



PROCESSO Nº : 10.340-3/2019 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
GESTOR : LUZIA NUNES BRANDÃO
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 3.098/2019

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO PREGÃO PRESENCIAL Nº 005/2019. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO, PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO E DETERMINAÇÃO LEGAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna** apresentada pela Secretaria de Controle Externo, nos termos do art. 224, inciso II, alínea “a” do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução Normativa nº 14/2007), em face da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, sob responsabilidade da Sra. Luzia Nunes Brandão, em razão de supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 05/2019.

2. Após apuração dos fatos, a Equipe Técnica exarou Relatório Técnico Preliminar¹, no qual consignou as seguintes irregularidades:

Responsáveis: LUZIA NUNES BRANDÃO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019 e LUZINETE MARTINS FERREIRA - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

1) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou

¹ Doc. Digital nº 60808/2019





contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

1.1) Os preços de referência podem não estar compatíveis com os valores praticados no mercado. - Tópico - 2. Análise Técnica

2) GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

2.1) Ausência de estudo técnico preliminar, que servirá de base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico com vistas aos quantitativos máximos e mínimos e valores de referência. - Tópico - 2. Análise Técnica

Responsável: LUZIA NUNES BRANDÃO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019 e DORALICE CARVALHO DE AZEVEDO - CONTROLADOR INTERNO / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

3) MB05 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_05. Envio de documentos ilegíveis e/ou em desconformidade com o exigido pelos normativos do TCE-MT.

3.1) Envio de documentos no Sistema Aplic em desacordo com as normas estabelecidas pelo TCE/MT. - Tópico - 2. Análise Técnica

3. Anexo ao relatório técnico, a Secretaria de Controle Externo apresentou uma relação de documentos e informações sobre o Pregão Presencial nº 05/2019 encaminhados via Sistema Aplic.

4. Por meio de Decisão Singular², a Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques exarou juízo de admissibilidade positivo, face ao preenchimento cumulativo dos requisitos exigidos nos arts. 219 e 225 do RITCE/MT. Diante disso, determinou a citação das Senhoras Luzia Nunes Brandão - Prefeita de Ribeirão Cascalheira³, Luzinete Martins Ferreira⁴ - Pregoeira e da Senhora Doralice Carvalho de Azevedo - Controladora Interna⁵, para apresentarem defesa.

5. Por meio do documento externo nº 81512/2019, as Senhoras Luzia Nunes Brandão e Luzinete Martins Ferreira apresentaram manifestações

2 Doc. Digital nº 67767/2019

3 Ofício nº 277/2019/GCIIJM Doc. Digital nº 68523/2019

4 Ofício nº 279/2019/GCIIJM Doc. Digital nº 68527/2019

5 Ofício nº 278/2019/GCIIJM Doc. Digital nº 68525/2019





acompanhadas de documentos.

6. Em razão da inércia da Senhora Doralice Carvalho de Azevedo - Controladora Interna, foi publicado o edital de citação⁶ nº 270/JJM/2019, divulgado no Diário Oficial de Contas do dia 24/04/2019, edição nº 1602.

7. Ato seguinte, a Responsável apresentou defesa por meio do documento externo nº 84080/2019.

8. Na sequência, os autos foram novamente remetidos à Secretaria de Controle Externo, a qual concluiu⁷ pelo saneamento das irregularidades MB05 e GB11 e manutenção da irregularidade GB06.

9. Empós, o supervisor⁸ e o Secretário de Controle Externo⁹, acompanharam a conclusão técnica.

10. Vieram os autos para manifestação ministerial. **É o breve relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminarmente

11. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

12. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e

⁶ Documento digital nº 84943/2019

⁷ Relatório Técnico de Defesa. Doc. digital nº 87887/2019

⁸ Documento digital nº 146466/2019

⁹ Documento digital nº 146467/2019





tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos ou fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

13. Salienta-se, por oportuno, que estão presentes os requisitos de admissibilidade da Representação Interna, uma vez que esta foi formalizada nos termos do art. 224, II, "a", do Regimento Interno do TCE/MT, sobre matéria de competência desta Corte de Contas.

14. Diante disso, este *Parquet* entende pelo **conhecimento** da presente Representação de Natureza Interna.

2.2 Mérito

15. No caso em tela, trata-se de Representação de Natureza Interna, na qual identificou-se supostas irregularidades no pregão presencial nº 05/2019, bem como irregularidades relacionadas ao envio de documentos de remessa obrigatória a esta Corte.

