



PROCESSO	: 10.722-0/2020
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
REPRESENTANTE	: SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
REPRESENTADOS	: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS : IZALBA DIVA DE ALBUQUERQUE – Secretária Municipal de Saúde de Rondonópolis
GESTOR	: JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO - Prefeito
EQUIPE TÉCNICA	: SAULO PEREIRA DE MIRANDA E SILVA – Secretário de Controle Externo IARA BEATRIZ VERRUCK – Supervisora de Controle Externo FRANCIS BORTOLUZZI – Auditor Público Externo
RELATOR	: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RONALDO RIBEIRO

RAZÕES DO VOTO

Nos termos do parágrafo único do artigo 82 da Lei Complementar 269/2007 e artigo 89, XIII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE-MT, submeto à apreciação do Egrégio Tribunal Pleno, para fins de homologação, decisão monocrática liminar adotada nos autos desta Representação de Natureza Interna.

Preliminarmente, ratifico que estão presentes os requisitos de admissibilidade da presente Representação de Natureza Interna, conforme estabelecido nos artigos 219 e 224, inciso II, alínea 'b', da Resolução Normativa nº 14/2007/TCE-MT, quais sejam: parte legítima; redação em linguagem clara e compreensível; matéria de competência do Tribunal; identificação do objeto representado; descrição dos fatos irregulares; indicação dos responsáveis; e indícios de que os fatos representados constituem irregularidade.

Destarte, nos termos do artigo 89, inciso IV, da Resolução Normativa nº 14/2007/TCE-MT¹, decido no sentido de conhecer da proposta de Representação de

¹RITCE-MT:

"Art. 89. O relator será juiz do feito que lhe for distribuído, competindo-lhe: (...)

IV. Decidir sobre a admissibilidade de representação, externa ou interna."

Vdas





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

Telefone: (65) 3613-7681 / 2991

e-mail: gab.ronaldoribeiro@tce.mt.gov.br

Natureza Interna para apurar as irregularidades suscitadas pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas.

Antes de proceder à análise dos requisitos da cautelar, ressalta-se que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, com guarida constitucional, tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação; determinar suspensão cautelar, nos termos dos artigos 4º e 113, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993; examinar editais de licitação; e, nos termos do artigo 297 do seu Regimento Interno - RITCE-MT, possui legitimidade para expedir medidas cautelares com a finalidade de prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

O dispositivo supracitado do RITCE-MT confere importante competência ao Julgador, quanto ao exercício do Poder Geral de Cautela, pois permite que seja efetivado, inclusive, de ofício:

“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.”

Nessa perspectiva, dispõe a inteligência do *caput* do artigo 82, da Lei Complementar 269/2007:

*“Art. 82. No curso de qualquer apuração, o Tribunal de Contas determinará medidas cautelares sempre que existirem **provas suficientes** de que, prosseguindo no exercício de suas funções, o responsável possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, **causar danos ao erário ou agravar a lesão ou, ainda, inviabilizar ou tornar difícil ou impossível a sua reparação.**” (Grifei)*

Ademais, o artigo 300, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil apresenta os requisitos **cumulativos** que devem ser apreciados para a concessão da tutela de urgência, nos termos do artigo 144, do RITCE-MT:

*“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.***





§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.”
(Grifei)

Esta possibilidade foi, inclusive, referendada em diversas oportunidades pelo Supremo Tribunal Federal, como nos casos dos Mandados de Segurança nºs 24.510-7, 23.550 e 26.547, este último sob a Relatoria do Ministro Celso de Mello, que assim se manifestou:

“Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas. Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.(...) Vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares “inaudita altera parte”, sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório.”

Conforme o entendimento da jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal, a expedição de medidas cautelares é inerente ao exercício das atribuições do Tribunal de Contas da União, por força da Constituição da República de 1988, sendo estendida aos Tribunais de Contas dos Estados, nos termos do artigo 75 da Magna Carta.

Nota-se que os requisitos para a concessão da tutela de urgência são cumulativos e interdependentes, uma vez que só se pode falar em perigo de dano se há evidências que apontam para a ocorrência de uma ilicitude que venha a causar ou agravar lesão ao erário.

