ACÓRDÃO - AC01 - 229/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/12627/2019
PROTOCOLO	: 2007493
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO / ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
ÓRGÃO	: SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO - SAD
JURISDICIONADA	: ANA CAROLINA ARAUJO NARDES
INTERESSADOS	: 1. AGS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. 2. ELEC INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS DE MEDIÇÃO LTDA.
VALOR	: R$ 6.603.434,00
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO ELETRÔNICO – AQUISIÇÃO DE ETILÔMETRO E BOCAL – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E PLANILHA DE CUSTOS – NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE MODO ASSERTIVO DA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS E DAS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO – ADEQUAÇÃO ÀS ORIENTAÇÕES – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – FORMALIZAÇÃO – CERTIDÕES DE REGULARIDADE DAS EMPRESAS COMPROMITENTES JUNTO AO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO (CRF) E ÀS FAZENDAS ESTADUAL E MUNICIPAL ESTAVAM VENCIDAS – CERTIDÕES ATUALIZADAS – INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO – FALHAS FORMAIS – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva do procedimento licitatório, pregão eletrônico, e da formalização da ata de registro de preços, em razão do atendimento aos preceitos das Leis n. 10.520/2002 e n. 8.666/1993, sendo constatadas apenas falhas formais, as quais resultam na recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 30 de outubro a 1º de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **regularidade com ressalva** do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 46/2019, bem como da formalização da Ata de Registro de Preços n. 113/2019, realizado pelo Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização do Estado de Mato Grosso do Sul – SAD, uma vez que, embora constatadas falhas formais, houve o atendimento aos preceitos das Leis n. 10.520/2002 e n. 8.666/93; e pela **recomendação** à atual gestão da Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização, para que observe com maior rigor as normas prescritas na lei de licitações e correlacionadas; para que a planilha de custos e o estudo técnico preliminar demonstrem de modo assertivo a composição

dos preços e as necessidades da Administração, e que tenha maior zelo na verificação das certidões negativas no momento de celebração da atas de registro de preços e contratos, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes as verificadas nestes autos.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1. RELATÓRIO

Em exame o procedimento licitatório realizado pelo Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização do Estado de Mato Grosso do Sul – SAD, **Pregão Eletrônico n. 46/2019**, bem como a decorrente **Ata de Registro de Preços nº 113/2019**, visando à aquisição de etilômetro e bocal para atender a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública/MS.

A ata foi firmada com as empresas AGS Comércio e Serviços Ltda.; e Elec Indústria e Comércio de Equipamentos de Medição Ltda., cujo valor total registrado é de R$ 6.603.434,00 (seis milhões seiscentos e três mil quatrocentos e trinta e quatro reais).

Inicialmente, a Divisão de Licitações, Contratações e Parcerias, ao examinar a contratação, manifestou-se pela regularidade com ressalva do procedimento licitatório e da formalização da ata, nos termos da Análise n. 9275/2021 (f. 355-359), uma vez que houve equívoco na publicação do resultado da licitação.

Intimada a *Sra. Ana Carolina Araújo Nardes*, Secretária de Estado de Administração e Desburocratização, para apresentar justificativas, juntou-se aos autos os documentos às fls. 394-416.

Em nova análise, a Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias (Análise n. 1172/2022 – fls. 418-422), concluiu que a impropriedade merece ser afastada, pois a Administração agiu de acordo com a orientação técnica do Decreto Estadual n. 15.454/2020 e da Procuradoria Geral do Estado.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas apontou a ausência de justificativa da contratação e termo de referência; ausência do estudo técnico preliminar e planilha de custos; exigência indevida de inscrição dos participantes junto ao Cadastro Central de Fornecedores CCF/MS para emissão de Certificado de Registro Cadastral/CERCA; a existência de certidões vencidas no momento da assinatura da ata de registro de preço; por fim, quanto à execução global da ata, o não envio dos documentos referentes à fase contratual.

Oportunizado o contraditório e ampla defesa (f. 445-446), a jurisdicionada justificou às impropriedades levantadas pelo Ministério Público de Contas e apresentou documentos (f. 451-475).

Após o respectivo exame, o Ministério Público de Contas ratificou integralmente o parecer anteriormente exarado, conforme se depreende do Parecer n. 625/2023 (f. 476-486), opinando pela irregularidade da contratação pública, imposição de multa e recomendações a gestora.

Por fim, vieram-me os autos para elaboração da proposta de julgamento.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, considerando o valor estimado da contratação – R$ 6.603.434,00 (seis milhões seiscentos e três mil quatrocentos e trinta e quatro reais) - o julgamento desta contratação compete à Câmara, nos termos do art. 14, inciso II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018.

Para melhor clareza, em observância à cronologia dos atos, passo ao exame da contratação pública de acordo com a sua respectiva fase.

