



PROCESSO : 11.092-2/2020
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA COM PEDIDO DE
MEDIDA CAUTELAR *INAUDITA ALTERA PARS*
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE TANGARÁ DA SERRA
FÁBIO MARTINS JUNQUEIRA – Prefeito Municipal
INTERESSADOS : MARIA DAS GRAÇAS SOUTO – Secretária Municipal de
Administração
RELATORA : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER Nº 1.502/2022

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE TANGARÁ DA SERRA. EXERCÍCIO DE 2020. ESPECIFICAÇÃO INSUFICIENTE DO OBJETO LICITADO. TERMO DE REFERÊNCIA DEFICIENTE. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA E RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **representação de natureza interna com pedido de medida cautelar** (Doc. nº 122309/2020) instaurada pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas em desfavor da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra, sob a gestão do **Sr. Fábio Martins Junqueira**, em razão de irregularidades observadas no Edital do Pregão nº 29/2020 da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra, no que se refere à formação do preço estimativo, indicando a existência de sobrepreço e ausência de clareza em itens do objeto.

2. A **Secex** encontrou irregularidades (Doc. nº 122309/2020, fl. 16), mas optou pela não responsabilização em um primeiro momento, focando o primeiro relatório no pedido cautelar, nos seguintes termos:

Considerando a previsão constante nos artigos 224, inciso II, alínea “a”, e 225 da Resolução nº 14/2007 – TCE-MT, e em observância ao



princípio do contraditório e da ampla defesa assegurado pelo artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal/88, sugere-se:

a) que seja determinada medida cautelar inaudita altera parte visando à suspensão imediata do pregão eletrônico nº 29/2020 na fase em que se encontra, notificando-se, para isso, o Excelentíssimo Senhor Fábio Martins Junqueira, Prefeito Municipal de Tangará da Serra;

b) que seja estipulada multa diária em caso de descumprimento da medida cautelar sugerida, nos termos do § 1º do art. 297 do Regimento Interno do TCE-MT; e

c) que, após o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas e posterior homologação da medida cautelar pelo Tribunal Pleno, conforme o rito previsto no art. 297 e seguintes da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), determine o retorno dos autos a esta Secretaria de Controle Externo para emissão de relatório complementar de responsabilização.

3. O Conselheiro Relator (Doc. nº 143122/2020), considerando presentes os requisitos previstos no art. 224, II, “a” e 219 do RITCE/MT, **conheceu da presente representação**, porém, entendeu prudente **adiar a análise da medida cautelar** pleiteada para após a manifestação prévia do Sr. Fábio Martins da Silva, Presidente de Tangará da Serra, o qual se manifestou no Doc. Externo nº 142344/2020, informando que optou pela imediata revogação do Pregão Presencial nº 029/2020.

4. Sendo assim, o Conselheiro Relator indeferiu o pedido de medida cautelar e determinou a citação do Sr. Fábio Martins da Silva, Presidente de Tangará da Serra para que apresentasse defesa (Doc. nº 147050/2020).

5. Citado (Doc. nº 150273/2020), o representado apresentou defesa (Doc. nº 162160/2020) e, posteriormente, a Secex apresentou relatório técnico complementar em que atribuiu a responsabilidade das irregularidades GB15 e GB06 ao Sr. Fábio Martins Junqueira, à Sra. Maria das Graças Souto e ao Sr. Marlon Diego Alves de Souza. A Secex sugeriu a citação dos responsáveis.