Fixados os fundamentos acerca da competência cautelar deste Tribunal de Contas, passa-se a expor os motivos que levaram à concessão da liminar pleiteada.

Assinala-se, *prima facie*, que a cautelar se limitou tão somente ao exame





dos requisitos autorizadores, sob pena de invasão à matéria de mérito que deverá ser analisada no momento apropriado.

A SECEX alegou, em suma, os seguintes pontos:

I. Pagamento de despesas em valores superiores ao praticado no mercado e superfaturamento em decorrência do recebimento de produtos entregues com especificações divergentes das contratadas;

II. Pesquisa de preços deficiente, o que pode ter provocado sobrepreço e direcionamento para a empresa local;

III. O termo de ratificação da dispensa de licitação não contém objeto com descrição precisa, sucinta e clara, e, impossibilita saber se a aquisição de R\$ 715.870,00 extrapola ou não os limites do razoável;

IV. Aquisição, por meio de dispensa de licitação, de 204.000 rolos de papel higiênico de 60 metros (equivalente ao uso aproximado de 2.265 rolos de 60 metros por dia ou o equivalente a 4.530 rolos de 30 metros por dia), precificado em R\$ 307.870,00, para o consumo em 90 dias, sem justificativa condizente com a quantidade, gerando despesa irrazoável.

Ao analisar detidamente as irregularidades descritas pela unidade técnica, ressalta-se que os questionamentos da Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas não se referem à possibilidade ou não da realização de dispensa de licitação para aquisição dos itens de higiene, uma vez que resta, a princípio, configurada a conduta de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, justificada no termo de referência da aquisição sob análise.

No entanto, questionou-se a quantidade contratada, o preço praticado e consequentemente a possibilidade de ter sido efetuada uma despesa indevida, caracterizada por um eventual sobrepreço, do qual sobreveio o superfaturamento aventado, em razão dos pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal à empresa R. Merlim Rocha da Silva – ME, de nome fantasia “Papellaria Papel Art”.

No tocante à irregularidade **GB06LICITAÇÃO_GRAVE_06**, cuja conduta





caracterizadora se delineou a partir da realização da dispensa de licitação e contratação de bens com preços superiores ao de mercado, é importante registrar que o Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso, na Representação de Natureza Interna n.º 10.305-5/2020 também questionou a composição de preços trazida no processo administrativo que instruiu a aquisição em questão.

O MPC ponderou o fato de que a empresa contratante registrou como atividade principal junto à Receita Federal o “comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática” e teria se utilizado de orçamentos muito frágeis para demonstrar a vantagem do preço que pretendia praticar.

Verificou-se que a empresa Papel Art apresentou um detalhamento unitário de R\$ 48,00 para a contratação de papel toalha – oito pacotes, contendo duas mil folhas; e R\$ 18,11 para a aquisição do papel higiênico – pacote com doze rolos de sessenta metros.

Conforme informações trazidas pelo MPC, a contratada se utilizou de duas premissas para subsidiar o preço por ela praticado: preços auferidos em portais eletrônicos de fornecedores varejistas que vendem produtos da mesma natureza e um orçamento, rasurado, de titularidade de uma empresa denominada SOMA, no valor de R\$ 944.860,00.

Tais relatos, segundo o MPC, denotaram fortes indícios de ilegalidade na formação do preço de referência e consequente sobrepreço. Ademais, informou ter realizado uma breve pesquisa em sítios virtuais, nos quais constatou que os produtos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis eram vendidos em valores inferiores àqueles que foram homologados na dispensa de licitação em comento.

No caso do papel toalha foi verificado o valor de R\$ 41,21 nas pesquisas realizadas em portais de vendas na *internet*, conquanto, no Painel de Preços do Governo Federal, a média e mediana dos valores alcançou o montante de R\$ 30,00.

No que concerne ao item “papel higiênico” foi constatado o preço de R\$ 15,58 no sítio eletrônico de um fornecedor varejista, e nas licitações públicas o valor





praticado variou entre R\$ 3,18 e R\$ 13,99 para produtos similares.

