Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 212/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/8883/2018
PROTOCOLO	**:** 1922987
TIPO DE PROCESSO	**:** PROCEDIMENTO LICITATÓRIO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE RIBAS DO RIO PARDO
JURISDICIONADO	**:** SEBASTIÃO ROBERTO COLLIS
INTERESSADO	**:** 1. KSL PRODUCTS EIRELLI – ME; 2. RAS TECNOLOGIA LTDA – ME.
VALOR	**:** R$ 227.093,00
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE INFORMÁTICA E CONFECÇÃO, MONTAGEM E INSTALAÇÃO DE MÓVEIS PLANEJADOS EM MDF – OBJETO CONSIDERADO BEM COMUM – ADOÇÃO DE MODALIDADE INADEQUADA – PREGÃO – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR LOTES AO INVÉS DE ITENS – CLÁUSULA RESTRITIVA DE COMPETITIVIDADE – EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL COM PRAZO INFERIOR A 1 ANO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTAS – RECOMENDAÇÃO.

1. Mesmo que o valor da contratação esteja dentro dos limites permitidos para utilização da modalidade de Tomada de Preços, previstos no art. 23, I, “b” e II, “b”, da Lei de Licitações nº 8.666/93, o objeto considerado “bem comum” atrai a modalidade Pregão, devendo ser respeitado o estabelecido na Lei Federal nº 10.520/02. A adoção de modalidade inadequada evidencia irregularidade do certame.

2. A ausência de justificativa para adoção do critério de julgamento “menor preço por lote”, ao invés de itens, restringe a competitividade, por se tratar de objeto com itens distintos, quais sejam, futura e eventual aquisição de materiais de informática, bem como confecção, montagem e instalação de móveis planejados em MDF, o que demonstra direcionamento às empresas capazes de prestar todos os serviços solicitados em cada lote.

3. A exigência de apresentação, pela licitante, de Atestados de Capacidade Técnica Operacional em seu nome, expedidos por empresas jurídicas de direito púbico ou privado, emitidos em prazo não superior a 1 ano, os quais validam a prestação de serviços com características similares às do objeto instado no Lote I, revela cláusula restritiva, vedada pelo artigo 3º, § 1º, I, da Lei 8666/93.

4. É declarada a irregularidade do procedimento licitatório que não observa os ditames legais, com aplicação de multa e recomendação ao responsável.

5. Aplica-se a multa no valor de 30 (trinta) UFERMS em razão da remessa de documentos fora do prazo estipulado na Resolução Normativa, vigente à época, atendendo ao limite imposto na Lei Complementar Estadual nº 160/2012.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 18 a 20 de abril de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** do procedimento licitatório, modalidade Tomada de Preços nº 5/2017, realizado pela Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo/MS, em face da modalidade de licitação escolhida, do critério de julgamento utilizado e de cláusula restritiva de competitividade, nos termos do inciso III do art. 59, Lei Complementar nº 160/2012; pela aplicação de **multa** de **80 (oitenta) UFERMS** ao Sr. **Sebastião Roberto Collis**, Presidente da Câmara Municipal à época, com fundamento no art. 42, I, e IX, c/c o art. 44, I, 45 e 46 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, distribuída da seguinte forma: **a)** 50 (cinquenta) UFERMS pelas irregularidades constatadas nos atos do procedimento licitatório; **b)** 30 (trinta) UFERMS pela intempestividade na remessa de documentos; pela **concessão de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que o responsável nominado efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido no art. 185, § 1º, I, da Resolução Normativa nº 98/2018; e pela **recomendação,** ou a quem o tiver sucedido ou sucedê-lo, melhor atentar-se e prevenir a ocorrência futura de condutas semelhantes ou assemelhadas aqui apontadas geradoras de irregularidade, bem como que se atente aos prazos de remessa de documentos estabelecidos nas normas regentes.

Campo Grande, 20 de abril de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Versam os autos sobre o procedimento licitatório na modalidade **Tomada de Preços nº 5/2017**, realizado pela **Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo/MS**. O objeto da licitação é a contratação de empresa especializada para futura e eventual aquisição de materiais de informática, bem como confecção, montagem e instalação de móveis planejados em MDF, com valor homologado de **R$ 227.093,00** (duzentos e vinte sete mil noventa e três reais).

A **Divisão Especializada** e o ***Parquet*****,** em análise, opinaram pela irregularidade dos atos praticados, consoante se retira da Análise **ANA - DFCPPC - 5640/2019** e do Parecer **PAR - 3ª PRC - 19748/2019**, peças 24 e 25 dos autos.

