Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 1842/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/45/2018
PROTOCOLO	: 1877986
TIPO DE PROCESSO	: ATA DE REGISTRO DE PREÇO / ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE COSTA RICA
JURISDICIONADOS	: WALDELI DOS SANTOS ROSA ADRIANA MAURA MASET TOBAL PAULO RENATO ANDRIANI MANUELINA MARTINS DA SILVA ARANTES CABRAL RENATO BARBOSA DE MELO AUREA MARIA FREZARIN ROSA KEYLER SIMEY GARCIÀ BARBOSA AILTON MARTINS DE AMORIM
INTERESSADA	: FÁTIMO CANDIDO FERREIRA EIRELI – EPP
RELATOR	: CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO VISUAL – FORMALIZAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE QUANTITATIVO PARA ADESÃO – UTILIZAÇÃO DE LEI MUNICIPAL PENDENTE DE REGULAMENTAÇÃO – IRREGULARIDADE – MULTA.

Existindo a previsão quanto a necessidade de regulamentação da Lei Municipal que institui o sistema de registro de preços no município e não sendo referida lei regulamentada pelo chefe do executivo do município, os ordenadores de despesas locais não podem utilizar do sistema de registro de preços instituído por lei pendente de regulamentação.

Para que o órgão licitante estabeleça a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por ele formalizada, os quantitativos devem estar previstos no decreto regulamentar municipal e devem ser fixados previamente.

O procedimento licitatório e formalização da ata de registro de preços são irregulares em razão da discordância dos preceitos legais e princípios constitucionais que regem a Administração Pública, materializada pela ausência de fixação de quantitativo para adesão à ata de registro de preços, bem como utilização de lei municipal pendente de regulamentação.

A infração à norma legal enseja aplicação de multa aos jurisdicionados.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 16 de outubro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** do procedimento licitatório na modalidade de Pregão Presencial nº 74/2017 e da formalização da Ata de Registro de Preços nº 56/2017, firmada entre o Município de Costa

Rica, Fundo Municipal de Saúde de Costa Rica, Secretaria Municipal de Administração e Finanças, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Transportes, Urbanização e Obras Públicas, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Turismo, Meio Ambiente, Esporte e Cultura e Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento, como promitentes contratantes, e Fátimo Candido Ferreira Eireli – EPP, promitente vendedor, com aplicação de **multa** no valor de 80 (oitenta) UFERMS sob a responsabilidade solidária do Sr. Waldeli dos Santos Rosa, Sra. Adriana Maura Maset Tobal, Sr. Paulo Renato Andriani, Sra. Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral, Sr. Renato Barbosa de Melo, Sra. Aurea Maria Frezarin Rosa, Sr. Keyler Simey Garcià Barbosa e Sr. Ailton Martins de Amorim, por infração à norma legal representada pela ausência de fixação de quantitativo para adesão à ata de registro de preços, bem como utilização de lei municipal pendente de regulamentação, concedendo o prazo de 60 (sessenta) dias efetuem o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, façam a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial.

Campo Grande, 16 de outubro de 2018.

Conselheiro **Iran Coelho das Neves –** Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

O processo em epígrafe refere-se ao exame do procedimento licitatório desenvolvido na modalidade de **Pregão Presencial nº 74/2017** (fls. 87-137) e da formalização da **Ata de Registro de Preços n.º 56/2017** (fls. 178-198), entre as partes acima nominadas.

O objeto desta licitação compreende a prestação de serviços de comunicação visual para atender o Munícipio de Costa Rica e respectivas Secretarias, consoante item 1 do Edital – fls. 89.

A dotação orçamentária garantidora dos dispêndios está consignada na Cláusula Oitava da Ata de Registro de Preços nº 56/2017 (fls. 187).

O prazo de vigência estabelecido da Ata de Registro de Preços é de 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura, conforme consignado no Cláusula Terceira - (fls. 183).