2.1. Do Procedimento Licitatório – Pregão Eletrônico n. 46/2019.

Compulsando os autos e pautado pela Análise n. 9275/2021 (f. 355-359), verifico que a modalidade licitatória utilizada para a contratação em questão foi realizada de acordo com as determinações contidas nas Leis 10.520/2002 e n. 8.666/93, bem como instruída com os documentos exigidos no Anexo VI, item 1.2.1, letra c, da Resolução TCE/MS n. 88, de 03 de outubro de 2018.

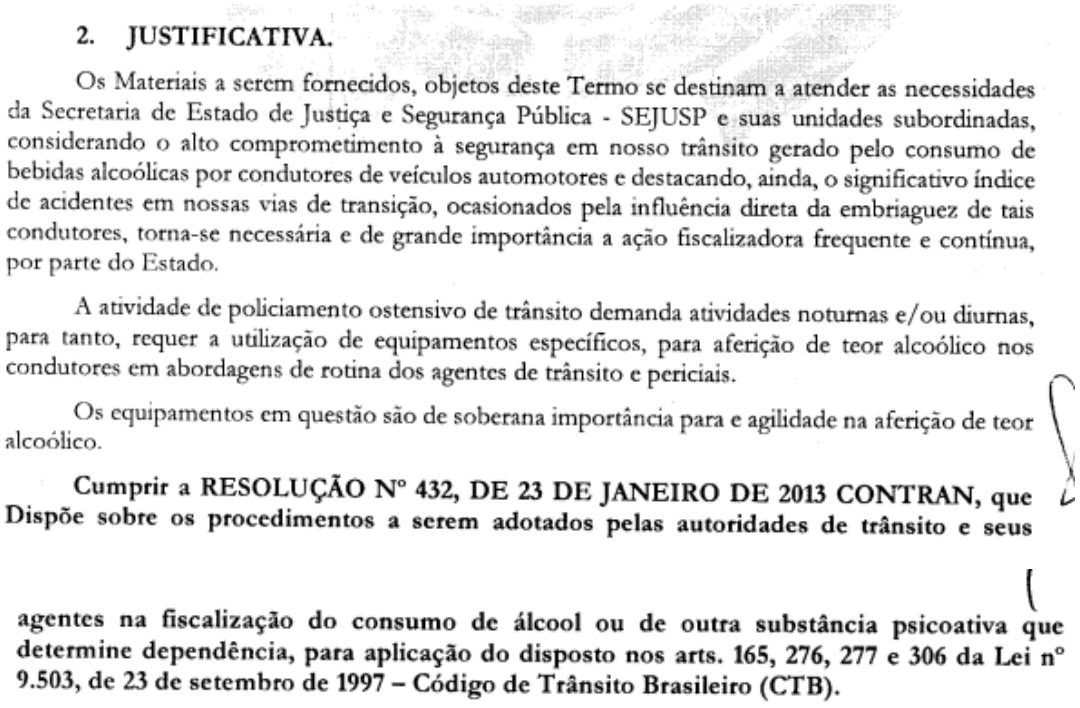
Todavia, como já relatado, no decorrer da instrução processual o Ministério Público de Contas levantou possíveis impropriedades no certame, a saber: a) Ausência de justificativa de contratação e termo de referência; b) Ausência de estudo técnico preliminar e planilha de custos; c) exigência de inscrição dos participantes junto ao Cadastro Central de Fornecedores CCF/MS, com a comprovação mediante o Certificado de Registro Cadastral/CERCA.

Sobre elas, faço as seguintes considerações.

2.1.1. Da justificativa e termo de referência

Sustenta o Ministério Público de Contas que a Comunicação Interna n. 63, de 22/3/2019, por meio da qual se inaugura o processo licitatório, se limita a solicitar autorização para abertura do processo de licitação, no sistema de registro de preços, para aquisição de etilômetros e a informar que a justificativa da necessidade da licitação está assentada no Ofício nº 208/SAF/SEJUSP. Entende que o ofício em questão não justifica a necessidade da licitação/contratação.

Todavia, consta a justificativa no Termo de Referência às f. 50-63, vejamos:



2. JUSTIFICATIVA.

Os Materiais a serem fornecidos, objetos deste Termo se destinam a atender as necessidades da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP e suas unidades subordinadas, considerando o alto comprometimento à segurança em nosso trânsito gerado pelo consumo de bebidas alcoólicas por condutores de veículos automotores e destacando, ainda, o significativo índice de acidentes em nossas vias de transição, ocasionados pela influência direta da embriaguez de tais condutores, torna-se necessária e de grande importância a ação fiscalizadora frequente e contínua, por parte do Estado.

