



PROCESSO Nº : 17.276-6/2019 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO
GESTOR : CLODOALDO APARECIDO GONÇALVES DE QUEIROZ – Defensor Público-Geral
RELATORA : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

PARECER Nº 3.180/2019

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. EXERCÍCIO DE 2019. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. PREGÃO PRESENCIAL Nº 9/2019/DPMT. CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS PARA SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICOS PRELIMINARES PARA DELIMITAR O QUANTITATIVO. MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO CERTAME. MANIFESTAÇÃO PELA HOMOLOGAÇÃO DA CAUTELAR.

1. RELATÓRIO 121234/2019

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna**¹ proposta pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Pública em face da **Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso**, gestão do Sr. Clodoaldo Aparecido Gonçalves de Queiroz – Defensor Público-Geral, com pedido de medida cautelar, acerca de irregularidades no Pregão Presencial nº 9/2019/DPMT cujo objeto é o registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada em locação de veículos para atender as necessidades da DPE/MT, na capital e no interior.

2. A irregularidade foi assim classificada:

Responsável 1: Thaderson Diorge Silva Duarte, Técnico Administrativo e Gerente de Transporte

Responsável 2: Rogério Borges Freitas, Primeiro Subdefensor Público-Geral

GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010 do TCE-MT.

Síntese do achado: Devido à ausência de realização de estudo técnico preliminar, na fase de planejamento da contratação, demonstrando a

¹ Doc. Digital nº 122459/2019.



necessidade dos serviços a serem licitados, ocorreu o superdimensionamento do quantitativo de locações previstas no Termo de Referência anexado ao edital do Pregão Presencial 9/2019 publicado pela DPMT, o que poderá levar à contratação de serviços desnecessários e/ou já financiados por verbas de natureza indenizatória pagas a determinados servidores da Organização, com potencial de gerar dano ao erário pela realização de despesas ilegítimas e/ou em duplicidade.

3. Em razão da irregularidade identificada, a Equipe Técnica sugeriu, em sede de **medida cautelar**, a suspensão do Pregão Presencial nº 9/2019.

4. A Conselheira Relatora, em sede de **juízo de admissibilidade**², **conheceu** da presente representação de natureza interna e determinou a **notificação** dos responsáveis para que se manifestassem sobre a irregularidade apontada, postergando a decisão sobre o pedido cautelar, nos termos do artigo 300, §2º do CPC.

5. Conforme informação da Gerência de Controle de Processos Diligenciados³, o prazo concedido venceu **sem manifestação** por parte dos responsáveis.

6. Diante da inércia dos responsáveis, a Conselheira Relatora, por meio do **Julgamento Singular nº 766/JJM/2019**⁴, analisou o pedido da Secex e determinou, como **medida cautelar**, a manutenção da suspensão do Pregão Presencial nº 9/2019/DPMT.

7. Com fulcro no art. 297, §3º, do RITCE/MT, vieram os autos para **manifestação ministerial** referente à concessão da cautelar.

8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

2 Doc. Digital nº 126336/2019.

3 Doc. Digital nº 135598/2019.

4 Doc. Digital nº 144275/2019.



9. Inicialmente, com relação aos requisitos de admissibilidade da Representação Interna, destaca-se que estes estão presentes, tendo sido formalizada em **linguagem clara e compreensível**, sobre **matéria** de competência desta Corte de Contas (licitações e contratos), apontando-se **fatos** tidos como irregulares (ausência de realização de estudo preliminar) e suas **evidências, responsáveis** (Técnico Administrativo e Gerente de Transportes e Primeiro Subdefensor Público Geral) **e período** (exercício 2019) em que teria ocorrido (art. 219 c/c o art. 225 do RITCE/MT), pela **equipe técnica** (art. 224, II, “a” do RI TCE/MT).

10. Ademais, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para fiscalizar irregularidades/ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do Tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando, dessarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

11. Diante disso, o **Ministério Público de Contas** corrobora com o **conhecimento** da presente representação.

2.2. Mérito

12. A Secretaria de Controle Externo de Contratações Pública propôs a presente Representação de Natureza Interna em face da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso a fim de apurar possíveis irregularidades referentes ao Pregão Presencial nº 09/2019/DPMT.

