



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

ANÁLISE ANA - DFLCP - 9137/2024

PROCESSO TC/MS : TC/4444/2024  
PROTOCOLO : 2331927  
UNIDADE JURISDICIONADA : SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS E GESTÃO DE NOVA ANDRADINA  
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A) : NELSON CUSTÓDIO DA SILVA  
TIPO DE PROCESSO : CONTROLE PRÉVIO  
RELATOR (A) : CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRICIA SARMENTO DOS SANTOS

URGENTE: LICITAÇÃO DIA 13/06/2024

Em análise o Pregão Eletrônico n. 026/2024, do tipo menor preço por item, do Município de Nova Andradina - MS, visando ao Registro de Preços para aquisição de peças e equipamentos para manutenção e reposição das estruturas de rede e/ou microcomputadores e comunicação (Telefonia IP) da Prefeitura Municipal de Nova Andradina (PMNA), e ferramentas para manutenção dos equipamentos, conforme Comunicação Interna PM-CIN-2023/03611, no valor estimado de R\$ 4.870.125,03.

A Divisão de Fiscalização de Licitações Contratações e Parceiras, por sua Unidade de Controle Prévio, nos termos do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/MS (Resolução n. 98/2018), apresenta a seguir os pontos de controle adotados na análise em questão:

| PONTOS DE CONTROLE                                                                                                         | CRITÉRIOS                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. <u>ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR</u><br>1.1. Ausência de Previsão da contratação no PCA<br><br>1.2. Levantamento de Mercado | 1.1. Art. 12, inciso VII e §1º, Art. 18 <i>caput</i> e inciso II, Art. 174, §2º, inciso I da Lei n. 14.133/2021<br><br>1.2. Art. 18, § 1º, V da Lei n. 14.133/2021 |
| 2. <u>ANÁLISE DE RISCOS</u><br>2.1 análise de riscos genérica                                                              | 2.1. Art. 18, X da Lei 14.133/2021                                                                                                                                 |





## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>3. EDITAL</b><br>3.1. Habilitação técnica - atestado de capacidade técnica em dissonância com o objeto licitado<br>3.2. Habilitação técnica - exigência indevida de Alvará de Licença Sanitária<br>3.3 Participação tratando de Dispensa.<br>3.4 Não divulgação da IRP e previsão da possibilidade de Adesão à ARP | 3.1. Art. 5º da Lei nº 14.133/2021<br>3.2. Art. 5º da Lei nº 14.133/2021<br>3.3. Art. 5º e Art. 28, I da Lei 14.133/2021.<br>3.4. Art. 86, caput, da Lei 14.133/2021 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

A sessão pública para julgamento das propostas está agendada para o dia **13/06/2024, às 9h (Horário de Brasília)**, o que justifica a urgência da análise.

Consoante dispõe o art. 156 do RI/TC/MS, Resolução 98/2018, ressalta-se que a ausência de manifestação do Tribunal sobre os demais aspectos do procedimento licitatório, nesta fase processual, não impede o exame posterior, nem constitui pressuposto de sua legalidade ou conformidade com a lei.

Assim, da análise dos documentos apresentados e considerando os pontos de controle adotados, verifica-se a existência de irregularidades consubstanciadas nos achados abaixo destacados, que podem afetar negativamente a presente licitação, prejudicando a igualdade de oportunidades entre os participantes.

## 1. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

### 1.1. Ausência de previsão da contratação no PCA

O órgão informou que não publicou o Plano de Contratação Anual no âmbito do município, mas, que será elaborado no exercício financeiro de 2024 com aplicação para o exercício de 2025.

Asseverou ao final, que nos anos anteriores não havia legislação acerca do PCA, veja-se:





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

### 1.5. Demonstração da previsão no plano anual de contratação.

**1.5.1.** Oportuno destacar que, no âmbito do Município de Nova Andradina/MS não foi publicado o Decreto que dispõe, sobre do Plano de Contratação Anual, no âmbito dos órgãos da Administração Direta e das entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo Estadual, nos termos da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, e dá outras providências.

