



PROCESSO Nº 1.416-8/2016
ASSUNTO TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
PRINCIPAL CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL D'OESTE
CONVENENTE SECEX DA ENTÃO 1ª RELATORIA
CONCEDENTES LAÉRCIO ALVES PEREIRA – Ex-Presidente da Câmara Municipal
ACPI – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO &
INFORMÁTICA LTDA
RESPONSÁVEL HUGO DOS SANTOS SILVA
CONCEDENTE
RELATOR CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DO VOTO

Prefacialmente, registro que a presente Tomada de Contas Ordinária foi instaurada em observância ao disposto no artigo 155, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n.º 14/2007)¹, com a finalidade de verificar a ocorrência de sobrepreço e/ou superfaturamento nos Contratos n.º 03/2008 e n.º 02/2008, bem como seus respectivos termos aditivos formalizados até o ano de 2012.

Analisando detidamente os referidos contratos, a Equipe Técnica concluiu que estes não tiveram o prolongamento de suas execuções, reconhecendo, portanto, a existência dos Contratos n.º 03/2012 e n.º 04/2012, visto que foram realizados novos procedimentos licitatórios, ainda que tenham o mesmo objeto e a mesma empresa como prestadora de serviços.

A Tomada de Contas Ordinária tem fundamento no artigo 157 do Regimento deste Tribunal² e, será instaurada de ofício pelo Relator ou em face de representação de natureza interna, na hipótese de descumprimento do prazo determinado para instauração de Toma de Contas Especial.

¹ **Art. 155.** Serão tomadas as contas de todos aqueles que, obrigados a prestá-las, não o façam no prazo ou forma legal. [...]

² **§ 2º.** Caberá tomada de contas, ainda, nas hipóteses de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, de não comprovação da aplicação dos recursos públicos e de prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

2 Art. 157. A Tomada de Contas Ordinária será instaurada de ofício pelo Relator ou em face de representação interna, na hipótese de descumprimento do prazo determinado para a instauração de Tomada de Contas Especial.



Na hipótese sob exame, a presente Tomada de Contas foi instaurada diante da determinação nas Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Mirassol d'Oeste, exercício de 2011 – Processo n.º 155373/2011, tendo em vista que naqueles autos não houve a constatação da quitação da glosa devida pelo ex-Gestor.

Delimitado o objeto, passo à apreciação das irregularidades apontadas na presente Tomada de Contas de maneira pormenorizada.

1. DO MÉRITO

1.1. DAS IRREGULARIDADES

Responsável: Laércio Alves Pereira – ex-Presidente da Câmara

1. 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, IV, da Lei n.º 8.666/1993).

1.1 Foi constatado sobrepreço nos Contratos n.º 03/2012 e n.º 04/2012 no valor de R\$ 22.015,48 e R\$ 7.435,62, respectivamente.

Responsáveis: Laércio Alves Pereira – ex-Presidente da Câmara e ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento & Informática LTDA

2. JB 02. Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado superfaturamento (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 66, da Lei n.º 8.666/1993).

2.1. Foi constatado superfaturamento no Contrato n.º 03/2012 no valor de R\$ 12.820,62.

Analiso conjuntamente as irregularidades **GB 06** e **JB 02**, pois ambas discutem o sobrepreço e o conseqüente superfaturamento na prestação de serviços, referentes aos Contratos n.º 003/2012 e n.º 004/2012.

Conforme se extrai dos autos, a Equipe Técnica, inicialmente, havia traçado um comparativo dos preços dos serviços dos referidos contratos, que possuíam o mesmo objeto, delimitando, ainda, aqueles realizados pela empresa ora analisada, ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento & Informática LTDA, restringindo-os ao âmbito das Câmaras Municipais.



A princípio, anuo com o entendimento técnico, ao afirmar que a estimativa de preço do contrato não pode utilizar apenas os orçamentos e/ou cotações apresentados pelas empresas fornecedoras, a teor do que dispõe a Resolução de Consulta n.º 41/2010, vigente à época³ dos Contratos em questão:

“Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ. CONSULTA. LICITAÇÃO. BALIZAMENTO DE PREÇOS. COMPRA DIRETA. POSSIBILIDADE.