A atividade de policiamento ostensivo de trânsito demanda atividades noturnas e/ou diurnas, para tanto, requer a utilização de equipamentos específicos, para aferição de teor alcoólico nos condutores em abordagens de rotina dos agentes de trânsito e periciais.

Os equipamentos em questão são de soberana importância para e agilidade na aferição de teor alcoólico.

Cumprir a RESOLUÇÃO Nº 432, DE 23 DE JANEIRO DE 2013 CONTRAN, que Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Diante disso e somada à relevância social do objeto licitado, entendo justificada a contratação.

2.1.2. Do estudo técnico preliminar e planilha de custos

De acordo com os argumentos da defesa (f. 455-456), a metodologia da contratação se encontra devidamente lançada no termo de referência (f. 50-53). No mais, que as informações apresentadas são de inteira responsabilidade do órgão solicitante e que atualmente é requerido às unidades que realizem o planejamento das licitações e quantifiquem com mais coerência e planejamento.

Em exame aos documentos citados na defesa constato que de fato não foram elaborados tais documentos.

Contudo, considerando às orientações da época (2019); os dados contidos no termo de referência; que a Administração vem se adequando às orientações desta Corte de Contas; entendo que a impropriedade não é suficiente para conduzir à declaração de irregularidade da contratação, sendo caso de ressalva com a consequente recomendação para que a Administração observe com maior rigor a norma regente.

2.1.3. Do cadastro prévio de fornecedores

Aponta o Ministério Público de Contas que é ilegal exigir que participe do certame exclusivamente quem possui o Certificado de Registro Cadastral (CERCA), sendo os demais interessados sumariamente afastados. O *Parquet* explica que o art. 32, § 3º, da Lei nº 8.666/1993[1] apenas faculta a substituição dos documentos de habilitação pelo registro cadastral emitido pelo órgão ou entidade, não podendo ser uma causa impeditiva de maneira a proporcionar maior competição.

Neste aspecto assiste razão ao *Parquet,* entretanto, com vistas à realidade prática da questão, a exigência de cadastro prévio apresenta vantagens, conforme relatado na defesa (f. 458-459):

> (...) o Estado do Mato Grosso do Sul através do Decreto n. 14.803, de 17 de agosto de 2017, estabeleceu as normas atinentes à organização, manutenção e o funcionamento do Cadastro de Fornecedores do Estado do Mato Grosso do Sul – CCF/MS, em plena sintonia com as disposições contidas na Lei Federal n. 8.666/93 – Lei de Licitações; Lei Federal n. 10.520/02 – Lei de Pregão Eletrônico; Decreto Estadual n. 13.393/03 – que estabelece normas e procedimentos sobre a centralização e controle da realização, dispensa ou inexigibilidade de licitação.
>
> **A inscrição dos participantes junto ao Cadastro Central de Fornecedores CCF/MS, possui serviço rápido e sem qualquer custo, sendo que através do cadastro dos fornecedores na plataforma virtual, o Governo Estadual é capaz de manter um cadastro completo e atualizado das empresas que fornecem ou desejam fornecer para o Estado, com o fiel objetivo de controlar documentos de forma mais eficiente, certificar empresas para participação de pregões eletrônicos e ainda manter um histórico de penalidades das empresas de fácil consulta.**
>
> **Ainda o Cadastro Central de Fornecedores CCF/MS amplia a comunicação e transparência, eis que, quando da abertura dos editais gera a emissão de comunicação às empresas cadastradas segundo as atividades atinentes ao objeto licitado, gerando eficiência e efetividade nos certames.**
>
> O Cadastro Central de Fornecedores CCF/MS é de extrema importância para imprimir eficiência e transparência nos serviços prestados, sejam eles internos ou externos, como meio de busca que todo processo de licitação funcione de maneira adequada e eficiente, e tendo em vista a modalidade de pregão eletrônico tal mecanismo se torna indispensável até mesmo para não gerar frustação no certame.
>
> Deste modo, tem-se que a comprovação através do CERCA da efetiva regularidade junto ao Cadastro Central de Fornecedores CCF/MS é plenamente legal e de extrema importância, não restringindo a competitividade, situação devidamente comprovada com documento de fls. 486/493 (peça 14 dos autos), o qual consta a relação de empresas participantes do certame, ainda, frente a inexistência de impugnação com alegação de cerceamento ou limitação a participação quanto a exigência edilícia. (grifo nosso)

[1] Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (...) § 3º A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei.

Vale frisar que a Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias em outro processo (TC/11676/2019 – Análise n. 3602/2022) já se manifestou pela regularidade da disposição contida no instrumento convocatório.

Dessa forma, considerando a complexidade e o elevado número de licitações realizadas pelo Estado de Mato Grosso Sul, e que não há registro que de fato alguma empresa tenha sido impedida de participar da licitação ora examinada, consigno sua regularidade.