13. De acordo com os documentos acostados aos autos, o objeto do procedimento licitatório é o registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada em locação de veículos, para atender às necessidades da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, na capital e no interior, conforme condições, quantitativos e especificações constantes na Ata de Registro de Preços, no Edital e seus anexos, na proposta de preços apresentada, em consonância com a legislação vigente, pelo **valor global** estimado de **R\$ 4.868.500,00**.



14. O Aviso de Abertura do Pregão Presencial nº 09/2019/DPMT foi publicado no Diário Oficial em 02/04/2016, informando a data da sessão pública de recebimento das propostas para 16/04/2019. Na sessão pública de abertura⁵, foram adjudicados os Lotes 1 e 2 às empresas vencedoras.

15. Entretanto, após a adjudicação dos primeiros lotes, a Pregoeira suspendeu os trabalhos e demais atos, em razão do término do expediente, designando nova data para continuidade da sessão para 22/04/2019.

16. Contudo, a empresa SAL ALUGUEL DE CARROS LTDA impetrou **Mandado de Segurança** contra a decisão que a inabilitou no citado pregão, tendo sido concedido, em 23/03/2019, “o pedido de tutela de urgência, para **SUSPENDER a realização do Pregão Presencial Edital nº 009/2019/DPMT**, designado para o dia 22.04.2019 às 13:00 horas, até deliberação, que se dará tão logo, venham as informações do ente público indigitado como coator” (Processo Judicial Número: 1016490-13.2019.8.11.0041 - TJMT).

17. Paralelamente, durante o levantamento de informações e apuração dos fatos, a Equipe Técnica identificou que não houve a realização de estudo técnico preliminar, na fase de planejamento da contratação, demonstrando a necessidade dos serviços a serem licitados.

18. Narra o relatório técnico preliminar que foram realizados, durante a fase interna da licitação, 4 termos de referência com as especificações técnicas das locações. Tendo sido realizadas sucessivas alterações nos quantitativos, conforme demonstra a tabela abaixo:

5 Doc .Digital nº 120864/2019 – Ata da Sessão Pública de Abertura do Pregão nº 009/2019.



Síntese da especificação dos veículos	1º TR de 19/07/17	2º TR de 20/09/18	3º TR de 24/01/19	4º TR de 12/03/19
Demanda prevista para a Capital e Várzea Grande				
Hatch 1.0	15	15	10	10
Sedan 1.6 / 1.4	15	15	10	10
Sedan 2.0 /1.4-turbo	5	5	5	5
Pick-up media 1.8	Sem previsão	Sem previsão	10	10
Pick-up 3.0 ou 2.0-turbo	10	10	8	8
Suv compacto 2.0	Sem previsão	Sem previsão	3	3
Suv 2.8	5	5	3	3
Subtotal	50	50	49	49
Demanda prevista para interior do Estado				
Hatch 1.0	15	15	5	5
Sedan 1.6 / 1.4	15	15	5	5
Sedan 2.0 /1.4-turbo	3	3	3	3
Pick-up media 1.8	Sem previsão	Sem previsão	5	5
Pick-up 3.0 ou 2.0-turbo	10	10	5	5
Suv compacto 2.0	Sem previsão	Sem previsão	3	3
Suv 2.8	2	2	1	1
Subtotal	45	45	27	27
Para toda a Defensoria Pública				
Van 2.0 com 16 lugares	3	3	2	Sem previsão
Ônibus	3	3	2	Sem previsão
Caminhão	3	Sem previsão	Sem previsão	Sem previsão
Subtotal	9	6	4	0
TOTAL DE LOTES	13	12	16	14
TOTAL DAS QUANTIDADES DE LOCAÇÃO	104	101	80	76

Fonte: Apêndice A-Partes I, III, IV e VI, deste Relatório. Documentos Digitais: 120659/2019 (páginas 30/62); 120663/2019 (páginas 2/33); 120667/2019 (páginas 18/52); e 120678/2019 (páginas 6/37)

Fonte: Doc. Digital n 122459/2019 – p. 3.

19. Em 27/03/2019, o Primeiro Subdefensor Público Geral, Sr. Rogério Borges Freitas aprovou o edital e seus anexos pretendendo formalizar ata de registro de preços (ARP) para locação de **76 veículos**, distribuídos em **14 lotes**.

20. Entretanto, não consta do processo licitatório apresentação da metodologia utilizada na definição das quantidades a serem licitadas. De acordo com a auditoria, o procedimento sequer foi instruído com a relação dos veículos (próprios e locados) disponíveis na Defensoria Pública à época da elaboração do TR.