Inicialmente, a 2ª Inspetoria de Controle Externo procedeu a intimação dos responsáveis, para se manifestarem nos autos em face da impropriedades constatadas diante da ausência de fixação de quantitativo para adesão à ata de registro de preços, descumprindo o dever legal regulamentar, conforme termos de intimação n.º 7643/2017, nº 7645/2017, nº 7754/2017, nº 7755/2017, nº 7756/2017, nº 7757/2017, nº 7758/2017, nº 7759/2017 (fls. 246-261).

O gestores, em resposta, acostaram documentos e justificativas às fls. 265-284, 288-307, 311-330, 334-353, 357-376, 380-399, 403-422, e 427-446.

Após análise dos documentos constantes dos autos e das justificativas para a irregularidade apresentada, a equipe técnica entende que os atos praticados nesta primeira fase são passíveis de irregularidade e ilegalidade, consoante Análise ANA-2ª ICE-14052/2018 (fls. 447-457).

Em sentido diverso, o douto Ministério Público de Contas exara o r. Parecer PAR-3ªPRC-9850/2018 (fls. 474-478), opinando pela legalidade e regularidade, com ressalva, do procedimento licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Observados os pressupostos processuais, dá-se prosseguimento nos termos do art. 112, II, “a”, do RITC/MS, passo a analisar o mérito, que recai sobre o exame

do procedimento licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços dele decorrente, conforme o previsto no art. 122, I, "a", do regramento supra.

Matéria trazida a apreciação do colegiado com fundamento no art. 10, IV, do RITC/MS, por apresentar discordância do parecer ministerial, pelas razões fundamentadas no presente voto.

O procedimento licitatório realizado na modalidade de *Pregão Presencial nº 74/2017* (fls. 87-137) tem respaldo na Lei Federal nº 10520/2002, Lei Federal nº 8666/93, Decreto Federal n.º 7892/13, Decreto Municipal nº 3.375/05 e demais condições constantes do edital.

O processo está instruído com a autorização para licitar, ato de nomeação do pregoeiro e equipe de apoio, edital e seus anexos aprovados pela assessoria jurídica, comprovante da publicação do edital resumido na imprensa oficial, documentos de habilitação das licitantes, ata de deliberações do pregão e dos atos de adjudicação e homologação do resultado.

A empresa *Fátimo Candido Ferreira Eireli – EPP, CNPJ/MF n.º 02.555.364/0001-63* foi a mais bem classificada e teve seus preços registrados na *Ata de Registro de Preços n.º 56/2017* (fls. 178-198), formalizada com fulcro na Lei Federal n.º 8.666/93, no Decreto Federal n.º 7892/13 e na Lei Municipal n.º 728/04.

Contudo, a 2ª ICE observou que a Cláusula 4.2 da minuta da ata de registro de preços (fls. 180) prevê a possiblidade de adesão por qualquer órgão ou entidade da Administração ou da Administração Pública Municipal que não tenha participado do certame.

Aponta ainda que a Lei Municipal n.º 728/04, que regulamenta o sistema de registro de preços no município, é silente no que se refere ao quantitativo permitido para adesão.

Diante disso, procedeu a intimação dos responsáveis INT- n.º 7643/2017, nº 7645/2017, nº 7754/2017, nº 7755/2017, nº 7756/2017, nº 7757/2017, nº 7758/2017, nº 7759/2017 (fls. 246-261) para se manifestarem nos autos em face das irregularidades apontada.

Em resposta, os ordenadores de despesas apresentaram os documentos às fls. 263-284, 286-307, 309-330, 332-353, 355-376, 378-399, 401-422, 424-446, juntando cópias dos atos de designação dos Secretários Municipais como ordenadores de despesa, bem como informando que não houve adesão à ata de registro de preços e que o Decreto Municipal nº 4.525/2018, que regulamenta a Lei Municipal nº 728/04 que institui o Sistema de Registro de Preços, foi publicado em 5 de abril de 2018.

