Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 47/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/6515/2019
PROTOCOLO	**:** 1982402
TIPO DE PROCESSO	**:** PROCEDIMENTO LICITATÓRIO / ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE RIBAS DO RIO PARDO
JURISDICIONADA	**:** HELENICE REGINA DE ARRUDA FALCÃO
INTERESSADO	**:** UILLIAN DHEIMISON ALVES TREVISAN
VALOR	**:** R$ 1.192.570,00
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – ATA DE REGISTROS DE PREÇOS – FORMALIZAÇÃO – SERVIÇOS DE DIAGNÓSTICO LABORATORIAL DE ANÁLISE CLÍNICA – ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGULAMENTARES – REGULARIDADE.

É declarada a regularidade do procedimento licitatório e da ata de registro de preços em razão da consonância com as disposições legais aplicáveis à matéria.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 17 a 20 de abril de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, a **regularidade** do **procedimento licitatório**, realizado por meio do **Pregão Presencial** n. 19/2019, e da **formalização** da **Ata de Registro de Preços** n. 11/2019, entre o **Município de Ribas do Rio Pardo**, por intermédio do **Fundo Municipal de Saúde**, e a empresa compromitente **Uillian Dheimison Alves Trevisan**.

Campo Grande, 20 de abril de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata do procedimento licitatório realizado por meio do **Pregão Presencial n. 19/2019,** e da formalização da **Ata de Registro de Preços n. 11/2019**, entre o Município de Ribas do Rio Pardo, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a promitente empresa contratante Uillian Dheimison Alves Trevisan, tendo como objeto o registro de preços de empresa especializada para prestação de Serviços de Diagnóstico Laboratorial de Análise Clínica, com o objetivo de formar o Sistema de Registro de Preços da Administração Pública Municipal para prestações futuras, no valor de R$ 1.192.570,00 (um milhão, cento e noventa e dois mil, quinhentos e setenta reais).

Ao analisar os documentos, a Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) procedeu à Análise 8140/2021 (pç. 20, fls. 346/351), e concluiu pela:

> **a) Regularidade com ressalva** do procedimento licitatório **Pregão Presencial nº 019/ 2019**, e da formalização da **Ata de Registro de Preços nº 011/2019**, assinada pelos promitentes contratantes: Município de Ribas do Rio Pardo, através do Fundo Municipal de Saúde (CNPJ nº 03.501.541/0001-91), tendo como fornecedor beneficiário do registro a empresa Uillian Dheimison Alves Trevisan (CNPJ nº 13.556.248/0001-85), nos termos do inciso II, do art. 59, da Lei Complementar nº 160/2012, cc. alínea "b", do inciso IV, do art. 121, do Regimento Interno, ressalvando o item citado no tópico Achado*.
>
> *Houve Intempestividade da remessa dos documentos, em desacordo com a letra "a" do item 9.1 do Anexo VI da Resolução nº 88/2018, exposto no item 1.2 desta análise.

Na sequência, o Procurador do Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer 3161/2022 (pç. 22, fls. 353/357), opinando nos seguintes termos:

> Diante do exposto, verifica-se que as condicionantes que provocaram a manifestação inicialmente desfavorável desta Procuradoria de Contas ainda não foram comunicadas à jurisdicionada, razão pela qual, a partir de exame detido dos autos, **este Órgão Ministerial emite pronunciamento pela intimação da gestora responsável para que se manifeste acerca dos pontos controversos elencados neste parecer**.

Em razão dos apontamentos mencionados, foi concedido à Sra. Helenice de Arruda Falcão o direito ao contraditório e à ampla defesa, para se manifestar acerca

das irregularidades. Embora tenha sido intimada INT - G.FEK - 4597/2022 (pç. 24, fl. 360) e INT - G.FEK - 6635/2022 (pç. 27, fl. 363), deixou de se manifestar nos autos, conforme se verifica no Despacho DSP - G.FEK - 27234/2022 (pç. 30, fl. 366).

