



PROCESSO N.º	10.975-4/2019
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOBRES
GESTOR	LEOCIR HANEL – PREFEITO
RESPONSÁVEIS	RAFAEL ROBERTO BOTINI – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA QUEZIA DA ROSA FERREIRA – PREGOEIRA
RELATOR	WALDIR JÚLIO TEIS

RAZÕES DO VOTO

7. Preliminarmente, conheço a presente Representação de Natureza Interna (RNI), uma vez que estão previstos os requisitos de admissibilidade, disciplinados no art. 5º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso (LO-TCE/MT) c/c arts. 219, 224, inciso II, alínea “a” e 225, do Regimento Interno do TCE/MT.

8. Considerando o cumprimento dos requisitos processuais para julgamento do feito, passo à análise de mérito.

1. Irregularidades GB15

Responsável: Quézia da Rosa Ferreira (Pregoeira)

GB_15. Licitação_Grave_15. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, §1º, I, c/c caput do art. 14 da Lei nº 8.666/1993; art. 40, I, da Lei nº 8.666/1993; Art. 3º, II, da Lei n.º 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

2.1 Irregularidade relativa à especificação imprecisa e insuficiente do objeto licitatório, no edital e na divulgação do mesmo.

1.1. Da manifestação da Defesa

9. A defesa informou que no objeto da licitação consta da seguinte forma: “Registro de Preços para Futura e Eventual AQUISIÇÃO DE EMULSÃO ASFÁLTICA PARA ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA DO MUNICÍPIO DE NOBRES/MT, conforme condições e especificações constantes neste Edital e seus anexos”.

10. Entretanto, argumentou que se for considerado que o objeto do fato não é preciso, ainda assim o Termo de Referência constante no processo licitatório, é claro e preciso, uma vez que descreve minuciosamente em seus itens todos os produtos a serem adquiridos.

11. Ademais, a defesa acrescentou que não houve dolo na expedição e





publicação do edital, pois todos os participantes tiveram acesso às exigências do ente público.

12. Ressaltou ainda que, quando ocorre a publicação, o extrato do edital é encaminhado ao portal eletrônico da Associação dos Municípios Mato-grossenses (AMM), o que possibilita a toda e qualquer empresa, após análise, participar ou não do certame, uma vez que o município na qualidade de ente público, adota as medidas para dar publicidade dos seus atos e busca o maior número de empresas interessadas, reduzindo em razão da concorrência o valor do material.

13. Informou ainda que no portal transparência do município foi publicado o edital na íntegra, assegurando o princípio da publicidade do certame.

1.1. Manifestação da Secex Obras

14. A Secex arguiu que a alegação da defesa no sentido de que a imprecisão da publicação quanto ao objeto supre-se pela clareza e precisão no termo de referência, pela publicação do extrato do edital no Portal Eletrônico da Associação dos Municípios Mato-grossenses e pela disponibilização do edital no portal da transparência, não são suficientes para sanar a irregularidade.

15. Justificou que é necessária a publicação do Aviso de Licitação com a descrição completa do objeto, pois é através deste documento que surge o primeiro contato com o público interessado, que após vai buscar mais informações ou não, tornando-se fator decisivo para seu interesse.

16. Esclareceu que não se espera que os interessados presumam de antemão que a publicação do objeto da licitação esteja incompleta e que então vão ao termo de referência para saber a respeito. A busca de mais informações no termo de referência, geralmente acontece, quando há interesse pelo objeto divulgado, logo, se a divulgação for incompleta, com omissão, não haverá interesse despertado justamente pela parte que foi omitida.

17. Afirmou que no próprio achado apresentaram-se os dispositivos legais que sustentam a necessidade da especificação do objeto de forma clara, objetiva e de forma conveniente, quais sejam: art. 3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14, art. 40, I, e art. 40, § 2º, IV, da Lei nº 8.666/1993; Art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).





18. Por fim, concluiu que apesar de a administração haver disponibilizado o edital completo no portal da transparência, tendo o termo de referência sido elaborado de forma completa, não se pode suprir por este ato a deficiência da descrição no aviso de licitação publicado, permanecendo assim a irregularidade.

