Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 2129/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/20889/2015
PROTOCOLO	: 1629771
TIPO DE PROCESSO	: ATA DE REGISTRO DE PREÇO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA
JURISDICIONADO	: SILVIO CARLOS SENHORINI
INTERESSADA	: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA – ME
RELATOR	: CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – OPERACIONALIZAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO – AUSÊNCIA DA VIABILIDADE – NÃO APRESENTAÇÃO DO ORÇAMENTO DETALHADO – NÃO REGISTRO DOS PREÇOS – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – FORMALIZAÇÃO – IRREGULARIDADE – MULTA.

O procedimento licitatório na modalidade pregão presencial e a formalização da ata de registro de preços são irregulares diante da ausência de apresentação do estudo de viabilidade da adoção do sistema de controle integrado, do orçamento detalhado, referente ao procedimento licitatório, do não registro dos preços dos serviços e peças e da ausência de descrição detalhada destes.

A prática de infração à norma legal enseja aplicação de multa ao jurisdicionado.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 30ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 26 de novembro 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 266/2015 e da formalização da Ata de Registro de Preços nº 110/2015, firmada pelo Município de Nova Andradina, com aplicação de **multa** no valor de 50 (cinquenta) UFERMS ao Sr. Silvio Carlos Senhorini, pela ausência de apresentação do estudo de viabilidade da adoção do sistema de controle integrado, bem como da não apresentação do orçamento detalhado, referente ao procedimento licitatório, e, ainda em razão do não registro dos preços dos serviços e peças a serem contratados com A.R.P., bem a ausência de descrição detalhada destes, concedendo o prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável efetue o recolhimento da multa em favor do FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança judicial.

Campo Grande, 26 de novembro 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 266/2015** (fls. 88-190) e da formalização da **Ata de Registro de Preços n.º 110/2015** (fls. 301-310), entre as partes acima nominadas.

O objeto desta licitação compreende o registro formal de preços para contratação futura de empresa especializada para operacionalização de sistema informatizado, utilizando-se de cartão eletrônico, para manutenção preventiva e corretiva da frota do Fundo Municipal de Saúde de Nova Andradina/MS, consoante item 1 do Edital – fls. 89.

A dotação orçamentária garantidora dos dispêndios está consignada no item 16 do Edital (fls. 113).

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. 302).

Inicialmente, a 2ª Inspetoria de Controle Externo procedeu a intimação dos responsáveis, para se manifestarem nos autos em face da impropriedades constatadas, conforme termos de intimação n.º 3379/2016, nº 3380/2016, nº 4879/2016 (fls. 320-321, 322-323 e 324-325).

Os gestores, em resposta, apresentaram documentos e justificativas que julgaram pertinentes, a fim de elidir os defeitos constatados, conforme manifestações acostadas às fls. 343-346 e 348-367.

Após análise dos documentos constantes dos autos e das justificativas para as irregularidades apresentadas, a equipe técnica entende que os atos praticados nesta primeira fase são passíveis de *irregularidade e ilegalidade*, tendo em vista a falta de apresentação do estudo de viabilidade da adoção do sistema de controle integrado, bem como de apresentação do orçamento detalhado, relativos ao procedimento licitatório, e, ainda, em razão do não registro dos preços dos serviços e peças a serem contratados com a presente formalização, no tocante à A.R.P., consoante Análise *ANA-2ª ICE-8408/2017* (fls. 368-377).

Por sua vez, o douto Ministério Público de Contas exara o r. Parecer PAR-3ªPRC-18405/2017 (fls. 378-381), opinando pela nulidade do procedimento licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços, imposição de *multa* ao gestor, bem como pela concessão de *medida cautelar* para sustar os pagamentos decorrentes do contrato formalizado.

Diante disso, determinei a intimação dos responsáveis, para, querendo, se manifestarem acerca das irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico e eminente

Procurador de Contas, de acordo com os Termos de Intimação n.º 26608/2017, 26609/2017 e 26610/2017 (fls. 385, 386 e 387).