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Inicialmente, cumpre ressaltar que o representante do Ministério Público de Contas (MPC) identificou a ocorrência de algumas irregularidades no procedimento licitatório realizado por meio do Pregão Presencial n. 19/2019, conforme destacado no Parecer 3161/2022 (pç. 22, fls. 353/357):

> **1.** ausência dos documentos:
>
> **a.** ausência de Estudo-Técnico Preliminar e impossibilidade de verificação da adequada técnica quantitativa de estimação, fls. 354-355;
>
> **b.** insuficiência da pesquisa de mercado, fls. 355-357;
>
> **c.** remessa intempestiva da documentação à Corte de Contas (item 12 da Análise ANA - DFS - 8140/2021). Tal falha é passível da aplicação de multa à responsável, com lastro nos art. 42, II e IX, 44, I, e 46 da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2 de janeiro de 2012, combinados com o art. 181, §1º, da Resolução TCE/MS n. 98/2018, fl. 357.

No que tange ao apontamento da **ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP)** e da impossibilidade de verificação da adequada técnica quantitativa de estimação, faço a análise da matéria a seguir.

Vale lembrar que o ETP faz parte da etapa do planejamento das licitações, nele constando a formalização da demanda, ou seja, o que a Administração realmente precisa comprar. Tal estudo deve apontar, dentre outros pontos, a descrição do objeto, a necessidade da contratação, as estimativas de quantidade, acompanhadas de memórias de cálculo, a viabilidade e razoabilidade da contratação, para ao final, servir de base para a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico.

A Lei n. 8.666/1993 faz referência ao ETP na regra do art. 6º, IX, ao definir Projeto Básico:

> IX - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços

> objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos **estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

Já, o Pregão, previsto na Lei (Federal) n. 10.520/2002, é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, que observa, sobretudo, o critério de menor preço para o julgamento e classificação das propostas. Caracteriza-se por ter um rito mais simplificado e, portanto, mais célere.

Não há previsão expressa de elaboração do ETP no pregão, contudo, há para a Administração Pública a obrigatoriedade de se demonstrar, além da justificativa e da definição clara do objeto, **os elementos técnicos** que dão sustentação à **necessidade** e **viabilidade** da contratação pretendida.

Assim, como elementos ou requisitos de uma fase preparatória, o art. 3º da Lei n. 10.520/2002 dispõe:

> Art. 3º - A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
>
> I - a autoridade competente **justificará a necessidade** de contratação e **definirá o objeto do certame**, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
>
> II - **a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;
>
> III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e **os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados**, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; (...)

No caso em exame, verifico que há, nos autos, o **Termo de Referência do Pregão Presencial** n. 19/2019 (pç. 4, fls. 51-64), com a definição clara do objeto e a justificativa da necessidade da contratação (pç. 2, fl. 11).

Assim sendo, a meu ver, a falta de apresentação do ETP, neste caso, não configura irregularidade.

Nessa oportunidade, cumpre destacar a obrigatoriedade da aplicação das regras da **nova Lei de Licitações e Contratações Públicas (Lei n. 14.133/2021**), a partir de 1º de abril de 2024, visto a expressa exigência de elaboração do ETP como

premissa fundamental à fase de planejamento do processo licitatório, conforme se verifica das disposições do art. 18, I e §1º, da referida lei, a seguir transcrito:

> **Art. 18.** - A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> **I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;**
>
> (...)
>
> **§ 1º** O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos; (...).

Em relação ao apontamento de **insuficiência da Pesquisa de Mercado,** verifico não haver razão para invalidar ou descartar a **pesquisa de mercado realizada**, que teve como fonte, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos para se encontrar a média de mercado (pç. 3, fls. 17-50).

Não há na legislação qualquer descrição quanto à formalidade que uma pesquisa de mercado deve possuir. A doutrina e jurisprudência adotaram, ao longo dos anos, o entendimento de que são necessários, ao menos, três orçamentos para se dimensionar o valor médio praticado no mercado e a quantidade de recursos necessários para o alcance do objeto licitado, atendendo a regra do §1º do art. 15 da Lei (federal) n. 8.666/1993.

