DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 4078/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/9843/2019
PROTOCOLO	: 1994669
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAÍ - MS
JURISDICIONADO	: RICARDO FAVARO NETO
CARGO DO JURISDICIONADO	: EX-PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	: ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 26/2019
PROCESSO LICITATÓRIO	: PREGÃO PRESENCIAL 36/2019
OBJETO DA LICITAÇÃO	: REGISTRO DE PREÇOS PARA O FORNECIMENTO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS EM ATENÇÃO À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMPROMITENTES FORNECEDORAS	: DIFE - DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA., VENEZA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS HOSPITALARES
VALOR REGISTRADO	: R$ 118.864,00
VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS	: 9/7/2019 A 8/7/2020
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA O FORNECIMENTO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS. REALIZAÇÃO EM CONFORMIDADE COM AS DISPOSIÇÕES DA LEI N. 10520/2002. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORMALIZAÇÃO NOS TERMOS DA LEI N. 8666/1993. EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS A SER VERIFICADA POR MEIO DE AUDITORIA/INSPEÇÃO “IN LOCO”. REGULARIDADE

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes do processo licitatório - Pregão Presencial n. 36/2019, da formalização e execução global da Ata de Registro de Preços n. 26/2019, que foi celebrada entre o Município de Itaquiraí - MS e as empresas DIFE - Distribuidora de Medicamentos Ltda. e, Veneza Distribuidora de Produtos Hospitalares, tendo como objeto o registro de preços para o fornecimento de fraldas descartáveis em atenção à Secretaria Municipal de saúde, ao custo registrado de R$ 118.864,00 (cento e dezoito mil oitocentos e sessenta e quatro reais).

Em sede de análise (peças 31, 51 e 55), a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Gestão de Saúde manifestou-se no sentido da irregularidade do processo licitatório, em razão da não apresentação de estudo técnico preliminar;

ausência de quantificação unitária dos produtos licitados; falta de fundamentação documental relativa à estimativa de consumo; falta de realização de ampla pesquisa de mercado e; divulgação da pesquisa de preços juntamente com o edital.

Quando à documentação relativa à execução global da Ata de Registro de Preços, foi apontado o atendimento às disposições contidas na Resolução TCE/MS n. 88/2018.

Instado e emitir parecer, o Representante do Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade da licitação e da formalização da Ata de Registro de Preços, razão pela qual pugnou pela aplicação de multa ao Gestor responsável (peça 57).

É o relatório.

2. RAZÕES DE MÉRITO

2.1. Pregão Presencial n. 36/2019

No que diz respeito ao processo licitatório, denota-se dos autos que as questões ventiladas pela equipe técnica, embora pertinentes, não se traduzem em irregularidades passíveis de reprimendas.

Quanto ao estudo técnico preliminar, se observa que a sua ausência restou suprida pelo Termo de Referência trazido aos autos (peça 4), o qual apresenta em seu bojo as justificativas e elementos técnicos essenciais à comprovação da necessidade da realização da licitação, dentre eles, o valor estimado, a forma de solicitação dos produtos licitados, o prazo de entrega e as condições de recebimento, as especificações necessárias e respectivos quantitativos, as obrigações das partes e as condições de pagamento.

De outro lado, ainda que se deva ressaltar a necessidade de observação por parte da Administração Municipal, no que diz respeito à busca pela elaboração de estudo técnico preliminar em licitações futuras, para adequação às disposições contidas na lei n. 8666/1993 (art. 6º, IX) e na Resolução TCE/MS n. 88, de 3 de outubro de 2018 (Anexo VI, item 5.2, subitem 5.2.1.1, “c”, 1), o Gestor comprovou ter buscado a adoção de medidas nesse sentido, pois,

publicou o Decreto n. 4675/2020 (peça 49) instituindo normas para a realização de estudo técnico preliminar no âmbito da administração municipal, bem como, salientou ter sido realizada orientação e capacitação/treinamento específico das equipes responsáveis, o que denota a busca pelo aperfeiçoamento das medidas administrativas relativas a processos licitatórios.

Em relação aos produtos licitados, constata-se dos autos que a estimativa do quantitativo levou em consideração o volume licitado em exercício anterior (peça 48), sendo que, em relação a alguns dos itens licitados houve, inclusive, redução da quantidade estimada, o que denota a devida observação à previsão contida no art. 3º, II, da lei n. 10520/2002[1]. Aliás, até por se tratar de aquisição futura de fraldas de tamanhos diversos, não há que ser interpretada como irregularidade a realização de cotação tendo como base o valor unitário de cada pacote do referido produto, até por ser a maneira como comumente ocorre a sua comercialização.