2.2. Da Formalização da Ata de Registro de Preços nº 113/2019

Como cediço, a ata de registro de preços é documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Com amparo na análise da equipe técnica e documentos encartados nos autos, observo que a formalização da Ata de Registro de Preços nº 113/2019, firmada com as empresas *AGS Comércio e Serviços Ltda*. e *Elec Indústria e Comércio de Equipamentos de Medição Ltda*., atendeu ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, contém as cláusulas necessárias e elementos essenciais para celebração do futuro contrato, implicando no compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas; bem como, os extratos foram devidamente publicados na imprensa oficial, cumprindo assim o previsto no art. 61, parágrafo único, da lei n. 8.666/1993.

2.2.1. Certidões vencidas

Embora se tenha apurado a regularidade da ata nos quesitos anteriormente citados, o Ministério Público de Contas apontou que na ocasião da assinatura da Ata de Registro de Preços (em 05/11/2019), as certidões de regularidade das empresas compromitentes junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CRF) e às fazendas estadual e municipal estavam vencidas.

Sobre isso defendeu a gestora:

> No momento da assinatura das Atas de Registros de Preços foi verificada as certidões com validade e solicitado adequação sendo devidamente cumprido, ocorre que por um equívoco do setor, tal documentação não foi juntada no procedimento, segue acostado cópia das certidões, pugnando pela regularidade do feito. (...)
>
> Na execução da ata cada órgão aderente verifica a regularidade das certidões das empresas para o devido pagamento, frente ao cumprimento das obrigações. (...)
>
> Os documentos referentes à habilitação visaram atender todas as regras definidas no instrumento convocatório, onde o julgamento do exame de aceitabilidade da proposta e Habilitação foi realizado de acordo com os critérios previamente fixados no instrumento

> convocatório, inclusive todas as diligências no momento da assinatura da ata de registro de preço visaram sempre a manutenção da proposta mais vantajosa e ao interesse público, pautado nos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade. (...)

A exigência de certidões negativas é uma prática comum em processos licitatórios e contratações públicas. Elas são uma forma de garantir a idoneidade da empresa, bem como a segurança jurídica do processo de contratação, impondo o dever de manutenção da regularidade pela empresa contratada por toda vigência contratual e de fiscalização pelo ente contratante, por força do disposto no art. 29 c/c art. 55, XIII, da Lei n. 8.666/1993.

No caso em tela, há de se considerar que, embora emitidas posteriormente à assinatura da ata, as certidões foram atualizadas, não se vislumbrando qualquer prejuízo à contratação, tratando-se de irregularidade meramente formal podendo ser objeto de recomendação para que a Administração se atente à atualização nas próximas contratações.

Portanto, acolho as justificativas da gestora.

2.3. Execução Global da Ata de Registro de Preços

Segundo consta nos documentos encaminhados às fls. 363-364, do valor total registrado se executou apenas R$ 8.400,00 (oito mil e quatrocentos reais), em favor da empresa ELEC Indústria e Comércio de Equipamentos de Medição Ltda. Não sendo adquirido nenhum item da empresa AGS Comércio e Serviços Ltda.

Considerando que, nos termos do art. 124, VI, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018, os documentos referentes aos atos de execução global da ata de registro de preços deverão ser mantidos em arquivo para fiscalização por meio de inspeções e auditorias *in loco,* para fins de verificação dos montantes globais utilizados, como no caso em tela, e atentando para a natureza informativa dos documentos constantes nestes autos, entendo pelo cumprimento da normativa.

São as razões que fundamentam o voto.

DISPOSITIVO

3. VOTO

Deixo de acolher o *r.* parecer do Ministério Público de Contas e, pautado na Análise n. 1172/2022 da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias, **VOTO:**

I - Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** do procedimento licitatório **Pregão Eletrônico n. 46/2019**, bem como da formalização da **Ata de Registro de Preços n. 113/2019**, realizado pelo Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria

de Estado de Administração e Desburocratização do Estado de Mato Grosso do Sul – SAD, uma vez que, embora constatadas falhas formais, houve o atendimento aos preceitos das Leis n. 10.520/2002 e n. 8.666/93;

II – Pela **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização, para que observe com maior rigor as normas prescritas na lei de licitações e correlacionadas; para que a planilha de custos e o estudo técnico preliminar demonstrem de modo assertivo a composição dos preços e as necessidades da Administração, e que tenha maior zelo na verificação das certidões negativas no momento de celebração da atas de registro de preços e contratos, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes as verificadas nestes autos.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva do procedimento licitatório pregão eletrônico e da formalização da ata de registro de preços, e pela recomendação à atual gestão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

TST/PMS