# DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 10216/2020

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/8698/2020 |
| **PROTOCOLO** | : 2050067 |
| **ÓRGÃO** | : PREFEITURA MUNICIPAL DE IVINHEMA - MS |
| **JURISDICIONADO** | : ÉDER UILSON FRANÇA |
| **CARGO DO JURISDICIONADO** | : PREFEITO MUNICIPAL |
| **ASSUNTO DO PROCESSO** | : CONTROLE PRÉVIO DE LICITAÇÃO |
| **PROCESSO LICITATÓRIO** | : PREGÃO PRESENCIAL 65/2020 |
| **RELATOR** | : CONS. RONALDO CHADID |

CONTROLE PRÉVIO. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. INEXISTÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E TERMO DE REFERÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAÇÃO DOS ASPECTOS RELATIVOS À REAL NECESSIDADE E REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A CONTRATAÇÃO, À ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES PRETENDIDAS E DOS PREÇOS REFERENCIAIS, AO PLANEJAMENTO REALIZADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO CERTAME, À MANEIRA COMO OS SERVIÇOS DEVERÃO SER PRESTADOS. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO. INFRINGÊNCIA À LEI DE LICITAÇÕES. IRREGULARIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO. DETERMINAÇÃO PARA QUE SE PROMOVA EM DEFINITO A CORREÇÃO DAS IRREGULARIDADES, OU, A ANULAÇÃO DO CERTAME.

## 1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do processo licitatório – Pregão Presencial n. 65/2020, iniciado pelo Município de Ivinhema – MS objetivando o registro de preços para a prestação de serviços de locação de máquinas, caminhões, rolos compactadores e trator, ao custo estimado de R$ 677.000,00 (seiscentos e setenta e sete mil reais), que foi encaminhado a esta Corte de Contas para fins de controle prévio, nos termos do art. 17, da RNTC/MS n. 88/2018 e, cuja sessão pública para o julgamento das propostas estava prevista para se realizar no dia 20/08/2020.

Em sede de análise técnica (peça 6, fs. 63-72), a equipe da Divisão de Fiscalização de Contratação Pública, Parcerias, Convênios do Estado e dos Municípios apontou irregularidades em relação ao processo licitatório, aptas a adoção de medidas urgentes, consubstanciadas pela ausência de estudo técnico preliminar, do termo de referência e de justificativa da necessidade e dos

quantitativos licitados; ausência de planilha de custos para estimar o valor dos serviços a serem prestados; pesquisa de mercado insuficiente.

Confrontadas as questões ventiladas pela equipe técnica e os elementos que se encontra nestes autos, esta Relatoria entendeu que se mostravam presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, razão pela qual proferiu decisão liminar determinando a suspensão cautelar do processo licitatório, a correção das irregularidades apontadas, caso assim entendesse o gestor responsável, ou, a apresentação de justificativas e; a comprovação da adoção das medidas determinadas sob pena de aplicação de multa (peça 7, fs. 73-77).

Devidamente intimado, o gestor compareceu nos autos comprovando documentalmente a suspensão do processo licitatório, bem como, apresentando justificativas (peças 13-14, fs. 83-100).

Instado a emitir parecer, o Representante do Ministério Público de Contas apresentou entendimento no sentido de que as justificativas trazidas aos autos não sanaram as irregularidades apontadas, razão pela qual opinou ilegalidade e irregularidade do processo licitatório – Pregão Presencial n. 65/2020.

Pugnou ainda, pela aplicação de multa ao gestor responsável pela falta de correção das irregularidades apontadas e não cumprimento das providências no prazo de 5 (cinco) dias úteis contados da ciência da Decisão Liminar e, pela determinação ao responsável para que promova, em definitivo, as medidas corretivas ou proceda à anulação da licitação, com o devido encaminhamento ao Tribunal de Contas de cópia do ato de cumprimento e de sua publicação (peça 17, fs. 103-106).

**É o Relatório.**

## 2. RAZÕES DE MÉRITO

De acordo com os elementos trazidos aos autos, a equipe técnica desta Corte salientou que ao realizar o processo licitatório – Pregão Presencial n. 65/2020, o gestor responsável incorreu nas seguintes irregularidades:

a) Ausência de estudo técnico preliminar, do termo de referência e de justificativa da necessidade e dos quantitativos licitados;

b) Ausência de planilha de custos para estimar o valor dos serviços a serem prestados;

c) Pesquisa de mercado insuficiente.

