



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	10.134-6/2015
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUÍNA
RESPONSÁVEIS	HERMES LOURENÇO BERGAMIM – ex-Prefeito Municipal ANTÔNIO FRANCISCO DO NASCIMENTO – Pregoeiro
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

II.	RAZÕES DO VOTO	2
2.	DAS IRREGULARIDADES CARACTERIZADAS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA	3
2.1	IRREGULARIDADE Nº 01	3
2.2	ANÁLISE DO RELATOR	3
3.1	IRREGULARIDADE Nº 02	12
3.1.1	ANÁLISE DO RELATOR	12
III.	CONCLUSÃO	19
IV.	DISPOSITIVO DO VOTO	19





PROCESSO Nº	10.134-6/2015
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUÍNA
RESPONSÁVEIS	HERMES LOURENÇO BERGAMIM – ex-Prefeito Municipal ANTÔNIO FRANCISCO DO NASCIMENTO – Pregoeiro
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. RAZÕES DO VOTO

50. Analisando os autos, observo que a presente Representação foi proposta com base no artigo 224, inciso I, “c”, da Resolução Normativa nº 14/2007 – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, e formalizada nos termos do parágrafo único do citado artigo, bem como cumpre os requisitos dos incisos previstos no artigo 219 do mesmo regramento:

“Art. 224. As representações podem ser:

I. De natureza externa, quando propostas ao Relator:

(...)

c) Por qualquer licitante, contratado ou pessoa jurídica, contra irregularidades na aplicação da Lei 8.666/1993, ou qualquer pessoa legitimada por lei.

Parágrafo único. A representação de natureza externa deverá ser formalizada mediante protocolo do Tribunal e encaminhada para juízo de admissibilidade do Relator e posteriormente, se for o caso, à Secretaria de Controle Externo competente para apuração dos fatos.

Art. 219. As denúncias e representações deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos:

I. redação em linguagem clara e compreensível;

II. matéria de competência do Tribunal;

III. identificação do objeto denunciado ou representado;

IV. descrição dos fatos irregulares;

V. indicação, quando possível, dos nomes dos prováveis responsáveis;

VI. indicação, quando possível, do ano ou data em que os fatos ocorreram;

VII. indícios de que os fatos denunciados ou representados constituam irregularidade.”





51. Assim, tendo em vista o cumprimento dos pressupostos de admissibilidade, ratifico o juízo positivo de admissibilidade e o conhecimento da presente Representação de Natureza Externa, com fulcro no artigo 89, inciso IV, do Regimento Interno do TCE/MT.

52. Considerando as pontuações apresentadas no Relatório Técnico da Secretaria de Controle Externo, passo à análise das irregularidades consideradas caracterizadas.

2. DAS IRREGULARIDADES CARACTERIZADAS PELA UNIDADE INSTRUTÓRIA

2.1. Irregularidade nº 01

IRREGULARIDADE
GB 13. Licitação. Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei nº 8.666/1993).
O processo de licitação Pregão Eletrônico nº 02/2014 se efetivou sem pesquisa de mercado para determinação do valor de referência/estimado.
Responsáveis: SR. HERMES LOURENCO BERGAMIM – Prefeito Municipal – Período: 01/01/2014 a 31/12/2014 SR. ANTONIO FRANCISCO DO NASCIMENTO – Pregoeiro – Período: 03/02/2014 a 31/12/2014

2.2. Análise do Relator

53. A presente Representação de Natureza Externa versa sobre o Pregão Eletrônico nº 02/2014, que teve por objeto a aquisição de medicamentos e materiais hospitalares para o Município de Juína.

54. Após a análise referente ao Pregão nº 02/2014, a equipe técnica constatou a ocorrência de duas irregularidades, pois foi possível concluir que os valores de referência da maior parte dos medicamentos do referido Pregão se encontravam com sobrepreço; ou seja, injustificadamente superiores aos valores de mercado.





55. Outro aspecto verificado é que não foi apresentado nenhum orçamento para a determinação do valor de referência, ou preço estimado, no processo licitatório.

56. Como é cediço, a pesquisa de preço constitui importante instrumento no procedimento licitatório. Isso porque, a ausência de ampla pesquisa de mercado e de rotinas internas sobre a maneira de desenvolver as pesquisas de preços geram o risco de oferta de preços exorbitantes, tais como sobrepreços ou preços inexequíveis.

