Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 1989/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/17877/2016
PROTOCOLO	: 1705749
TIPO DE PROCESSO	: ATA DE REGISTRO DE PREÇO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE LADARIO
JURISDICIONADO	: CLEBER COLLEONE
INTERESSADO	: PLASMEDIC C.M.MÉD.LABOR. LTDA , DELTA MED COM.PROD.HOSP. LTDA , MC PROD.MED. HOSPIT. – EIRELI ME
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR – COBRANÇA EXCESSIVA PELA AQUISIÇÃO DE EDITAL – RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO – PESQUISA DE PREÇOS INAPROPRIADA – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – IRREGULARIDADE – MULTA.

O procedimento licitatório e a formalização da ata de registro de preços são irregulares em face da inadequada pesquisa de mercado e da cobrança excessiva pela aquisição de edital, acima dos custos de reprodução gráfica, o que restringe o caráter competitivo da licitação, ferindo os princípios da legalidade, economicidade e eficiência.

A constatação de infrações à norma legal enseja a aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 27ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 6 de novembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em declarar **irregulares** o Procedimento Licitatório pela modalidade de Pregão Presencial n. 09/2016 e a Ata de Registro de Preços n. 11/2016, celebrados pelo Município de Ladário, através do Fundo Municipal de Saúde, com aplicação de **multa** correspondente a **30 (trinta) UFERMS** ao **Sr. Cleber Colleone** em razão das impropriedades destacadas no procedimento deflagrado; concedendo o prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável comprove o recolhimento da multa ao FUNTC, sob pena de execução.

Campo Grande, 6 de novembro de 2018.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Em exame nestes autos a **Ata de Registro de Preços n. 11/2016**, oriunda do **Pregão Presencial n. 09/2016**, celebrada pelo **Município de Ladário MS,** através do **Fundo Municipal de Saúde,** cujo objeto é a aquisição de material médico hospitalar para atender as necessidades das unidades de saúde do município, conforme previsto na Cláusula Primeira da Ata (peça 17).

A Ata foi celebrada aos trinta dias do mês de maio de 2016, fixando em 12 (doze) meses a vigência a contar da publicação, conforme previsto na Cláusula Segunda (2.7).

Os preços registrados serão fixos e irreajustáveis durante a vigência da Ata, como previsto pela Cláusula Sexta (6.1).

Conforme o resultado adjudicado e homologado (peça 16) os valores registrados pelas compromitentes, são:

PLASMEDIC C.M.MÉD.LABOR. LTDA.	R$ 87.596,00
DELTA MED COM.PROD.HOSP. LTDA.	R$ 215.984,40
MC PROD.MED. HOSPIT. – EIRELI ME.	R$ 126.676,20

A 6ª Inspetoria de Controle Externo analisou os autos (peças 19 e 42) e consignou pela IRREGULARIDADE do feito, em razão de impropriedades no que cinge a pesquisa de preços e cobrança do edital licitatório. Aduz:

> **"...**
>
> ***a) Do preço médio:***
>
> *Os orçamentos da pesquisa de mercado apresentam variações consideráveis de preços, acarretando pesquisa extremamente heterogênea, conforme demonstramos no quadro a seguir: (...)*
>
> *Observe-se que em diversos casos, a diferença entre o menor e o maior valor orçado superior os 100%, chegando a alcançar 930%, (...)*
>
> *A situação posta, a nosso ver, indica vício na pesquisa de preços, viabilizando a realização de compras com sobrepreço.*
>
> *A própria diferença entre os valores estimados e adjudicados, altíssima, indica que a pesquisa de preços foi precária, resultado do uso de apenas uma fonte de pesquisa (solicitação de orçamentos) e da ausência de análise de adequação dos preços. (...)*

O jurisdicionado reconhece a ausência de critério no aproveitamento dos orçamentos utilizados na pesquisa de preços, resultando em discrepância que teve reflexo direto nos preços adjudicados em valores muito abaixo do referencial utilizado. Daí resulta que nenhuma valia há em apurar preços dessa forma, uma vez que valores superestimados não servem de parâmetro para a aferição dos preços praticados. Importante registrar que ao gestor cabe o ônus comprovar que os valores licitados guardam conformidade com os preços de mercado – possibilidade atrelada diretamente à apresentação de uma pesquisa de mercado adequada – fato que não ocorreu nestes autos.

(...)

b) Do valor da aquisição do edital:

Consta do próprio aviso de pregão (fls. 270/271) que a obtenção da íntegra do edital fica condicionada ao pagamento de taxa de R$ 50,00. Considerando que o valor da fotocópia alcança hoje, quando muito, R$ 0,30 por folha; e considerando, ainda, que o edital do pregão nº 019/2016 conta setenta e sete folhas, o valor da sua reprodução gráfica não passaria de vinte e cinco reais, metade do valor efetivamente cobrado. (...)