16. Segundo Relatório Técnico Preliminar, o Pregão Presencial nº 05/2019 objetivou o Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de licenciamento de uso temporário de sistema integrado de gestão de saúde.

17. Ao verificar os documentos encaminhados no Sistema Aplic, a Equipe Técnica constatou erro no número do Edital, uma vez que foi registrado como Pregão Presencial nº 06/2019, quando o correto era Pregão Presencial nº 05/2019.

18. Feitas essas considerações, passa-se a análise pormenorizada de cada um dos apontamentos.

Responsáveis: LUZIA NUNES BRANDÃO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a





31/12/2019 e LUZINETE MARTINS FERREIRA - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

1) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

1.1) Os preços de referência podem não estar compatíveis com os valores praticados no mercado. - Tópico - 2. Análise Técnica

19. Segundo a Equipe Técnica, as Representadas não encaminharam orçamentos, apenas anexaram cópia do Termo de Referência. No que tange à “Requisição do setor demandante”, foi anexado um documento que objetivou justificar a aquisição, sem demonstrar, contudo, os estudos técnicos preliminares.

20. Além disso, os pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação tratam de outro objeto, mais especificamente da aquisição de veículos. Ademais, o gestor não encaminhou as publicações edilícias devidas, uma vez que anexou apenas o resumo da publicação.

21. Em sede de defesa, as Representadas alegaram que, apesar da falha no momento de anexar os documentos no sistema Aplic, a Prefeitura de Ribeirão Cascalheira realizou pesquisa de preços mediante de três orçamentos - Empresa Novatus Sistemas, Staf Sistemas e STS Consultoria e Informática.

22. Informaram que foi realizada pesquisa no sítio eletrônico do TCE sobre os valores aplicados em outros municípios para contratação do mesmo objeto, onde pode confirmar que os valores aplicados estão de acordo com o praticado no mercado.

23. Nestes termos, encaminharam documentos faltantes para corrigir as informações constantes no Sistema Aplic e comprovar a correta aplicação dos recursos públicos.

24. No que tange à requisição do setor demandante, destacaram que a Secretaria Municipal de Saúde encaminhou o Ofício Interno nº 08/2019-SMS, assinado pelo Secretário Municipal de Saúde, Senhor João de Souza Aguiar. Ressaltaram que,





apesar do erro no momento de anexar os documentos no sistema, a requisição foi devidamente realizada.

25. Quanto aos pareceres jurídicos, sustentaram que, embora erroneamente juntado ao sistema Aplic, o parecer referente ao outro processo licitatório, o pregão presencial nº 005/2019 contou com dois pareceres jurídicos elaborados, o primeiro na fase interna da licitação e o segundo na fase final do processo, momento em que foi analisado a legalidade do procedimento de licitatório e indicado sua aprovação.

26. Em relação à publicação do edital, informaram que esta ocorreu tanto no Diário Oficial de Contas como no Jornal Oficial dos Municípios do Estado de Mato Grosso, bem como houve a fixação do “Aviso de Licitação” no mural da Prefeitura no dia 31 de janeiro de 2019.

27. Por derradeiro, esclareceram que o certame teve a autorização do gestor para sua abertura e que a cópia integral do processo encontra-se na Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira, no qual existe a autorização da Prefeita em folha com timbre oficial do Município. Além disso, o referido documento está na página 10 do processo licitatório nº 006/2019 (Pregão presencial 05/2019).

28. Após análise da defesa apresentada, a **Secretária de Controle Externo** manteve a irregularidade, destacando que as justificativas não demonstraram a utilização das boas práticas estabelecidas na legislação vigente, visto que os procedimentos adotados não contemplaram a composição da cesta de preços (públicos) capazes de estabelecer confiabilidade e segurança ao gestor para realizar uma contratação conforme preceitos legais estabelecidos.

29. **Passa-se análise ministerial.**

30. Compulsando detidamente os autos vislumbra-se que, de fato, não foi demonstrado a realização de ampla pesquisa de preço. Em que pese as informações





na defesa de preços praticados por outros municípios, tal comparação não ocorreu previamente a realização do Pregão Presencial nº 005/2019, apenas em sede de defesa.

31. Como sabido, a pesquisa de preços¹⁰ é de suma importância, pois baliza todo o processo licitatório, identifica o preço de referência, serve como parâmetro ao processo orçamentário da despesa, define a modalidade de licitação e fundamenta a economicidade da compra ou da contratação. Diante disso, qualquer irregularidade nesta fase representa um prejuízo e falta de garantia de um preço justo.