57. Desta forma, para que a Administração defina se a proposta é vantajosa, deve realizar, antecipadamente, pesquisa de preço no mercado. Para tanto, há inúmeros dispositivos legais que estabelecem a exigência de orçamento prévio, sem o qual a licitação pode ser anulada, senão vejamos:

“Lei nº 10.520/2001

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,**” (destaquei)*

“Lei nº 8666/1993

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

...

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.” (destaquei)

58. Como se pode perceber, a pesquisa de preço fundamenta o julgamento da licitação e define o preço de referência. Acentuo, ainda, que o preço de referência resulta na economicidade da contratação.

59. Assim, uma pesquisa de preço mal elaborada pode representar prejuízo ao erário.





60. Nessa linha, é importante esclarecer que a lei determina que as contratações públicas deverão se balizar por meio de preços de mercado, praticados no âmbito das entidades da Administração Pública, o que implica dizer que a utilização de Registro de Preço de outras Administração Públicas está condicionada ao preço do mercado.

61. Por isso, a Lei de Licitações – Lei nº 8.666/1993 trata, com bastante cautela, da necessidade de uma correta e detalhada pesquisa de preços, permitindo a abertura da licitação somente quando houver orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; dispondo que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é parte obrigatória e integrante do Edital; que as compras deverão se balizar pelos preços praticados no mercado e o registro de preços obrigatoriamente deverá ser precedido de ampla pesquisa. Alerta, ainda, que na sessão de abertura das propostas deverá ser verificada a conformidade de cada uma, com os preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial e pelos vários sistemas de registro de preços existentes, não admitindo, em hipótese alguma, a apresentação de preços global ou unitário, incompatíveis com os praticados pelo mercado.

62. Como se observa, a legislação regente é assertiva acerca da relevância e necessidade de minuciosa pesquisa de preços, a qual deve ser realizada com seriedade e precaução, sob pena de ser imputado aos responsáveis pelas compras o ônus de ressarcimento ao erário e a punição pela conduta, quando verificada a ausência de pesquisa e/ou constatada a ocorrência de sobrepreço.

63. A título de exemplo, vejamos os precedentes dos Tribunais de Contas Estaduais pátrios acerca da necessidade da realização da pesquisa de preços:

“EDITAL DE LICITAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO. EXAME DE IRREGULARIDADES. INSUFICIÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. VISITA TÉCNICA. PRAZO EXÍGUO. ENTREGA PESSOAL





DE DOCUMENTOS. NÃO CONFIGURADA. IRREGULARIDADES. RECOMENDAÇÕES. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Na modalidade pregão, o orçamento deve integrar os autos do procedimento licitatório. **2. A pesquisa de preços realizada pela Administração objetiva obter estimativa dos preços praticados no mercado, bem como viabilizar a fixação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, sendo, portanto, indispensável nas licitações. 3. A decisão administrativa referente à participação ou à vedação de consórcio de empresas nos procedimentos licitatórios deve, necessariamente, ser motivada, mediante demonstração de que a Administração observou as condições do mercado, com vistas a assegurar o caráter competitivo do certame.** (TCE/MG, Relator Cons. Gilberto Diniz, Proc. Nº 885846)” (destaquei)

“DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. AQUISIÇÃO DE PNEUS. EXIGÊNCIA DE PNEUS DE FABRICAÇÃO NACIONAL. IRREGULARIDADE. LICITAÇÃO FRACASSADA. NOVO PREGÃO. FALTA DE PESQUISA DE MERCADO. PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA.

[...] **2. É ilegal a não realização de pesquisa de mercado na fase interna da licitação, modalidade pregão, nos termos ao disposto no art. 2º, inciso, III da Lei nº 10.520/2002.** (TCE/MG, Relator Cons. Hamilton Coelho, Denúncia nº 851893)” (destaquei)

“PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. TOMADA DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. AUSÊNCIA DA PESQUISA DE MERCADO. FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTAMINAÇÃO LÓGICO CRONOLÓGICA. IRREGULARIDADE. MULTA.