Em respostas às intimações, os gestores manifestaram-se nos autos juntando documentos e esclarecimentos, consoante se observa das fls. 407-409, 415-417, 420-423 e 429-440.

A 2ª Inspetoria de Controle Externo, analisando as justificativas e documentos apresentados, concluiu pela ratificação do entendimento anteriormente proferido, pugnando pela *irregularidade e ilegalidade* dos atos em apreço, conforme Análise Conclusiva *ANA-2ICE-1910/2018* (fls. 441-443).

O douto *Parquet*, em seu r. Parecer PAR-3ªPRC-6074/2018 (fls. 444-447), opinou pela *irregularidade e ilegalidade* dos atos ora em exame, pela aplicação de *multa* ao gestor e concessão de *medida cautelar* a fim de suspender quaisquer contratações oriundas da presente A.R.P.

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.

A matéria trazida à apreciação a princípio seria de competência do juízo singular, porém, por apresentar irregularidades e tendo em vista que esta decisão contraria o interesse do jurisdicionado, submeto à Câmara para ser apreciada pelo órgão colegiado, nos moldes do artigo 10, § 2º, I, cc. o artigo 13, I, do Regimento Interno.

O procedimento licitatório realizado na modalidade de *Pregão Presencial nº 266/2015* (fls. 88-190) tem respaldo na Lei Federal nº 10.520/2002, Lei Federal nº 8.666/93, Decreto n.º 947/09, Decreto Municipal nº 702/06, Lei Complementar n.º 123/06 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.

Como objeto, a licitação visa ao registro de formal de preços para contratação futura de empresa especializada para operacionalização de sistema informatizado,

utilizando-se de cartão eletrônico, para manutenção preventiva e corretiva da frota do Fundo Municipal de Saúde de Nova Andradina/MS, conforme consignado no item 1 do Edital (fls. 89).

A empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresaria Ltda – ME, CNPJ/MF n° 05.340.639/0001-30 foi a mais bem classificada no certame, e terá seus preços registrados em Ata.

A 2ª ICE observou que não foi apresentado o estudo de viabilidade da adoção do sistema de controle integrado na presente hipótese, tampouco o orçamento detalhado, com a composição dos custos unitários no tocante à segunda parte da contratação.

Após homologação do pregão, formalizou-se a *Ata de Registro de Preços n.º 110/2015* (fls. 301-310) com os compromitentes nela consignados, estabelecendo o prazo de vigência 12 (doze) meses, a partir da publicação da A.R.P.

O extrato desta *Ata de Registro de Preços* foi devidamente publicado na imprensa oficial em 03/09/2015, nos moldes do parágrafo único do artigo 61 da Lei Federal n.º 8.666/93 –fls. 311-318.

Após análise dos autos, o Corpo Técnico entende que todos os atos praticados estão em consonância com as disposições legais vigentes, razão pela qual merecem receber a aprovação, pugnando pela *regularidade* e *legalidade* do procedimento licitatório, bem como da formalização da Ata de Registro de Preços, nos seguintes termos (fls. 612-613):

Constatadas irregularidades nesta primeira fase, o Corpo Técnico procedeu a intimação dos responsáveis, para se manifestarem nos autos em face da impropriedades constatadas, conforme termos de intimação n.º 3379/2016, nº 3380/2016, nº 4879/2016 (fls. 320-321, 322-323 e 324-325).

Os gestores, em resposta, apresentaram documentos e justificativas que julgaram pertinentes, a fim de elidir os defeitos constatados, conforme manifestações acostadas às fls. 343-346 e 348-367.

Após análise dos documentos constantes dos autos e das justificativas para as irregularidades apresentadas, a equipe técnica entende que os atos praticados nesta primeira fase são passíveis de *irregularidade e ilegalidade*, tendo em vista a falta de apresentação do estudo de viabilidade da adoção do sistema de controle integrado, bem como de apresentação do orçamento detalhado, relativos ao procedimento licitatório, e, ainda, em razão do não registro dos preços dos serviços e peças a serem contratados com a presente formalização, no tocante à A.R.P., consoante Análise *ANA-2ª ICE-8408/2017* (fls. 368-377).