32. Infelizmente, criou-se uma cultura simplista em torno da pesquisa de preço de que “três orçamentos” validam o preço de mercado. Contudo, vale lembrar que a lei não determina essa sistemática. O que a lei determina é que nas compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (art. 15 da Lei nº 8666/93). Ressalta-se que o “sempre que possível”, significa “quando estiver disponível”.

33. No Acórdão 3.452/2011-2C, o Tribunal de Contas da União especificou as fontes de informação a serem consideradas: site de compras do Governo e Atas de Registros de Preços de outros órgãos. Reforçando esse entendimento, o Acórdão 299/2011-P, disciplinou que variações exageradas de preço podem ser resultado de estimativas baseadas somente em consulta a fornecedores:

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (Acórdão TCU 299/2011-Plenário)

34. Assim sendo, os órgãos públicos devem trocar informações para evitar preços conflitantes para produtos similares, permitindo detectar distorções e preços

10 Art. 15, inc. V, Lei nº 8.666/1993





acima dos praticados no mercado, com vista a atender o interesse público. Nessa esteira, não há como negar que a apresentação de apenas 3 (três) orçamentos dificulta a constatação de que o preço médio utilizado como referência no procedimento licitatório foi balizado em preços reais praticados no mercado.

35. Constatada a existência da irregularidade, faz-se necessário aqui analisar a conduta dos gestores e verificar se estas se revestiram de dolo ou de erro grosseiro, para fins de aplicação de penalidades conforme exigência do art. 28 da novel redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a saber o Decreto-lei 4.657/1942: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo** ou **erro grosseiro**”. (grifo nosso)

36. O art. 28 da LINDB trata do direito sancionador, em especial às condições de aplicação de penalidades sobre as quais o gestor estará sujeito, adentrando, pois, no campo da culpabilidade administrativa. Doravante, caso não se configure o dolo ou o erro grosseiro, a responsabilidade do agente pública será afastada.

37. No que concerne ao dolo, percebe-se que este se aproxima da ideia de “má-fé”. Fábio Medina Osório afirma que:

o dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. **O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica.** Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.¹¹

38. Já para Hugo Nigro Mazzilli “o dolo [...] é a vontade genérica de fazer o que a lei veda ou não fazer o que a lei manda.”¹²

39. Nesse contexto, verifica-se que o dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal.

11 OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.

12 MAZZILI, Hugo Nigro, A defesa dos interesses difusos em juízo, 7. ed. Saraiva, São Paulo, p. 162.





40. Tendo o exposto, este *Parquet* não verificou, no caso concreto, uma vontade dirigida à prática da ilegalidade. Até porque, não basta a ilegalidade do ato para comprovar a presença do dolo. Faz-se mister, como dito, avaliar subjetivamente o ato do agente, para, assim, formar um juízo de reprovabilidade.

41. De modo que não há nos autos evidências de que as Representadas, voluntariamente, buscaram a realização de um ato desprovido de finalidade pública, ou mal-intencionado.

42. Dando continuidade à análise, cumpre averiguar ainda a presença ou não de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

43. Embora ausentes na legislação os parâmetros positivos ou negativos para delimitar o que vem a ser erro grosseiro, cabe informar que o atual entendimento do TCU é pela existência do referido erro quando a conduta se distancia do esperado do administrador sem que este tenha que agir de forma extraordinária. No Acórdão nº 2860/2018-Plenário, o Ministro Augusto Sherman enfatizou: “resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”.

44. Ainda, segundo os termos do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU:

o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (grifo nosso)

45. Nesse ponto, este *Parquet* visualiza uma ação das Representadas abaixo do referencial considerado do administrador médio, uma vez que não foram diligentes ao fazer a pesquisa de preço e conhecer os valores praticados em outros municípios, contentando-se com apenas com 3 (três) orçamentos.





46. Contudo, em que pese a constatação do erro grosseiro, este *Parquet* entende como suficiente neste momento a emissão de determinação legal para que a atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira previamente ao certame realize ampla pesquisa de preços consultando fontes que sejam capazes de representar o mercado, não se atendo a apenas 3 orçamentos.

47. No que concerne aos demais apontamentos - Requisição do setor demandante, autorização do gestor para abertura do procedimento e confecção de pareceres jurídicos - verificou-se, por meio dos documentos encaminhados, que foram devidamente elaborados pela gestão.

48. Feitas essas considerações, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade GB06, abstendo-se, todavia, da aplicação de multa, sem prejuízo da determinação legal, nos termos do art. 22 da Lei Orgânica, à atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira para que, previamente ao certame, realize ampla pesquisa de preços consultando fontes que sejam capazes de representar os valores praticados no mercado, não se atendo a apenas 3 orçamentos.