O procedimento licitatório é irregular diante do não encaminhamento de documento indispensável à análise, a pesquisa de mercado, configurando infringência a Lei Federal de Licitações, impondo aplicação de multa regimental ao jurisdicionado. (TCE/MS, Relator Iran Coelho das Neves, Proc. Nº 39502016)” (destaquei)

64. No caso em voga, os responsáveis apontados pelo cometimento da irregularidade alegaram que, nas fls. 31 a 40 do processo licitatório, consta a média de preços apurada; todavia, não constam os nomes das empresas, pois a estimativa utilizada foi a tabela de preços da ANVISA.





65. Compulsandos os autos, verifica-se que os responsáveis não trouxeram quaisquer provas que pudessem refutar o apontamento da SECEX, no que tange à irregularidade **“GB 13. Licitação. Grave.** Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei nº 8.666/1993).”

66. Os Srs. Hermes Lourenço Bergamim e Antônio Francisco do Nascimento apenas se limitaram a alegar, em suas razões de defesa¹, que utilizaram a tabela de preços da ANVISA e relataram a dificuldade em realizar a cotação de preços, sem, contudo, fazer prova do alegado.

67. A propósito, vejamos a observação do Ministério Público de Contas²:

“[...] Atualmente, não é difícil proceder a realização de pesquisas de preço junto ao mercado. Ademais, o argumento da defesa, consistente no fato de que os preços teriam sido embasados em tabela da ANVISA (órgão oficial), não deve prosperar, pois, não fez prova do alegado. [...]”

68. Destarte, a ausência de realização de pesquisa de preços no mercado configura falha grave e impõe a aplicação de multa aos responsáveis, ante a sua gravidade.

69. Como é sabido, a pesquisa de preço de referência deveria ser balizada pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme previsão do artigo 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993.

70. A exemplo, esta Corte de Contas já possui entendimento consolidado acerca da necessidade de obter os preços de referência:

“Acórdão nº 1547/2007 Plenário

1 Documento digital nº 92099/2015

2 Documento digital nº 158734/2015





*Proceda, quando da realização de licitação, a consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei no 8.666/1993, **consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório.***

“Acórdão nº 127/2007 Plenário

*Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o **mínimo de três propostas** e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado.”*

71. Por sua vez, a Resolução de Consulta nº 20/2016 estabelece os critérios acerca das aquisições públicas:

“Resolução de Consulta nº 20/2016 - Processo nº 131938/2016

*Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) **A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.** 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.”*

72. No caso do Pregão Eletrônico nº 02/2014, a unidade instrutória constatou que o procedimento licitatório não se baseou em orçamentos fornecidos por empresas locais, bem como não foi encontrada evidência da utilização de outras fontes de pesquisa, como, por exemplo, contratos de outros órgãos e entidades ou contratos anteriores do





próprio órgão, o que demonstra que a principal deficiência na estimativa de preços decorreu da falta de amplitude na cotação de preços, cujo procedimento contraria o disposto no art. 15, V e § 1º, da Lei nº 8.666/1993, bem como as decisões recentes do TCU sobre o tema.

73. Com efeito, o Tribunal de Contas da União vem reconhecendo que os orçamentos dos fornecedores não refletem, necessariamente, o preço de mercado. No Acórdão 3.452/2011-2C, o Órgão de Controle especificou as fontes de informação a serem consideradas: preços praticados no site de compras do Governo e Atas de Registros de Preços de outros órgãos “...para a obtenção de preços reais e melhores que aqueles fornecidos quando da pesquisa de mercado para aquisição de bens/produtos.”

74. Na mesma linha, Marçal Justen Filho³ (2002) afirma que órgãos públicos devem trocar informações para evitar preços conflitantes para produtos similares, permitindo detectar distorções, e, obviamente, tomando em conta situações homogêneas de especificações, condições de pagamento e outras.

75. Assim como o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso considera que a pesquisa de preços não deve se limitar a orçamentos de fornecedores. É o que se verifica na Resolução de Consulta nº 41/2010. Tratando de dispensa e inexigibilidade, o TCE-MT esclarece que existe a necessidade de justificação do preço contratado, com base em, no mínimo, 03 (três) fontes de preço:

“O balizamento deve ser efetuado pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda, por aqueles constantes do sistema de registro de preços. (TCE-MT. Resolução de Consulta nº 41/2010)”

76. Além disso, o TCE-MT, na cartilha “Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais”, identifica como grave o sobrepreço, entendido como processo licitatório ou contratação com preços comprovadamente superiores aos de

3JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 9ª ed., 2002





mercado, em afronta ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal e ao art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993.

