Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 540/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/13047/2020
PROTOCOLO	**:** 2083537
TIPO DE PROCESSO	**:** LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO VERDE DE MATO GROSSO
JURISDICIONADO	**:** MARIO ALBERTO KRUGER
INTERESSADO	**:** DIMASTER – COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA
VALOR	**:** R$ 650.000,00
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS HOSPITALARES PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19 – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – JUSTIFICATIVA COMPLETA DA CONTRATAÇÃO – INDICAÇÃO DO OBJETO – TERMO DE REFERÊNCIA – CÓPIA DA LEGISLAÇÃO DO PREGÃO – NÃO REALIZAÇÃO DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO – AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DOS PRODUTOS LICITADOS – PREÇOS REGISTRADOS ACIMA DO ESTABELECIDO PELA CMED – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – VÍCIO DECORRENTE – IRREGULARIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – ATRASO DE 23 DIAS – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

1. É declarada a irregularidade do procedimento licitatório que desprovido de documentos obrigatórios, de ampla pesquisa de mercado (art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993) e da especificação dos produtos licitados (art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2022), pela falta de descrição precisa, suficiente e clara do objeto, ensejando a aplicação de multa ao responsável.

2. A impropriedade acerca do registro de preço acima do estabelecido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED é excepcionalmente relevada tendo em vista o momento da contratação que ocorrida durante a pandemia da Covid-19, a qual impactou o preço dos medicamentos devido ao considerável aumento na procura, cabendo, para tanto, recomendação ao jurisdicionado.

3. Embora a formalização contratual tenha ocorrido de forma regular, deve a segunda fase ser considerada irregular, pois é diretamente atingida pelo vício da primeira, com base nos arts. 49, § 2º, e 59, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993, sem a imposição de multa, em respeito ao Princípio do *no bis in idem*.

4. A remessa intempestiva de documentos, com atraso de 23 (vinte e três) dias, atrai a aplicação de multa ao jurisdicionado, como prevê o art. 46, § 1º, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o Provimento nº 02/2014.

5. É expedida a recomendação ao atual gestor para que especifique corretamente no edital e seus anexos o objeto que se pretende contratar, com suas especificidades e inclusive qual o sistema será adotado pelo ente; realize busca por estimar os preços da licitação de maneira mais abrangente possível, não só admitindo as propostas de fornecedores; observe o limite dos preços fixados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, bem como que, nas futuras contratações, atente-se às regras estipuladas nas normas de regência, obedecendo aos prazos e condições estabelecidas no regramento legal desta Corte de Contas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 33ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 7 a 10 de novembro de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade do procedimento licitatório** realizado na modalidade **Pregão Presencial nº 52/2020,** oriundo do Processo Administrativo nº 239/2020, **e da formalização do Contrato Administrativo nº 390/2020** celebrado entre o Município de Rio Verde de Mato Grosso, e a empresa Dimaster – Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., em face da falta de documentos, não realização de ampla pesquisa de mercado e ausência de especificação dos produtos licitados, nos termos do inciso III do art. 59, Lei Complementar nº 160/2012; pela **aplicação de multa** no valor correspondente a **73 (setenta e três) UFERMS** ao **Sr. Mário Alberto Kruger**, ex-Prefeito Municipal, assim especificados**: a) 50 (cinquenta) UFERMS** com fundamento no art. 42, I, II e IX, c/c o art. 44, I, 45 e 46 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, tendo em vista as irregularidades no procedimento licitatório; **b) 23 (vinte e três) UFERMS**, pela remessa intempestiva de documentos ao Tribunal de Contas, atraindo a incidência dos artigos 21, inciso X, 42, inciso II, 44, inciso I, 46, caput, todos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c os artigos 170, § 1º, inciso I, alínea "a", e 172, inciso I, alínea "b", todos da Resolução Normativa nº 76/2013; **III** – pela **concessão de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para que o responsável nominado no item "II" efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido no art. 185, § 1º, I, da Resolução Normativa nº 98/2018; **iv** - pela **recomendação** ao atual gestor para que especifique corretamente no edital e seus anexos o objeto que se pretende contratar, com suas especificidades e inclusive qual o sistema será adotado pelo ente; realize busca por estimar os preços da licitação de maneira mais abrangente possível, não só admitindo as propostas de fornecedores; observe o limite dos preços fixados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, bem como que, nas futuras contratações, atente-se às regras estipuladas nas normas de regência, obedecendo aos prazos e condições estabelecidas no regramento legal desta Corte de Contas.