Intimado acerca de tais questões o responsável apresentou, em resumo, as seguintes justificativas:

a) Que de acordo com a lei n. 8.666/93, o estudo técnico preliminar somente é exigível para instruir licitações de obras e serviços a ela relacionados, ou complexos de obras e serviços relacionados; que o Estudo Técnico Preliminar não se constitui como exigência para licitações que não sejam da área de engenharia, em que o Projeto Básico é dispensado; que a equipe técnica deixou de observar que o objeto não é complexo, pois se trata de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, visando a prestação de serviços de locação de máquinas, caminhões, rolos compactadores e trator. Portanto, o Estudo Técnico Preliminar não constitui peça obrigatória prevista na Res. 88 do E. TCE/MS, não sendo exigível para o certame em questão;

b) Que tanto a lei n. 8.666/93 (art. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II) quanto a lei nº 10.520/02 (art. 3º, inc. III) exigem a elaboração do orçamento estimado para a identificação precisa dos valores praticados no mercado, contudo, nenhum desses diplomas legais determina como deve ser realizada essa estimativa. Assim, são feitos 3 (três) orçamentos solicitados a fornecedores que atuam no ramo da contratação, ato esse que é decorrente da praxe administrativa e da orientação consolidada por alguns órgãos de controle;

Que o manual de Remessa de Documentos do TCE/MS prevê a indicação do objeto e do valor estimado, "acompanhado da pesquisa de mercado, contemplando no mínimo três cotações, salvo limitação de mercado devidamente justificada". Portanto, da análise dos autos, constata-se que houve ampla pesquisa de mercado para apuração do valor de referência;

c) Que o objeto se trata simples locação de caminhões, máquinas, rolos compactadores e trator, visando atender com celeridade as demandas decorrentes de atendimentos temporários para a Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos do Município de Ivinhema-MS, conforme especificações constantes do Edital e seus anexos;

Que há no edital (item 15), informações se a futura contratação envolverá também o fornecimento de combustível, mão-de-obra (motoristas), fornecimento de EPI´s, custos de seguro dos veículos, o que demandaria a elaboração de planilha contemplando todos os custos para a formação do valor da licitação/contratação.

Passamos então à apreciação das questões acima descritas.

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, se encontra sedimentado nesta Corte o entendimento que se trata de medida que deve ser adotada em

todas as contratações precedidas de processo licitatório.

Isso porque, é por meio de tal medida que o órgão licitante traz a lume a real necessidade e os requisitos necessários para a contratação; demonstra a estimativa das quantidades pretendidas, por meio de memórias de cálculo e demais documentos que lhe dão suporte; apresenta o levantamento de mercado e a justificativa da escolha do tipo de solução a contratar; apresenta a estimativa de preços referenciais; traz a descrição da solução como um todo e, demais dados que possam fundamentem o estudo técnico preliminar.

E a partir do referido estudo é que se elabora o Termo de Referência, documento este no qual será descrito a forma como se dará a entrega do produto ou a prestação dos serviços contratados.

Aliás, a necessidade da realização de Estudo Técnico Preliminar para a aquisição de bens e serviços de naturezas diversas tem sido objeto de apontamento em decisões do Egrégio TCU, a exemplo do excerto do julgado que segue e cuja respectiva licitação foi realizada para a aquisição de maquinário:

> "9.4. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional que, no futuro:
>
> 9.4.1. realize estudos prévios, devidamente formalizados em documentos, que comprovem a real necessidade das especificações definidas para equipamentos que serão adquiridos;
>
> 9.4.2. efetue prospecção de mercado que aponte a existência de um número razoável de fornecedores aptos a atender todas as especificações técnicas do edital e entregar o equipamento especificado no prazo estipulado naquele documento, apensando aos autos do processo de contratação os resultados desse trabalho." (Acórdão 2676/2019. TCU. Primeira Câmara. Representação. Rel. Min. Benjamin Zymler)".

Assim, se mostra desprovida de guarida a alegação do gestor no sentido de que o Estudo Técnico Preliminar é necessário apenas em casos de licitações que envolvam obras e serviços de engenharia e, cuja necessidade de realização se encontra prevista na Lei de Licitações (n. 8666/1993), que é aplicada subsidiariamente em casos de licitação na modalidade Pregão, razão pela qual deveria compor o acervo documental encaminhado a esta Corte.

Outra questão a ser salientada, refere-se ao fato de não ter sido apresentado o respectivo Termo de Referência atinente à licitação, o que também impossibilita a verificação dos aspectos relativos ao planejamento realizado para o desenvolvimento do certame, bem como, acerca da futura contratação pretendida, mormente no que tange à delimitação do quantitativo estimado de máquinas a serem locadas, à finalidade nas quais serão empregados os bens a serem locados (máquinas, caminhões, rolos compactadores, trator) e à maneira como os serviços deverão ser prestados, o que poderá implicar em dificuldades ao município quanto à fiscalização do fiel cumprimento das obrigações, por parte da empresa contratada.