No que tange à pesquisa de mercado (peça 3), ainda que a orientação jurisprudencial seja no sentido de que se deva buscar a utilização do maior número possível de fontes para a formação do preço referencial da licitação, no caso em tela restou demonstrado que os orçamentos realizados junto a empresas do ramo comercial dos produtos pretendidos retrataram o valor praticado no mercado local, em relação ao qual sempre se deve levar em consideração, dentre outros fatores, a realidade regional e a distância de centros maiores, fatores estes que comumente influenciam nos respectivos valores praticados.

Referida circunstância, inclusive, apresenta-se evidenciada ao se comparar os preços apresentados nas propostas das licitantes com os que foram apurados na pesquisa de mercado, os quais se mostram equivalentes mesmo a despeito do fato das licitantes se encontrarem sediadas em localidades diversas, não restando evidenciada, portanto, qualquer irregularidade em relação à pesquisa de mercado realizada pelo ente licitante.

---

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

Por fim, em relação ao fato de ter realizada a divulgação os valores obtidos na pesquisa de preços juntamente com o edital, medida esta que, segundo a equipe técnica, têm o condão de desestimular a competitividade entre os licitantes e trazer dificuldades ao pregoeiro em relação à negociação dos valores ofertados, na fase de lances, algumas considerações devem ser trazidas à baila no presente momento.

É cediço que em relação ao orçamento estimado, não há previsão expressa na lei n. 8666/1993 e lei n. 10520/2002, no sentido de que deva constar no edital da licitação e, tampouco, se apresentar junto ao instrumento convocatório, na forma de anexo.

Ao contrário, no art. 3º, III, da lei n. 8666/1993[2] que trata da fase preparatória/interna do processo licitatório, consta apenas que o referido documento deverá compor os autos da licitação. Por sua vez, no art. 4º, II, da lei n. 10520/2002, **que trata da fase externa do pregão**, consta a seguinte disposição:

> "*Art. 4º. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:*
>
> *I – (...);*
>
> *II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital*".

Por sua vez, em julgado proferido pelo Tribunal de Contas da União foi apresentado entendimento no sentido de que, a divulgação dos preços estimados nos editais de pregões prejudica a obtenção de propostas mais vantajosos para a Administração Pública licitante (Acórdão 2150/2015 – Plenário)[3], circunstância esta assim abordada em artigo publicado no site

---

[2] *Art. 3º. A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*
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

[3] Acórdão 2150/2015 - Plenário – Relator: Min. Bruno Dantas. Processo n. 005.000/2014-9

www.licitacaoecontrato.com.br[4]:

> "*O fato é que, a depender do mercado, a publicação do orçamento estimado da contratação ocasiona o chamado efeito âncora, elevando os preços das propostas ao mais próximo possível do valor de referência da Administração. Nessas situações, a consagração de princípios próprios da Administração Pública (interesse público e eficiências, sobretudo) recomendam que o preço orçado pela Administração seja mantido sob sigilo até o fim da disputa pelo contrato*".

Porém, se observa que no caso em tela a divulgação do valor orçado em sede de pesquisa de mercado, ainda que em desacordo com o entendimento do TCU, não trouxe qualquer prejuízo ao interesse público e/ou a competitividade e economicidade para o ente licitante, uma vez que, conforme consta na Ata da Sessão Pública da licitação (peça 15), na fase de negociação foram alcançados valores significativamente inferiores, tanto em relação aos obtidos na pesquisa de mercado, bem como, aos que foram apresentados pelos licitantes nas respectivas propostas (peça 3).

Não é demais ressaltar acerca da referida questão, que a nova Lei de Licitações (n. 14133/2021) traz em seu bojo previsão que aponta no sentido da publicidade do orçamento estimado, via de regra, ao dispor em seu art. 24 que "*Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas*".