Compulsando-se os autos, verifica-se que o interessado foi devidamente intimado para manifestar-se sobre as irregularidades apontadas, deixando transcorrer *in albis* o prazo para respectiva resposta, sendo declarada a **REVELIA,** conforme Despacho DSP - G.WNB - 17463/2021.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Preliminarmente, forte no art. 4º, III, "b", c/c art. 14 da Resolução nº 98/2018, em razão da matéria, do valor atribuído à contratação, bem como da UFERMS à época de sua assinatura, a competência para o julgamento do feito é da Câmara.

Verifica-se que foram observadas as disposições regimentais, passando ao exame do mérito, que recai sobre o procedimento licitatório.

O procedimento licitatório na modalidade **Tomada de Preços nº 5/2017**, foi realizado pelo critério de menor preço por lote, com fundamento na Lei n. 8.666/1993.

Sobre a **Adjudicação e Homologação do Resultado**, extrai-se da peça 18 que lograram vencedoras as empresas KSL Products Eirelli - ME, pelo lote I, com valor de R$ 156.951,00, e RAS Tecnologia Ltda – ME pelo lote II, com o valor de R$ 70.142,00, totalizando o montante adjudicado em **R$ 227.093,00** (duzentos e vinte sete mil noventa e três reais).

A equipe técnica suscitou irregularidades nos atos praticados, às quais passo a discorrer.

1) Modalidade de licitação.

O presente procedimento licitatório foi realizado na modalidade Tomada de Preços. Ocorre que, extrai-se dos autos que foi licitado o seguinte objeto:

> *"Contratação de empresa especializada para futura e eventual aquisição de materiais de informática, bem como confecção, montagem e instalação de moveis planejados em MDF, conforme especificações constantes no termo de referencia e anexos do edital a serem montados e instalados nas dependências do prédio da Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo – MS".*

Em que pese tratar-se de contratação com *quantum* dentro dos limites permitidos para utilização de Tomada de Preços previstos no art. 23, I, "b" e II, "b", da Lei de Licitações nº 8.666/93, o objeto ora licitado é considerado "bem comum", o qual, por sua natureza, deveria ser licitado pela modalidade Pregão, respeitando o estabelecido na Lei Federal nº 10.520/02. Veja-se:

> *Lei Federal nº 10.520/02.*
>
> *Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.*
>
> *Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

O gestor alegou que não utilizou a modalidade pregão por não haver, à época, "corpo técnico especializado para realização do pregão, inclusive não havia servidor efetivo apto para que fizesse o curso de pregoeiro. Informou, ainda, que em fevereiro de 2017, os servidores aprovados em concurso público tomaram posse, ocasião em que no mês de agosto do mesmo exercício o servidor João Marques Junior fez o curso de pregoeiro, e encaminhou documentos referentes ao curso".

A justificativa não prevalece, porquanto, em casos como o presente, muito se utiliza a modalidade Pregão Presencial com formalização de Ata de Registro de Preços, em que o objeto é licitado por itens, no tipo menor preço unitário, visando futura e eventual aquisição do objeto pretendido.

Assim sendo, tem-se reconhecida a **irregularidade**.

2) Ausência de justificativa para adoção do critério de julgamento por lotes ao invés de itens.

Em relação à escolha da administração em desenvolver a licitação pelo critério de julgamento "menor preço por lote", também acompanho o entendimento exarado

pela divisão especializada.

A solução mais vantajosa para a Administração seria a formação de lotes por item/tipo de serviço com adjudicação por preço unitário, tendo em vista tratar-se de objeto com itens distintos, quais sejam, futura e eventual aquisição de materiais de informática, bem como confecção, montagem e instalação de móveis planejados em MDF.

Os argumentos lançados pelo gestor de que o tipo de julgamento selecionado seria o mais econômico à Administração não merecer prosperar, porquanto, ao escolher o critério de julgamento por lote restringiu a competitividade, direcionando a licitação somente às empresas capazes de prestar todos os serviços solicitados em cada lote, fato capaz de ocasionar uma contratação antieconômica.

Aliás, reproduzo trecho da análise técnica de f. 291 destes autos, na qual explana de forma clara e precisa sobre este ponto, assim como ratifico o posicionamento pela manutenção da irregularidade:

> "[...] a regularidade da adjudicação por lotes depende de justificativa plausível que comprove sua vantajosidade em relação à adjudicação por itens. Cumpre destacar que o lote 2 da presente licitação, por exemplo, era composto por variados itens, tais como computadores, impressoras, telefones, condicionadores de ar, fogões de 4 bocas, microondas e geladeiras, não se compreendendo o motivo de agrupá-los em lote, impedindo que fornecedores que comercializem somente alguns dos itens pretendidos pudessem participar da disputa.