Responsáveis: LUZIA NUNES BRANDÃO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019 e LUZINETE MARTINS FERREIRA - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

2) GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

2.1) Ausência de estudo técnico preliminar, que servirá de base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico com vistas aos quantitativos máximos e mínimos e valores de referência. - Tópico - 2. Análise Técnica

49. Em sede de defesa, as Representadas alegaram que, no momento de elaborar os documentos e justificativas necessárias para solicitação da licitação, o Secretário Municipal de Saúde também elaborou o estudo técnico preliminar, no qual demonstrou a necessidade de contratação de empresa de software com base nas seguintes justificativas:

- falta de estrutura e segurança das informações do município;
- maior repasse para os municípios que possuem sistema próprio;





- necessidade maior segurança agilidade e confiabilidade na entrega das informações solicitadas; necessidade de que o município tenha conhecimento sobre o custo de um paciente, quantos atendimentos foram realizados, o índice de doenças por bairro/Rua, o tempo médio de atendimento, tempo de espera entre, outras coisas que envolve a gestão da Saúde;
- fiscalização das visitas feitas por agentes comunitários de saúde;

50. Destacam que, além dessas justificativas, o estudo técnico preliminar também previu o número base inicial de quantidade de usuários do software levando em conta o número de funcionários dos setores envolvidos na gestão da Saúde.

51. Por fim, requereram a desconsideração da irregularidade **GB11**, ante o encaminhamento do estudo técnico preliminar.

52. Após análise da defesa e documentos encaminhados, a **Secretaria de Controle Externo** sanou o apontamento, destacando que continuará monitorando a contratação em tela, juntamente com as contratações relacionados ao mesmo objeto em diversos municípios do Estado de Mato Grosso.

53. Por trata-se apenas de questão factual, é despidendo a este **Ministério Público** tecer maiores considerações sobre o apontamento, haja vista a constatação da elaboração dos estudos técnicos preliminares e seu encaminhamento a essa Corte.

54. Neste diapasão, em consonância com a Equipe de Auditoria, opina-se pelo saneamento da irregularidade.

Responsável: LUZIA NUNES BRANDÃO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019 e **DORALICE CARVALHO DE AZEVEDO** - CONTROLADOR INTERNO / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

3) MB05 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_05. Envio de documentos ilegíveis e/ou em desconformidade com o exigido pelos normativos do TCE-MT.

3.1) Envio de documentos no Sistema Aplic em desacordo com as normas estabelecidas pelo TCE/MT. - Tópico - 2. Análise Técnica

55. Em sede de defesa, a Sra. Doralice Carvalho de Azevedo alegou que





não é responsável pelo envio de documentos ao sistema Aplic. Diante disso, encaminhou a portaria nº 182/2018, a qual nomeou como responsável o Sr. Marcelo Fernando Bispo.

56. A senhora Luzia Nunes Brandão, por sua vez, reconheceu em sua defesa o envio errôneo dos documentos do Pregão Presencial nº 05/2019 ao Sistema Aplic. Contudo, requereu a aplicação do entendimento exarado no Acórdão nº 77/2016-PC, o qual determinou o arquivamento dos autos após a apresentação todos os documentos faltantes em sede de manifestação de defesa.

57. Neste termos solicitou o saneamento da irregularidade.

58. Após análise da defesa a **Secretaria de Controle Externo** sanou o apontamento, haja vista o encaminhamento dos documentos faltantes.

59. Por tratar-se apenas de questão factual, é despiciendo a este Ministério Público tecer maiores considerações sobre o apontamento, haja vista o encaminhamento a essa Corte dos documentos necessários.

60. Neste diapasão, em consonância com a Equipe de Auditoria, opina-se pelo saneamento da irregularidade.

3. CONCLUSÃO

61. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso, opina:

a) pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Interna, em razão do preenchimento dos pressupostos e condições processuais;

b) pela **procedência parcial** da Representação de Natureza Interna,





ante manutenção da irregularidade **GB06**.

c) pelo **saneamento** das irregularidades **MB05 e GB11**.

d) pela **determinação legal**, nos termos do art. 22 da Lei Orgânica, à atual gestão da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira para que previamente ao certame realize ampla pesquisa de preços consultando fontes que sejam capazes de representar os valores praticados no mercado, não se contentando com apenas 3 orçamentos.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 11 de julho de 2019.

(assinatura digital)¹³
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