Campo Grande, 10 de novembro de 2022.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Presidente da Segunda Câmara

Assinado nos termos do art. 73, § 3º, I, do Regimento Interno (Resolução TCE/MS nº 98 de 5 de dezembro de 2018.)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se do procedimento licitatório realizado na modalidade **Pregão Presencial nº 52/2020,** oriundo do Processo Administrativo nº 239/2020, e da formalização do **Contrato Administrativo nº 390/2020,** celebrado entre o **Município de Rio Verde de Mato Grosso**, CNPJ nº 03.354.560/0001-32, e a empresa **Dimaster – Comércio de Produtos Hospitalares Ltda**, CNPJ nº 02.520.829/0001-40.

O procedimento licitatório teve como objetivo a aquisição de medicamentos em Regime de Registro de Preço para atender a COVID 19 no hospital municipal em atendimento à Secretaria Municipal de Saúde, com valor total previsto em **R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)**

A Divisão de Fiscalização de Saúde, na Análise **ANA - DFS - 2511/2021**, apontou a falta de documentos; não realização de ampla pesquisa de mercado; ausência de especificação dos produtos licitados; preço registrado acima do estabelecido pela CMED e a remessa intempestiva de documentos, concluindo pela irregularidade do procedimento licitatório e da formalização do contrato, propondo ao final a intimação do Jurisdicionado para prestar esclarecimentos bem como apresentar documentos.

Dessa forma, após regular exercício constitucional do contraditório e da ampla defesa manifestado às fls. 328/330, a Divisão Especializada, em reanálise na **ANA - DFS - 9037/2021**, manteve inalteradas as inconsistências anteriormente verificadas, concluindo pela **irregularidade** do procedimento licitatório e da formalização do contrato administrativo, propondo as seguintes medidas:

> a) Seja determinado aos atuais gestores que especifiquem corretamente no edital e seus anexos o objeto que se pretende contratar, com suas especificidades, inclusive qual o sistema será adotado pelo ente;
>
> b) Seja recomendado à gestão que realize a busca por estimar os preços da licitação de maneira mais abrangente possível, não só admitindo as propostas de fornecedores;
>
> c) Seja determinada a observância do limite dos preços fixados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED;
>
> d) A aplicação de multa ao ex-Prefeito, Mario Alberto Kruger, autoridade que autorizou o certame (fl. 3), assinou o edital e o contrato (fls. 70 e 304).

O Representante do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer **PAR - 3ª PRC - 7871/2022**, opinando pela **irregularidade** do procedimento licitatório, com

aplicação de multa ao Ordenador de Despesa pela remessa intempestiva de documentos a esta Corte de Contas.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I – MÉRITO

Preliminarmente, com base no art. 4º, III, da Resolução nº 98/2018, verifica-se que foram observadas as disposições regimentais, passando ao exame do mérito, que recai sobre o procedimento licitatório e a formalização do contrato.

I.I – Procedimento Licitatório – Pregão Presencial nº 52/2020

O **Edital de Licitação**, acostado à peça 07 dos autos, discrimina as especificidades do procedimento, quais sejam:

> Tipo: menor preço por item;
>
> Execução: sistema de registro de preços;
>
> Objeto: aquisição de medicamentos em Regime de Registro de Preço para atender a COVID 19 para atender ao hospital municipal em atendimento a Secretaria Municipal de Saúde,
>
> Valor Estimado: R$ 650.000,00.

No que se refere **à Adjudicação e Homologação do Resultado**, pode-se extrair da peça 15 dos autos que o valor adjudicado alçou o montante de **R$ 184.048,00** (cento e oitenta e quatro mil e quarenta e oito reais)**,** tendo como vencedoras as seguintes empresas: Centermedi - Comércio de Produtos Hospitalares Ltda e Dimaster - Comércio de Produtos Hospitalares Ltda.

A respeito da **publicação** do extrato na imprensa oficial, observa-se que foi efetuada **tempestivamente**, atendendo, portanto, ao prazo estipulado no parágrafo único do art. 61 da Lei Federal nº 8.666/93.

Quanto às irregularidades apontadas, passamos à análise:

a) Ausência de documentos:

Mesmo após a intimação para suprir a inconsistência, houve desatendimento pelo Jurisdicionado no tocante à apresentação dos seguintes documentos:

- justificativa completa da contratação;
- indicação do objeto;
- termo de referência;
- cópia da legislação do pregão.