77. É cediço que a aquisição do objeto da contratação (obras, serviços ou compras) por preços elevados ou superfaturados, que não condizem com os praticados no mercado, decorre justamente da ausência de pesquisa de preços por parte do setor competente do órgão promotor da licitação ou da contratação direta. Também, da incapacidade da pesquisa de preços para determinar o custo real do objeto a ser contratado.

78. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 769/2013 – Plenário, estabeleceu que a ausência da pesquisa de preço e da estimativa da demanda pode implicar a 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.

79. Portanto, os argumentos utilizados pelos responsáveis são muito frágeis, de modo que não podem ser acolhidos, haja vista que a correta cotação de preços é elemento essencial para a realização de procedimento licitatório que tem por intuito a aquisição de medicamentos.

80. Desta feita, ficou caracterizada a irregularidade na instrumentalização da cotação de preços, pois o processo licitatório deveria, na fase interna da licitação, ser instruído com a apresentação de pesquisa de preços; ou com, no mínimo, 03 (três) propostas válidas para justificar a compatibilidade com o preço de mercado, na forma de entendimento consolidado deste Tribunal de Contas.

81. O **nexo de causalidade** entre a ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios, conforme a descrição supratranscrita, subsume-se à conduta dos Srs. Hermes Lourenço Bergamim, Prefeito Municipal, e Antônio Francisco do





Nascimento, Pregoeiro, que não determinaram a correta aferição do preço de mercado na fase interna da licitação - que visava a aquisição de medicamentos e materiais hospitalares.

82. A irregularidade caracterizada perpassa por diversas condutas, omissivas e comissivas, como a ausência de observância dos preços do SINAPI ou do cumprimento dos requisitos contidos na Resolução de Consulta nº 041/2010/TCE-MT para aferição do preço médio de mercado⁴, fatores ensejadores da aplicação da sanção de multa.

83. À vista dessa constatação, corroboro com a sugestão da SECEX e com o parecer do Ministério Público de Contas no sentido de acolher a proposta de caracterização da irregularidade supratranscrita, com a consequente aplicação de multa ao Sr. Antônio Francisco do Nascimento.

84. Por outro lado, no que concerne à responsabilização do Sr. Hermes Lourenço Bergamim, ex-Prefeito Municipal, deve ser reconhecida a extinção de sua punibilidade, em razão de seu falecimento em 14/11/2018.

85. Segundo prescreve o princípio da intranscendência⁵, não poderão ser impostas sanções e restrições que superem a dimensão pessoal de quem cometeu o fato e que atinjam pessoas que não tenham sido as causadoras do ato ilícito. Assim, com a morte, extingue-se a punibilidade do agente, já que este não poderá mais ser punido.

86. O referido princípio se encontra consagrado no âmbito da jurisprudência do STF e decorre, em última análise, da previsão do art. 5º, XLV da CF, que dispõe:

“[...] nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o

4 RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ. CONSULTA. LICITAÇÃO. BALIZAMENTO DE PREÇOS. COMPRA DIRETA. POSSIBILIDADE. 1 – Nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação deve-se justificar o preço, nos termos do art. 26 da lei nº 8.666/1993. nos processos de dispensa de licitação que seguirem as diretrizes do art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993, e demais incisos quando couber, devem apresentar pesquisa de preços com no mínimo 03 (três) propostas válidas para justificar a compatibilidade do preço oferecido pelo fornecedor com o vigente no mercado. 2- O balizamento deve ser efetuado pelos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda por aqueles constantes do sistema de registro de preços.

5 <https://emporiiododireito.com.br/leitura/sumula-615-stj-principio-da-intranscendencia-subjetiva-das-sancoes>





dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido. [...]”