As alegações de possível sobrepreço aventadas pela SECEX robusteceram-se a partir da pesquisa de preços realizada com mais cinco fornecedores dos mesmos produtos, onde foi aferido um preço 98,68% maior que o praticado, ou seja, um sobrepreço de no mínimo R\$ 0,75 por rolo de papel, no item papel higiênico com rolo de 60 metros, folha simples, virgem, não reciclado e branco, sendo o total do sobrepreço calculado em R\$ 153.000,00. Vejamos:

Item	Descrição	Qtd de rolos	Papel Art	Extra.com.br (varejo)	Gimba (varejo)	Cia Canoinhas (representante)	Cia Canoinhas (representante)	Sobrepreço	
			Marca: Fofinho	Marca: Fofinho	Marca: Dama	Marca: Fofinho	Marca: Fofinho * * 30 metros e folha dupla		
		96 rolos	R\$ 144,88	R\$ 139,92	R\$ 109,32	R\$ 73,05	R\$ 66,72 * (30 metros / folha dupla - incluído apenas como comparativo)	R\$ 71,83	





2	Papel higiênico com rolo de 60 metros, folha simples, virgem (não reciclado) e branco	64 Rolos	R\$ 96,58	R\$ 93,28	R\$ 72,88	R\$ 48,70	R\$ 44,48 * (30 metros / folha dupla - incluído apenas como comparativo)	R\$ 47,88	98,68%
		12 Rolos	R\$ 18,11	R\$ 17,49	R\$ 13,66	R\$ 9,13	R\$ 8,34 * (30 metros / folha dupla - incluído apenas como comparativo)	R\$ 8,98	
		4 rolos	R\$ 6,03	R\$ 5,83	R\$ 4,55	R\$ 3,04	R\$ 2,78 * (30 metros / folha dupla - incluído apenas como comparativo)	R\$ 2,99	
		1 Rolo	R\$ 1,51	R\$ 1,46	R\$ 1,14	R\$ 0,76	R\$ 0,70 * (30 metros / folha dupla - incluído apenas como comparativo)	R\$ 0,75	

Fonte: doc. Digital Control-P n.º 74327/2020

Em relação ao item papel toalha a unidade instrutória ponderou que, não obstante o poder de barganha que a administração detinha no momento da pesquisa, podendo pleitear preços mais baixos com o frete incluso, realizou pesquisa apenas em portais eletrônicos de fornecedores, oportunidade na qual verificou preços similares aos apresentados no processo de Dispensa nº 37/2020.

Nessa seara, destaco que a Lei n.º 13.979/2020 autorizou, em seu art. 4º, a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Estabeleceu, ainda, que a dispensa é temporária e se aplica ao momento e aos produtos e serviços necessários ao combate do coronavírus, enquanto perdurar a emergência de saúde pública.





Ademais, a aquisição em tela também foi fundamentada no inciso IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993, no que concerne à justificativa da dispensa de licitação por situação emergencial.

Todavia, não se pode olvidar a exigência de que, além da caracterização da emergência, seja comprovada a compatibilidade dos preços da aquisição, conforme alertou o Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 2.019/2010 – Plenário:

“9.2. alertar à Companhia Energética do Piauí - Cepisa que, quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8666/1993, além da caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, deve-se trazer elementos aos autos do processo que demonstrem a compatibilidade dos preços contratados com aqueles vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços, bem como que foi consultado o maior número possível de fornecedores ou executantes, em atenção aos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 dessa lei;”

Esse entendimento também é compartilhado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por meio da Resolução de Consulta n.º 20/2016, cuja ementa colaciono abaixo:

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais a materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto(cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 13.193-8/2016. (grifo nosso).

E não é porque estamos nesse momento de pandemia que, em regra, se





pode dispensar a pesquisa de preços de referência. Pelo contrário, o art. 4º-E, §1º, VI, da própria Lei n.º 13.979/2020 estabelece que os termos de referência utilizados para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência relacionada ao coronavírus deverão conter, dentre outros requisitos, a estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: portal de compras do Governo Federal, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contratações similares de outros entes públicos ou pesquisa realizada com potenciais fornecedores. Vejamos:

“Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterá:

...