No tocante à efetiva disponibilização dos editais no site do Município, esta Inspetoria já se manifestou em outros processos sob a responsabilidade da ex-gestora, a exemplo do TC/3078/2016, nos quais ficou evidenciado, após pesquisa realizada na página da Prefeitura na internet, que diversos certames licitatórios com sessão pública marcada não tiveram seus editais publicados.

Cabe registrar que a anunciada cobrança excessiva pela aquisição do edital, além do custo da reprodução gráfica, afronta a regra prevista no inc. III do art. 5º da Lei de Pregão n. 10520/2002 e restringe o caráter competitivo da licitação.

...”

Na mesma trilha, o Ministério Público de Contas aviou parecer (peça 44) e asseverou:

“...

Com efeito, a constatação de que o gestor efetuou uma pesquisa de mercado com diferença superior a 100%, chegando a alcançar 930%, como no caso do item 59 do edital, caracteriza infração ao art. 15, § 1º da Lei de Licitações e implica na irregularidade do procedimento, haja vista os indícios de sobrepreço nessa aquisição.

A precariedade da pesquisa de preços resta caracterizada nestes autos e, da mesma forma a infração a norma legal, nos termos do art. 42, IX da LC n. 160/12, ainda que o corpo técnico não tenha indicado de forma pormenorizada o valor do sobrepreço para fins de impugnação dos valores, fato que provavelmente ocorrerá quando do julgamento da fase de execução.

No que tange a cobrança pelo fornecimento do edital, fato que caracteriza uma infração ao art. 5º, III da Lei n. 10.520/02, verifica-se que o gestor não logrou demonstrar que o custo da reprodução do edital justificaria a cobrança do valor

de R$ 50,00 para sua aquisição, o que contraria a norma apontada. A lei que rege o pregão, assim como a lei de licitações, veda a cobrança pelo fornecimento do edital além do custo da sua reprodução, o que restou constatado nestes autos, fato que também tipifica uma infração a norma legal, nos termos do art. 42, IX da LC n. 160/12.

..."

Em cumprimento ao comando do artigo 112 do Regimento Interno, (**contraditório e ampla defesa**) foram intimados o ex e atual Secretários de Saúde, respectivamente Senhores Cleber Colleone e Juvenal Àvela de Oliveira, para manifestar e justificar as irregularidades arguidas (peças 45, 46 e 47).

O prazo regimental transcorreu sem a manifestação dos interessados, restando certificada suas **revelias** nos autos (peça 52).

Conclusos, vieram os autos a esta Relatoria para decidir.

É o breve RELATÓRIO.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Após a regular instrução processual e a devida manifestação dos órgãos de apoio constata-se que, tanto a 6ª Inspetoria de Controle Externo como o Ministério Público de Contas, certificam pela irregularidade do procedimento em tela deflagrado pelo Município de Ladário, através do Fundo Municipal de Saúde.

Acompanho a assertiva lançada. Não há o que reparar no relato ilustrado pelo apoio técnico; aliás, a minuciosa análise dos fatos, material e formal, dispensa maiores comentários.

De fato, como muito bem ilustrado, a administração municipal se afastou do ordenamento de regência, afrontando regras impostas pela Lei 10.520/2002 e também pela Lei 8.666/1993 que se aplica subsidiariamente para a modalidade licitatória Pregão (Art. 9º da Lei 10.520/2002).

Cabe observar que a legislação aplicável trata a pesquisa de preço como importantíssima ferramenta nas licitações públicas. A principal função da pesquisa de preços é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado.

É importante ressaltar que, quanto maior for o número de propostas oriundas das pesquisas, mais fiel ao mercado será o preço médio a ser aplicado como referência nos certames. Para proporcionar a fidedignidade da pesquisa, o ideal é retirar os preços muito dissonantes da média, para não haver oscilações fora da média do mercado para mais ou para menos

Não é isso o que se observa do presente feito.

Como alhures indicado, inexiste nos autos justificativa plausível para a não utilização de uma mediana de forma que possa validar o valor praticado de mercado, no que cinge ao objeto almejado. Aliás, como ilustrado, largo indício de sobrepreço, com variação entre 100%, chegando a 930% (a exemplo do item 59 do edital).

Nesse passo, o Tribunal de Contas da União, em decisão proferida no Acórdão 769/2013 – Plenário, estabeleceu que a ausência da real pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo do certame, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência e dificulta a formulação das propostas pelos licitantes.

No mesmo sentido, o TCU, por meio do Acórdão 1108/2007 – Plenário, entendeu não ser admissível que a pesquisa de preços feita, seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados.

A jurisprudência do TCU aponta para a necessidade de se realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

Destaque-se que, a obtenção de propostas válidas de fornecedores é requisito indispensável de aceitabilidade da pesquisa de preços, devendo a Administração não se limitar a efetuar o mínimo de três exigido, mas envidar esforços no sentido de se obter o maior número possível de cotações de fontes diversas que reflitam a realidade do mercado.