87. A propósito, é o precedente do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 43/2019 – Plenário:

“[...] Por fim, diante do que restou apurado nos autos, mostram-se presentes as condições para a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 aos responsáveis, a teor do disposto no art. 19, caput, do mencionado diploma legal, à exceção de José Carlos Dorsa Vieira Pontes, o qual deve ter reconhecida a extinção de sua punibilidade, devido ao seu falecimento, nos termos do que estabelece o art. 5º, inc. XLV, da CF/1988. [...]”
(destaquei)

88. Em razão da caracterização da irregularidade, atribuo a multa no valor equivalente a 10 (dez) UPFs/MT, **ao Sr. Antônio Francisco do Nascimento**, Pregoeiro, em relação à irregularidade **GB 13. Licitação. Grave.**, supratranscrita e **reconheço a extinção da punibilidade em relação ao Sr. Hermes Lourenço Bergamim, ex-Prefeito Municipal, em virtude do seu falecimento.**

3.1 Irregularidade nº 02

IRREGULARIDADE
GB 06. Licitação. Grave. Realização de processo licitatório com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).
Verificou-se que os valores de referência constantes no processo de licitação Pregão Eletrônico nº 02/2014 estão com sobrepreço.
Responsável: SR. ANTÔNIO FRANCISCO DO NASCIMENTO – Pregoeiro – Período: 03/02/2014 a 31/12/2014

3.1.1 Análise do Relator

89. No que tange ao referido apontamento, a SECEX realizou uma pesquisa





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

com a elaboração de tabela comparativa de 44 (quarenta e quatro) medicamentos, chegando à conclusão de que a maior parte dos medicamentos se encontrava com sobrepreço, com valores injustificadamente superiores aos valores de mercado:





Tabela. Comparação entre o valor máximo de referência constante no processo e o valor registrado em ata de registro de preços.

Item	Descricao do produto	Und	(A) Valor de Referência – P. Eletrônico 02/2014 – Juína	(B) Valor Registrado nas ARP – Juína	(C) Nº da ARP	(D) Aumento Percentual B → A
1	ACICLOVIR 200MG CPR	Und	R\$ 0,20	R\$ 0,12	085/2014	66,67%
2	AMITRIPTILINA 25MG CPR	Und	R\$ 0,34	R\$ 0,05	085/2014	580,00%
3	AMOXICILINA 500MG CPS	Und	R\$ 0,16	R\$ 0,11	085/2014	45,45%
4	AZITROMICINA 500 MG CPR (GEN)	Und	R\$ 0,82	R\$ 0,33	094/2014	148,48%
5	CAPTOPRIL 25MG COMP.	Und	R\$ 0,05	R\$ 0,02	085/2014	150,00%
6	CARBAMAZEPINA 200MG CPR	Und	R\$ 0,29	R\$ 0,09	085/2014	222,22%
7	CARBAMAZEPINA 400MG CPR	Und	R\$ 0,45	R\$ 0,13	094/2014	246,15%
8	CEFALEXINA 500MG CPR	Und	R\$ 0,55	–	–	–
9	CEFALOTINA SODICA 1 G F/A	Und	R\$ 4,60	–	–	–
10	CIPROFLOXACINO 500MG CPR	Und	R\$ 0,27	R\$ 0,13	094/2014	107,69%
11	CLOMIPRAMINA 25MG CPR	Und	R\$ 0,74	R\$ 0,51	096/2014	45,10%
12	CLORPROMAZINA 100MG CPR	Und	R\$ 0,14	–	–	–
13	COMPLEXO B AMP 2ML	Und	R\$ 1,24	R\$ 0,67	088/2014	85,07%
14	DICLOFENACO SODICO 50MG CPR	Und	R\$ 0,03	R\$ 0,02	085/2014	50,00%
15	DIPIRONA 500MG COMP.	Und	R\$ 0,22	R\$ 0,06	085/2014	266,67%
16	ENALAPRIL 20MG COMP.	Und	R\$ 0,17	R\$ 0,06	085/2014	183,33%
17	EQUIPO MACRO INJ LAT FLEXÍVEL	Und	R\$ 3,70	R\$ 0,95	096/2014	289,47%
18	ERITROMICINA 500MG CPS	Und	R\$ 1,03	R\$ 0,40	094/2014	157,50%
19	FENOBARBITAL 100MG CPR	Und	R\$ 0,11	R\$ 0,08	094/2014	37,50%
20	FLUOXETINA 20 MG CPS	Und	R\$ 0,20	R\$ 0,05	085/2014	300,00%
21	FUROSEMIDA 40MG CPR	Und	R\$ 0,15	R\$ 0,03	082/2014	400,00%
22	HIDROCLOROTIAZIDA 25 MG CPS	Und	R\$ 0,07	R\$ 0,02	085/2014	250,00%
23	HIDROCORTISONA 500 MG F/A S/ DIL	Und	R\$ 8,05	R\$ 5,90	089/2014	36,44%
24	IBUPROFENO 600MG COMP.	Und	R\$ 0,16	R\$ 0,07	085/2014	128,57%
25	ITRACONAZOL 100MG CPS	Und	R\$ 2,34	R\$ 0,46	089/2014	408,70%
26	LOSARTANA POTASSICA 50MG CPS	Und	R\$ 0,65	R\$ 0,06	085/2014	983,33%
27	LUVA P/ PROCEDIMENTO TAM G	Und	R\$ 0,13	R\$ 0,11	090/2014	18,18%
28	LUVA P/ PROCEDIMENTO TAM M	Und	R\$ 0,13	R\$ 0,11	090/2014	18,18%
29	LUVA P/ PROCEDIMENTO TAM P	Und	R\$ 0,13	R\$ 0,11	096/2014	18,18%
30	METFORMINA 850MG CPR	Und	R\$ 0,44	R\$ 0,08	088/2014	450,00%
31	METOCLOPRAMIDA 10MG AMP 2ML	Und	R\$ 0,88	R\$ 0,25	088/2014	252,00%
32	METRONIDAZOL 4 SUSP 100ML 40MG/ML	Und	R\$ 3,22	R\$ 1,95	085/2014	65,13%
33	NIMESULIDA GOTAS 50MG/15ML	Und	R\$ 1,53	R\$ 0,84	085/2014	82,14%