6. Os responsáveis foram citados (Doc. nº 108597/2021, 108599/2021, 120834/2021, 136027/2021, 265073/2021) e apresentaram defesa (Doc. nº 128210/2021, 130203/2021, 151213/2021).
7. Em relatório técnico conclusivo a Secex sugeriu a conversão das irregularidades GB15 e GB06 em recomendações (Doc. nº 14959/2022).
8. Vieram os autos para análise ministerial.
9. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar – conhecimento da representação

10. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.
11. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.
12. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal, ou pelo Ministério Público de Contas, conforme dispõe o artigo 224, inciso II, da Resolução nº 14/2007.
13. No caso em comento, verifica-se que estão **presentes os requisitos de admissibilidade que ensejam o conhecimento da presente**



representação de natureza interna, uma vez que a equipe de auditoria (art. 224, II, “a”, do RITCE/MT) a formalizou em linguagem clara e compreensível, sobre matéria (licitação) e responsáveis (gestor, secretária municipal de administração e agente administrativo) sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas, apontando-se fatos (elaboração deficiente de termos de referência, ausência de detalhamento do objeto) tidos como irregulares, suas evidências e período em que teriam ocorrido (art. 219 c/c art. 225 do RI/TCE-MT).

2.2. Preliminar – medida cautelar

14. Conforme narrado no relatório, a presente representação de natureza interna veio acompanhada de pedido de medida cautelar, haja vista que a Secex entendeu que no Pregão Eletrônico nº 29/2020 existem falhas que maculam a composição do preço de referência, o que poderá levar a dano substancial ao erário municipal.

15. No entanto, o gestor foi instado a se manifestar e desde logo providenciou a revogação do Pregão Eletrônico nº 29/2020, entendendo o Conselheiro Relator pela **ausência do requisito *periculum in mora*** e, conseqüentemente, **pelo indeferimento da cautelar pleiteada**.

16. O **Ministério Público de Contas** concorda que a **revogação** do certame pela administração da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra demonstra apreço pela análise do Tribunal de Contas e **esvazia o pedido de medida cautelar**, razão pela qual entende-se pela perda do objeto e, corolário lógico, pelo seu **indeferimento**.

17. Ressalta-se que o **mérito da representação de natureza interna continua sob análise** e não se confunde com o pedido de medida cautelar.

2.3. Mérito



18. Considerando-se que a Secex apontou **02 (duas) irregularidades** no Pregão Eletrônico nº 29/2020 da Prefeitura Municipal de Tangará da Serra, a saber, **GB06 e GB15**, cabe ao Ministério Público de Contas o exame individual de cada uma das impropriedades, conforme segue.

19. O objeto do certame era a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção corretiva e/ou preventiva, a ser realizada em aparelhos condicionadores de ar, refrigerador, freezer e bebedouro, instalados nas dependências dos prédios públicos. O certame foi dividido em dois lotes: o lote 01 “serviço técnico de mão de obra de instalação, reinstalação e manutenção de ar-condicionado”, com 63 itens, soma R\$ 3.711.325,63; o lote 02 “serviços técnicos de refrigeradores, bebedouros, máquinas de lavar e fornos”, com 24 itens, soma R\$ 687.528,25

20. **A primeira irregularidade apontada pela Secex é concernente à ausência de clareza de itens que compõem o objeto (GB15), os quais possuem descrição insuficiente.**

21. A **equipe de auditoria** explicou que a empresa vencedora do certame tende a entregar o produto mais oneroso à administração pública, respeitando a especificidade descrita para o objeto licitado. Na execução de contratos por demanda (consumo da ata de registro de preços), como é o caso dos autos, a administração pública pode se ver compelida a consumir itens da ata de registro de preços desnecessariamente.

22. A Secex acrescentou que a imprecisão ou falta de clareza na definição do objeto pode gerar dúvidas durante a execução dos futuros contratos, causando conflitos que podem se estender da esfera administrativa à judicial, atrasando a execução do serviço ou entrega dos materiais, e onerando a Administração acima da previsão, causando dano ao erário.

23. A **equipe auditoria** ressaltou que a pesquisa de preços que formará o preço de referência ficará prejudicada porque dificultará a



apresentação de preços pelas empresas consultadas para os itens com falhas de descrição e, nos casos em que as empresas apresentarem preços, a tendência é de que, na dúvida, se considere valores mais altos para se evitar interpretações em prejuízo à empresa, o que implica sobrepreço no certame. Esse fato induz um preço vencedor mais alto do que poderia ser, em desconformidade com o interesse público, portanto.