1.2. Manifestação do MPC

19. O Ministério Público de Contas acolheu integralmente o entendimento da Secex.

20. Justificou que, para que a publicidade ocorra de forma válida nos processos licitatórios é essencial que a divulgação de seu objeto se dê de forma clara e precisa, de modo a viabilizar a participação mais ampla possível de eventuais interessados. Atentando para a necessidade da ampla competitividade, o legislador estabeleceu, no art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, a vedação para que o licitante admita condições que comprometam o caráter competitivo, nos seguintes termos:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. (grifou-se)

21. Mencionou que, o art. 14 da referida lei estabelece que nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

22. Ressaltou que, a Lei nº 10.520/02, em seu art. 3º, II, exige a definição precisa, suficiente e clara do objeto, como se nota:

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

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas





especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

23. Informou que o Tribunal de Contas possui entendimento que reforça a necessidade de que a descrição do objeto seja realizada de forma acurada, com o escopo de extirpar dúvidas acerca de seu conteúdo e favorecer a ampla competitividade, consoante se observa:

Licitação. Descrição do objeto. Especificação imprecisa e/ou insuficiente. Sanção pecuniária.

1. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação, que não assegure aos interessados a oportunidade de concorrerem em igualdade de condições à contratação pretendida, caracteriza irregularidade passível de aplicação de sanção pecuniária.

2. A precisão do objeto é condição de legitimidade do certame, devendo ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, excluídas as características irrelevantes e desnecessárias, passíveis de restringir a competição. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão nº 179/2018-TP. Julgado em 15/05/2018. Publicado no DOC/TCEMT em 24/05/2018. Processo nº 1.425-7/2014).

24. Destacou que, ao definir de forma correta um objeto a ser licitado, não somente a Administração beneficia-se dos resultados ao final, quando de sua entrega, mas também o licitante, pois lhe possibilita a perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.

25. Afirmou ainda que, conforme disciplinou no inciso II, do Art. 3º, da Lei nº 10.520/02, a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição. Não é diferente da conjugação dos Arts. 14, 38, caput e 40, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que, juntos, dispõe da mesma forma, ou seja, que o objeto da licitação deva ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara.

26. Observou que a falha foi admitida pela agente responsável pela elaboração do edital e publicação do aviso de licitação, não sendo saneadoras as justificativas apresentadas, uma vez que a irregularidade pode ter ocasionado a minimização da competitividade.

27. E que, a prescrição correta dos materiais a serem contratados apenas em anexo do edital não atende aos preceitos legais já delineados, uma vez que revelam imprecisão apta a restringir a competitividade do certame. Ademais, a deficiência ou o erro na publicidade das licitações somente podem ser considerados falha formal quando não





comprometem este caráter competitivo.

28. No que tange à alegação de ausência de dolo para a ocorrência da falha, esclareceu que o poder sancionatório da Corte de Contas não depende da comprovação de dolo ou má-fé, mas, tão somente, da evidenciação da prática injustificada de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar.

29. Opinou pela manutenção da irregularidade, com aplicação de multa à Sra. Quézia da Rosa Ferreira, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitada por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016.

1.3. Análise do Relator

30. Antes da análise de mérito da irregularidade apontada pela Secex, entendo ser relevante ressaltar o Manual Básico de Emulsões Asfálticas que tem como intuito contribuir para a qualidade e engenharia de pavimentos. O prefácio traz a seguinte descrição:

Fundamental para um país de dimensões continentais como o Brasil, essa evolução no segmento das emulsões asfálticas vem demandando a qualificação contínua de todos os que atuam nesse setor. Daí a importância desse Manual Básico de Emulsões Asfálticas, lançado pela Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Asfaltos (Abeda).

Trata-se de um importante guia para qualificar e capacitar iniciantes e fonte de consulta para os profissionais do mercado que buscam executar as “boas práticas” e o controle de qualidade em obras de pavimentação rodoviária.

31. É de suma importância a leitura do manual aos profissionais que buscam qualificação no assunto, pois trata-se de uma abordagem simples e concisa das emulsões asfálticas.

32. A emulsão asfáltica, como bem explicado pela Secex, trata-se de um sistema constituído pela dispersão de uma fase asfáltica aquosa, ou então, de uma fase aquosa dispersa em uma asfáltica.

33. As emulsões asfálticas são classificadas com os seguintes códigos: RR, RM, RC e RL: ruptura rápida, ruptura média, ruptura controlada e ruptura lenta, respectivamente; EAI: emulsão asfáltica para o serviço de imprimação; LA e LAN: emulsões asfálticas de ruptura lenta catiônica e de carga neutra, respectivamente, para o serviço de lama asfáltica; e LARC: emulsão asfáltica catiônica de ruptura controlada, para o serviço lama asfáltica.





34. Quanto à massa asfáltica pré-misturada a frio (PMF), o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), define do seguinte modo: “é a mistura asfáltica executada à temperatura ambiente, em usina apropriada, composta de agregados minerais e emulsão asfáltica, espalhada e compactada a frio.”

35. Já a massa asfáltica pré-misturada a quente, Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), o DER/PR definiu: “é uma mistura executada a quente, em usina apropriada, composta de agregado graduado, cimento asfáltico e, se necessário, melhorador de adesividade, espalhada e compactada a quente, com volume de vazios maior do que 12%.”