Portanto, as questões acima descritas evidenciam que as justificativas apresentadas pelo gestor não são suficientes a desconstituir as irregularidades apontadas, consubstanciadas na ausência do Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência tratando do processo licitatório.

Em relação à ausência de planilha de custos para estimar o valor dos serviços a ser prestado, a despeito das justificativas do gestor, tal irregularidade ainda se mostra presente.

Observa-se do edital do certame (item 15) que, além da locação de máquinas o objeto da licitação prevê o fornecimento de mão-de-obra (motoristas).

E a despeito do que afirmou o responsável em sua resposta ao Termo de Intimação, denota-se que não existem dados informando os custos acerca do combustível a ser utilizado, à mão-de-obra dos motoristas, ao fornecimento de EPI´s, ao seguro dos veículos e outros, que deveriam estar contidos em planilha e de forma individualizada, o que implica na impossibilidade de identificação/verificação dos custos envolvidos levados a efeito na composição dos valores finais estimados na licitação, para a realização dos serviços licitados.

Assim, se apresenta carente de maiores dados a estimativa do valor dos serviços a serem prestados, o que pode implicar no incorreto emprego/desperdício de recursos públicos, evidenciando a infringência ao disposto no art. 3º, III, da lei n. 10520/2002, cuja redação prevê que dos autos do processo licitatório *...constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo* ***e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoia-***

***dos**, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados*. (destaque nosso)

Em relação à pesquisa de mercado, no caso em tela foi realizada cotação junto a 3 (três) empresas do mesmo ramo comercial situadas no município, o que demonstra os valores praticados no mercado local e que, não evidenciaram grande variação de preços entre si.

No entanto, é conveniente que o gestor busque a realização de cotação de preços mais ampla, em atenção à disposição contida no art. 15, V e § 1º, da Lei de Licitações[1], possibilitando a necessária comprovação de que a cotação de preços espelha não só os valores do mercado local, mas, também corresponde aos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Desta forma e em razão de todo o acima descrito, a ausência de realização de Estudo Técnico Preliminar e da elaboração do respectivo Termo de Referência referentes à licitação evidenciam a irregularidade do processo licitatório – Pregão Presencial n. 65/2020 por infringência, respectivamente, ao art. 6º, IX, da lei n. 8666/1993 (aplicável subsidiariamente às licitações na modalidade Pregão) e ao art. 3º, III, da lei n. 10520/2002.

Por fim, a despeito da manifestação do Representante do MPC, entendo não ser o caso de imposição de multa ao gestor responsável, uma vez que nos itens "b" e "d" da Decisão Liminar DLM - G.RC - 70/2020 (peça 7) foi determinado, respectivamente, que o responsável promovesse as correções das irregularidades, ou, a apresentação de justificativas mediante a comprovação das providências adotadas no prazo de 5 (cinco) dias úteis contados da ciência da Decisão, medidas estas que foram devidamente efetivadas pelo responsável, conforme se denota das datas referentes ao Termo de Ciência da Decisão e do protocolo da respectiva resposta nesta Corte (peças 11-12).

## 3. RAZÕES DE DECIDIR

Pelas razões e fundamentos expostos, acolho em parte o Parecer do

---

[1] *Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Vigência)*
*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.*

representante do Ministério Público e com suporte no art. 155, I e II, da Resolução TCE/MS n. 98/2018, **DECIDO:**

a) Pela irregularidade do processo licitatório – Pregão Presencial n. 65/2020, realizado pelo Município de Ivinhema – MS objetivando o registro de preços para a prestação de serviços de locação de máquinas, caminhões, rolos compactadores;

b) Determinar ao Prefeito Municipal de Ivinhema – MS, *Éder Uilson França*, que promova, em definitivo, as medidas corretivas necessárias em relação ao edital do processo licitatório – Pregão Presencial n. 65/2020, ou, proceda à anulação da licitação, com o devido encaminhamento ao Tribunal de Contas de cópia do ato de cumprimento e de sua publicação, no prazo de cinco dias, a contar da ciência da decisão;

É a decisão.

Publique-se. Intime-se. Cumpra-se.

*Encaminhe-se à Gerência de Controle Institucional para publicação e demais providências, nos termos previstos no art. 70, § 2º, da Resolução TCE/MS n. 98/2018.*

Campo Grande/MS, 19 de outubro de 2020.

*(Assinado digitalmente)*
Ronaldo Chadid
Conselheiro Relator

MLS