24. Por fim, a **Secex** apontou a inconsistência e a fragilidade da pesquisa de preços apresentada, resultando em preço de referência com fortes indícios de sobrepreço e possibilidade de dano ao erário.

25. A **defesa do gestor, Sr. Fábio Martins Junqueira**, salientou que não existiram falhas na descrição dos produtos lançados no edital, uma vez que as empresas interessadas não impugnam o edital, o que demonstra que a classificação e a descrição dos serviços correspondiam aos serviços prestados pelas empresas especializadas que pretendiam pela habilitação.

26. Sustentou, ainda, que o fato de o ato ter sido tornado público e já ter sido praticado em outras cidades em outras oportunidades afasta sua classificação como irregularidade. Afirma, contudo, que para atos futuros poderá observar o apontamento, recepcionando a disposição como recomendação.

27. Ademais, pugnou pela perda de objeto da vertente irregularidade, haja vista a revogação do certame.

28. Posteriormente houve **manifestação de defesa conjunta do Sr. Fábio Martins Junqueira, Prefeito, e da Sra. Maria das Graças Souto, Secretária Municipal de Administração**, em que afirmaram os representados que o certame licitatório somente extrapolou a fase externa com a sua publicação, vez que todos os outros procedimentos, incluindo o termo de referência e a pesquisa de preços da fase interna, não fosse por sua publicação, não teriam chegado ao conhecimento de terceiros. Explicou que, mesmo antes de sua abertura, o certame foi revogado por completo, sem gerar nenhum tipo de responsabilidade



perante terceiros. Explanaram, ainda, que tal atitude foi tomada em “total respeito do Representado às fiscalizações e decisões desse Colendo Tribunal de Contas”.

29. Suscitou que o Acórdão nº 159/2019 - 2ª Câmara, da Relatoria do Conselheiro João Batista Camargo (Processo de RNE nº 11.492-8/2019), citado pela Equipe Técnica em seu Relatório Técnico Complementar acerca da “necessidade do exame de mérito para o exercício das funções corretivas (orientação pedagógica da unidade jurisdicionada) e sancionatória, com a finalidade de evitar a repetição das condutas irregulares” não trata da mesma situação. Isso porque, de acordo com a defesa, no caso deste Acórdão nº 159/2020, a revogação se deu quando já havia relação jurídica externa estabelecida, inclusive, com contratações e execuções de serviços.

30. Reiterou que foi zeloso e que a revogação foi por ele determinada imediatamente ao tomar conhecimentos da Representação de Natureza Interna e que, portanto, não houve homologação e contratação. Citou Acórdãos que aduz se assemelharam ao caso concreto (Acórdão nº 300/2012 – TP, Processo nº 9.074-3/2011) e julgados proferidos por outros Tribunais de Contas.

31. Os Representados alegaram serem parte ilegítima na RNI, uma vez que toda a fase preparatória do certame foi feita pelo Departamento de Licitações e Contratos, cuja Comissão Permanente de Licitações foi constituída por meio da Portaria nº 449/2020. O certame foi comum a todas as secretarias municipais e, por isso, o Termo de Referência foi elaborado diretamente pelo Departamento de Licitações e Contratos.

32. Alegaram que as atribuições para a elaboração do Termo de Referência, no caso do Pregão Eletrônico nº 029/2020, couberam ao servidor Marlon Diego Alves de Souza; que gestor, assim como os demais Secretários Municipais, confiantes nos trabalhos da Comissão de Licitações e Contratos, assinaram o Termo de Referência que instruiu o Pregão Eletrônico nº 029/2020, limitando-se a tal ato, sem demais participação ou interferência.