**1.5.2.** Contudo, o plano está será elaborado no exercício financeiro de 2024 com aplicação para exercício de 2025. Ademais, como nos anos anteriores não havia legislação acerca do Plano de Contratação Anual, este tópico resta prejudicado.

No entanto, quanto a ausência de regulamentação para a elaboração do Plano de Contratação Anual, tem-se que a Lei nº 14.133/2021 regulamentou em alguns dos seus artigos a referida elaboração e divulgação do plano, conforme a seguir:

Art. 12 - No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar **plano de contratações anual**, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Regulamento)

§ 1º O **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo **deverá ser divulgado e mantido** à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos. **(Grifo nosso)**

Assim, contrariando a afirmação do órgão de que nos anos anteriores ao corrente não havia legislação acerca do Plano de Contratação Anual, verifica-se que a Lei nº 14.133/2021 já trouxe expressamente em seu texto essa necessidade.

Além do artigo Art. 12, inciso VII e §1º, acima transcrito, o Art. 18, caput e inciso II, e Art. 174, §2º, inciso I da Lei nº 14.133/2021, estabelecem a estrutura e o conteúdo que o plano de contratações anual deve possuir, enfatizando a necessidade de justificativas para as contratações previstas, estudos técnicos preliminares que as fundamentem, e a consonância dessas contratações com o planejamento estratégico da entidade. A importância dessas disposições reside na sua capacidade de assegurar que cada contratação proposta seja essencial, justificada e alinhada com os objetivos de longo prazo





## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

da administração pública, além de estar sujeita ao escrutínio público.

Dessa forma, ainda que a Lei 14.133/2021 não obrigue os entes federativos a elaborar o Plano anual de contratações, este se revela como mais uma ferramenta de governança que foi disponibilizada aos gestores, justamente porque a integração entre planejamento e execução, serve para os seguintes propósitos: Primeiramente, assegura que as contratações públicas sejam realizadas de forma pensada, evitando desperdícios e otimizando o uso dos recursos públicos. Em segundo lugar, promove a transparência, fundamental para o fortalecimento da democracia, ao permitir que cidadãos e órgãos de controle acompanhem e avaliem as decisões do governo. Por último, contribui para a prevenção de fraudes e corrupção, criando um ambiente menos propício a práticas ilícitas, dado que as contratações são planejadas, justificadas e publicizadas previamente.

Contudo, a efetividade desses mecanismos depende diretamente da capacidade e do compromisso das administrações públicas em elaborar e seguir seus planos de contratações anuais de maneira rigorosa.

Sendo assim, embora esse fato não caracterize risco de dano ao procedimento licitatório, sugere-se a recomendação ao órgão para que providencie a elaboração e divulgação do referido Plano, conforme previsão legal.

#### 1.2. Levantamento de Mercado

O art. 18, § 1º da Lei 14.133/2021, detalha os elementos que devem constar do ETP. O inciso V deste artigo, estabelece que um desses elementos é o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

Assim, o ETP deve além de considerar todas as alternativas existentes no mercado capazes de atender as necessidades da Administração, deve realizar uma análise valorativa-comparativa dentre essas soluções para apontar aquela que melhor lhe atenderá técnica economicamente.

No entanto, o levantamento constante do ETP – item 1.8 (fs. 5 a 12), apenas apresenta as soluções disponíveis no mercado, sem contudo, realizar uma comparação valorativa entres essas, até porque foram aparentados valores tão somente para a solução eleita.





## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

Dessa forma, resta prejudicado o levantamento de mercado apresentado, não sendo possível aferir se a solução adotada de fato é a que melhor atenderá as demandas do município, em afronta ao que determina o art. 18, § 1º, V da Lei 14.133/2021.

