não é suficiente para cumprir os requisitos acerca da chamada ampla pesquisa de mercado, trazidos pelas Leis 8.666/93 e 10.520/02.

Arremata, pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário interposto, mantendo-se os comandos constantes no r. Acórdão, vez que as razões recursais não tiveram o condão de alterar os fundamentos da decisão vergastada.

Vieram-me os autos conclusos.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos e condições recursais, conheço do apelo e passo à análise de seus fundamentos.

Analisando o feito, acolho o posicionamento externado pelo representante do Ministério Público de Contas - MPC, posto que os argumentos apresentados pelo Recorrente não são suficientes para demonstrar a regularidade do feito e permitir a alteração da decisão recorrida.

Como visto e alhures certificado, o procedimento referente ao Pregão Presencial 65/2017 e Ata de Registro de Preços 38/2017, consistentes no registro de preços para contratação de empresa para realização de exames de ressonância magnética, cardiológicas e de densitometria óssea, em atendimento à Gerência de Saúde, ocorreu com transgressão às normas legais vigentes.

Observou-se que, a licitação não foi precedida de ampla pesquisa de preços, como determina o art. 15, § 1º, da Lei 8666/93, já que os preços foram calculados com base em um único tipo de fonte de consulta: orçamentos de fornecedores. Ainda, que os documentos encaminhados pelo jurisdicionado indicavam que os preços de referência da licitação foram estimados com base em orçamentos com grande variação de preços e sem qualquer juízo crítico da Administração em relação ao aproveitamento de preços tão discrepantes entre si.

Prova disso foram os mapas comparativos juntados aos autos principais (TC/15514/2017), que possibilitam calcular a discrepância dos valores aproveitados na pesquisa de mercado, utilizados no cômputo dos valores de referência da licitação.

A partir desses documentos, a Divisão de Fiscalização de Saúde elaborou tabela de “orçamentos da pesquisa de preços”, possibilitando constatar variações entre o maior e o menor preço aproveitado da ordem de 138% a 414%, precipuamente, em razão dos preços nitidamente inflados da empresa Cerdil Centro de Radiologia e Diagnósticos por Imagem Ltda., que, ao cabo da licitação, foi declarada vencedora de 11 dos 12 itens adjudicados no certame.

Consoante levantamento realizado pela DFS - Análise ANA - DFS - 8430/2021 (peça 90, nos autos de origem), os valores de referência na pesquisa de preços apontaram a ausência de juízo crítico da pesquisa de preços, com aproveitamento de orçamentos com grande variação de valores, bem como configurada a ausência de ampla pesquisa de mercado para a apuração dos preços de referência, realizada com base apenas em três cotações de fornecedores, deixando de buscar outras fontes que pudessem enriquecer a pesquisa e se aproximar ao máximo dos reais preços praticados no mercado.

Vejamos o que foi destacado:

	Orçamentos da pesquisa de preços					
Item	Unidade de Diagnóstico por Imagem de Dourados	Centro de Radiodiagnóstico de Umuarama	Cardi - Centro Avançado de Radiodiagnóstico	Cerdil	Média	Dif. (%)
4	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.800,00	R$ 1.005,00	414%
3	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.664,00	R$ 959,67	375%
5	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.664,00	R$ 959,67	375%
6	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.664,00	R$ 959,67	375%
7	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.664,00	R$ 959,67	375%
8	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.664,00	R$ 959,67	375%
9	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.664,00	R$ 959,67	375%
1	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.660,00	R$ 958,33	374%
2	R$ 865,00	R$ 350,00		R$ 1.660,00	R$ 958,33	374%
10	R$ 865,00	R$ 450,00		R$ 1.664,00	R$ 993,00	270%
12	R$ 287,00		R$ 120,00	R$ 230,00	R$ 212,33	139%
11	R$ 1.550,00	R$ 700,00		R$ 1.664,00	R$ 1.304,67	138%

Fonte: documentos juntados às fls. 404 e 406/407. Elaborado por: DFS

Notadamente, ao incluir fontes nas pesquisas de preços, cabe ao administrador público fazer uma análise crítica dos valores encontrados e, caso exista algum valor desarrazoado, este deve ser excluído para que não influencie erroneamente na definição dos valores de referência para a licitação que se pretende lançar.

Tal análise crítica dos valores dos orçamentos não ocorreu, visto que os valores apresentados pela empresa Cerdil na pesquisa de mercado possuíam variações de 138% a 414%, conforme já demonstrado anteriormente.

Assevere-se, há várias ferramentas disponíveis para formação de uma cesta de preços aceitáveis, as quais podem e devem ser utilizadas para buscar a melhor proposta possível. Uma pesquisa de mercado insuficiente pode levar a Administração a arcar com prejuízos decorrentes de orçamentos propositalmente elevados.

Logo, constatado, em razão da ausência de estudo que comprove a razoabilidade do quantitativo estimado, que permanece violação ao artigo 15, §7º, II, da Lei n. 8.666/93; ao artigo 3º, I e III, da Lei n. 10.520/02; e o princípio do planejamento; da ausência de ampla pesquisa de preços, afronta ao art. 15, §1º, da Lei n. 8.666/93; e de preços de referência estimados com base em orçamentos com grande variação e sem qualquer juízo crítico da administração em relação ao aproveitamento destes.

Ante tal situação, considerando, pois, as análises precedentes e a manifestação da Procuradoria de Contas, bem como, não havendo alteração em relação ao suporte probatório para as alegações oferecidas, não há outra posição a ser adotada por esta Corte de Contas que não, a manutenção dos comandos do Decisum exarado.

Em outras palavras, não houve o saneamento do feito. O recorrente não se desincumbiu da obrigação de demonstrar a regularidade da contratação em apreço, permanecendo as irregularidades que motivaram o Acórdão AC01 – 357/2022.

Isso porque, na fase recursal é necessário que o Recorrente, através de novos documentos e ou argumentos, produza fundamentos para a reforma da decisão, de modo que possa sanear o feito e, não apenas, com espeque na reapreciação do que já foi discutido anteriormente ou de matéria já debatida no curso da marcha processual.

Diante do exposto, a manutenção da decisão recorrida é medida que se impõe.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pelo recorrente, formulo o meu **VOTO**:

I - pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto por Edvan Thiago Barros Barbosa (CPF ***.728.871-**) Gerente de Saúde e Ordenador de Despesas à época dos fatos, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes RITCE/MS;

II - no mérito, pelo **DESPROVIMENTO** do recurso, mantendo-se incólume o Acórdão AC01 – 357/2022, lançada ao TC/15514/2017, em razão da ausência de documento ou fundamento capaz de modificar o juízo formado no feito; e

III - pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e desprovimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 3 de abril de 2024.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS/MFGM