Após análise dos documentos e justificativa apresentada, permanece o entendimento do corpo técnico pela irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório e da formalização da A.R.P., nos seguintes termos (fls. 456), *verbis*:

Diante do exposto, concluímos pela:

a) Irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório Pregão Presencial nº 74/2017 realizado pelo Município de Costa Rica (CNPJ nº 15.389.596/0001-30), nos termos do inciso III do art. 59, cc. o inciso IX do art. 42, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, cc. o inciso II do art. 122 do Regimento Interno, pelas impropriedades constatadas no item 4.2 da minuta da Ata de Registro de Preços, a falta de fixação de quantitativo para adesão à ata de registro de preço, bem como a não observância do dever legal de regulamentar a lei municipal que instituiu o sistema de registro de preços, ocorrida sob a responsabilidade do Sr. Waldeli dos Santos Rosa, portador do CPF nº 326.120.019-72, ordenador de despesas, cujo período de gestão se iniciou em 01/01/2013 até a presente data.

b) Irregularidade e ilegalidade da formalização da Ata de Registro de Preços nº 56/2017 assinada pelos promitentes contratantes: Município de Costa Rica (CNPJ nº 15.389.596/0001-30) e a empresa Fátimo Cândido Ferreira Eireli - Epp (CNPJ nº 02.555.364/0001-63), nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012, cc. o inciso II do art. 122 do Regimento Interno, em razão de que a formalização da ata, embora exata em todos os seus termos, se encontra amparada em procedimento licitatório ilegal e irregular, o que ocasiona a contaminação dos atos posteriores, nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 8.666/1993.

Divergindo do entendimento do corpo técnico, o douto Ministério Publico de Contas pugna pela regularidade e legalidade, com ressalva, do procedimento licitatório em apreço e respectiva formalização da Ata de Registro de Preços, mediante a seguinte dicção (fls. 219), *verbis*:

> Segundo o entendimento da 2ª ICE, como a Ata de Registro de Preços admitiu a possibilidade de adesões de órgão não participantes, na cláusula 4.2, mediante prévia consulta a Gerência de Suprimento e Patrimônio, sem fixar o quantitativo para a eventual adesão, fato que não foi tratada na Lei Municipal n. 728/2004 e somente foi regulamentada no Decreto Municipal nº 4.525/2018, o procedimento licitatório e, por conseguinte, a formalização da Ata de Registro de Preços estariam ilegais e irregulares.
>
> Em que pese o entendimento do corpo técnico, esta Procuradoria de Contas discorda do mesmo, haja vista que consta nos autos a informação, nas respostas às intimações (fls. 263-284, 286-307, 309-330, 332-353, 355-376, 378-399, 401-422, 424-446), que não houve adesão à ata de registro de preços.
>
> Ora, se não houve nenhuma adesão a essa Ata de Registro de Preços a indicada ilegalidade, qual seja, ausência de fixação do quantitativo para a adesão, não produziu nenhum efeito, muito menos trouxe qualquer prejuízo ou dano ao erário, de maneira que não pode ser considerada ilegal em atenção ao princípio da razoabilidade, mas no máximo regular com ressalva.
>
> Ademais, no caso concreto, o primeiro parágrafo da Ata de Registro de Preços informa que a licitação ora analisada será regida, subsidiariamente, pelo Decreto nº 7.892/2013. Ao estabelecer esse procedimento, qual seja, a aplicação subsidiária do Decreto 7.892/2013, o Município definiu por meio da Ata de