33. Já o Sr. Marlon Diego Alves de Souza, ocupante do cargo de agente administrativo II, explicou que seu trabalho consistiu em descrever detalhadamente a necessidade de cada secretaria, evitando direcionar a alguma marca ou fabricante. Em relação aos serviços, o trabalho residiu em corrigir a ortografia e gramática do texto e analisar, descrever e readequar os serviços a serem contratados pelas 13 secretarias municipais.

34. Relatou que após a RNI relatando itens com descrições insuficientes ou dúbias, o departamento de licitações verificou quais secretarias mais demandavam os serviços descritos e convocou representantes das Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Administração, Assistência Social e infraestrutura para discutir e elaborar novas descrições, visando principalmente clareza e economicidade.

35. A **Secex**, em sede de Relatório Técnico de Defesa, registrou que o gestor somente revogou o certame em razão da provocação deste Tribunal de Contas e após a elaboração de Relatório Técnico Preliminar. Assim, não haveria razão para a declaração de perda de objeto, visto que houve movimentação considerável da Corte de Cortas para que a revogação do certame se materializasse.

36. Contudo, dada a imediata ação do gestor, entendeu que de fato não houve dano ao erário no caso concreto. Por outro lado, em consequência direta da fiscalização foi alcançado um dos objetivos maiores das fiscalizações realizadas pelo controle externo – o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados pela prefeitura –, visto que: elaborou-se um novo termo de referência, reduzindo-se em cerca de 51% o valor estimado do certame, após readequação das descrições dos itens e realização de nova pesquisa de preços com foco em preços públicos. Ainda, afirmou-se que foi também readequada a equipe de trabalho responsável pela elaboração dos termos de referência, dada a alta demanda da prefeitura.



37. Em que pese não ser aplicável a perda do objeto da RNI, visto que que seu prosseguimento tem por objetivo evitar a reiteração dos mesmos erros, conforme jurisprudência atual desta Corte de Contas, a Secex entendeu que a pronta anulação do certame deve ser considerada atenuante para a irregularidade, nos termos dos §§ 2º e 3º, do artigo 22, da LINDB, c/c o § 1º, do artigo 13, do Decreto nº 9.830/2019.

38. Entendeu como razoável o requerimento da defesa de que se converta eventual aplicação de sanção administrativa em “recomendação aos agentes públicos responsáveis, como forma de aplicação de efeito pedagógico e observância de tais recomendações nas futuras licitações”.

39. **Passa-se à análise ministerial.**

40. **Conforme a Súmula 177 do TCU a definição precisa e suficiente do objeto licitado é indispensável à competição, veja-se:**

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (Grifou-se)

41. Assim, tem-se que a especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação, além de flagrante afronta ao art. 5º da Lei 12.462/2011 e do art. 74, do Decreto Federal nº 7.581/2011, constitui vício insanável que macula todo o procedimento licitatório, na medida em que causa um grau de incerteza que poderá inviabilizar a competição e, dessa forma, afastar a proposta com o melhor preço para a Administração.



42. A falta de caracterização do objeto a ser licitado afronta o art. 14 da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002, bem como frustra a competitividade do certame.

43. Contudo, deve ser sopesado o fato de que o certame foi revogado antes de causar prejuízo ao erário. Além disso, não se observou uma conduta deliberada para o direcionamento ou restrição à competitividade, tampouco prejuízo ao erário.

44. As circunstâncias de fato e as limitações dos gestores têm relevância nas deliberações dos Tribunais de Contas, sob pena de se cometer injustiças e afugentar bons administradores, acarretando o travamento da gestão pública, notadamente quando não se vislumbra prejuízo ao erário e condutas de improbidade ou de corrupção.

45. Nessa ordem de ideias, a imposição de multa, nesse momento, seria desproporcional, o mais adequado é expedir recomendação aos responsáveis, em alinhamento com a jurisprudência deste TCE-MT, que tem sido nesse sentido, a exemplo do Acórdão nº 69/2019-TP referente ao Processo nº 14.056-2/2018.