Outrossim, sabe-se que a regra é a adoção de "menor preço por item", por obediência ao prescrito nas normas regentes, como se depreende do art. 23, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93, afastando, assim, o argumento utilizado pelo jurisdicionado quanto à economicidade da modalidade escolhida.

Reforçando, coleciona-se jurisprudência desta Corte de Contas:

> **EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE – CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS – IMPROPRIEDADE QUANTO À ESCOLHA DO CRITÉRIO DE SELEÇÃO MENOR PREÇO GLOBAL – CONTAMINAÇÃO DO CONTRATO – IRREGULARIDADE – MULTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – REGULARIDADE.** 1. No que se refere ao critério de seleção das propostas na licitação, a regra é a adoção do menor preço por item, sendo que a opção do menor preço por lote deve ser motivada e justificada. Considerando o objeto do certame analisado, a aquisição de material de expediente, gênero que se divide em várias espécies, como canetas, colas brancas, papel crepom de diversos tamanhos, pastas, grampeador, que, apesar de comporem todo o objeto, são itens que apresentam diferenciação e podem ser licitados de maneira autônoma

> e divisível, a impropriedade quanto à escolha do critério de seleção menor preço global e não por item, sem justificativa, caracteriza ofensa ao art. 3º, § 1º, inciso I, art. 15, inciso IV, e art. 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei nº 8.666/1993. 2. A inobservância da lei enseja a declaração de irregularidade do procedimento licitatório realizado e a aplicação de multa ao responsável, e, consequentemente, a irregularidade da formalização do contrato administrativo dele decorrente, nos termos do artigo 49, §2º, da Lei n.º 8.666/93. 3. A irregularidade da primeira e da segunda fase da contratação não contamina a execução financeira contratual que deve ser declarada regular, quando devidamente instruída e comprovada, evidenciando similitude entre os valores referentes aos estágios da despesa. *(Processo TC/668/2019, Acórdão - AC02 - 353/2021, Relator Cons. Marcio Monteiro, 27 de maio de 2021).*

Portanto, não há como afastar a irregularidade constatada neste ponto.

3) Restrição à competividade da licitação.

Seguindo, observa-se do item 3.3 do Termo de Referência, f. 97, a exigência de apresentação, pela licitante, Atestado(s) de Capacidade Técnica Operacional em seu nome, expedidos por empresas jurídicas de direito púbico ou privado, emitidos em prazo não superior a 1 ano, os quais validam a prestação de serviços com características similares às do objeto instado no Lote I.

O artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8666/93, veda a existência de cláusula restritiva que tem por fim limitar a competição, com direcionamento do certame.

Para obter contratação mais vantajosa à Administração, é fundamental assegurar a competitividade do certame licitatório, o que ocorre por meio da ampla participação de interessados.

Como bem salientado pelo corpo especializado, a visita técnica é primordial em casos que exija pela natureza da contratação, o que não se opera no presente procedimento, mormente porque há a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.

Aliás, é o entendimento desta Corte de Contas:

> **EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR – AUSÊNCIA DE DOCUMENTO QUE ATESTE A CARGA HORÁRIA DIÁRIA E SEMANAL – EXIGÊNCIA DE VISTORIA TÉCNICA E VISTORIA PRÉVIA DOS VEÍCULOS – CLÁUSULA RESTRITIVA A COMPETITIVIDADE – IRREGULARIDADE – MULTA.** A exigência, no edital de licitação para prestação de serviços de transporte escolar, de vistoria técnica e/ou vistoria prévia dos veículos e de apresentação de atestado de visita e vistoria juntamente com os documentos para habilitação caracteriza restrição à competitividade do certame, uma vez que tal exigência somente deveria ocorrer em situações imprescindíveis, em que fosse ne-

> cessário esclarecer o objeto, acompanhado de justificativa emitida pela administração pública nos autos do processo licitatório. A injustificada exigência de visita técnica e a ausência de documentos exigidos motiva a declaração de irregularidade do procedimento licitatório e aplicação de multa ao responsável. (*Processo* TC/7875/2017*, Acórdão* - AC01 - 406/2020*, Conselheiro* Marcio Campos Monteiro – *Relator,* 23 de julho de 2020.).

A respeito das respectivas **publicações** na imprensa oficial, observa-se que foram efetuadas **tempestivamente**, atendendo, portanto, ao prazo estipulado no parágrafo único do art. 61 da Lei Federal nº 8.666/93.