> Registro de Preços, que nos casos de inexistência de instituto processual ou lacuna ou antinomias na Lei Municipal n. 728/2004, aplica-se a regra prevista no Decreto n. 7.892/2013.
>
> Ou seja, como a Lei Municipal n. 728/2004 é silente sobre a necessidade de fixação de quantitativo para a adesão a Ata de Registro de Preços, por força da subsidiariedade do Decreto n. 7.892/2013, aplica-se o que ele dispuser para a lacuna, isto é, fica valendo o percentual fixado no art. 22, §§ 3º e 4º do Decreto n. 7892/2013 a título de quantitativo para a adesão a Ata.
>
> Nessa interpretação, que leva em conta o conceito de subsidiariedade, resta claro que a referida Ata de Registro de Preços NÃO POSSUI NENHUM VÍCIO, mesmo porque ao determinar a aplicação subsidiária já acolheu o percentual fixado a título de adesão constantes no art. 22, §§ 3º e 4º do Decreto n. 7892/2013.
>
> Ressalte-se, apenas por amor ao debate, que NÃO OCORREU NENHUMA ADESÃO A ESSA ATA.
>
> Em sendo assim, esta Procuradoria de Contas contraria o entendimento do corpo técnico da 2ª ICE para opinar, nos termos do art. 18, II da LC n. 160/12, no sentido de que essa Corte de Contas adote o seguinte julgamento:
>
> 1 – pela regularidade do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n. 74/2017 e da formalização da Ata de Registro de Preços n. 56/2017, nos termos do art. 59, I da LC n. 160/12 c/c art. 120, I, "a" da RN n. 076/13;
>
> 2 – pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, na forma regimental.

Ao analisar os autos, verifico que a irregularidade perpetrada pela ausência de previsão de quantitativo para adesão à Ata de Registro de Preços é passível de reprovação por parte desta Corte de Contas.

A Lei Municipal n.º 728/2004 institui o sistema de registro de preços no município e, de acordo com o art. 4º "será regulamentado por Decreto do Poder Executivo, atendidas as peculiaridades locais".

Contudo, referida lei não foi regulamentada pelo chefe do executivo do município de Costa Rica/MS, razão pela qual não poderiam os ordenadores de despesas locais utilizarem do sistema de registro de preços instituído por lei pendente de regulamentação.

De acordo com o professor Hely Lopes Meirelles, "as leis que trazem a recomendação de serem regulamentadas não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é *condidio juris* da atuação normativa da lei".[1]

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. pg. 133.

Esse é o entendimento prolatado no Acórdão n.º 1224/2017, proferido nos autos do Processo TC-1955/2016 em resposta à consulta formulada pelo município de Bataguassu/MS.

Ademais, a título de exemplo, o artigo 22, §§ 3º e 4º do Decreto Federal n.º 7892/2013[2] dispõem sobre os limites dos quantitativos disponibilizados para a adesão à ata de registro de preços e sobre a obrigatoriedade de que os mesmos constem no instrumento convocatório.

Em suma, para que o órgão licitante estabeleça a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por ele formalizada, os quantitativos, primeiro, devem estar previstos no decreto regulamentar municipal e, segundo, devem ser fixados *previamente*.

Corroborando tal entendimento, trago à colação ao Acórdão n.º 2692/2012 do Plenário do Tribunal de Contas da União, *in verbis:*

> **As adesões de caronas às atas de registro de preços devem ser previamente planejadas junto ao órgão gerenciador e registradas**. A soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não pode superar o quantitativo máximo **previsto no edital**. (grifei)

Desta forma, pelas razões expostas neste Relatório-Voto entendo que o procedimento licitatório desenvolvido na modalidade de Pregão Presencial nº 74/2017 e a formalização da Ata de Registro de Preços n.º 56/2017 não se mostram adequado às normas legais vigentes, estando, portanto, ilegal e irregular.