1 – Nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação deve-se justificar o preço, nos termos do art. 26 da lei n.º 8.666/1993. Nos processos de dispensa de licitação que seguirem as diretrizes do art. 24, II, da Lei n.º 8.666/1993, e demais incisos quando couber, devem apresentar pesquisa de preços com no mínimo 03 (três) propostas válidas para justificar a compatibilidade do preço oferecido pelo fornecedor com o vigente no mercado.

2- O balizamento deve ser efetuado pelos praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, no mercado, no fixado por órgão oficial competente, ou, ainda por aqueles constantes do sistema de registro de preços.

A legislação exige, na fase interna da licitação, que a pesquisa de preços seja realizada com “amplitude suficiente” (Acórdão TCU 2637/2015-P), proporcional ao risco da compra, privilegiando a diretriz emanada pelo §1º, do artigo 15⁴, da Lei n.º 8.666/93, como também deve ser justificado o preço, por meio de pesquisas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, segundo inteligência do inciso V⁵, do referido artigo.

A despeito disso, os preços da proposta vencedora do certame licitatório deverão estar de acordo com os praticados pelo mercado, ou fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, como bem preconiza o artigo 43, IV⁶, da Lei n.º 8.666/1993.

3 Aplicação do Princípio *Tempus Regit Actum*.

4 **Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão: [...]

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

5 **V** - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

6 **Art. 43.** A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;



Assim, não se pode olvidar que tal prática, ao ser aplicada às licitações em geral, pode admitir manipulação e dar ensejo à distorção de preços. No presente caso, foi demonstrada a clara ocorrência de erros no procedimento licitatório, especialmente no que concerne à pesquisa de preço do referido certame.

O procedimento prévio de pesquisa é indispensável à verificação de existência, além dos fatores apresentados, de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. É o meio que se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas avenças.

Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado antes de formular a pactuação. A consequência da inexistência de pesquisa ampla de preços, ou sua fragilidade é, segundo o próprio Tribunal de Contas da União, causa da contratação de serviço com valor superior aos praticados pelo mercado, desrespeitando o princípio da economicidade, além de frustrar o caráter competitivo do certame, na medida em que a falta dessas informações prejudica a transparência e dificulta a formulação das propostas pelos licitantes.

Apenas a título de informação, em decisão proferida por meio do Acórdão n.º 2816/2014 – Plenário, de 22/10/2014, o Tribunal de Contas da União assinalou que “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 e portais oficiais de referenciamento de custos”.

No presente caso, como bem demonstrado pela Equipe Técnica, a cotação não fez parte dos processos licitatórios, que amparou sua contratação em orçamentos fornecidos pelas três empresas participantes da licitação.



Assim, ficou comprovada a falha no procedimento de pesquisa de preços, bem como a ofensa ao princípio da economicidade, já que o preço contratado era superior aos praticados no mercado e, a Câmara Municipal possuía elementos para chegar a essa conclusão.

Em relação à formação de preços, vislumbro que é preponderante que seja considerada a demanda de insumos, como exemplo: quantidade de sistemas, quantidade de usuários para cada sistema, tamanho dos bancos de dados para backup diário e hospedagem em *datacenter*, número de habitantes que irão acessar os serviços via internet, número de visitas ao órgão exigidas, custo de permanência do pessoal do prestador (alimentação, estadia, transporte, dentre outros).

Contudo, conforme bem destacado pela Equipe Auditora, tais “insumos” alegados em sede de defesa, não fizeram parte do orçamento prévio utilizado na fase inicial do certame para balizamento de preços (Doc. Digital n.º 220705/201). Veja-se:



QUALIDADE E EXPERIÊNCIA A SERVIÇO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cuiabá/MT, 05 de janeiro de 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL D'OESTE - MT

Assunto: Orçamento de Prestação de Serviços de Consultoria e APLIC

Atendendo a Vossa solicitação, apresentamos orçamento para a prestação de serviços conforme abaixo:

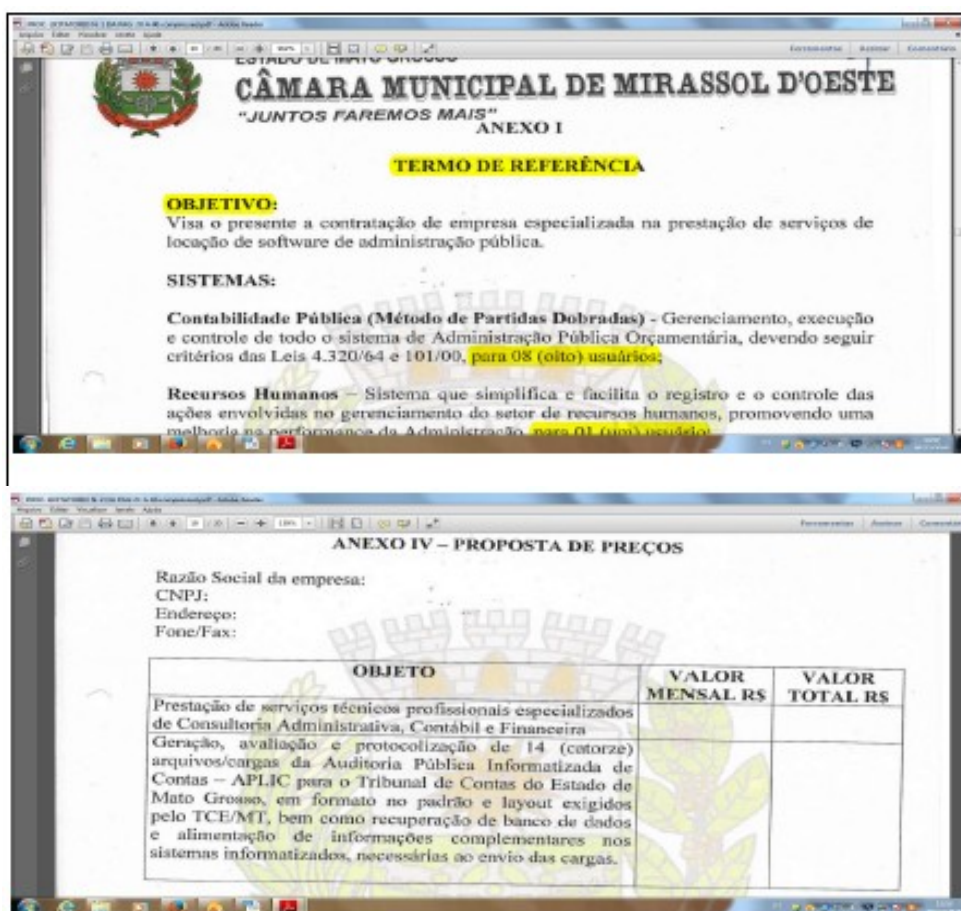
- 1 - Consultoria administrativa, contábil e financeira
- 2 - Geração, avaliação e protocolização de 14 (catorze) arquivos/cargas da Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC para o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em formato no padrão e layout exigidos pelo TCE/MT, bem como recuperação de banco de dados e alimentação de informações complementares nos sistemas informatizados, necessárias ao envio das cargas.

O valor global para a execução dos serviços é de R\$ 41.784,00 (quarenta e um mil setecentos e oitenta e quatro reais), sendo pago em 12 (doze) parcelas mensais de R\$ 3.482,00 (três mil quatrocentos e oitenta e dois reais).

Proposta válida por 30 (trinta) dias.



Como também, não fazem parte do Termo de Referência, ou foram incluídos na Planilha de Proposta de Preços para justificar a sua formação, conforme pode ser verificado por meio do orçamento apresentado pela empresa ACPI Informática:



Assim, as variáveis que aparecem no Termo de Referência do Convite n.º 01/2012 (Locação de *Software*), e na Proposta de Preços do Convite n.º 02/2012 (Prestação de Serviços de Consultoria), foram definidos como descrições gerais, não abordando os pormenores que, conforme defendido nas defesas, seriam indispensáveis para a elaboração e comparação de orçamento.

Subsiste, pois, demonstrada a responsabilidade da empresa ao fornecer a proposta de preço sem nela constar todos os seus elementos, ou todas suas variáveis



que formavam o preço dos serviços e, assim, faturar nota com valores superiores ao de mercado, causando prejuízo aos cofres públicos.