Por sua vez, o douto Ministério Público de Contas exara o r. Parecer PAR-3ªPRC-18405/2017 (fls. 378-381), opinando pela nulidade do procedimento licitatório e da formalização da Ata de Registro de Preços, imposição de *multa* ao gestor, bem como pela concessão de *medida cautelar* para sustar os pagamentos decorrentes

do contrato formalizado.

Diante disso, determinei a intimação dos responsáveis, para, querendo, se manifestarem acerca das irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico e eminente Procurador de Contas, de acordo com os Termos de Intimação n.º 26608/2017, 26609/2017 e 26610/2017 (fls. 385, 386 e 387).

Em respostas às intimações, os gestores manifestaram-se nos autos juntando documentos e esclarecimentos, consoante se observa das fls. 407-409, 415-417, 420-423 e 429-440.

Assim, após análise dos documentos e justificativas apresentadas, permanece o entendimento da Equipe Técnica pela *irregularidade e ilegalidade* do procedimento licitatório e da formalização da A.R.P., nos seguintes termos (fls. 442-443), *verbis*:

> *Diante do exposto, RATIFICAMOS a ANA-2ICE-8408/2017 (fls. 368-377), nos seus exatos termos, concluindo pela:*
>
> *a) Irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório Pregão Presencial nº 266/2015 realizado pelo Município de Nova Andradina (CNPJ nº 00.674.496/0001- 89), 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 apontadas nos itens 2.1 e 2.2 desta análise (falta de apresentação do estudo de viabilidade da adoção do sistema de controle integrado, bem como de apresentação do orçamento detalhado, com a composição de todos os custos unitários no que se refere à segunda parte da contratação, ou seja, peças, itens, materiais e serviços necessários para a manutenção da frota do Fundo Municipal de Saúde de Nova Andradina), de responsabilidade do Sr. Silvio Carlos Senhorini, Secretário Municipal de Saúde e ordenador de despesas à época, portador do CPF nº 164.068.501-49, cujo período de gestão se deu de 19/02/2013 a 03/07/2016;*
>
> *b) Irregularidade e ilegalidade da formalização da Ata de Registro de Preços nº 110/2015 assinada pelos promitentes contratantes: Município de Nova Andradina (CNPJ nº 00.674.496/0001-89) e a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresaria Ltda - me, (CNPJ nº 05.340.639/0001-30), 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, em decorrência da irregularidade do procedimento licitatório que induz a dos atos subsequentes nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 8.666/1993, e pela impropriedade apontada no item 3.2 desta análise (não foram registrados os preços dos serviços e peças a serem contratados com a presente formalização, bem como não foram descritos de forma detalhada quais os itens, peças, materiais e serviços objetos da presente licitação), de responsabilidade do Sr. Silvio Carlos Senhorini, Secretário Municipal de Saúde e ordenador de despesas à época, portador do CPF nº 164.068.501-49, cujo período de gestão se deu de 19/02/2013 a 03/07/2016.*

Por sua vez, o douto Ministério Público de Contas pugna pela *irregularidade e ilegalidade* dos atos ora em exame, pela aplicação de *multa* ao gestor e concessão de *medida cautelar*, mediante a seguinte dicção (fls. 446-447), *verbis*:

Pelo que dos autos constam e diante da análise técnica, com supedâneo no artigo 18, inciso II da Lei Complementar n. 160, de 02 de janeiro de 2012, este Ministério Público de Contas opina no sentido de que seja adotado o seguinte julgamento:

I – pela irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 266/2015 e da formalização da Ata de Registro de Preços nº 110/2015, nos termos do artigo 59, inciso III da Lei Complementar nº. 160/2012, c/c art. 120, inciso I da Resolução Normativa TC/MS nº 076 de 11 de dezembro de 2013;