36. A irregularidade 2.1, que foi atribuída à pregoeira, refere-se à descrição do objeto no edital, constar apenas o produto “emulsão asfáltica”, suprimindo a palavra “massa asfáltica”, a qual estava presente apenas no Termo de Referência do edital.

37. Nesse caso concreto, não vislumbro a ocorrência da irregularidade relativa à especificação do objeto licitatório, visto que o produto apresentado “emulsão asfáltica” é uma forma genérica, porém precisa e conhecida pelos fornecedores que atuam nessa área. Tanto é verdade que na Ata de Sessão Pública de Abertura do Pregão Presencial¹, cinco empresas compareceram para apresentarem propostas.

38. Desse modo, embora o objeto tenha tratado apenas de “emulsão asfáltica” não há prejuízo para a concorrência, pois é de amplo conhecimento que a emulsão asfáltica trata de produtos que visam a recuperação e manutenção de ruas, avenidas, praças e demais logradouros públicos pavimentados.

39. Assim, o fato de não se divulgar já na descrição do objeto do edital a “massa asfáltica” não trouxe prejuízos aos interessados, tendo em vista que houve uma participação satisfatória de fornecedores.

40. Ressalto ainda que o Termo de Referência é o anexo utilizado na licitação que traz todas as informações técnicas, e nele sim deve conter os elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão, para caracterizar o objeto da licitação.

41. Portanto, em dissonância com a Secex e o Ministério Público de Contas, afasto à irregularidade do item 2.1, quanto à insuficiência e imprecisão do objeto contido no

1 Fonte: https://www.nobres.mt.gov.br/Transparencia/fotos_licitacao/2727.pdf data da pesquisa: 19/5/2022.





edital, uma vez que tal objeto é de amplo conhecimento dos fornecedores.

2. Irregularidade GB13

GB_13. Licitação_Grave_13. Ocorrência e irregularidades nos procedimentos licitatórios (Art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/93; Resolução de Consulta nº 20/2016 – TCE-MT).

2.2 Irregularidade relativa à metodologia inadequada para o balizamento de preços para a aquisição de materiais betuminosos.

2.1. Manifestação da Defesa

42. A defesa informou que a metodologia adotada se deu com base em várias pesquisas de mercado, conforme documentação incluída no processo licitatório e que, essa metodologia é utilizada em todos os editais, uma vez que todos os produtos sofrem realinhamentos e correções de preços de forma rotineira e costumeira.

43. Relatou que por tratar-se de produto derivado de petróleo, a produção se restringe a poucos fornecedores dentro do Estado de Mato Grosso, pois o balizamento e a metodologia utilizada são as únicas alternativas que restam ao poder público, ou até mesmo as empresas de iniciativa privada, pois o produto é detido por poucas empresas, sendo elas, na opinião da defesa, detentoras de um monopólio.

44. Assim, destacou que o método utilizado pelo município sempre foi o de balizamento tomando-se por base os preços praticados no mercado à época do certame, e que por esse motivo não há o que se falar em prejuízos, pois várias empresas participaram, sendo consagrada vencedora aquela que apresentou o menor preço, inexistindo dentro do contexto da gestão pública qualquer outro método que melhor possa salvaguardar o interesse público que o utilizado no caso em análise.

2.2. Manifestação da Secex Obras

45. A Secex informou que a própria defendente reconheceu que o balizamento de preços se deu com várias pesquisas de mercado, que essa metodologia é sempre utilizada em todos os editais, que o produto, por ser derivado de petróleo, tem sua produção restringida a poucos fornecedores no Estado.

46. Justificou, que o balizamento entre essas poucas empresas fornecedoras do produto não é a única alternativa para se obter um preço melhor, justamente por serem poucas empresas, há mais facilidade de se formar um preço majorado no mercado.





47. Ressaltou que o que quebra essa referência de preço é a intervenção dos órgãos reguladores, como a ANP e o DNIT, e que por esse motivo o TCU no Acórdão 2.649/2007 – TP determinou à ANP a realização do acompanhamento dos preços praticados pelas distribuidoras de asfalto no país dando ampla divulgação aos mesmos.

48. Destacou que a ANP consolida os preços praticados levando-se em consideração tanto as transações comerciais entre empresas privadas quanto as transações comerciais entre o Poder Público e as empresas privadas, mediante a apresentação de Notas Fiscais pelas distribuidoras de derivados de petróleo; deste modo, o preço final obtido pela ANP consegue minimizar os impactos de vendas superfaturadas realizadas para Administração Pública pelas poucas empresas que fornecem os produtos e fornecem cotações sabidamente acima do preço justo.