Todavia, a Equipe Técnica retificou o Relatório Técnico inicial, realizando uma comparação hipotética com sistemas e insumos de outros municípios, chegando a uma pormenorização e discriminação dos sistemas alegados pelo ex-Gestor.

Portanto, ao analisar os sistemas individualmente, acerca do Contrato n.º 003/2012, a Equipe Técnica trouxe a seguinte tabela:

	Mirassol D'Oeste Contrato 003/2008	Mirassol D'Oeste – Contrato 003/2012	Confresa 3º Termo Aditivo Contrato nº 006/2009	Porto dos Gaúchos Contrato nº 001/2012	Água Boa 2º Termo Aditivo Contrato nº 002/2010
Sistema de Contabilidade	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sistema de Recursos Humanos	Não	Sim	Não	Sim	Não
Sistema de Folha de Pagamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sistema de Compras e Licitações	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sistema de Patrimônio	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sistema de Estoque	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sistema de Frotas e Veículos	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
TOTAL	35.650,24*	42.372,00	0,00	0,00	0,00

Em que pese a comparação com os contratos anteriores do próprio Município não demonstrar uma diferença significativa, quando realizada com os demais contratos – como Confresa, Porto dos Gaúchos e Água Boa – a média passa a ser de **R\$ 23.823,92**, demonstrando que há o sobrepreço no Contrato n.º 03/2012, de **R\$ 18.548,08**:

S = Sobrepreço

C = Valor Contratado, que é R\$ 42.372,00

M = Preço referencial de mercado, nesse caso é a média saneada encontrada depois de excluída as discrepâncias e com o valor dos sistemas hipoteticamente contratados, ou seja, R\$ 23.823,92.

Assim, deriva-se:

S = R\$ 42.372,00 – R\$ 23.823,92 = **R\$ 18.548,08**



No tocante à compensação do valor total de R\$ 19.640,86, tendo em conta a anulação parcial dos empenhos n.º 26/2012 (R\$ 9.194,86) e n.º 27/2012 (R\$ 10.446,00), a Equipe Técnica considerou os valores nos cálculos apresentados.

Desse modo, considerando como pago o valor de R\$ 9.194,86, equivalente à anulação parcial do empenho n.º 26/2012, chega-se ao valor de **R\$ 9.353,22**, correspondente ao superfaturamento do Contrato n.º 03/2012.

Em relação ao Contrato n.º 04/2012, a Secex comparou os valores com os dos municípios de Colíder, Diamantino e Cáceres e, encontrou a média saneada no valor de **R\$ 34.348,38**:

Município	População	Objeto	Contrato em 2012	Valor Anual
Câmara de Colíder	30.766 hab.	Serviços de Consultoria	Contrato n° 004/2012	R\$ 29.605,41
Câmara de Diamantino	20.341 hab.	Serviços de Consultoria	Contrato n° 16/2012	R\$ 33.800,00
Câmara de Cáceres	87.942 hab.	Serviços de Consultoria	1º Termo Aditivo n° 003/2011	R\$ 39.639,73

Assim, tendo em vista que o valor do Contrato n.º 04/2012 foi de **R\$ 41.784,00**, houve um sobrepreço de **R\$ 7.435,62**. Contudo, considerando a anulação parcial do empenho n.º 27/2012, subsistiu o valor pago de **R\$ 31.338,00**, não havendo, portanto, superfaturamento.

Por fim, enfrente a tese alegada pela empresa Responsável, que, ao seu ver, para a ocorrência de superfaturamento, é necessário que os ocupantes do cargo público pratiquem atos com dolo e/ou má-fé, que acarretem enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou afronte os princípios da Administração Pública.

Todavia, não procede a alegação de que a aplicação de penalidades por esse Tribunal de Contas pressupõe a existência de dolo ou má-fé por parte do Gestor, o qual pode ser responsabilizado por ato culposos, decorrente de negligência, imprudência ou de imperícia. Entender o contrário, seria tolerar e estimular a falta de zelo com os atos administrativos, pregar a impunidade de gestor que comete ato contrário à lei por desídia, ainda que inexistente o dolo.