Item	Descricao do produto	Und	(A) Valor de Referência – P. Eletrônico 02/2014 – Juína	(B) Valor Registrado nas ARP – Juína	(C) Nº da ARP	(D) Aumento Percentual B → A
34	NISTATINA CREME VAG 60GR C/1 APLIC	Und	R\$ 2,51	R\$ 2,51	090/2014	0,00%
35	PARACETAMOL 500MG CPR	Und	R\$ 0,12	R\$ 0,04	085/2014	200,00%
36	PARACETAMOL 750MG CPR	Und	R\$ 0,16	R\$ 0,05	085/2014	220,00%
37	PENICILINA 1200 S/DIL	Und	R\$ 1,14	R\$ 0,90	082/2014	26,67%
38	PENICILINA 400 S/DIL	Und	R\$ 1,18	–	–	-
39	PROPRANOLOL 40MG COMP	Und	R\$ 0,03	R\$ 0,02	085/2014	50,00%
40	RISPERIDONA 2MG COMP.	Und	R\$ 0,59	R\$ 0,24	094/2014	145,83%
41	SERINGA 10ML C/AG	Und	R\$ 0,99	–	–	-
42	SERINGA DESC 01ML C/AG 13X3,8	Und	R\$ 0,99	–	–	-
43	SINVESTATINA 20MG CPR	Und	R\$ 0,12	R\$ 0,06	082/2014	100,00%
44	SINVESTATINA 40MG CPR	Und	R\$ 0,32	R\$ 0,11	085/2014	190,91%

Fonte: fls. 01/10 do Anexo do Relatório Técnico de Defesa_101346_2015_01 (valor de referência usado na licitação) e fls. 159/291 do Anexo do Relatório Técnico_101346_2015_01 (Atas de Registro de Preços).

90. Desta forma, a SECEX concluiu que o valor de referência utilizado pela Prefeitura de Juína, no Pregão Eletrônico nº 002/2014, estava com sobrepreço, com preços bem acima dos valores praticados no mercado, não tendo refletido a realidade do mercado.

91. Nas alegações de defesa, o Sr. Antônio Francisco do Nascimento, Pregoeiro, alegou que o gestor pode optar pela pesquisa de preços de mercado ou por tabela fixada por órgão competente, e, no caso, sustentou que foram utilizadas as tabelas da ANVISA e o comparativo de atas vigentes do Município.

92. Asseverou, também, que os municípios de Mato Grosso têm enorme dificuldade em cotar preços de medicamentos e materiais hospitalares, bem como que, nas fls. 31 a 40 do processo licitatório, se encontra o balizamento de preços.

93. Acrescentou, ainda, que não tiveram acesso à tabela apurada pela CGU, a qual foi utilizada como parâmetro pela equipe técnica.