49. Nesse sentido o TCE emitiu a Resolução de Consulta nº 41 em 2010 a qual foi reexaminada pela Resolução de Consulta nº 20/2016 – TP, onde orienta que o balizamento de preços para o processo licitatório não deve se restringir a obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas que deve considerar um conjunto de preços e entre eles consulta em portais oficiais de referenciamento de preços, que para o caso são os da ANP e a tabela Sicro do Dnit.

50. Quanto à alegação de ausência de prejuízos no procedimento, a Secex ponderou que no achado 3.3 apurou-se sobrepreço no orçamento do preço da Massa Asfáltica Pré-Misturada a frio – PMF.

51. Por fim, concluiu que as justificativas não foram suficientes para a não utilização dos preços disponibilizados pelos órgãos reguladores e manteve a irregularidade.

2.3. Manifestação do MPC

52. O Ministério Público de Contas acolheu o posicionamento da Secex pela manutenção da irregularidade.

53. Justificou que a Resolução de Consulta TCE/MT nº 20/2016, é no sentido de que a pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos.

54. Destacou que a pesquisa não pode pautar-se em um número específico de orçamentos – que até então, era equivocadamente fixado em três -, mas deve considerar





um conjunto de preços aceitáveis, que a resolução expressamente indica: 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.

55. Ressaltou que o Tribunal de Contas possui entendimento específico acerca do balizamento de preços sobre serviços e obras de infraestrutura de transportes e pavimentação urbana materializado por meio da Resolução Normativa nº 39/2016, a qual, no que toca ao ponto tratado no apontamento, assim dispõe:

Art. 8º Para fins de fiscalização do Tribunal e **de parâmetro para órgãos/entidades**, o custo global do orçamento-base dos serviços e obras de infraestrutura de transportes, compreendidas as obras rodoviárias e, se for o caso, **as obras de pavimentação urbana, será obtido a partir das composições dos custos unitários do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação cabe ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT**, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.

Art. 9º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 7º e 8º, **o Tribunal e os órgãos/entidades poderão proceder a estimativa de custo global por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da Administração Pública, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.**

Art. 10. Os custos unitários de referência da Administração Pública poderão, **somente em condições excepcionais e justificadas por meio de composições de preços unitários elaboradas por profissional habilitado**, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

Art. 11. Os custos unitários de referência da administração pública deverão ser menores que os seus correspondentes do sistema de referência adotado sempre que as condições de mercado ou da obra assim permitir, demonstrado por meio de composições de preços unitários elaboradas por profissional habilitado.

(...)

Art. 14. Para efeito desta norma, equipara-se à Projeto Básico o Termo de Referência que instrui o procedimento licitatório destinado à contratação de obras e serviços de engenharia por meio de Pregão. (grifou-se)

56. Destacou que, na linha do entendimento do Tribunal de Contas da União referenciado pela equipe técnica, a utilização do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), gerenciado pelo DNIT, afigura-se dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, caput, da Constituição Federal.





57. No entanto, o Procurador de Contas entende que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União não tem incidência direta e imediata sobre as situações fiscalizadas no âmbito de atuação e competência da Corte de Contas estadual, principalmente em eventual exercício do poder sancionatório.

58. Assim sendo, justificou que é plenamente cabível a utilização como referencial para o balizamento de preços do Sicro em virtude do que dispõe as Resoluções Normativas TCE/MT nº 20/2016 e 39/2016, sendo que justificativas para a não adoção desse parâmetro oficial somente poderia ser aceita mediante a apresentação de fundamentos técnicos adequados que pudessem demonstrar particularidades da obra que não contempladas naquele sistema, o que não restou evidenciado nos autos.

59. Observou que a pesquisa de preços realizada pelo Prefeitura Municipal de Nobres amparou-se unicamente em valores ofertados por fornecedores, ou seja, em apenas um dos parâmetros indicados pela Resolução Normativa nº 20/2016, não sendo esta metodologia razoável e adequada para a aquisição dos materiais constantes do Pregão Presencial SRP nº 04/2019, em especial, em virtude da materialidade envolvida e a recorrência desse tipo de aquisição para a manutenção da malha asfáltica urbana.

60. O Ministério Público de Contas sugeriu a manutenção da irregularidade, com aplicação de multa à Sra. Quézia da Rosa Ferreira e expedição de determinação para que o Prefeito de Nobres se abstenha de emitir ordens de fornecimento ou de permitir a adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Presencial nº 004/2019 do Executivo Municipal de Nobres.

2.4. Análise do Relator

61. Quanto à irregularidade 2.2, trata da não utilização de metodologia para o balizamento de preço na aquisição de emulsão asfáltica, nos preços de materiais betuminosos divulgados pela ANP, e pelas tabelas Sinapi e Sicro em relação a aquisição da massa asfáltica pré-misturada a frio e a quente.