II – pela concessão de Medida Cautelar, com o fim de determinar que o gestor suspenda toda e quaisquer contratações oriundas desta Ata de Registro de Preços, inclusive os pagamentos delas decorrentes;

III – pela determinação ao ordenador de despesas para que remeta todos os contratos com origem na Ata de Registro de Preços nº 110/2015, bem como todos os documentos de execução financeira deles decorrentes, para juntada a presente processo, sob pena de impugnação das despesas realizadas;

IV – pela aplicação de multas ao Senhor Silvio Carlos Senhorini, pela infringência às disposições do art. 37 da CF CF/88; do art. 3º da Lei 8.666/93; do art. 8º, § 3º, art. 10, II, III, V, art. 16, I, "a", "b", todos do Decreto Estadual 11.676/2004; com fulcro no artigo 42, incisos I, V e IX e art. 44, ambos da Lei Complementar nº. 160/2012;

V – pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados na forma regimental.

Examinando o processo, vejo que assiste razão, em parte, ao eminente Procurador de Contas, tendo em vista que os elementos norteadores dos atos processuais desenvolvidos nesta fase – *procedimento licitatório de Pregão Presencial nº 266/2015 e a formalização da Ata de Registro de Preços nº 110/2015* – conduzem ao raciocínio de *irregularidade* e *ilegalidade*, passíveis de reprovação por esta Corte de Contas.

Os pontos em discussão resumem-se, primordialmente, acerca da adoção do sistema de controle integrado no procedimento licitatório em apreço pelo Município de Nova Andradina/MS.

O sistema de controle integrado de gerenciamento de frota pode ser entendido através de uma explicação simples: trata-se de uma "intermediação" realizada por um terceiro, em nome da Administração Pública, ao qual caberá a função de administrar/gerenciar as necessidades e operações diárias relacionadas à frota de veículos pertencentes ao contratante.

O que não pode ser esquecido é que este sistema abarca duas vertentes – contratação da empresa que realizará o gerenciamento e, ainda, o que efetivamente será administrado (manutenção de veículos, aquisição de combustível, entre outros) –, e ambas deverão receber o mesmo tratamento e atenção da Administração Pública, em prol do princípio da Supremacia do Interesse Público.

Senão vejamos o que restou pontuado acerca destes aspectos pelo Ministro Relator do Acórdão nº 7401/2011 – 1ª Câmara, TCU:

> *"A terceirização do serviço de gerenciamento de frota deve ser vista com reserva, pois o Estado está delegando uma atividade de sua própria responsabilidade, o gerenciamento e o controle de seus bens. Além disso, está fornecendo informações estratégicas do Estado para terceiros, como os dados dos veículos que integram a frota estadual e os dados pessoais de seus motoristas."*

Desta forma, é incontestável que este modelo de contratação de serviços seja realizado com certa parcimônia e cuidado, sendo altamente recomendável, antes de adotar qualquer posição, a elaboração de estudos dirigidos a identificar com precisão o contexto da necessidade vivenciada para, assim, avaliar se de fato ela requisita o estabelecimento de uma contratação de gerenciamento de frota. Até porque, eventual controle recairá sobre a motivação relativa à decisão tomada.

Sobre o tema, trago a baila os ensinamentos do Procurador Federal Bráulio Gomes Mendes Diniz, condensados nas publicações da Escola da AGU[1]:

> *A remuneração dessa intermediação é feita por meio do pagamento de uma taxa de administração. Isso significa dizer que além do custo natural do combustível, da peça ou do serviço de manutenção, será devido ainda um valor adicional a título de remuneração à empresa vencedora do certame. Em princípio, significaria uma maior onerosidade, o que desafia, portanto, uma justificativa para não licitar diretamente a aquisição de combustível ou a manutenção. Essa justificativa pode fundar-se em motivos vários, tais como o grande número da frota, os constantes deslocamentos e necessidades contínua de reparo onde quer que o veículo se encontre etc.*
>
> *que não se admite, contudo, é dizer de forma genérica que o novo modelo é melhor do que o anterior e furtar-se de licitar da forma, por assim dizer, tradicional.*
>
> *...*
>
> *Assim, a assunção dos custos e das dificuldades inerentes à contratação dos serviços por meio do gerenciamento de frotas não deve se dar por comodismo ou conveniências outras da Administração, que não a estrita necessidade da prestação do serviço daquela forma, isto é, por meio de uma intermediação, de um gerenciamento.*