21. Em razão da ausência de realização do estudo técnico preliminar, a Equipe Técnica aponta que houve superdimensionamento de quantitativos a serem licitados, uma vez que os documentos da adesão à **ARP 11/2016** da Associação Matogrossense dos Municípios (AMM) demonstra que, no início de 2017, a DPMT



dispunha de 18 veículos locados, bem como os documentos da Ata de Registro de Preços (ARP) 21/2017, que registro a intenção de locação de 190 veículos, mas que foi utilizada uma única vez pela DPMT na locação de 7 veículos.

22. Ademais, aponta que os Defensores Públicos recebem mensalmente o valor R\$ 3.000,00 a título de verba indenizatória denominada auxílio-transporte, portanto, as despesas com transporte dos Defensores Públicos já seriam custeadas pela verba indenizatória paga mensalmente.

23. Diante desses fatos e considerando presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a **Secex de Contratações Públicas** requereu a concessão de **medida cautelar** de suspensão do Pregão Presencial nº 9/2019, até o julgamento do mérito da presente Representação Interna ou até a solução da falha apontada.

24. Antes da análise da medida cautelar, a Conselheira Relatora entendeu por **postergar a decisão sobre o pedido cautelar**, nos termos do artigo 300, §2º do CPC, para que a análise fosse posterior às manifestações dos responsáveis, e determinou as notificações⁶. Entretanto, o prazo para apresentação de defesa fluíu **sem manifestação** por parte dos notificados⁷.

25. Retornando os autos para análise da Excelentíssima Conselheira Relatora, esta, com base no art. 297 do RITCE, **concedeu a medida cautelar** requerida determinando a **manutenção da suspensão** do Pregão Presencial nº 9/2019/DPMT (Julgamento Singular nº 766/JJM/2018).

26. **Vieram os autos para manifestação ministerial com base no art. 297, §3º, do RITCE.**

27. Inicialmente, ressalta-se que o mérito desta manifestação se restringirá na análise dos requisitos autorizativos para a concessão da medida cautelar adotada singularmente pela e. Relatora dos autos, em conformidade com o

6 Doc. Digital nº 126336/2019.

7 Doc. Digital nº 135598/2019.



disposto no Regimento desta Corte de Contas (art. 297, §3º⁸).

28. Examinando o caso dos autos, este **Parquet de Contas** constata acerto na decisão singular da Excelentíssima Conselheira Interina Relatora, tendo em vista a ausência de realização de estudo técnico preliminar, o que pode acarretar na estimativa de quantidade incompatíveis com as necessidades do órgão contratante.

29. A própria Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) prevê a necessidade de definição precisa do objeto e determina esta providência já na fase preparatória do certame, veja-se:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; - destacamos

30. A Lei nº 8.666/1993, no mesmo sentido, dispõe sobre a obrigatoriedade da previsão de quantidades, as quais devem corresponder às previsões reais do projeto básico ou executivo, *in verbis*:

Art. 7º (...)

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo. - destacamos

31. Com efeito, ocasionalmente a Administração Pública não consegue prever com exatidão o quantitativo necessário àquela contratação, nessas hipóteses, **ainda que não se conheça o montante a ser contratado, deve-se prever o**

8 Art. 297. No curso de qualquer apuração, o Tribunal Pleno ou o julgador singular poderá determinar medidas cautelares de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas ou de unidade técnica do Tribunal. (...) § 3º. **Após a concessão da medida cautelar, os autos serão remetidos imediatamente ao Ministério Público de Contas, para manifestação no prazo de 03 (três) dias, quando a medida não houver sido por este requerida.** (Inclusão dos §§ 1º, 2º e 3º, do artigo 297 pela Resolução Normativa nº 32/2014).



quantitativo, de acordo com a realização de estudos técnicos prévios de consumo e serviços demandados (expectativa de consumo), deixando explícito, entretanto, que trata-se de quantidade meramente estimada, servindo como limite máximo à Administração

32. A realização da licitação através do Sistema de Ata de Registro de Preços, portanto, não dispensa a realização de estudos técnicos preliminares, necessários para embasar o quantitativo a ser delimitado na futura ARP.

