Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 407/2020

PROCESSO TC/MS	**:** TC/15490/2016
PROTOCOLO	**:** 1718710
TIPO DE PROCESSO	**:** PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – ATA DE REGISTRO DE PREÇO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NIOAQUE
JURISDICIONADO	**:** GERSON GARCIA SERPA
ADVOGADO	**:** BRUNO ROCHA SILVA OAB-MS 18.848
VALOR	**:** R$ 117.720,00
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – FORNECIMENTO DE CESTAS – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – PESQUISA DE PREÇOS – VALORES DESATUALIZADOS E DESTOANTES DA REALIDADE DO MERCADO –AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PLANEJAMENTO ACERCA DE QUANTITATIVO DE ITENS – AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DE PROGRAMA ESPECÍFICO PARA A CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS – AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS –DESCRIÇÃO DO OBJETO – QUANTITATIVO DE CESTAS – PREÇO UNITÁRIO ADJUDICADO – IRREGULARIDADE – MULTA.

A pesquisa de preços que apresenta valores desatualizados e flagrantemente destoantes da realidade do mercado, a ausência de comprovação documental de realização de planejamento licitatório para embasar o quantitativo de itens, a ausência de identificação de programa específico para a concessão dos benefícios e a ausência de informações básicas na ata de registro de preços, como descrição do objeto, quantitativo de cestas e preço unitário adjudicado, constituem irregularidades do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços, que impõem aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 20 a 23 de julho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do relator, em declarar a **irregularidade** do procedimento de licitação na modalidade Pregão Presencial nº 26/2016 e da formalização da Ata de Registro de Preços nº 17/2016, com aplicação de **multa** regimental no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** ao Sr. **Gerson Garcia Serpa**, responsável pelo procedimento licitatório, por infração à norma legal, e conceder o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, sob pena de execução.

Campo Grande, 23 de julho de 2020.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Versam os presentes autos sobre a Ata de Registro de Preços nº 17/2016 oriunda do Pregão Presencial nº 26/2016, celebrada pela ***Prefeitura Municipal de Nioaque***, objetivando o registro de preços para futuro fornecimento de cestas básicas para atender as necessidades Secretaria Municipal de Assistência Social, com valor estimado no montante de R$ 117.720,00.

Nesta fase processual objetiva-se analisar a regularidade do procedimento licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços (1ª fase).

A Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo emitiu sua Análise ANA – 6ICE – 7607/2017, concluindo pela ***irregularidade*** do procedimento de licitação e da formalização da Ata de Registro de Preços

Por sua vez, o representante Ministerial, em seu Parecer PAR-MPC – 2ª PRC – 5103/2018, opinou pela ***irregularidade*** das reportadas fases em julgamento, bem como pela imposição de multa.

O feito foi saneado e os gestores responsáveis devidamente intimados através dos Termos de Intimação 9087/2018 e 9088/2018, momento em que apresentaram suas defesas às peças 44 e 46.

Ato contínuo, retornaram os autos para a Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle externo, que, através da sua Análise ANA – 6ICE – 17254/2018, ratificou entendimento anterior pela ***irregularidade e ilegalidade*** do procedimento licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços.

Por sua vez, o Ilustre representante Ministerial, em seu Parecer PAR-MPC – 2ª PRC – 19576/2019, ratificou o seu entendimento pela ***irregularidade e ilegalidade*** das reportadas fases em julgamento, bem como pela imposição de multa e recomendação.

Vieram os autos a esta relatoria, para voto.

Considerando o regular processamento dos autos, em observância ao comando inserto no artigo 112, inciso III, do RITCE/MS, declara-se encerrada a instrução processual relativa à fase em julgamento.

É O RELATÓRIO. PASSO À FUNDAMENTAÇÃO.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Conforme consta dos autos, o presente julgamento recai sobre a regularidade do procedimento licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços (1ª fase).

Por meio da documentação juntada, consta-se que os requisitos legais vigentes da Lei 8.666/93 e 10.520/02 não foram devidamente cumpridos no que diz respeito a regularidade da matéria relativa ao procedimento licitatório e a formalização da Ata de Registro de Preços.

Infere-se dos autos que o Pregão nº 26/2016, ora analisado, foi montado com peças processuais oriundas do Pregão nº 5/2016. A Equipe Técnica afirma que a pesquisa de preços, utilizada em ambos procedimentos, foi realizada no final de 2015, o que comprovaria que os preços levantados não refletiram os preços do mercado à época, e que o procedimento não respeitou os ditames da Lei 8.666/93 e 10.520/02.

É sabido que a pesquisa de preços é uma fase de suma importância para o procedimento licitatório, uma vez que é através deste procedimento que a Administração Pública levanta os dados e elabora o procedimento licitatório com referência em valores efetivamente praticados no mercado, reduzindo risco de contratar valores superfaturados e/ou ocasionar dano ao erário.

Ainda que houvesse o Decreto Municipal nº 53/2014 à época concedendo validade de 12 meses às pesquisas de preços realizados pela a Administração Pública, não seria suficiente para legitimá-la, uma vez que é improvável que pesquisas de preços antigas consigam estimar com precisão preços praticados em mercados futuros.

No primeiro processo, Pregão Presencial nº 5/2016, do qual o presente foi montado, cerca de três meses depois da homologação, já houve pedido de realinhamento de preços, o que já comprova que à época a pesquisa de preços já não refletia o preço de mercado.