46. Diante disso, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela conversão da multa referente à irregularidade GB15 em recomendação ao Sr. Fábio Martins Junqueira, ao Sr. Marlon Diego Alvez de Souza e à Sra. Maria das Graças Souto, para que, em futuras licitações, promovam adequadamente a descrição do objeto, com clareza e nível de precisão adequado a fim de caracterizar adequadamente o serviço a ser prestado.

47. A segunda irregularidade (GB06) se refere ao valor estimado acima da média de mercado, considerando os valores contratados por outras prefeituras.



48. Em que pese a pesquisa para comparação dos valores estimados com os praticados pelos órgãos da administração pública ter sido dificultada em razão de diversas variações na descrição dos itens da licitação, dos 87 itens presentes no edital do pregão 029/2020 a Secex identificou descrição semelhante em 29 itens na Ata de Registro de Preço nº 220/2019 de Campo Novo do Parecis e usou essa ata como referencial de preços.

49. Considerando a diferença dos valores constantes da Ata de Registro de Preço de Campo Novo do Parecis e o preço unitário estimativo do Pregão 029/2020 de Tangará da Serra, acerca desses 29 itens, a Secex informou que poderia ser estimado um sobrepreço de 92,21%. O valor total dos 29 itens do Pregão nº 029/2020 soma R\$ 1.981.366,60 – nesse universo, o sobrepreço foi equivalente a R\$ 1.030.854,43, de acordo com os cálculos da equipe de auditores.

50. Por exemplo, em relação ao Lote 1 – item 39 – “SERVIÇO REVISÃO EM AR SPLIT COMPLETA DE 18.000 A 30.000 BTUS” (previsão de 1.089 unidades), com valor unitário estimado de R\$ 605,00. Em Campo Novo do Parecis (Pregão 92/2019), o mesmo serviço foi adquirido por R\$ 171,54 (100 unidades previstas). A Secex alertou que o preço estimado poderá sofrer redução durante a disputa de preços, contudo, merece destaque a diferença de mais 250%. Somente nesse item, caso a administração contratasse pelo valor estimado, o prejuízo ao erário seria de R\$ 472.037,94.

51. Outro exemplo foi o Lote 1 – item 41 – “SERVIÇO REVISÃO EM AR SPLIT COMPLETA DE 7.000 A 12.000 BTUS” (previsão de 376 unidades), com valor unitário estimado de R\$ 505,00. Em Campo Novo do Parecis (Pregão 92/2019), o mesmo serviço foi adquirido por R\$ 130,99 (200 unidades previstas). Nesse caso a Secex pontuou que a diferença é de mais 285%. Somente nesse item, caso a administração contratasse pelo valor estimado, o prejuízo ao erário seria de R\$ 140.627,76.



52. A equipe de auditoria também destacou o Lote 2 – item 5 – “SERVIÇO DE LIMPEZA, HIGIENIZAÇÃO BEBEDOURO (LIMPEZA - REFIL GRANDE - FILTRO)” (previsão de 103 unidades), com valor unitário estimado de R\$ 454,75. Em Campo Novo do Parecis (Pregão 92/2019), o mesmo serviço foi adquirido por 116,77 (43 unidades previstas). A diferença foi de mais de 289%. Somente nesse item, caso a administração contratasse pelo valor estimado, o prejuízo ao erário seria de R\$ 34.811,94.

53. A Secex enfatizou que a quantidade a ser contratada em Tangará é, em média, quatro vezes maior do que o previsto no pregão realizado em Campo Novo do Parecis e que era de se esperar eventual ganho de escala refletido em redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame.

54. A Secex destacou que **não houve consideração dos preços praticados pela administração pública na formação do preço de referência.** No título da Planilha de Composição de Custos apresentado na licitação constam cinco empresas e dois certames municipais já realizados (Pregão Presencial nº 092/219 de Juara – com 35 itens descritos e Pregão Presencial nº 027/2019 de Araputanga – com 3 itens descritos).