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;*
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;*
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;*
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou*
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;”*

Nota-se que, independentemente da discussão relativa a se tal dispositivo traz ou não um rol hierárquico a ser observado pelo agente público na formação dos preços de referência, o fato é que no caso dos autos não foram observados os parâmetros do inciso VI do § 1º do art. 4º-E da Lei nº 13979/2020, pois consta apenas uma pesquisa superficial com fornecedores varejistas em sítios virtuais e um orçamento base rasurado, portanto, frágeis para tão relevante ato administrativo que é a formação da cesta de preços aceitáveis. Assim, conclui-se que o único orçamento utilizado foi o da empresa que posteriormente sagrou-se vencedora da dispensa.

Sobre a temática, destaca-se que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitiu a Orientação Técnica n.º 03/2020, a fim de orientar sobre as situações em que seria possível dispensar excepcionalmente a estimativa de preços na dispensa de licitação trazida pela Lei n.º 13.979/2020.





Tal estudo frisou que a referida legislação não elencou um rol taxativo de quais seriam as situações de dispensa, deixando a cargo do administrador público a demonstração e a comprovação da situação excepcional.

A título exemplificativo estabeleceu alguns requisitos para que seja avaliada a exceção permitida na legislação supramencionada, elencando, dentre elas: a) peculiaridade quanto ao objeto a ser contratado, que afasta a viabilidade de estimativa quanto ao preço; b) quando o tempo exíguo ou a situação emergencial constatada para a contratação não permitir tal pesquisa e demonstração de preços; c) quando o único parâmetro de pesquisa de preços possível são os potenciais fornecedores, e estes, mesmo oficiados pela Administração, não respondem, não demonstrando interesse no fornecimento; d) reconhecimento de que as circunstâncias de mercado tornaram superadas as fontes disponíveis sobre o preço, tal como se passaria com produtos cujo preço seja vinculado à moeda estrangeira.

É certo que a grave situação pandêmica exige rápidas medidas do Poder Público e é evidente que a feitura de licitações para contratações urgentes de objetos que visem o enfrentamento do vírus, que, como se sabe, requerem um tempo razoável, dificilmente seria o meio adequado.

Frisa-se, não se questiona a emergência da dispensa em si, mas a forma como foi instruída com relação ao preço paradigma, pois no caso em tela, os Representados não embasaram a formação dos valores praticados na aquisição, em pesquisas de mercado robustas e capazes de demonstrar que a metodologia utilizada pode ser considerada suficiente para garantir a vantagem dos valores dos produtos contratados.

E ressalva-se que, ainda que não tivessem utilizado todos os parâmetros dispostos no artigo supramencionado, seria relevante que a Prefeitura embasasse a aquisição em fontes seguras de precificação, de forma a garantir razoabilidade à pesquisa, já que se trata de produtos de fácil cotação e que poderiam ter sido orçados junto a potenciais fornecedores varejistas na própria internet e em portais públicos que oferecem preços de referência e demonstram os valores praticados nas aquisições de outros municípios do Estado.





Destaca-se que, no intuito de agilizar a compra, a legislação até flexibilizou o processo de orçamentação, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 4º-E da Lei 13.979/2020, (i) dispensando a pesquisa de preços, ou, (ii) no caso de a pesquisa demonstrar valores superiores ao de mercado, autorizando a contratação, desde que demonstrada a oscilação ocasionada pela pandemia. Em ambas as situações, obrigatoriamente deve haver justificativa nos autos, o que não se verificou no caso em apreço.

Outro fator relevante se deve ao fato dos orçamentos terem sido apresentados pela contratada, ou seja, não foram pesquisados pela contratante. Essa conduta sugere que a definição do fornecedor não se baseou na vantagem do preço ofertado pelos produtos, presumindo um eventual direcionamento da compra, além de fortalecer a tese aventada pela SECEX e pelo MPC referente ao sobrepreço na Dispensa de Licitação n.º 037/2020.