A Equipe Técnica apontou, igualmente, três achados que macularam a legalidade do processo: i) a existência de apenas dois orçamentos; ii) a ausência de CNPJ em um dos orçamentos; e iii) a ausência de assinatura em ambos.

A defesa alega dificuldade em realizar os orçamentos tendo em vista o porte pequeno do município, de cerca de 15 mil habitantes e de ter feito as pesquisas dentro dos moldes apresentados pelo Decreto Municipal supracitado, que previa igualmente a realização de apenas duas pesquisas.

No que se refere ao Decreto Municipal, o ponto já foi tratado acima.

Consequente, a Lei 8.666/93, subsidiariamente aplicada ao pregão, é clara em

seus arts. 7º, §2º, II[1], 15, V e §1º[2], 40, §2º[3] e 43, IV e V[4], no que diz respeito a fase de pesquisa de preços.

A formação do preço de referência é tão essencial que, segundo Casagrande, Cestari e Motta, pode importar cerca de 45% de todo o tempo dedicado ao procedimento licitatório[5]. Neste mesmo sentido, "*se for mal feita, pode representar prejuízo, já que a concorrência nem sempre é elemento suficiente para garantir preço justo e os fornecedores estarão procurando meios de vender seus produtos com lucros maiores*"[6].

Considerando que a Administração Pública utilizou pesquisa de preço de processo anterior e que não comprovou a análise de adequação deste, bem como, os orçamentos fazem menção apenas ao preço global, não sendo suficientes para comprovar a utilização do preço médio de mercado à época, entende-se pela irregularidade do procedimento licitatório.

Ademais, restou constatado grande diferença entre os valores da primeira licitação (Pregão nº 5/2016) e da segunda (Pregão 26/2016). Na primeira o valor unitário adjudicado era de R$ 67,00 e na segunda de R$ 109,00. Não consta nos autos justificativa para o aceite de um valor tão alto neste interstício.

A defesa apresentada é contraditória, ora afirma que no primeiro procedimento a não concessão da solicitação de reequilíbrio financeiro se deu por falta de comprovação de necessidade, de forma que o preço (R$ 67,00) seria o adequado para época, porém, posteriormente, aceita um valor 60% maior (R$ 109,00), como

---

[1] *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:
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[2] *Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*
V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.
§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

[3] *Art. 40. ...*
§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:
II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

[4] *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;
V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

[5] *CASAGRANDE, Maria L.; CESTARI, Angeliki N.; MOTTA, Ana Paula P. D. Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília-DF, 2009. P. 7. Disponível em: Acesso em 20 jul 2012.*

[6] *BRASIL, Franklin. Projeto de melhoria dos controles internos municipais – foco em logística de medicamentos. Preço de referência em compras públicas. P. 4*

sendo igualmente condizente com a realidade do mercado.

A defesa afirma que: *"De mais a mais, a empresa vencedora do certame anterior apresentou o menor preço nos lances, que seria suficiente para entrega do objeto, na época. Já na nova licitação o valor foi maior, pois eram épocas distintas".*

Se eram épocas distintas e se este fato justifica o acréscimo evidente no valor, é clara a necessidade de ter sido realizada nova pesquisa de preços.

A Equipe Técnica questionou o jurisdicionado responsável para que prestasse informações sobre qual maneira foi aferido o quantitativo licitado e registrado.

A defesa alegou que se trata de benefício assistencial e eventual com base na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), porém não restou demonstrado qualquer programa específico do município.

Alegou, igualmente, que usou como parâmetro para o quantitativo de cestas básicas licitadas que foram necessárias no exercício anterior, porém sem prova documental. A Equipe Técnica constatou que em cinco dos seis meses de vigência da ata, foram entregues 200 cestas, enquanto neste procedimento foram registradas 1800, ficando evidente a desproporcionalidade.

Restou constatado que a Ata de Registro de Preços nº 17/2016 não constou informações essenciais como descrição do objeto, quantitativo de cestas e preço unitário adjudicado, demonstrando apenas o valor global de R$ 117.720,00.

Desta forma, considerando que a pesquisa de preços realizada demonstrou valores desatualizados e flagrantemente destoantes da realidade do mercado, bem como pela ausência de comprovação documental de que foi devidamente realizado o planejamento licitatório, para embasar o quantitativo de itens, ausência de identificação de programa específico para a concessão dos benefícios, e por fim, a ausência de informações básicas na Ata de Registro de preços, não resta alternativa senão a declaração da irregularidade do procedimento licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com arrimo no artigo 4º, inciso III, alínea "b", do RITCE/MS, acompanhando o entendimento da 6ª ICE e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1) Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento de licitação na modalidade Pregão Presencial nº 26/2016 e da formalização da Ata de Registro de Preços nº 17/2016 (1ª fase), nos termos do art. 121, inciso I, do RITCE/MS c/c artigo 59, III, da Lei Complementar n.º 160/12;

2) Aplicar multa regimental no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** ao Sr. **GERSON GARCIA SERPA**, responsável pelo procedimento licitatório, por infração à norma legal, com base no artigo 180, do RITCE/MS c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n.º 160/12;

3) Conceder o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que comprove o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, nos termos do art. 185, §1º, do RITCE/MS, c/c art. 83, da Lei Complementar n.º 160/12, sob pena de execução;

4) Comunicar o resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços, com aplicação de multa ao responsável

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

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Flávio Kayatt e Waldir Neves Barbosa.

Presente o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 23 de julho de 2020.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

KBV/dssm