33. Nesse sentido, o Decreto Estadual nº 840 de 10/02/2017, que regulamenta, entre outros, o Sistema de Registro de Preço no Poder Executivo Estadual, dispõe, sobre o Termo de Referência ou Plano de Trabalho:

Art. 4º O Termo de Referência ou Plano de Trabalho é instrumento, que servirá de base para elaboração do edital, deverá dispor as razões e interesse público determinantes para a contratação do objeto pretendido, **devendo anexar as documentações que subsidiam a necessidade em sua quantidade, especificação e especificidade.**
(destacamos)

34. No caso dos autos, o Termo de Referência do Pregão Presencial nº 09/2019/DPMT não contém documentos que amparam os quantitativos previstos, não sendo possível determinar a origem da previsão, nem mesmo se esta corresponde à real necessidade do órgão.

35. Com efeito, a concessão de provimentos cautelares está condicionada ao preenchimento de dois requisitos autorizadores, previstos no ordenamento jurídico nacional⁹, quais sejam: a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou resultado útil ao processo**.

36. Em análise preambular dos fatos contidos nos autos, é possível constatar a presença da probabilidade do direito em razão da ausência de estudos técnicos preliminares que amparem as previsões do Termo de Referência.

9 - Segundo o Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), cuja aplicação é subsidiária nesta Corte de Contas por força do art. 144 do RI do TCE/MT, as tutelas de urgência serão concedidas observados os seguintes requisitos: Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**. grifou-se



37. Ademais, a auditoria demonstra que a Ata de Registro de Preços (ARP) 21/2017, originária do Pregão Presencial 6/2017, realizada pela Defensoria Pública de Mato Grosso em ano anterior, mas que possui o mesmo objeto, apesar de ter registrado uma intenção de locação de 190 veículos, a ata foi utilizada uma única vez pela DPMT na celebração do Contrato 8/2018, tendo por objeto a locação de 7 veículos. **Tal fato demonstra que a demanda da DPMT, pelo menos em 2018, nem mesmo se aproximou das 76 locações previstas no Pregão Presencial nº 09/2019/DPMT.**

38. Assim, reputa-se demonstrada a probabilidade do direito, tendo em vista a ausência dos estudos preliminares de previsão de quantitativos, conforme determina a Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002 e Decreto Estadual nº 840 de 10/02/2017.

39. Com relação ao perigo de dano ou resultado útil ao processo (**tempestividade do provimento jurisdicional**), verifica-se que a continuidade do procedimento licitatório sem a previsão real do quantitativo necessário (no caso, através do superdimensionamento de quantitativos) tem o condão de interferir no caráter competitivo do certame, situação capaz de macular de nulidade absoluta a licitação.

40. Por outro lado, não incide nos autos o requisito impeditivo para a concessão da cautelar, que é a **possibilidade de reversibilidade do provimento** (*periculum in mora inverso*¹⁰), antes acautelará o interesse público, podendo ser revista a qualquer tempo.

41. Diante do exposto e com fundamento art. 297 c/c 302, ambos do Regimento Interno dessa Corte de Contas, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **homologação da medida cautelar** determinada pela Conselheira Interina

¹⁰ Segundo o CPC/2015, cuja **aplicação é subsidiária nesta Corte de Contas por força do art. 144 do RI do TCE/MT**, as tutelas de urgência (cautelares em geral) **não serão concedidas quando houver perigo de a decisão ser irreversível**, senão veja-se: Art. 300 (...) § 3º A tutela de urgência de natureza antecipada **não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão**. Grifou-se



Relatora no sentido de manter a suspensão do Pregão Presencial nº 09/2019/DPMT, até o julgamento do mérito da presente representação de natureza interna.

3. CONCLUSÃO

42. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, corrobora com o **conhecimento** da Representação de Natureza Interna, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, nos termos dos arts. art. 224, II, “a”, do RITCE/MT, e **manifesta**:

a) pela **homologação da medida cautelar** concedida, nos termos dos arts. 297 c/c 302, ambos do RITCE/MT, uma vez que estão suficientemente presentes os requisitos autorizadores (art. 300, CPC/2015);

b) apresentadas as defesas, pelo **envio** dos autos à Secretaria de Controle Externo para análise e manifestação conclusiva (art. 227, §2º, RI TCE/MT);

c) após, pelo retorno dos autos ao **Ministério Público de Contas**, no prazo regimental, para emissão de parecer conclusivo, conforme estabelecido no art. 99, III, do RITCE/MT.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 22 de julho de 2019.

(assinatura digital¹¹)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

¹¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.