## 2. ANÁLISE DE RISCOS

### 2.1. Análise de riscos genérica

O planejamento de cada contratação consiste em uma série de atividades realizadas internamente pelo órgão ou entidade, que permitem identificar a necessidade da Administração, indicar a solução mais adequada para atendê-la, verificar a viabilidade da contratação, e definir como essa solução será contratada (caso seja viável), executada e fiscalizada.

Assim, o planejamento das contratações é elaborado a partir de 3 pontos distintos e, o nível de detalhamento das informações produzidas em cada artefato do planejamento deve ser proporcional ao nível de risco associado ao objeto contratado.

O primeiro, que envolve a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, tem por objetivo identificar, com maior nível de precisão possível, a necessidade da contratação e, a partir de então, identificar a solução mais vantajosa a ser contratada. O segundo é a análise de riscos, procedimento que engloba as atividades de identificação, análise e avaliação dos riscos em contratações de objetos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução do contrato, e, se for o caso, com a recomendação da inclusão no contrato da matriz de risco. O terceiro, é a elaboração do Termo de Referência (ou projeto básico), com base nas informações obtidas a partir do ETP e, conforme o caso, na análise de riscos.

Nesse contexto a previsão contida no art. 18, X da NLLC, estabelece que a análise de riscos constitui uma etapa do planejamento que se situa entre o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência/Projeto básico.

Inclusive, por meio do art. 104 da Lei 14.133/2021, confere-se à Administração prerrogativas que amparam e viabilizam ações para reduzir ou eliminar as chances de ocorrência dos eventos relacionados aos riscos da contratação e às ações de contingência a serem adotadas caso esses eventos se concretizem.

Uma vez levantados esses riscos, eles deverão ser organizados e devidamente tratados em documento denominado “Mapa de Riscos”, que deve reunir a totalidade das





## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

circunstâncias de risco e permitir uma visão das dificuldades que terão que ser contornadas. Os resultados da análise são utilizados ainda para definir o modelo de gestão contratual, por ocasião da elaboração do termo de referência e do contrato.

Assim, se constatada que a contratação é viável técnica e economicamente, a equipe de planejamento irá elaborar termo de referência (ou nortear o desenvolvimento ou contratação do projeto básico, ou anteprojeto), para subsequente elaboração do edital ou do instrumento de contratação direta.

Registra-se que a atividade de análise de riscos prevista no artigo 18, X da Lei 14.133/2021 não se cofunde com a cláusula de matriz de risco, apesar desta, quando estabelecida, constituir resultado da primeira.

No entanto, o que se constata dos autos é que, embora tenha sido realizada uma análise de riscos, esta foi contemplada no ETP, de forma genérica, demonstrando uma falha quanto ao planejamento da contratação, em desacordo como art. 18, X da Lei 14.133/2021, o que pode comprometer o sucesso da contratação.

### 3. EDITAL

#### 3.1. Atestado de capacidade técnica em dissonância com o objeto licitado

O inciso 8.2.5.1.1 – que trata do atestado de capacidade técnica trouxe a cobrança que a empresa comprove a aptidão para desempenhos de atividade do objeto a ser licitado, correspondente a 40% (quarenta por cento) do quantitativo do fornecimento de **coffee break** por pessoa (fl. 770 – peça 19).

**8.2.5.1.1. Atestado de capacidade técnica** da licitante, emitido (s) por entidade da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta, e/ou empresa privada, que comprove de maneira satisfatória, a aptidão para desempenhos de atividade do objeto a ser licitado, correspondente de **40% (quarenta por cento)** do quantitativo do fornecimento de coffee break por pessoa.

Do acima transcrito, verifica-se uma falha de conteúdo na informação, havendo evidente desacordo entre o que realmente o órgão quer e está licitando, e o que efetivamente restou contemplado no edital. O requisito descrito no edital, embora objetivo, em nada se vincula ao objeto da licitação.





## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

Referido documento é o único que está sendo exigido pela Administração, como forma de comprovar a qualificação técnica das empresas licitantes.

Tal impropriedade requer a devida retificação para que não parem dúvidas para os licitantes, sobre o que realmente o órgão está cobrando, em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Caracterizada, portanto, ofensa ao art. 5º, da Lei 14.133/2021.

#### **3.2. Alvará de Licença Sanitária em desalinho com o objeto**

Os incisos 8.2.2.2 e 8.2.2.3 trouxeram a cobrança do Alvará de Licença Sanitária como sendo parte da habilitação jurídica, em desalinho com o objeto que se está licitando.

Assim como no item anterior, verifica-se uma falha de conteúdo na informação, havendo evidente desacordo entre o que realmente o órgão está licitando, e o que efetivamente restou contemplado no edital. O requisito descrito no edital, embora objetivo, em nada se vincula ao objeto da licitação.

Isso porque a exigência do alvará sanitário é apenas para estabelecimentos que estejam vinculados à alimentação ou saúde, sejam eles produtores, comerciantes ou distribuidores, como por exemplo, empresas da área de cosméticos, produtos para saúde, distribuição, medicamentos e alimentos.

De igual forma, tal impropriedade requer a devida retificação uma vez que se revela desproporcional e desarrazoada, pois não se vincula ao objeto do certame, em ofensa ao art. 5º, da Lei 14.133/2021

#### **3.3. Participação tratando de Dispensa**

O item 3.2, do Edital (fl. 715) trouxe o seguinte texto:

**3.2. Não poderão participar desta dispensa os fornecedores:**

No entanto, a modalidade eleita para a presente contratação é o Pregão Eletrônico e não a dispensa, razão pela qual se faz necessária a sua retificação, para que não traga prejuízo ao procedimento licitatório, em atenção ao disposto o art. 5º e art. 28, I da Lei 14.133/2021.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

### 3.4 Não divulgação da IRP e a previsão da possibilidade de Adesão à ARP

Às folhas 17 dos autos consta uma justificativa relacionada à Dispensa da Intenção do Registro de Preços, asseverando resumidamente que:

- tomou por base o disposto no art. 86, § 1º da Lei 14.133/2021 e parágrafo único do art. 66 do Decreto Municipal n. 3.155/2023, uma vez, enquanto órgão gerenciador é o único contratante;
- possui diversas obrigações e responsabilidades que demandam uma estrutura física e de servidores suficientes (tendo em vista que aumentará o trabalho por conta da necessidade de gerenciamento global do SRP).
- a administração não possui estrutura administrativa suficiente para gerenciar uma Ata de Registro de Preços com diversos órgãos, demonstrando a dificuldade operacional;
- que não se pode aguardar os trâmites do IRP e demais procedimentos correlacionados (levantamento de quantidades, pesquisas de preços, adequações etc.) para fins de realização da licitação, uma vez que estes trâmites podem levar um maior tempo.

Contudo, constata-se da Cláusula Quarta do Anexo VII do Edital (fl. 862) - Minuta da Ata de Registro de Preço - a possibilidade de utilização da ARP, por adesão, de órgão ou entidade que não tenha participado do procedimento, desde que cumpridos os requisitos descritos no §2º, 3º, 4º e 5º do art. 86 da Lei Federal nº 14.133, de 2021 e no art. 87 do Decreto Municipal nº 3.155/2023.

É evidente a contradição, pois o município se isenta de realizar a divulgação da IRP com base na justificativa descrita acima, mas, em direção oposta, estabelece a possibilidade de adesão que caberá ao órgão gerenciador administrar, conforme previsto no art.7º, XI do Decreto n. 11.462/20231.

Ressalta-se a importância de se interpretar o real sentido do que estabelece o § 2º do art. 86, cita-se:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de





## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

quantidades da contratação.

(...)