55. Da análise feita pela Secex dos documentos disponíveis no Aplic, Portal de Transparência do Município e atendimento ao Ofício nº 21/2020/SCECONT-PUB de 14.5.20208, não consta a metodologia utilizada para definição dos preços de referência da licitação. Ela observou que, para alguns itens, foi utilizada a média simples, por essa razão, esse foi critério adotado para se avaliar a Planilha de Composição de Custos.

56. Para a Secex, os dois pregões citados na pesquisa tiveram somente efeito figurativo, uma vez que ao refazer os cálculos da Planilha de Composição de Custos, não foram considerados os valores advindos dos pregões para a formação do preço final estimado. Ou seja, para aumentar o valor estimado unitário, o edital desconsiderou os preços praticados na administração pública.



57. A Secex também identificou a **ausência de conjunto de preços aceitáveis**. Em que pese a Planilha de Composição de Custos contar com cinco empresas e referenciais de dois pregões homologados, a Secex notou que somente duas empresas apresentaram orçamento para todos os itens "Apoio Terceirizadora – CNPJ 14.049.599/0001-62 e "Climatec - CNPJ 27.298.497/0001-22". Para os itens de maior preço unitário, essas duas empresas apresentam valores unitários superiores a, pelo menos, o dobro do apresentado pelas demais. Considerando que essas empresas são potenciais licitantes da localidade e possuem interesse direto em participar daquele certame, a Secex destacou que confiabilidade do orçamento torna-se frágil e duvidosa.

58. A Secex entendeu pela **ausência de rigor metodológico proporcional à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos e erros grosseiros**. Em diversos itens, o valor médio encontrado por meio da planilha de formação de preços é divergente dos valores constantes do edital em até 69%. As principais divergências somam mais de R\$ 319 mil em prejuízo à Administração Pública.

59. Nos documentos enviados no sistema Aplic, disponíveis no Portal de Transparência dos municípios e encaminhados em atendimento ao Ofício nº 21/2020/SCECONT-PUB de 14.5.202012, a Secex apontou que há **incompletude na Planilha de Composição de Custos**, uma vez que não foi enviada a composição de preços referente aos itens 36 a 52. 67. O objeto da licitação é composto por 87 itens e somente foi apresentada a Planilha de Composição de Custos referente a 70 itens, o que impediu o controle social e o controle externo sobre a integralidade dos itens do certame. Identificou, ainda, que todos os documentos acerca do Pregão nº 029/2019 enviados no Aplic estão ilegíveis

60. A **defesa do gestor** sustentou que os preços estimativos do pregão foram obtidos por meio de pesquisa realizada pelo Departamento de Licitações da Secretaria Municipal de Administração, em observância dos critérios necessários para o ato: levou-se em consideração cinco cotações



obtidas de empresas especializadas nos serviços e os preços praticados em duas atas de registro de preços com objeto análogo ao que se concorria no pregão (Prefeituras Municipais de Juara e Araputanga).

61. Salientou que, apesar de a Resolução de Consulta nº 20/2016 TCE/MT estabelecer critérios orientativos para fins de composição de preços, inexistente um critério objetivo sobre os quantitativos de cada consulta: não se estabelece quantas atas devem ser consultadas, nem mesmo quantos orçamentos devem ser obtidos na iniciativa privada.

62. Expressou que o fato de a Secretaria de Controle Externo ter logrado êxito em encontrar Ata de Registro de Preços em outro município com uma composição de preços inferior àquela apurada na formação do preço estimativo do pregão eletrônico não significa dizer que houve ilegalidade na formação de preços. Entende que apenas retrata que o outro município conseguiu cotar em valor inferior, tendo em vista que não existe uma tabela fixa de preços para toda a Administração Pública.