Com relação à remessa intempestiva dos documentos, em que pese referido atraso ser de menos de 6 (seis) meses, a justificativa do gestor responsável de que tal atraso deu-se pela falta de equipe técnica especializada, aliado a problema na qualidade da internet, a multa nesta situação não está atrelada à ocorrência ou não de dano, mas à inobservância de prescrição legal, que é a completa remessa dos documentos dentro do prazo, o que não foi realizado.

Cumpre salientar, aliás, que o entendimento e a interpretação das normas passam por constantes mudanças, de acordo com o período em que são analisadas. Ademais, sabe-se que o Princípio da Segurança Jurídica é fundamental ao correto delinear da aplicação das normas a fim de evitar-se qualquer surpresa ao jurisdicionado.

Neste ínterim, em relação à imposição de multa pela intempestividade na remessa de documentos, com o intuito de melhor atender à sociedade, equilibrando o Princípio da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Segurança Jurídica, busca-se à unificação da jurisprudência nos órgãos fracionários, motivo pelo qual necessário se faz a constante evolução na interpretação do julgar, acompanhando, deste modo, as transformações da sociedade.

Assim, ainda que este Conselheiro em outras oportunidades tenha se manifestado de maneira diversa, não está adstrito a um entendimento imutável, mormente porque almeja como dito, decidir em harmonia entre a intenção do legislador e a realidade social.

Nada obstante, inexistindo qualquer excepcionalidade que possa justificar a ausência de remessa tempestiva, permanece o dever de prestar contas dentro do prazo exigido ao órgão competente para a fiscalização[1].

---

[1] **Art. 41.** Salvo disposição de lei em contrário, a responsabilidade por infração qualificada nesta Lei Complementar independe da intenção do agente ou do responsável, da natureza e da extensão dos efeitos do ato, observado, todavia, o disposto nos §§ 1º e 2º.
§ 1º A responsabilidade por infração pode ser excluída se a ação ou omissão do agente ou do responsável decorrer de:
I - situação de emergência ou estado de calamidade pública;
II - efetiva inviabilidade de acesso ou de obtenção tempestiva de documentos ou dados, em virtude de impedimentos ou obstáculos criados por terceiros.

Destarte, aplica-se a multa no valor de **30 (trinta) UFERMS** ante a remessa de documentos fora do prazo estipulado na Resolução Normativa nº 54/2016, vigente à época, bem como em atendimento ao limite imposto na Lei Complementar Estadual nº 160/2012.

Analisadas todas as irregularidades, há que se fazer a **dosimetria** para fins de aplicação de multa prevista nos arts. 44, I, e 46 da Lei Complementar nº 160/2012.

Quanto às irregularidades nos atos do procedimento licitatório, fixo a multa no patamar de **50 UFERMS** e, em relação à intempestividade na remessa documental, estabeleço a multa de **30 UFERMS**.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho a manifestação da Equipe Técnica e o parecer do Ministério Público de Contas, e **VOTO**:

I – Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório, modalidade **Tomada de Preços nº 5/2017**, realizado pela **Câmara Municipal de Ribas do Rio Pardo/MS** (CNPJ nº 01.696.482/0001-29), em face da modalidade de licitação escolhida, do critério de julgamento utilizado e de cláusula restritiva de competitividade, nos termos do inciso III do art. 59, Lei Complementar nº 160/2012;

II – Pela Aplicação de **MULTA** de **80 (oitenta) UFERMS** ao Sr. **Sebastião Roberto Collis**, inscrito no **CPF nº 175.735.481-68**, Presidente da Câmara Municipal à época, com fundamento no art. 42, I, e IX, c/c o art. 44, I, 45 e 46 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, distribuída da seguinte forma:

a) 50 (cinquenta) UFERMS pelas irregularidades constatadas nos atos do procedimento licitatório;

b) 30 (trinta) UFERMS pela intempestividade na remessa de documentos.

III – Pela **CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que o responsável nominado nos itens “II” e “III” efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido no art. 185, § 1º, I, da Resolução Normativa nº 98/2018;

IV - Pela **RECOMENDAÇÃO,** ou a quem o tiver sucedido ou sucedê-lo, melhor atentar-se e prevenir a ocorrência futura de condutas semelhantes ou assemelhadas aqui apontadas geradoras de irregularidade, bem como que se atente aos prazos de remessa de documentos estabelecidos nas normas regentes;

V - Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento licitatório na modalidade Tomada de Preços, com aplicação de multa ao jurisdicionado e recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Marcio Campos Monteiro.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 20 de abril de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

CESB/MSS/dssm