Dessa forma, resta patente a irregularidade do procedimento licitatório nesse particular.

b) Não realização de ampla pesquisa de mercado:

Em relação à pesquisa de preços, realizada apenas levando-se em consideração as ofertas das empresas do segmento para referenciar valores, acompanho o entendimento exarado pelo *parquet*, sendo que a obtenção de orçamentos pela Administração efetuada sem ampla pesquisa torna os valores apresentados não confiáveis, em afronta ao disposto no art. 15, inciso V, da Lei 8.666/93.

Assim, houve falha da Administração Pública ao não incluir outras fontes de orçamentos quando do levantamento de preços e, consequentemente, não formando a chamada 'cesta de preços aceitáveis'.

Cumpre ainda registrar que o Jurisdicionado quedou-se silente quanto à irregularidade ora apontada, não trazendo aos autos justificativa, mesmo que intimado.

c) Ausência de especificação dos produtos licitados:

Na espécie, o Gestor Público justificou a irregularidade sob a alegação de que a omissão não atrapalhou a aquisição e fornecimento de medicamentos, ou mesmo tenha induzido ao erro os envolvidos no procedimento licitatório.

No entanto, a justificativa trazida não afasta a irregularidade apontada na medida em que afronta o preceituado no art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2022, pois o edital não apresentou elementos suficientes para a definição do seu objeto, *in verbis*:

> Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
>
> (...)
>
> II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Nas palavras do Doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres[1]:

> *"A descrição clara e sucinta do objeto é fundamental para a efetiva transparência do certame.*
>
> *A clara definição do objeto amplia a competitividade e facilita a identificação de exigências impertinentes que, incluídas no edital, podem prejudicar a maior participação de fornecedores. Uma descrição imprecisa, por exemplo, de um serviço a ser prestado, pode prejudicar o interesse do mercado em participar daquele certame.*
>
> *Outrossim, a definição clara do objeto facilita o julgamento (objetivo) das propostas. Vale lembrar a Súmula 177 do TCU, que exige descrição precisa do objeto, como forma de garantia da competição e respeito ao princípio da igualdade".*

Assim, verificada ausência de especificação dos produtos licitados, pela falta de descrição precisa, suficiente e clara do objeto licitado, torna-se imperioso a declaração de irregularidade do procedimento licitatório, é o que preceitua a Súmula 177 do Tribunl de Contas da União, *verbis*:

> A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

d) Preço registrado acima do estabelecido pela CMED:

Tendo em vista o momento de enfrentamento da pandemia da Covid-19, o qual impactou o preço dos medicamentos devido ao considerável aumento na procura por medicamentos essenciais utilizados para enfrentamento do vírus, destaco que referida impropriedade pode ser excepcionalmente relevada, cabendo recomendação.

I.II – Contrato Administrativo nº 390/2020

Em relação ao Contrato Administrativo nº 390/2020, foi formalizado de acordo com as determinações do capítulo III da Lei Federal nº 8.666/93, contendo as cláusulas essenciais previstas no art. 55 do mesmo diploma legal.

O instrumento foi estabelecido para vigorar de 19/10/2020 a 31/12/2020, no valor total inicialmente previsto em **R$ 117.518,00** (cento e dezessete mil e

[1] TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 9. ed. Salvador, Ed.JusPodivm, 2018. p. 513-514.

quinhentos e dezoito reais) como se extrai da peça 18 dos autos.

A respeito da respectiva **publicação** na imprensa oficial, observa-se da peça 19**,** que foi efetuada **tempestivamente**, atendendo, portanto, ao prazo estipulado no parágrafo único do art. 61 da Lei Federal nº 8.666/93.

Assim, ainda que regular a formalização do contrato, com base no § 2º do art. 49 da Lei 8.666/93, não há como desconsiderar a contaminação do contrato administrativo decorrente de um procedimento licitatório realizado por atos irregulares, como ocorre *in casu*.

O art. 49, § 2º e art. 59, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93, são claros ao afirmar que a nulidade do procedimento licitatório induz a nulidade do contrato, e sua nulidade opera retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que ele ordinariamente deveria produzir, além de desconstruir os já produzidos.

> **Art. 49** A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.
>
> **(...)**
>
> **§ 2º** A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.
>
> **(...)**
>
> **Art. 59** A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Diante do entendimento de contaminação do vício da licitação ao contrato, torna-se conveniente colacionar os ensinamentos de Marçal Justen Filho[2], que afirma, ao comentar o artigo 49 da Lei 8.666/93, que

> *"(...) há vínculo lógico-jurídico entre a licitação e o contrato. Portanto, a tardia revelação do vício da licitação produz reflexos sobre o contrato já firmado. A proclamação do vício em momento posterior à assinatura do contrato não impede o desfazimento deste último.* (...)".