63. Destacou que a alegação de sobrepreço alcançou somente 28 itens e que a licitação tinha 87 itens, restando, portanto, a maioria dos itens sem impugnação. Afirmou que não houve prejuízo nenhum ao erário, pois, de toda forma, o certame foi revogado. Assim, asseverou que não ocorreu nenhum atentado ao Princípio da Moralidade Administrativa e que não se pode punir condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, quando ausente a má-fé dos responsáveis.

64. Na defesa conjunta do Sr. Fábio Martins Junqueira e da Sra. Maria das Graças Souto, a defesa entendeu que a RNI teve o seu objeto esgotado pela revogação do certame e que não haveria motivo para o seu prosseguimento. Utilizaram-se dos argumentos já mencionados na irregularidade anterior.



65. Quanto ao Sr. Marlon Diego Alves de Souza, este anotou que após apontadas as inconsistências no Pregão nº 029/2020 pelo TCE/MT, houve o cancelamento do certame e a elaboração de novo termo de referência com redução de praticamente 51% no valor estimado.

66. Acrescentou que foi elaborado um novo termo de referência, com nítida redução da quantidade de itens: o Pregão nº 029/2020 continha 87 itens, já o Pregão nº 047/2020 teve 45 itens (redução 36,78%). Conforme a defesa, para maior clareza, revisou-se os descritivos, mitigando interpretações dúbias e errôneas que pudessem ser usadas de má-fé pelas empresas vencedoras do certame. Porém posteriormente o certame foi revogado.

67. A **Secex**, em sede de Relatório Técnico de Defesa, ressaltou que se entende como razoável o requerimento da defesa de que se converta eventual aplicação de sanção administrativa em “recomendação aos agentes públicos responsáveis, como forma de aplicação de efeito pedagógico e observância de tais recomendações nas futuras licitações”, pelos motivos já explicitados quando da irregularidade anterior.

68. **Passa-se à análise ministerial.**

69. A Resolução de Consulta nº 20/2016-TP é bastante criteriosa ao prever que a pesquisa de preços de referência deve adotar amplitude e rigor metodológico de acordo com a materialidade da contratação e os riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de 3 orçamentos, mas deve considerar os seguintes preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referência 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. Senão, vejamos:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP



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 à 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. (...) (destaque nosso)

70. Ressalta-se que as **Resoluções de Consulta deste Tribunal** são dotadas de **força normativa**, se consubstanciando em instrumentos de **observância obrigatória** pelos jurisdicionados, pois nutrem natureza de **norma cogente**.

71. O TCU possui o mesmo entendimento:

(...)

Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.

(...)

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

(...)

(Acórdão TCU nº 2637/2015, julgamento: 21/10/2015, Relator Bruno Dantas)

Recentemente o TCU reforça a decisão anterior, destacando:



Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Referência. Pesquisa. Preço. A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

(...)

Acórdão 713/2019 Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)

72. Sobre a pesquisa de preços o TCU também já emitiu determinações, como as que se seguem:

Cuide para que as estimativas de preços, nas futuras licitações, sejam coerentes com os valores praticados no mercado, de modo que possam servir de efetivo parâmetro para as contratações a serem realizadas. Institua norma de apreciação técnica dos projetos objeto de convênios, acordos ou ajustes, de forma a padronizar procedimentos e o conteúdo mínimo dos pareceres, os quais devem evidenciar nos processos, por meio de quadros comparativos de preços, memórias de cálculo comparativas e indicação das respectivas fontes de consulta, que os preços realmente se encontrem de acordo com aqueles praticados no mercado. Acórdão 463/2004 Plenário

Anexe as solicitações de bens e serviços aos respectivos processos, bem como a **pesquisa de mercado necessária à elaboração de orçamentos.** Acórdão 254/2004 Segunda Câmara

Efetue pesquisa de preços ou outro procedimento que permita verificar a conformidade das propostas com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, fazendo constar dos respectivos processos licitatórios o procedimento utilizado (Lei nº 8.666/1993, art. 43, IV). Acórdão 100/2004 Segunda Câmara