Como bem destacado pela Equipe Técnica, no presente caso não foi realizado um estudo de viabilidade de adoção deste sistema, tampouco foi apresentado um orçamento detalhado com a composição de todos os custos unitários no tocante à segunda parte da contratação: peças, itens, materiais e serviços necessários para a manutenção da frota do Fundo Municipal de Saúde de Nova Andradina/MS, demonstrando, assim, a existência de irregularidades nesta primeira fase.

[1]https://www.academia.edu/15209357/PARECER_Licita%C3%A7%C3%A3o_para_gerenciamento_de_frota_de_ve%C3%ADculos_automotores

Portanto, em que pesem as justificativas lançadas pelos responsáveis, estas não tiveram o condão de alterar o entendimento supramencionado, visto que apenas expressaram a visão subjetiva dos gestores acerca da necessidade de utilizar o gerenciamento de frota.

Por fim, quanto à sugestão do eminente Procurador de Contas sobre a concessão de medida cautelar para suspender as contratações oriundas desta Ata de Registro de Preços, entendo ser inviável neste momento, haja vista que o procedimento licitatório realizou-se no ano de 2015, e sustar quaisquer contratos agora trariam mais prejuízos do que benefícios à Administração.

Desta forma, pelas razões expostas neste Relatório-Voto, o procedimento licitatório desenvolvido na modalidade de *Pregão Presencial nº 266/2015* e a formalização da *Ata de Registro de Preços n.º 110/2015* não se mostram adequados às normas legais vigentes, estando, portanto, ilegais e irregulares.

DISPOSITIVO

Assim, acolhendo o posicionamento da Equipe Técnica e, parcialmente, o r. Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

1 – pela **irregularidade e ilegalidade** do procedimento licitatório desenvolvido na modalidade de **Pregão Presencial nº 266/2015** e da formalização da **Ata de Registro de Preços nº 110/2015**, firmada entre o **Município de Nova Andradina/MS**, CNPJ/MF nº 03.173.317/0001-18, representado pelo Secretário Municipal de Saúde à época, Senhor Silvio Carlos Senhorini, CPF/MF nº 164.068.501-49, como promitente comprador, e, de outro lado, as empresas nela consignadas como promitentes vendedores, porquanto realizado em discordância dos preceitos legais e princípios constitucionais que regem a Administração Pública materializada pela ausência de apresentação do estudo de viabilidade da adoção do sistema de controle integrado, bem como da não apresentação do orçamento detalhado, referente ao procedimento licitatório, e, ainda em razão do não registro dos preços dos serviços e peças a serem contratados com A.R.P., bem a ausência de descrição detalhada destes, 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 **50 (cinquenta) UFERMS** sob a responsabilidade do Senhor Silvio Carlos Senhorini, CPF/MF nº 164.068.501-49, Prefeito do município de Costa Rica/MS, por infração à norma legal representada pela ausência de apresentação do estudo de viabilidade da adoção do sistema de controle integrado, bem como da não apresentação do orçamento detalhado, referente ao procedimento licitatório, e, ainda em razão do não registro dos preços dos serviços e peças a serem contratados com A.R.P., bem a ausência de descrição detalhada destes, 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 o responsável nominado acima 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, 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 na modalidade pregão presencial e da formalização da ata de registro de preços, com aplicação de multa ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiro-Substituto Celio Lima de Oliveira e Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 26 de novembro de 2018.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**

Relator

SETAC-MSS-LMS/DSSM