62. Antes de adentrar no mérito da irregularidade, é importante destacar que a empresa Petrobras é a única distribuidora dos produtos asfálticos no país.

63. Os produtos asfálticos são *commodities* e seu preço obedece à lógica aplicável a produtos desta natureza quando comercializados em economias abertas,





acompanhando os preços do mercado internacional.

64. Esses preços são formados a partir do seu custo de oportunidade (valor do produto no mercado internacional) e da cotação cambial.

65. Desse modo, a variação do dólar é um dos motivos em que os preços dos produtos acabam sendo realinhados em um espaço curto de tempo. Tudo isso interfere diretamente no valor da aquisição, do armazenamento, do transporte, da comercialização, do controle de qualidade e da assistência técnica ao consumidor.

66. Nesse caso em concreto, entendo que as justificativas apresentadas pela defesa são plausíveis, por se tratar de produto derivado de petróleo, cuja produção se restringe a poucos fornecedores dentro do Estado de Mato Grosso e os produtos sofrem realinhamentos e correções de preços rotineiramente.

67. Muito embora, o município tenha realizado apenas a pesquisa de mercado no pregão presencial, conforme acostados nos autos, os preços dos produtos não apresentaram preços fora dos praticados no mercado, naquele momento, pois não há nos autos qualquer indicação de preços diferentes.

68. Assim, considerando as justificativas apresentadas, quais sejam: *a metodologia adotada se deu com base em várias pesquisas de mercado; os produtos sofrem realinhamentos e correções de preços de forma rotineira e costumeira; a produção se restringe a poucos fornecedores dentro do Estado de Mato Grosso; que o método utilizado pelo município sempre foi o de balizamento tomando-se por base os preços praticados no mercado à época do certame, e que por esse motivo não há o que se falar em prejuízos, pois várias empresas participaram, sendo consagrada vencedora aquela que apresentou o menor preço, inexistindo dentro do contexto da gestão pública qualquer outro método que melhor possa salvaguardar o interesse público.*

69. Entendo que para o deslinde da questão é preciso levar em consideração as reais dificuldades da gestão para a aquisição dos produtos, conforme dispõe o § 1º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste,





processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (g.n)

70. Assim, pelos motivos acima explanados e considerando as circunstâncias do caso em exame, afasto a irregularidade relativa à metodologia utilizada para o balizamento de preços para a aquisição de materiais betuminosos.

3. Irregularidade GB06.

Responsável: Rafael Roberto Botini (Secretário Municipal de Infraestrutura)
GB_06. 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, inciso IV da Lei nº 8.666/93; Art. 4º e Art. 5º do Decreto Federal n.º 7.983 de 08/04/2013; Resolução de Consulta nº 20/2016 – TCE-MT)

2.3 Os custos unitários que compõem o orçamento base da massa asfáltica pré-misturada a frio – PMF não representam os custos de referência expressos pelo Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO.

3.1. Manifestação da Defesa

71. A defesa destacou que a própria lei de licitações, no art. 43, inciso IV, dispõe sobre a verificação da conformidade das propostas com preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente.

72. Alegou ainda que inexistente a possibilidade de sobrepreço, isto porque, no próprio relatório técnico da Secex, o município tinha como obrigação, em razão do balizamento, orientar-se pelo menor preço, sem impor que tal balizamento fosse única e exclusivamente junto à órgãos oficiais, no caso à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

73. Entretanto, justificou que a opção mencionada se deu por conta de balizamento com várias empresas, buscando o menor preço do produto no mercado e trazendo na competição valores equivalentes àqueles praticados comumente, o que resultou nos valores constantes no processo, orientando assim o valor máximo a ser praticado.

74. Acrescentou que se tomassem por base o valor praticado junto à ANP, os valores seriam iguais, conforme documentação anexada², uma vez que após buscas junto ao órgão oficial, constatou-se que o valor praticado em dezembro de 2018 era praticamente

² Documento Digital n.º 100749/2019, p. 7 a 15.





o mesmo das empresas participantes e vencedoras do certame.

75. Ademais, ressaltou que três empresas foram vencedoras do certame, todas apresentando propostas condizentes com a realidade do mercado, em razão do menor preço e com valor semelhante do praticado pela ANP.

76. Por fim, destacou que o critério utilizado foi de desclassificação das empresas que apresentaram valores superiores aos praticados no mercado, portanto, para a defesa não houve sobrepreço por ocasião da homologação das propostas apresentadas pelas vencedoras do certame.