DISPOSITIVO

Assim, acolhendo o posicionamento da Equipe Técnica e, com todas as vênias, divergindo do r. Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

1 – pela **irregularidade e ilegalidade** do procedimento licitatório desenvolvido na modalidade de **Pregão Presencial nº 74/2017** e da formalização da **Ata de Registro de Preços nº 56/2017**, firmada entre o **Município de Costa Rica/MS**, CNPJ/MF n.º 15.389.596/0001-30, por seu Prefeito Municipal, Senhor Waldeli dos Santos Rosa, CPF/MF n.º 326.120.019-72, o **Fundo Municipal de Saúde de Costa Rica/MS**, por sua Secretária Municipal de Saúde, Senhora Adriana Maura Maset Tobal, CPF/MF nº 076.514.778-55, a **Secretaria Municipal de Administração e Fi-**

---

[2] Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, **a ata de registro de preços**, durante sua vigência, **poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador**.
[...]
§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo **não poderão exceder**, por órgão ou entidade, **a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços** para o órgão gerenciador e órgãos participantes.
§ 4º **O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços** não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

nanças, por seu Secretário, Senhor Paulo Renato Andriani, CPF/MF nº 807.152.491-34, a **Secretaria Municipal de Educação**, por sua Secretária, Senhora Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral, CPF/MF nº 437.506.561-34, a **Secretaria Municipal de Transportes, Urbanização e Obras Públicas**, por seu Secretário, Senhor Renato Barbosa de Melo, CPF/MF nº 511.707.521.87, a **Secretaria Municipal de Assistência Social**, por sua Secretária, Senhora Aurea Maria Frezarin Rosa, CPF/MF nº 241.163.439-00, a **Secretaria Municipal de Turismo, Meio Ambiente, Esporte e Cultura**, por seu Secretário, Senhor Keyler Simey Garcià Barbosa, CPF/MF nº 592.497.901-63, e a **Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento**, por seu Secretário, Senhor Ailton Martins de Amorim, CPF/MF nº 595.449.881-49, como promitentes contratantes, e, de outro lado, a empresa **Fátimo Candido Ferreira Eireli – EPP**, CNPJ/MF n.º 02.555.364/0001-63, por seu representante, Senhor Fatimo Candido Ferreira, CPF/MF nº 640.061.151-72, como promitente vendedor, porquanto realizado em discordância dos preceitos legais e princípios constitucionais que regem a Administração Pública materializada pela ausência de fixação de quantitativo para adesão à ata de registro de preços, bem como utilização de lei municipal pendente de regulamentação, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o c/c o art. 172, III, *"b",* do RITC/MS;

2 – pela **aplicação de multa** no valor equivalente a 80 (oitenta) UFERMS sob a responsabilidade solidária do Senhor Waldeli dos Santos Rosa, CPF/MF n.º 326.120.019-72, Senhora Adriana Maura Maset Tobal, CPF/MF nº 076.514.778-55, Senhor Paulo Renato Andriani, CPF/MF nº 807.152.491-34, Senhora Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral, CPF/MF nº 437.506.561-34, Senhor Renato Barbosa de Melo, CPF/MF nº 511.707.521.87, Senhora Aurea Maria Frezarin Rosa, CPF/MF nº 241.163.439-00, Senhor Keyler Simey Garcià Barbosa, CPF/MF nº 592.497.901-63, e Senhor Ailton Martins de Amorim, CPF/MF nº 595.449.881-49 por, infração à norma legal representada pela ausência de fixação de quantitativo para adesão à ata de registro de preços, bem como utilização de lei municipal pendente de regulamentação, atraindo a incidência do art. 44, I c/c o art. 45, I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 172, I, *"b",* § 1º, I e II do RITC/MS;

3 – pela concessão do prazo de **60 (sessenta) dias** para que os responsáveis nominados no item "2" supra, efetuem o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, façam a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial;

4 – pelo **retorno** dos autos à 2ª Inspetoria de Controle Externo para que promova o acompanhamento das contratações derivadas desta Ata de Registro de Preços, se houver, nos termos regimentais;

5 – pela **comunicação** deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c os artigos 96, I e 99, do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços, com aplicação de multa.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 16 de outubro de 2018.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Relator

SETAC/BFJV-LMS/DSSM