Repisa-se a afirmação de insuficiência e fragilidade dos orçamentos juntados à instrução processual, cujos valores contratados, após reanalisados pelo Ministério Público de Contas e pela SECEX de Contratações Públicas, se confirmaram acima dos praticados no mercado, motivo pelo qual restou demonstrado que não houve a cotação de preços nos moldes legais, de forma a garantir que o valor dos itens pudesse ter sido considerado vantajoso.

Na conduta caracterizadora da impropriedade **JB02 DESPESAS_GRAVE_02**, a unidade instrutória aduziu que foram entregues à Secretaria Municipal de Saúde, além de 2.500 pacotes de papel toalha, 8.500 pacotes de rolos de papel higiênico com metros cada, em que pese ter sido orçado na contratação, precificado e referenciado, o produto denominado rolo de papel higiênico de 60 metros, conforme consta do APÊNDICE “B” e APÊNDICE “D” - pg. 122 do processo de dispensa.

De proêmio, cumpre ressaltar que o valor contratado na soma de R\$ 715.870,00 foi executado por meio do processo administrativo de compra nº 723/2020, tendo sido empenhado sob o nº 2014001293, conforme dados do Portal da Transparência do Município.

No mesmo portal consta que o valor de R\$ 441.935,00 já foi liquidado e





pago, e que restam a pagar o montante de R\$ 273.935,00, conforme a Liquidação nº 02014001995/2020 e Ordem de Pagamento nº 02014002081/2020, trazidas no APÊNDICE “H” do Relatório Técnico Preliminar.

A SECEX alegou que o recebimento do papel higiênico nas condições descritas na irregularidade em comento, representou uma diminuição de 50% do quantitativo adquirido no procedimento, o que teria levado a um superfaturamento de R\$ 115.132,50.

Segundo a unidade técnica, o preço a ser pago pela Prefeitura Rondonópolis pela aquisição de 102.000 rolos de papel higiênico de 60 metros deveria ter sido de R\$ 77.605,00, considerando o valor de mercado referenciado na tabela comparativa de preços colacionada aos autos, e não os R\$ 153.935,00 que efetivamente foram pagos.

Tal conduta, a princípio, conduz a conclusão de que a Prefeitura pagou R\$ 76.330,00 a mais pelo produto papel higiênico, ou seja, quase a metade do valor total contratado.

Observa-se que ainda falta ser entregue a outra metade dos rolos de papel higiênico, sendo 8.500 pacotes de doze rolos, o que poderá gerar um prejuízo no montante de R\$ 115.132,50, caso a entrega ocorra mediante as mesmas condições.

Nesse sentido, ressalva-se que a Administração Pública deve possuir previamente à abertura do processo licitatório ou da dispensa de licitação, um conjunto de informações seguras e o mais precisas possíveis a respeito da qualidade e dos preços dos produtos ou serviços que pretende contratar, para que sirvam de parâmetro para o julgamento das propostas e para a execução contratual.

Os preços estimados e o critério de aceitabilidade dos preços são fundamentais para que não se efetive contratações com valores superiores aos praticados no mercado e que desenvolvam eventuais condutas irregulares relacionadas ao superfaturamento.

Não obstante a contratação direta contenha fundamento na Lei n.º 13.979/2020 ou em decretos estaduais ou municipais, para atender às medidas do COVID-19, as aquisições dela decorrentes devem se amoldar exatamente na situação de





dispensa e requerem um planejamento mínimo e avaliação de mercado para evitar a conduta tipificada neste achado de auditoria.

Neste caso, o possível superfaturamento está associado a despesas irregulares durante a execução do contrato, desde o pagamento de produtos com possível sobrepreço até o seu recebimento em condições diferentes daquela contratada.

Repisa-se que, ao analisar a conduta dos Representados, no caso concreto, a princípio, ocorreram as duas possíveis modalidades de superfaturamento. A primeira quando foram faturados os produtos adquiridos com sobrepreço, já mencionados na análise do achado anterior. A segunda quando foram faturados produtos que não foram totalmente entregues, ou seja, foram entregues fora das condições contratadas.