3.2. Manifestação da Secex Obras

77. Quanto à irregularidade 2.3, a Secex entendeu que a defesa se equivocou ao interpretar o art. 43, inciso IV, da Lei de Licitações de forma exclusiva e se bastou na verificação da conformidade dos preços das propostas com os concorrentes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, sem observar o termo “conforme o caso”, descrito na lei.

78. Para a Secex, no caso em questão, é necessário o balizamento dos preços com os fixados por órgão competente, pois trata-se de outro produto em que os preços são monitorados, com acompanhamento contínuo dos praticados pelas distribuidoras de asfalto no país, pela ANP e pelo Sicro, do DNIT. Neste caso, os preços refletem exatamente o preço real praticado no mercado; não há espaço para cotações.

79. Desse modo, a Secex entendeu que o município tinha a obrigação de referenciar o preço do edital com os fixados pelo órgão competente, atendendo, dessa forma, a Resolução de Consulta n.º 20/2016 – TP do TCE-MT, a qual está reproduzida o achado.

80. Quanto à alegação da defesa de que não houve sobrepreço, a Secex entendeu que tal argumento não procede, em razão do demonstrativo de cálculo de apuração e da necessidade de balizamento juntamente com os preços fixados pelos órgãos de controle.

81. A Secex analisou os documentos anexados na defesa, sobre os valores de preços médios dos produtos licitados, do seguinte modo:





Fls. 7 a 9 e 13 – tabelas ANP – não há o valor em R\$, preço, para o produto objeto desta irregularidade, no caso a Massa pré-misturada a frio – pmf e seu composto emulsão asfáltica RM-1C;

Fl. 10 – tabela preços de insumos Caixa Econômica Federal – não há o valor em R\$, preço, para o produto objeto desta irregularidade, no caso a Massa asfáltica pré-misturada a frio – pmf e seu composto emulsão asfáltica RM-1C;

Fls. 11 a 12 e 14 – tabela Sinapi – não há valor em R\$, preço, para o produto objeto desta irregularidade, no caso a Massa asfáltica pré-misturada a frio – pmf e seu composto emulsão asfáltica RM-1C;

Fl. 15 há uma tabela com valor de preço de massa asfáltica pré-misturada a frio – PMF com o valor de R\$ 318.230,00 por 1.000 toneladas, sem memória de cálculo de sua composição e identificação de sua origem e procedência.

82. Na sequência, a Secex ao analisar a planilha informou que na sua primeira coluna consta o número e na segunda, item/referência. Destacou que o n.º 6, refere-se ao item/referência 34545 – SINAPI – N. D. – FEV/2019 – ITEM 75759/002, cuja descrição é massa asfáltica pré-misturada a frio – PMF, pré-misturada a frio com emulsão RL 1C, incluso usinagem.

83. Relatou que com essas informações buscou na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) 02/2019 o produto com o código 75759/002, mas não o localizou. Assim, buscou achar pela descrição e encontrou pré-misturado a frio com emulsão RL-1C incluso usinagem e aplicação, inclusive transporte, sob o código n.º 73759/2 ao custo total de R\$ 506,12/m³, que quando transformado em toneladas chega ao valor de R\$ 215,74 (duzentos e quinze reais e setenta e quatro centavos).

84. Assim, após o cálculo, a Secex concluiu que pelo Sinapi o produto código 75759/002 – pré-misturado a frio com emulsão RL-1C incluso usinagem e aplicação, como a própria descrição aponta, há a aplicação do produto, tornando-o mais caro.

85. Já no Edital n.º 4/2019, há somente a aquisição, sem a aplicação, conforme item n.º XV – dos prazos e locais de entrega³, no edital, o que custaria mais barato ainda o produto.

86. Em seguida, a Secex anexou os dados da tabela Sinapi para o produto código 73759/002 – pré-misturado a frio com emulsão RL-1C, incluso usinagem, aplicação e





inclusive transporte:

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE	ORIG.	CORFICIENTE	PREÇO UNIT.	CUSTO TOTAL
73759/2	PRE-MISTURADO A FRIO COM EMULSAO RL-1C, INCLUSO USINAGEM E APLICACAO, EXCL M3					
	USIVE TRANSPORTE					
I	367 AREIA GROSSA - POSTO JAZIDA/FORNECEDOR (RETIRADO NA JAZIDA, SEM TRANSPORTE M3	C		0,4110000	66,50	27,33
	)					
I	4720 PEDRA BRITADA N. 0, OU PEDRISCO (4,8 A 9,5 MM) POSTO PEDREIRA/FORNECEDOR, M3	CR		0,4840000	84,64	40,96
	SEM FRETE					
I	4721 PEDRA BRITADA N. 1 (9,5 a 19 MM) POSTO PEDREIRA/FORNECEDOR, SEM FRETE	M3	CR	0,4840000	66,29	32,08
C	5835 VIBROCABADORA DE ASFALTO SOBRE ESTEIRAS, LARGURA DE PAVIMENTACAO 1,90 M A CHF	AS		0,0210000	222,40	4,67
	5,30 M, POTENCIA 105 HP CAPACIDADE 450 T/H - CHP DIURNO. AF 11/2014					
C	5837 VIBROCABADORA DE ASFALTO SOBRE ESTEIRAS, LARGURA DE PAVIMENTACAO 1,90 M A CHI	AS		0,0790000	85,67	6,76
	5,30 M, POTENCIA 105 HP CAPACIDADE 450 T/H - CHI DIURNO. AP 11/2014					
C	5867 ROLO COMPACTADOR VIBRATORIO TANDEN ACO LISO, POTENCIA 58 HP, PESO SEM/COM	CHF	AS	0,0180000	89,51	1,61
	LASTRO 6,5 / 9,4 T, LARGURA DE TRABALHO 1,2 M - CHP DIURNO. AF 06/2014					
C	5869 ROLO COMPACTADOR VIBRATORIO TANDEN ACO LISO, POTENCIA 58 HP, PESO SEM/COM	CHI	AS	0,0820000	37,01	3,03
	LASTRO 6,5 / 9,4 T, LARGURA DE TRABALHO 1,2 M - CHI DIURNO. AF 06/2014					
C	6879 ROLO COMPACTADOR DE PNEUS ESTATICO, PRESSAO VARIÁVEL, POTENCIA 111 HP, PES	CHF	AS	0,0200000	129,24	2,58
	O SEM/COM LASTRO 9,5 / 26 T, LARGURA DE TRABALHO 1,90 M - CHP DIURNO. AF 0					
	7/2014					
C	6880 ROLO COMPACTADOR DE PNEUS ESTATICO, PRESSAO VARIÁVEL, POTENCIA 111 HP, PES	CHI	AS	0,0800000	43,23	3,45
	O SEM/COM LASTRO 9,5 / 26 T, LARGURA DE TRABALHO 1,90 M - CHI DIURNO. AF 0					
	7/2014					
I	41904 EMULSAO ASFALTICA CATIONICA RL-1C PARA USO EM PAVIMENTACAO ASFALTICA (COLE T	C		0,1320000	2.782,64	367,30
	TADO CAIXA NA ANP ACRESCIDO DE ICMS)					
VÍNCULO : CAIXA REFERENCIAL						
C	88316 SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	CR	0,4000000	14,90	5,96
C	93439 USINA DE ASFALTO A FRIO, CAPACIDADE DE 40 A 60 TON/HORA, ELÉTRICA POTÊNCIA	CHF	AS	0,1000000	103,99	10,39
	30 CV - CHP DIURNO. AF 03/2016					
	EQUIPAMENTO	:		15,93	3,1475656 %	
	MATERIAL	:		478,24	94,4902765 %	
	MAO DE OBRA	:		11,95	2,3621579 %	
	TOTAL COMPOSIÇÃO	:		506,12	100,0000000 % - ORIGEM DE PREÇO: CR	

Fonte: Documento Digital n.º 167458/2019, p. 31.

87. A Secex também observou que para esse produto, o cálculo efetuado no achado pelo Sicro, usa-se a emulsão asfáltica RM-1C que é um pouco mais cara que RL-1C.

88. Informou que ao se considerar a metodologia do Sinapi, o preço da tonelada sairia ainda mais barata do que pelo cálculo do Sicro.

89. Desse modo, para a Secex a defesa não comprovou que o preço de referência no edital está no mesmo patamar dos portais oficiais de referenciamento de preços, ao contrário, apenas afirmou confirmou o sobrepreço apontado.

90. Assim, pelas razões descritas acima a Secex manteve a irregularidade 2.3, sob a responsabilidade do Sr. Rafael Roberto Botini, Secretário Municipal de Infraestrutura do Município de Nobres.

3.3. Manifestação do MPC

91. Quanto à irregularidade 2.3, o MPC acompanhou o posicionamento da Secex, uma vez que, a Prefeitura não utilizou como referencial para o balizamento de preços o





Sicro, em ofensa ao que dispõe as Resoluções Normativas TCE/MT n.º 20/2016 e 39/2016, sendo que as justificativas para a não adoção desse parâmetro oficial somente poderiam ser aceitas mediante a apresentação de fundamentos técnicos adequados que pudessem demonstrar particularidades da obra que não contempladas naquele sistema, o que não restou evidenciado.