Inquestionável, apresenta-se necessário maior rigor e adequada pesquisa de preços, visando possibilitar estimativa correta de valores a serem contratados e a compatibilidade dos preços propostos com aqueles praticados no mercado, nos termos do disposto pelo artigo 43, inciso IV[1], e artigo 48, inciso II[2], ambos da citada Lei 8.666/93.

Convém observar que, o trato com os recursos públicos enseja toda uma série de cuidados, de forma a garantir sua utilização dentro dos limites da eficiência, eficácia, economicidade e, principalmente, da legalidade.

Outro ponto de destaque cinge ao fato de que a municipalidade procedeu à cobrança excessiva pela aquisição do edital, além do custo da reprodução gráfica, o

---

[1] **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;

[2] **Art. 48.** Serão desclassificadas:
II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

que restringe o caráter competitivo da licitação e afronta regra prevista, tanto pelo artigo 5º, inciso III [3], da Lei de Pregão n. 10520/2002, como pelo artigo 32, § 5º [4], da lei n. 8666/93.

Nesse sentido, prenuncia o Tribunal de Contas da União:

> 3. A cobrança de taxa para a disponibilização de editais de licitação em valor superior ao da reprodução gráfica vem sendo considerada restritiva à competitividade da licitação pela jurisprudência desta Corte, como mostram os acórdãos 354/2008 –P, 10.992/2011 -2ª C e 2.605/2012-P. Trata-se de entendimento que, ao visar a garantia do livre acesso ao conteúdo do edital, ressalvada a cobrança razoável do valor das cópias eventualmente solicitadas pelo interessado, prestigia não somente o princípio da ampla competitividade, como também os da publicidade e transparência. (Acórdão nº 2322/2014 – Plenário do TCU)

Cumpre, portanto, recomendação ao jurisdicionado para que se abstenha de cobrança por edital de licitação, do qual exceda os custos de reprodução gráfica e, certifique-se acerca da viabilidade de disponibilização da íntegra dos editais de licitação e seus anexos em sua página de internet.

De todo o exposto, esta Corte de Contas, de fato, fica impedida de declarar a regularidade da matéria consignada nestes autos.

Como observado, o Senhor Cleber Colleone, gestor responsável à época dos fatos, foi intimado para apresentar defesa acerca das impropriedades arguidas, todavia, a diligência promovida não alcançou o fim almejado, restando, inclusive, certificada sua revelia nos autos.

Tal situação, inclusive, desafia a imposição de multa, nos termos do artigo 44, inciso I[5], c/c o artigo 45, inciso I[6], ambos da citada Lei Complementar n. 160/2012.

DISPOSITIVO

Destarte, acompanho o entendimento da 6ª Inspetoria de Controle Externo e do Ministério Público de Contas e VOTO no sentido de:

---

[3] **Art. 5º** É vedada a exigência de: (...)
III - pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso;

[4] **Art. 32.** (...)
§ 5º Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

[5] **Art. 44**. No exercício de sua competência, o Tribunal pode aplicar as seguintes sanções:
I – multas;

[6] **Art. 45.** As multas decorrentes de infrações apuradas pelo Tribunal devem observar, como limites máximos, os valores correspondentes a:
I – mil e oitocentas Unidades Fiscais Estaduais de Referência de Mato Grosso do Sul (UFERMS), relativamente à infração que não resulte dano ao erário;

1) Declarar **IRREGULARES** o Procedimento Licitatório pela modalidade de **Pregão Presencial n. 09/2016** e a **Ata de Registro de Preços n. 11/2016**, celebrados pelo **Município de Ladário MS,** através do **Fundo Municipal de Saúde,** nos termos do artigo 120, inciso I, alínea *a,* do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TCE/MS n. 76/2013, c/c o artigo 59, inciso III da Lei Complementar n.160/2012;

2) Aplicar **MULTA** correspondente a **30 (trinta) UFERMS** ao ex-Secretário Municipal de Saúde, **Senhor Cleber Colleone** (RG 8067718 SSP/SP e CPF/MF 085.172.698-45), em razão das impropriedades destacadas no procedimento deflagrado; com base nos artigos 44, Inciso I e 45, inciso I, ambos da Lei Complementar n.160/2012 c/c o artigo 170, inciso I, da Resolução Normativa TCE/MS n. 76/2013;

3) Conceder o **prazo de 60 (sessenta) dias** para que o responsável **comprove o recolhimento da multa** ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – **FUNTC**, nos termos do artigo 172, § 1º, inc. II, da Resolução Normativa nº 76/2013, c/c art. 83, da Lei Complementar nº 160/2012, sob pena de execução;

4) Comunicar o **resultado do julgamento** às autoridades administrativas competentes, nos termos do artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do relator, em declarar irregulares o Procedimento Licitatório e a Ata de Registro de Preços n. 11/2016.

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

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves e Osmar Domingues Jeronymo.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador de Contas.

Campo Grande, 6 de novembro de 2018.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

GAB- *ECL.*
SETAC. KBV/ARP