No primeiro caso, o contrato com sobrepreço, ao ser executado, pode ter gerado o superfaturamento. E, no último, o superfaturamento pode ter derivado do fato de o produto não ter sido entregue na quantidade e nas qualidades especificadas e, ainda assim, o pagamento ter sido feito na totalidade ou em montante superior ao devido.

Destarte, os preços praticados sugerem a ausência de prevenção ao preço indevido e o cenário de robustez indiciária, consubstanciado nos documentos técnicos, aliado à informação de que ainda restam pagamentos pendentes à contratada, caracterizam a eventual ocorrência de superfaturamento.

No que se refere à irregularidade **GB21 LICITAÇÃO_GRAVE_21**, a conduta descrita pela SECEX aduziu que o termo de ratificação da dispensa de licitação não conteve objeto com descrição precisa, sucinta e clara.

Relatou que, em que pese ser facilmente identificável se tratar de processo de dispensa para aquisição de papel higiênico e papel toalha, não é possível exercer o controle social quando se consulta o que fora publicado, pois não houve a indicação sobre os aspectos qualitativos ou quantitativos de cada um dos dois itens.

Aduziu que, sem uma análise mais apurada e consulta ao processo administrativo da contratação, não seria possível saber se a aquisição de R\$ 715.870,00





extrapolou ou não os limites do razoável, pois o extrato publicado careceria de detalhes importantes ao exercício da fiscalização

Ademais, argumentou que a aquisição, por meio de dispensa de licitação de 204.000 rolos de papel higiênico de 60 metros, equivalente ao uso aproximado de 2.265 rolos de 60 metros por dia ou o equivalente a 4.530 rolos de 30 metros por dia, precificado em R\$ 307.870,00 para o consumo em 90 dias, não teve justificativa condizente com a quantidade, gerando uma possível despesa irrazoável.

No tocante às falhas decorrentes do extrato publicado, ressalva-se, para o caso, o fato de que a publicidade é um dos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, conforme previsto no art. 37, *caput* da Constituição Federal.

Sem o devido exercício da transparência não é possível, por exemplo, questionar sem muita análise o quantitativo adquirido para a utilização dos produtos no prazo de 90 (noventa) dias, deixando dúvidas se seriam necessários ou suficientes para o prazo estipulado, conforme sugerido pela SECEX de Contratações Públicas.

Nesse sentido, foram criadas regras específicas para atender à urgência de contratação existente neste contexto de pandemia mundial e que tornaram ainda mais relevante a necessidade de que seja conferida a devida publicidade aos gastos públicos.

Além do detalhamento no que concernem ao processo de contratação ou aquisição, às informações das partes envolvidas, ao valor pago e ao período de vigência contratual, é imprescindível que o extrato contenha detalhes que justifiquem o que se pretende adquirir em consonância com o período de vigência, mediante argumentos consubstanciados e que comprovem a real necessidade do quantitativo e das especificações do produto adquirido.

Destaca-se o que estabelece o art. 40, I, da Lei n.º 8666/1993:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da





documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara; (...)

É evidente a existência do dever de transparência e a alegação da Representante se configura plausível na análise do caso em questão.

Tal detalhamento arrazoa o que dispõe a Lei Federal nº 13.979/2020, que trouxe importante regra para assegurar a necessária publicidade e transparência dos gastos emergenciais ocorridos nesse momento de emergência ao prever, em seu art. 4º, § 2º, o seguinte:

“todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores, contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.”

No caso concreto, embora a publicação tenha sido realizada, os moldes praticados não lhe garantiram obediência ao que dispõe a norma supramencionada.

Nessa linha, restou demonstrada a possibilidade do direito que requer a eficácia do pedido cautelar, consolidado pela pesquisa de preços realizada pela SECEX e pelo MPC no que concerne aos itens adquiridos por meio da Dispensa de Licitação n.º 037/2020, na qual restou demonstrado que os preços contratados seriam superiores aos praticados no mercado, evidenciando possível sobrepreço na contratação.