92. Em consulta realizada pelo *Parquet* de Contas, este observou que já foi pago o montante de R\$ 208.134,00 (duzentos e oito mil, cento e trinta e quatro reais) referente ao item “massa asfáltica pré-misturada a frio – PFM” à empresa FAM Comércio de Asfalto EIRELI ME (Ata de Registro de Preços n.º 31/2019, decorrente do Pregão n.º 4/2019), conforme anexo:

Resultado(s) da consulta									
Liquidações									
Pagamentos									
Consulta parametrizada									
Todos os Empenhos									
Detalhes do Empenho									
Data	Nº do Empenho	Credor	Valor Empenh	Valor Liquidado	Valor Retido(Li...	Valor Pago	Valor Pago+Ret...	Anulado Empen	
25/03/2019	001930/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	14.415,00	14.415,00	0,00	14.415,00	14.415,00	0,00	
26/03/2019	001946/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	8.044,50	8.044,50	0,00	8.044,50	8.044,50	0,00	
28/03/2019	002005/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	9.999,83	9.997,50	0,00	9.997,50	9.997,50	0,00	
08/04/2019	002402/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	62.775,00	62.775,00	0,00	62.775,00	62.775,00	0,00	
23/04/2019	002650/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	13.020,00	13.020,00	0,00	13.020,00	13.020,00	0,00	
	002651/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	23.250,00	23.250,00	0,00	23.250,00	23.250,00	0,00	
06/05/2019	003039/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	59.520,00	59.520,00	0,00	59.520,00	59.520,00	0,00	
10/05/2019	003183/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	17.112,00	17.112,00	0,00	17.112,00	17.112,00	0,00	
25/06/2019	004036/2019	FAM COMERCIO DE ASFALTOS EIRELI ME	34.875,00	34.875,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
			243.011,33	243.009,00	0,00	208.134,00	208.134,00	0,00	

93. Assim, o MPC concluiu que a Prefeitura materializou o sobrepreço aferido pela Secex, ou seja, com a realização dos pagamentos à empresa subscritora da Ata de Registro de Preços n.º 31/2019 houve o superfaturamento.

94. O *Parquet* de Contas acrescentou que além das providências sugeridas pela Secex, é cabível ainda a determinação para o atual gestor da Prefeitura que proceda à instauração de tomada de contas especial, nos termos do art. 156 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 5º, §5º, da Resolução Normativa n.º 24/2014 – TP, para apurar o valor superfaturado utilizando os parâmetros referenciados nos autos e adoção de providências para realizar a compensação de débitos e créditos entre a Administração Pública e a empresa contratada ou a promoção a efetiva restituição ao erário pelos responsáveis.

95. Por fim, opinou pela aplicação de multa ao Sr. Rafael Roberto Botini, Secretário Municipal de Infraestrutura, uma vez que este subscreveu o balizamento de preço do referido item sem considerar como valor de referência aqueles constantes na tabela Sicro do DNIT, conforme a Resolução Normativa n.º 39/2016.

3.4. Análise do Relator

96. Quanto ao item do 2.3, trata-se de suposta irregularidade de sobrepreço no





orçamento da massa asfáltica pré-misturada a frio – PMF, em razão do balizamento de preço não considerar o valor de referência constantes na tabela Sicro do DNIT.

97. Conforme já explanei acima na análise da irregularidade 2.2, entendo que o município nesse caso concreto não cometeu irregularidade ao não considerar os valores de referências constantes na tabela do DNIT, até porque, os valores ali mencionados não são com base em pesquisas diárias, ou ao menos, de períodos curtos.

98. Como já demonstrado pela defesa, o município utilizou a pesquisa de mercado para o balizamento de preços, apresentando as propostas condizentes, uma vez que os preços na venda de materiais betuminosos tendem a sofrer variações de valores em períodos curtos de tempo.

99. Assim, afasto à irregularidade 2.3, em dissonância com a Secex e o Ministério Público de Contas, por entender que não houve sobrepreço no orçamento da massa asfáltica pré-misturada a frio – PMF.

DISPOSITIVO DO VOTO

100. Diante do exposto, com base no artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007 – LOTCE/MT, acolho em parte o Parecer Ministerial n.º 3.612/2019, da lavra do Procurador-geral de Contas Adjunto William de Almeida Brito Júnior, e **voto** pelo conhecimento da presente representação de natureza interna proposta pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura, em face da Prefeitura Municipal de Nobres/MT, sob a gestão do Sr. Leocir Hanel, em razão de irregularidades no Pregão Presencial n.º 4/2019, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219, 224 e 225 do Regimento Interno do TCE/MT, no mérito, por sua improcedência, por não restarem confirmadas as irregularidades apontadas no relatório técnico preliminar.

101. É como voto.

Cuiabá, 9 de junho de 2022.

(assinado digitalmente)⁴

WALDIR JÚLIO TEIS

Conselheiro Relator

⁴ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