94. Com relação às alegações de defesa, torna-se insustentável o seu acolhimento, uma vez que o mesmo auditor verificou que os municípios de Sinop, Peixoto de Azevedo e Dom Aquino, nos exercícios de 2013 e 2014, apresentaram efetivamente as cotações de preços nos procedimentos licitatórios da mesma natureza; ou seja, para aquisição de medicamentos e insumos hospitalares.

95. A SECEX também constatou que a Prefeitura Municipal de Juína vem cometendo essa falha de forma reiterada, tendo sido verificado que, no Relatório das Contas Anuais de Gestão, Processo nº 19798/2014, a maior parte dos processos licitatórios analisados se encontravam desprovidos de preços para a apuração do valor de mercado do objeto a ser contratado.

96. No que tange à alegação de que foi utilizada a tabela de preços da ANVISA, não há nenhum elemento que corrobore essa assertiva. Como já foi verificado anteriormente, não há qualquer prova acerca da sua utilização.

97. Por outro lado, no que concerne à impossibilidade de utilização da tabela da CGU⁶ como parâmetro para apurar os valores de referência da licitação, a justificativa não merece prosperar. Isso porque a Prefeitura Municipal de Juína poderia ter realizado a cotação de preços com quaisquer empresas do ramo, o que não ocorreu no caso em tela.

98. Ademais, como elucidado pela SECEX:

“[...] No tocante a alegação da defesa de que o trabalho do auditor deste Tribunal de Contas, Guilherme de Almeida, não poderia ter sido usado como parâmetro, uma vez que o trabalho do auditor Guilherme teria utilizado como referência o preço final apurado em licitações, sendo que o valor de referência do Pregão nº 002/2014 deveria ser comparado com o valor estimado dessas licitações, também entendemos que o alegado não deve prosperar.

No Anexo II do Relatório Técnico Preliminar, esta equipe de auditoria consignou parte do trabalho do auditor Guilherme de Almeida, trabalho este que utilizamos como parâmetro. De fato, o trabalho do auditor Guilherme teve por base o preço final de licitações. Contudo, o

⁶ Estudo realizado pela Controladoria Regional da União no Estado de Mato Grosso, Ofício n. 23007/2014/GAB/CGU-Regional/MT.





auditor não utilizou esse preço final das licitações como valor máximo de referência. A média do preço final das licitações, o auditor jogou um acréscimo de 50% em cada item, conforme se verifica em parte de seu trabalho a seguir transcrito:

(...) esta equipe achou razoável adicionar um percentual de 50% às médias saneadas de preço de cada item para, após isso, chegar a um Preço Máximo de Referência. Portanto, ao valor de R\$ 0,91 encontrado para o item "Tioridazina 100 mg comprimido" foi acrescentado 50%, o que resultou em um PMR de R\$ 1,37, conforme tabela acima.

Ressalta-se que, apesar de, por prudência, a equipe ter definido esse percentual adicional de 50% para os preços médios de Colniza, verificou-se vários municípios que também possuem difícil acesso e distância grande da capital, no entanto não possuem preços tão acima do PMR, como São José do Xingú e Nova Monte Verde. Desta forma, resta evidente que os valores utilizados por esta equipe para parâmetro, não são puramente valores finais de processos licitatórios, haja vista esse acréscimo de 50% no valor final de cada item. [...]"

99. Desta feita, ficou configurado o sobrepreço no Pregão Eletrônico nº 002/2014, pois os valores estavam bem acima dos preços praticados no mercado.

100. A equipe técnica constatou que, dentre os 44 (quarenta e quatro) medicamentos/materiais hospitalares, 06 (seis) não foram sequer encontrados nas atas de registro de preços para se efetivar a comparação. Dos 38 (trinta e oito) medicamentos/materiais hospitalares em que foi possível fazer a comparação, em 23 (vinte e três) deles o valor de referência utilizado no processo de licitação foi superior a 100% (cem por cento) do valor registrado em alguma das atas de registro de preços, tendo item que alcançou a margem aproximada de 1000% (mil por cento); ou seja, em flagrante sobrepreço.

101. Com efeito, o Poder Público deve pautar suas aquisições na busca pela proposta mais vantajosa e nos princípios da economicidade, eficiência e da moralidade, evitando quaisquer prejuízos à sociedade. Portanto, a verificação de gastos com preços muito acima dos praticados no mercado caracteriza prejuízo, que deverá ensejar a responsabilização do agente.