Proceda ao Levantamento prévio dos custos para a aquisição de materiais, evitando, desta forma, a realização de despesas em valores superiores aos praticados no mercado. Acórdão 90/2004 Segunda Câmara

Quando da **elaboração do orçamento** prévio para fins de licitação, em qualquer modalidade, nos termos do artigo 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, do artigo 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 e do artigo 8º, inciso IV, do Decreto nº 3.555/2000, o faça **detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários das obras/serviços a serem contratados**, de forma realista



e fidedigna em relação aos valores praticados pelo mercado. Acórdão 64/2004 Segunda Câmara

Deve ser observado o comando expresso no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666, de 1993, fazendo constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, **demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários**. Acórdão 1060/2003 Plenário (Grifos nossos)

73. A verificação criteriosa dos preços celebrados em contratos semelhantes está em consonância com o princípio da economicidade e da moralidade. Além disso, incrementa as chances de a Administração Pública celebrar um contrato com vantajosidade. O gestor poderá verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação. Além disso, poderá reconhecer ofertas desconformes ou incompatíveis, protegendo o erário.

74. Por outro lado, deve-se reconhecer, como já aventado, o fato de que o certame foi revogado antes de causar qualquer prejuízo ao erário. Embora esse fato não ocasione a perda do objeto da presente representação de natureza externa, deve ser considerado para a atenuação da irregularidade.

75. Nesta senda, o Tribunal de Contas da União se posicionou em caso análogo, por meio do Acórdão nº 828/2018-Plenário:

“A anulação da licitação não conduz, necessariamente, à perda de objeto da representação, podendo o exame de mérito se fazer cogente com vistas a orientar pedagogicamente o órgão licitante, de modo a evitar a repetição das ocorrências examinadas, e a responsabilizar o gestor pelos atos irregulares praticados (boletim de Jurisprudência nº 215)” (grifo nosso)

76. Assim, entende-se pela **conversão da multa referente à irregularidade GB06 em recomendação ao Sr. Fábio Martins Junqueira, Prefeito Municipal, ao Sr. Marlon Diego Alvez de Souza e à Sra. Maria das Graças Souto, Secretária Municipal de Administração**, para que considerem os preços públicos na formação do valor estimativo dos certames, nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2016.



77. Diante do exposto, este **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **procedência da presente representação**, e a **conversão das multas referentes às irregularidades GB06 e GB15**, de responsabilidade do **Sr. Fábio Martins Junqueira**, Prefeito Municipal, do **Sr. Marlon Diego Alves de Souza**, agente administrativo e da **Sra. Maria das Graças Souto**, Secretária Municipal de Administração, em recomendações para que eles considerem os preços públicos na formação do valor estimativo dos próximos certames, nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2016; e que em futuras licitações, promovam adequadamente a descrição do objeto, com clareza e nível de precisão adequado a fim de caracterizar adequadamente o serviço a ser prestado.

3. CONCLUSÃO

78. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo conhecimento da presente representação de natureza interna, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, conforme disposição dos arts. 219, 224, II, “a”, e 225 do RI/TCE-MT;

b) pela procedência da presente representação de natureza interna;

c) pela conversão das multas referentes às irregularidades GB06 e GB15, de responsabilidade do **Sr. Fábio Martins Junqueira**, Prefeito Municipal, do **Sr. Marlon Diego Alves de Souza**, agente administrativo e da **Sra. Maria das Graças Souto**, Secretária Municipal de Administração, em recomendações para que eles:



c.1) considerem os preços públicos na formação do valor estimativo dos próximos certames, nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2016;

c.2) em futuras licitações, promovam adequadamente a descrição do objeto, com clareza e nível de precisão adequado a fim de caracterizar adequadamente o serviço a ser prestado;

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 20 de maio de 2022.

(assinatura digital)¹

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

(em substituição ao Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps – Ato PGC nº 12/2022)

¹ 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.