Assim, não basta o Gestor não ter querido o resultado, basta a configuração de que não agiu de acordo com a lei, por ação ou omissão culposa, para que possa ser penalizado.

Dessa forma, coaduno com o entendimento ministerial e mantenho as irregularidades apontadas pela Equipe Técnica, posto que comprovado o sobrepreço e o superfaturamento no Contrato n.º 03/2012, no valor de **R\$ 18.504,08 e R\$ 9.353,22**, respectivamente.

Em relação ao Contrato n.º 04/2012, verifico que houve o sobrepreço de **R\$ 7.435,62**, contudo, considerando como valor pago a anulação parcial do empenho n.º 27/2012, não há o que se falar em superfaturamento do referido contrato.

Por todo o exposto, entendo pertinente condenar o ex-Gestor e a empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda., à devolução, solidária, do valor de **R\$ 9.353,22 (nove mil trezentos e cinquenta e três reais e vinte e dois centavos)**, devidamente atualizado, tendo em vista a ocorrência de superfaturamento no Contrato n.º 03/2012, acrescido de multa proporcional ao valor do dano, nos moldes do inciso II, do artigo 70 da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica deste Tribunal de Contas) c/c o artigo 7º da Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016.

Fixo como marco do fato gerador, para fins de atualização, a data de 05/11/2012, por se tratar da última nota fiscal referente ao pagamento realizado à empresa.

Diante disso, devem ser julgadas irregulares as contas referentes aos Contratos n.º 03/2012 e 04/2012, prestadas pelo Sr. Laércio Alves Pereira, ex-Presidente da Câmara Municipal de Mirassol d'Oeste, e a empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento & Informática Ltda., nos termos dos incisos II e VI, do artigo 71 c/c os incisos II e V, do artigo 47 da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem



como do artigo 23, da Lei Complementar n.º 269/2007 c/c o artigo 194, incisos II e III, da Resolução Normativa n.º 14/2007.

DISPOSITIVO

Pelo do exposto, **ACOLHO o Parecer Ministerial n.º 2.710/2017**, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps e, com fundamento nos artigos 71, II, VI, 75 da Constituição Federal, artigo 47, II, V, da Constituição do Estado de Mato Grosso, artigos 1º, II, 16 da Lei Complementar n.º 269/2007 e artigo 194, inciso II e III, da Resolução n.º 14/2007, e **VOTO** no sentido de:

I - JULGAR IRREGULARES as contas referentes aos Contratos n.º 03/2012 e 04/2012, prestadas pelo **Sr. Laércio Alves Pereira, ex-Presidente da Câmara Municipal de Mirassol d'Oeste**, e a empresa **ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento & Informática Ltda.**;

III - CONDENAR o **Sr. Laércio Alves Pereira** e a empresa **ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento & Informática Ltda.**, **solidariamente, à restituição do valor de R\$ 9.353,22 (nove mil trezentos e cinquenta e três reais e vinte e dois centavos)**, em razão do **superfaturamento no Contrato n.º 03/2012**, devendo o valor ser atualizado com juros e correção monetária, a partir da data fato gerador, qual seja, 05/11/2012;

II - APLICAR MULTA aos **Responsáveis**, equivalente a 10% sobre o valor atualizado do dano ao erário, consoante regulamenta o artigo 7º⁷, da Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016.

VI - ENCAMINHAR a presente Tomada de Contas ao Ministério Público Estadual, por força do artigo 196 c/c artigo 194, incisos II e III, do RITCEMT.

⁷ Art. 7º. Quando o responsável for condenado à restituição de valores ao erário, além do valor a ser ressarcido e das multas aplicadas pela irregularidade, poderá ser aplicada multa de 10% sobre o valor atualizado do dano, limitada a 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso – UPFs/MT –, ou outra que vier a sucedê-la, considerando a natureza, as circunstâncias, a gravidade e as consequências da irregularidade, bem como o grau de culpabilidade do responsável.



É como voto.

Gabinete do Relator, Cuiabá-MT, em 23 de outubro de 2018.

LUIZ CARLOS PEREIRA⁸

Conselheiro Substituto

⁸Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n° 11.419/2006