102. Para Mileski¹, *“toda a ação administrativa deve pautar os seus atos pelo **princípio da economicidade**, cujos procedimentos deixam de se ater à discricionariedade administrativa, posto que vinculados a uma exigência constitucional, quanto a uma melhor aplicação dos recursos públicos”*.

103. Deveras, deve haver determinada coerência entre o custo do insumo e o seu preço de mercado.

104. Em linhas gerais, prevenir o sobrepreço implica aprimorar o planejamento administrativo e as técnicas para apurar o valor de mercado dos bens, serviços e obras que se pretende contratar.

105. O **nexo de causalidade** entre o apontamento de ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios, conforme a descrição supratranscrita, subsume-se à conduta do Sr. Antônio Francisco do Nascimento, Pregoeiro, que não realizou a pesquisa de preços de mercado para formar preços de referência, ficando sem parâmetros para julgar a licitação – para a aquisição de medicamentos e materiais hospitalares e o consequente registro de preços.

106. Com efeito, a não realização de pesquisa de preços expõe a Administração a realizar procedimento licitatório com preços de referência superiores aos efetivamente praticados no mercado e, consequentemente, realizar despesas com preços superfaturados.

107. À vista dessa constatação, corroboro e acolho a sugestão da SECEX e do parecer do Ministério Público de Contas no sentido de acolher a proposta de caracterização da irregularidade supratranscrita, com a consequente aplicação de multa ao Sr. Antônio Francisco do Nascimento.

108. Em razão da caracterização da irregularidade, atribuo a multa no valor

¹ 10 Controle da gestão pública, p. 251. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.





equivalente a 10 (dez) UPFs/MT ao **Sr. Antônio Francisco do Nascimento**, Pregoeiro, em relação à irregularidade **GB 06. Licitação. Grave** acima descrita.

109. Por fim, deixo de condenar os responsáveis ao ressarcimento ao erário ante a inexistência de prejuízo, conforme atestado pela Secex e corroborado pelo Ministério Público de Contas.

III. CONCLUSÃO

110. Diante de toda a fundamentação apresentada, conheço da presente Representação de Natureza Externa e decido pela sua procedência, em razão das irregularidades na realização de Pregão Eletrônico sem a pesquisa de mercado para a determinação do valor de referência/estimado, bem como pela realização de processo licitatório com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço, com a consequente imputação de multa ao responsável.

IV – DISPOSITIVO DO VOTO

111. Ante o exposto, e nos termos do artigo 227, §5º, da Resolução Normativa nº 14/2007/TCE-MT, **acolho** o Parecer nº 5.556/2015, da lavra do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar e **VOTO** para:

I) conhecer da presente Representação de Natureza Externa, formulada pela Câmara Municipal de Juína, em desfavor da Prefeitura Municipal de Juína;

II) no mérito, julgá-la procedente, em razão da caracterização das irregularidades encontradas no Relatório Técnico Preliminar, com as seguintes descrições: a) **GB 13. Licitação. Grave**. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993), e b) **GB 06. Licitação. Grave**. Realização de processo licitatório com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43,





IV, da Lei nº 8.666/1993);

III) aplicar multa no valor equivalente a 10 (dez) UPFs/MT, **ao Sr. Antônio Francisco do Nascimento**, Pregoeiro, em relação à irregularidade **GB 13. Licitação. Grave.**, com fundamento nos artigos 74 e 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007; no artigo 286, inciso II, da Resolução Normativa nº 14/2007; e no artigo 3º, inciso II, alínea 'a', da Resolução Normativa nº 17/2016;

IV) aplicar multa no valor equivalente a 10 (dez) UPFs/MT, **ao Sr. Antônio Francisco do Nascimento**, Pregoeiro, em relação à irregularidade **GB 06. Licitação. Grave**, com fundamento nos artigos 74 e 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007; no artigo 286, inciso II, da Resolução Normativa nº 14/2007; e no artigo 3º, inciso II, alínea 'a', da Resolução Normativa nº 17/2016; **e**

V) determinar à atual gestão, que se abstenha de realizar procedimentos licitatórios sem a prévia pesquisa de preços de mercado com, no mínimo, três fornecedores (Acórdão TCU nº 1.547/2007) ou consulta dos preços fixados por órgão oficial competente (art. 43, IV, da Lei n. 8.666, de 1993).

112. É como voto.

Cuiabá, 09 de setembro de 2019.

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017