Acerca do referido tema, Marçal Justen Filho teceu as seguintes considerações na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas[5]:

> " *A tese de que os licitantes são incentivados a apresentar propostas de valor superior ao orçamento estimativo é incompatível com a natureza competitiva de um mercado. O sistema de licitações se alicerça no pressuposto de que será vencedor o licitante que ofertar o menor preço*

[4] OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. O Orçamento Sigiloso do Pregão na Visão do TCU. Disponível em www.licitacaoecontrato.com.br. Acesso em 24/5/2022.
[5] *FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei 14.133/2021. Thompson Reuters. Revista dos Tribunais. 2021. São Paulo. Págs. 397-398.*

> *possível. Portanto, o licitante que agregar à sua proposta valores desnecessários incrementa o risco de sua derrota.*
> *A existência de um parâmetro estabelecido pela Administração não afeta a formulação da proposta precisamente porque os diversos licitantes buscarão obter a vitória por meio do oferecimento da maior vantagem possível ao poder público*".
>
> "*Existe ainda o argumento contrário à utilidade do sigilo, que se relaciona com a existência de uma fase competitiva posterior à apresentação das propostas iniciais.*
> *Se os diversos licitantes formularão lances sucessivos, com valor decrescente, é problemático admitir que a publicidade do orçamento estimado representaria fator de redução da competição.*
> *Em termos lógicos, o atingimento do valor do orçamento estimado não se constitui em elemento de exaurimento da disputa. Não se produz a extinção da competição simplesmente porque os licitantes atingiram o montante equivalente ao do orçamento estimado*".

Assim sendo e diante das questões e fundamentos acima explicitados, não se vislumbram razões que apontem para o cometimento de irregularidades em relação aos atos administrativos relativos à licitação, razão pela qual há que se reconhecer a regularidade do processo licitatório - Pregão Presencial n. 36/2019.

2.2. Ata de Registro de Preços n. 26/2019

Se observa do presente processo que a Ata de Registro de Preços n. 26/2019 foi corretamente formalizada, já que contém em suas cláusulas as condições e requisitos essenciais à correta execução (peça 19), em atenção as disposições contidas no art. 15, da lei n. 8666/1993. Ademais, também restou comprovado a tempestiva publicação do referido instrumento na imprensa oficial (peça 20), em atenção ao prazo previsto no art. 61, parágrafo único, da referida legislação.

2.3. Execução global da Ata de Registro de Preços n. 26/2019

Conforme os documentos encartados nos autos e de acordo com a manifestação da equipe técnica (peça 55), foram trazidos aos autos os

documentos previstos na Resolução TCE/MS n. 88/2018[6] (manual de peças obrigatórias), sendo, o Subanexo III, a relação e identificação das empresas declaradas detentoras e o Termo de Encerramento da Ata de Registro de Preços n. 26/2019.

Ressalte-se, por fim, que em razão de disposição contida no art. 121, inciso VI, da Resolução TCE/MS n. 98/2018[7] (acrescido por meio da Resolução TCE/MS n. 150/2021), a verificação acerca dos aos montantes globais utilizados deverá ocorrer quando da realização de inspeções/auditorias "*in loco*".

São essas as razões que dão fundamento à Decisão feita a seguir.

3. DECISÃO

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, deixo de acolher o parecer do Representante do Ministério Público de Contas e sob o fundamento do art. 121, I, "a", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, **DECIDO**:

- Pela **regularidade** do processo licitatório - Pregão Presencial n. 36/2019 e da formalização da Ata de Registro de Preços n. 26/2019, por atendimento às disposições contidas na lei n. 10520/2202, lei n. 8666/1993 e Resolução TCE/MS n. 88/2018.

É a Decisão.

Encaminhe-se à Gerência de Controle Institucional para publicação e demais providências, nos termos previstos no art. 70, § 2º, da

---

[6] *Anexo VI - Documentos de Gestão de Licitações, Contratações, Parcerias e Despesas Públicas*

7.2.1.2.4 – Execução global da Ata de Registro de Preços
A) Prazo de remessa: Até 25 (vinte e cinco) dias úteis, contados do final de vigência da Ata de Registro de Preços.
B) Peças obrigatórias:
1. Subanexo III – Execução Global de Registro de Preço, conforme Modelo Padrão disponibilizado no Portal do Jurisdicionado (e-Contas), menu 'Modelos' – Contratações Públicas, preenchida pelo Gerenciador da ata, relativamente à sua própria utilização e as adesões que autorizou a participantes ou caronas.

[7] *Art. 121. (...)*
VI. Os documentos referentes aos atos de execução global da Ata de Registro de Preços, dos Contratos Corporativos e dos Credenciamentos, deverão ser mantidos em arquivo para fiscalização por meio de inspeções ou auditorias in loco, para fins de verificação dos montantes globais utilizados.

Campo Grande/MS, 25 de maio de 2022.

(Assinado digitalmente)
Ronaldo Chadid
Conselheiro Relator

MLS