À vista disso, a formalização contratual, embora tenha ocorrido de forma regular, deve ser considerada irregular, pois é diretamente atingida por irregularidade no procedimento licitatório.

Todavia, em respeito ao Princípio do *no bis in idem*, deixo de aplicar multa pela irregularidade na formalização contratual, porquanto a ilegalidade no procedimento licitatório já resultará na penalidade em desfavor do ordenador de despesas.

---

[2] JUSTEN, Marçal Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética. 15ª Ed.Ano: 2012.

Por tudo evidenciado, concluímos pela **irregularidade** do procedimento licitatório e da formalização contratual, esta última por contaminação, uma vez que os documentos juntados demonstram que os atos praticados estão em desacordo com as determinações contidas na Lei Federal nº 8.666/93 e Normas Regimentais desta Corte de Contas, devendo-se aplicar multa ao Jurisdicionado em vista das infrações cometidas.

Sobre a remessa de documentos necessários para a análise da 2ª fase, somente foram encaminhados a este Tribunal de Contas em **28/12/2020**, ou seja, com 23 dias de atraso, em desconformidade com a Resolução 88/2018, não trazendo aos autos qualquer justificativa mesmo depois de devidamente intimado.

A sanção a ser aplicada encontra-se disciplinada na Lei Orgânica desta Corte, sendo que o atraso na remessa de documentos já enseja imediata responsabilização do agente, com aplicação de multa, independentemente da verificação de dolo ou culpa em sua conduta.

Assim, deve ser aplicada a multa regimental ao Sr. Mário Alberto Kruger, CPF/MF nº 105.905.010-20, ex-Prefeito Municipal, como prevê o art. 46, § 1º, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o Provimento nº 02/2014.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolhendo a manifestação da Divisão Especializada bem como o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I – Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório realizado na modalidade **Pregão Presencial nº 52/2020,** oriundo do Processo Administrativo nº 239/2020, e da formalização do **Contrato Administrativo nº 390/2020** celebrado entre o **Município de Rio Verde de Mato Grosso**, CNPJ nº 03.354.560/0001-32, e a empresa **Dimaster – Comércio de Produtos Hospitalares Ltda**, CNPJ nº 02.520.829/0001-40, em face da falta de documentos, não realização de ampla pesquisa de mercado e ausência de especificação dos produtos licitados, nos termos do inciso III do art. 59, Lei Complementar nº 160/2012;

II – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor correspondente a **73 (setenta e três) UFERMS** ao **Sr. Mário Alberto Kruger**, CPF/MF nº 105.905.010-20, ex-Prefeito Municipal, assim especificados:

a) **50 (cinquenta) UFERMS** com fundamento no art. 42, I, II e IX, c/c o art. 44, I, 45 e 46 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, tendo em vista as irregularidades no procedimento licitatório;

b) **23 (vinte e três) UFERMS**, pela remessa intempestiva de documentos ao Tribunal de Contas, atraindo a incidência dos artigos 21, inciso X, 42, inciso II, 44, inciso I, 46, caput, todos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c os artigos 170, § 1º, inciso I, alínea “a”, e 172, inciso I, alínea “b”, todos da Resolução Normativa nº 76/2013;

III – Pela **CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (quarenta e cinco) dias** para que o responsável nominado no item "II" efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido no art. 185, § 1º, I, da Resolução Normativa nº 98/2018;

IV - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que especifique corretamente no edital e seus anexos o objeto que se pretende contratar, com suas especificidades e inclusive qual o sistema será adotado pelo ente; realize busca por estimar os preços da licitação de maneira mais abrangente possível, não só admitindo as propostas de fornecedores; observe o limite dos preços fixados pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED, bem como que, nas futuras contratações, atente-se às regras estipuladas nas normas de regência, obedecendo aos prazos e condições estabelecidas no regramento legal desta Corte de Contas;

V – Pelo **RETORNO** dos autos à Divisão de Fiscalização de Saúde, para que promova o acompanhamento da execução financeira, nos termos regimentais;

VI – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade do procedimento licitatório na modalidade pregão presencial e da formalização contratual, com aplicação de multa ao responsável e recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 10 de novembro de 2022.

Conselheiro MARCIO CAMPOS MONTEIRO

Presidente da Segunda Câmara
Assinado nos termos do art. 73, § 3º, I, do Regimento Interno
(Resolução TCE/MS nº 98 de 5 de dezembro de 2018.)

KBV / ARN/ MSS