Recentemente, tal entendimento tem sido superado pela orientação de que a Administração deve encontrar a média de mercado a partir de múltiplas fontes diversificadas de pesquisa (bancos de preços, internet, fornecedores, tabelas referenciais, etc.), condensando os resultados na denominada "**cesta de preços aceitáveis**".

Nesse contexto, oportuna a transcrição de trecho do Acórdão nº 1875/2021, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro do Tribunal de Contas da União (TCU):

> "(...) as pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma **"cesta de preços"**, tendo preferência os preços públicos, oriundos de outros certames, além de alertar que, a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores, deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais".
>
> A propósito, assim tem sido o meu posicionamento em casos análogos:

> **EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGAO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – FORMALIZAÇÃO – PESQUISA DE MERCADO – PREÇOS OBTIDOS CONDIZENTES COM OS PRATICADOS NO MERCADO – REGULARIDADE.**
>
> A regra do §1º, do art. 15, da Lei Geral de Licitações e Contratos, estabelece que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado, sem traçar contornos necessários para que, objetivamente, seja compreendido o significado desta vaga expressão, pelo que o parâmetro jurídico para determinar que a pesquisa de preços foi realizada de maneira satisfatória é a demonstração de que os preços obtidos são condizentes com os praticados no mercado. (...)
>
> (TCE/MS – AC01 323/2020 – TC/3739/2020 – Cons. Flávio Kayatt. Primeira Câmara. Data de julgamento: 18/6/2020)

Além do mais, a Resolução TC/MS n. 88/2018 estabelece que os procedimentos licitatórios realizados na modalidade pregão devem contemplar, no mínimo, três cotações para a formação da pesquisa de mercado (Anexo VI, item 1.2.1, C, subitem 1):

> (...); **informações de preços de mercado, pesquisados, no mínimo, em três fontes**, salvo limitação de mercado devidamente justificada; e requisitos a serem atendidos pelo futuro contratado.

Assim, verifico que não há evidências de incompatibilidade dos valores registrados com a média razoável praticada no mercado, razão pela qual entendo inexistir irregularidade neste tocante.

Em relação à formalização da **Ata de Registro de Preços n. 11/2019** (pç. 16, fls. 257-273), entre o Município de Ribas do Rio Pardo, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a promitente contratante Uillian Dheimison Alves Trevisan, com o período de vigência de 12 (doze) meses, contados a partir da data da sua assinatura em 26/4/2019, no valor de R$ 1.192.570,00, está de acordo com os parâmetros descritos no instrumento convocatório e em consonância com os arts. 15, II, §§ 2º e 3º da Lei n. 8.666/1993, estabelecendo com clareza o prazo de validade, a publicação e a adoção ao sistema de registro de preços (SRP).

Por fim, no tocante à remessa intempestiva, a este Tribunal, dos documentos referentes à Ata de Registro de Preços n. 11/2019 (publicação do extrato na imprensa oficial: 8/5/2019 (fls. 282-284); data limite para a remessa: 1/6/2019; e data da efetiva remessa: 6/5/2021 (fl. 347)), considero o teor das razões deste voto e em que pese o atraso constatado no envio dos documentos, entendo que, a multa correspondente deve ser dispensada, tendo em vista que os atos praticados atingiram os objetivos constitucionais, legais e regulamentares, tampouco houve qualquer prejuízo ao erário, e por este motivo, deixo de aplicar a multa correspondente.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, concordo com o entendimento da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS), acolho em parte o parecer do Ministério Público de Contas, e **voto** nos termos de **declarar,** com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **a regularidade** do procedimento licitatório, realizado por meio do **Pregão Presencial n. 19/2019**, e da formalização da **Ata de Registro de Preços n. 11/2019,** entre o Município de Ribas do Rio Pardo, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a empresa compromitente Uillian Dheimison Alves Trevisan.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços.

Presidência e Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 20 de abril de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MRLOS / VAB