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

O que se extrai da leitura do § 2º acima, é que a possibilidade de órgãos e entidades aderirem à ata de registro de preços na condição de não participantes somente deve ocorrer se tiver sido realizada a divulgação da IRP, pois referido parágrafo dispõe “Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo”. Ou seja, para que haja a possibilidade de participação no IRP este necessariamente deve restar divulgado.

A partir da divulgação da IRP, é que outros órgãos passarão a ter a possibilidade de integrar a licitação como participantes e, caso não o façam nesse momento – durante o prazo de 8 dias da divulgação da IRP - poderá ser concedida a adesão, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nos incisos do § 2º do art. 86, supramencionados.

Dessa forma, poderá qualquer órgão ou entidade que não tenha assumido, na época própria, reitera-se, durante a divulgação da IRP, a posição formal de Órgão Participante, ou seja, caso não tenha participado do referido procedimento desde o início, a utilização da Ata de Registro de Preços. Daí surgir a designação “carona” e/ou não participantes, ou seja, aqueles que não manifestaram desejo de participar do Registro dentro do prazo em que a IRP permaneceu divulgada, mas, depois da realização da licitação, buscam aproveitar as disposições de contratação da Ata formalizada.

Inclusive, é assim que dispõe o Decreto n. 11.462/2023, em seu art. 31, cita-se:

Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes (...)

Logo, o Edital somente poderá prever a adesão futura de outros órgãos não participantes se de fato tiver ocorrido a divulgação do IRP.

Diante da incongruência acima, resta caracterizada a não observância ao que





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

estabelece o art. 86, *caput*, da Lei 14.133/2021.

#### 4. MEDIDA CAUTELAR

O parágrafo único, do artigo 151 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018) desta Corte, dispõe que:

Art. 151

[...]

Parágrafo Único. Se a divisão de fiscalização verificar a existência de possíveis irregularidades capazes de obstarem a continuidade do certame, emitirá manifestação fundamentada, contendo, de forma clara e precisa, o risco de dano e prejuízo ao erário.

A medida cautelar tem como fundamento o artigo 56, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012:

Art. 56. O Tribunal pode determinar liminarmente a aplicação de medida cautelar, sem a prévia manifestação do jurisdicionado, sempre que existirem provas suficientes de que ele possa retardar ou dificultar o controle externo, causar dano ao erário ou tornar difícil a sua reparação.

O *fumus boni iuris* está presente em razão do potencial risco de prejuízo ao erário que pode advir de contratação realizada com base nos achados acima destacados.

Diante da iminência da prática de ato potencialmente danoso à competição, que pode resultar em contratação desvantajosa e irregular em face da ocorrência da realização da sessão de recebimento das propostas em **13/06/2024**, resta igualmente caracterizado o *periculum in mora*.

Presentes, portanto, os requisitos para concessão da medida cautelar (risco de dano e prejuízo ao erário).

#### 5. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, nos termos do art. 152 do Regimento Interno, encaminha-se o feito para o nobre Conselheiro Relator para apreciação e adoção das medidas que entender necessárias.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PARCERIAS

É a manifestação técnica.

Campo Grande, 11 de junho de 2024.

(Assinado por Certificação Digital)  
**Ana Lucia Mattos de Lima Ribeiro**  
Auditora Estadual de Controle Externo  
DLCP – TCE/MS

(Assinado por Certificação Digital)  
**Thais de Mattos Buffa Tolentino**  
Supervisora I  
DLCP – TCE/MS

(Assinado por Certificação Digital)  
**Leonardo Mira Marques**  
Coordenador I  
DFLCP - TCE/MS

**REMESSA**

Ao Exmo. Senhor Conselheiro Relator.

Encaminhamos o presente processo para providências cabíveis.

Campo Grande, 11 de junho de 2024.

(Assinado por Certificação Digital)  
**Walter Vargas de Mattos**  
Chefe II  
DFLCP - TCE/MS