E, em razão dos pagamentos já efetuados pela Prefeitura de Rondonópolis em desconformidade com as especificações contratadas, o que acabou por gerar um possível prejuízo ao erário Municipal, tem-se o direito provável para a concessão do provimento acautelatório.

No que se refere ao **perigo da demora**, o professor e Conselheiro Luiz Henrique Lima (2018, pág. 220) assevera:





“O perigo da demora “corresponde ao risco de ineficácia da decisão de mérito do Tribunal, considerando o fim público a que ela deve atender, e não à possibilidade de que a decisão de mérito não seja útil ao interessado, denunciante ou representante” (LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7. ed. São Paulo: Método, 2018).”

Por conseguinte, no caso em análise, o perigo da demora consiste na iminente possibilidade do sobrepreço se transformar em superfaturamento, quanto às parcelas que ainda não foram pagas, haja vista que a adjudicação e a contratação já foram efetivadas e foi pago mais de 60% do montante adquirido.

Verifica-se que ainda restam R\$ 273.935,00 a serem executados sob a Liquidação nº 02014001995/2020 e Ordem de Pagamento nº 02014002081/2020, constante do APÊNDICE “H” do Relatório Técnico Preliminar.

Desse modo, resta evidente e caracterizada a urgência na atuação desta Corte, o que demonstra indubitavelmente a configuração do perigo da demora.

Por outro lado, a recente alteração dada à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mediante a Lei 13.655/2018, estipulou à Administração Pública a imposição de um consequencialismo responsável e o exame das circunstâncias decorrentes do caso concreto para invalidação ou suspensão de atos administrativos, com o intuito de ponderar as consequências práticas que surgirão no mundo jurídico.

Nesse sentido, e já perquirindo acerca da existência ou não do **perigo da demora inverso**, observa-se que diante do percentual de execução já transcorrido contratualmente, inexistem as premissas que configurariam um eventual dano decorrente da suspensão dos atos da Dispensa de Licitação n.º 038/2020 e do Contrato n.º 390/2020, não tendo a cautelar o condão de causar danos à população rondonopolitana, até porque o gestor poderá dispor de outros meios para aquisição, como a compra direta em menor quantidade até que uma nova dispensa de licitação seja realizada nos moldes legais.

O que não se pode admitir é a possibilidade de produtos serem adquiridos com sobrepreço por conta da pandemia e que isso resulte em superfaturamento





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO

Ronaldo Ribeiro de Oliveira

Telefone: (65) 3613-7681 / 2991

e-mail: gab.ronaldoribeiro@tce.mt.gov.br

decorrente do pagamento de valores indevidos.

Logo, em juízo de cognição sumária, verificou-se a presença dos requisitos autorizadores para expedição de cautelar.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 3.207/2020, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e voto no sentido de conhecer a presente Representação de Natureza Interna, com pedido de Medida Cautelar, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas em desfavor da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, representada pelo Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, e da Sra. Izalba Diva de Albuquerque, Secretária Municipal de Saúde, e, com fundamento no art. 82 da Lei Complementar n.º 269/2007 e art. 89, XIII da Resolução Normativa n.º 14/2007, **homologar** a Medida Cautelar adotada no **Julgamento Singular n.º 378/RRO/2020** que determinou a suspensão de todo e qualquer ato decorrente da dispensa de licitação n.º 037/2020 e do Contrato n.º 388/2020, em especial o empenho, a liquidação e o pagamento de valores, sob pena de multa diária no valor equivalente a **10 (dez) UPF'S/MT**, e, ainda, determinou à atual gestão da Prefeitura Municipal de Rondonópolis que, nos processos de dispensa de licitação que visem a atender situações emergenciais decorrentes da pandemia ocasionada pela Covid-19, observe as disposições contidas na Lei n.º 13.979/2020, em especial as relativas à pesquisa de preços de mercado e à publicidade, bem como as disposições da Lei n.º 8.666/1993, em especial a do art. 40, inciso I.

É o voto que submeto à deliberação plenária.

Cuiabá, 27 de maio de 2020.

(assinatura digital)

RONALDO RIBEIRO DE OLIVEIRA

Conselheiro Substituto

Relator

