



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: secex-contratacoes@tce.mt.gov.br

Sumário

1 INTRODUÇÃO	2
2. SÍNTESE DO PEDIDO	5
3. ANÁLISE DO PEDIDO	5
3.1. Mérito do Pedido de Rescisão	5
4. CONCLUSÃO	13





PROCESSO Nº	: 15.906-9/2017
ASSUNTO	: RECURSO ORDINÁRIO
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCAS DO RIO VERDE
RECORRENTES	FLORI LUIZ BINOTTI Prefeito Municipal ALDO JOSÉ DALLABRIDA ALMEIDA Assessor Jurídico
RELATOR ORIGINÁRIO	: CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA
RELATOR RECURSAL	: CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA
EQUIPE	: SIMONY JIN

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelos Srs. Flori Luiz Binotti e Aldo José Dallabrida Almeida, respectivamente, Prefeito e Assessor Jurídico do Município de Lucas do Rio Verde, em face do Acórdão 87/2018-SC, que julgou parcialmente procedente esta Representação de Natureza Interna, imputando-lhes multa individual equivalente a 10 UPF's/MT, além de determinações à Gestão.

Em decisão proferida em 21/11/2018, o Relator Recursal decidiu pelo cabimento do presente recurso por cumprir os requisitos de legitimidade, interesse recursal, tese deduzida com clareza e tempestividade em consonância com o artigo 67 da LOTCE/MT e do inciso I, do artigo 270, do RITCE/MT.

No **Relatório Técnico** (Malote Digital doc. nº 176713/2017 TCE/MT) emitido pela equipe da Secex da antiga 4ª Relatoria desta Corte de Contas foram apontadas as seguintes irregularidades:

1. GB 01. Licitação Grave. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei no 8.666/1993).

1.1. Não parcelamento do objeto da licitação quando divisível, ou seja, juntar no mesmo lote serviços e aquisição de peças para manutenção e prevenção de veículos. (automóveis leves,





camionetes, ambulâncias, ônibus, caminhões, motos, máquinas agrícolas e pesadas. **(Achado nº 01)**

1.2 Não estimar no Termo de Referência as quantidades mínimas e máximas a serem licitadas ainda que incerta a quantidade de bens a serem utilizados. **(Achado nº 02)**

1.3 Ausência de especificação do custo unitário e dos quantitativos das peças no Termo de Referência e Orçamentos, prejudicou a comparabilidade dos preços contratados com os preços de mercado em desacordo com o 7º, § 4º, e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993. **(Achado nº 03)**

1.4 Consta incorretamente nos Termos de Referências como base de preços o sistema Audatex e Preço de Mercado, quando deve-se utilizar preço de fabricante para utilizar percentual de desconto. **(Achado nº 04)**

2. GB 08. Licitação Grave. Não-observância do tratamento diferenciado e simplificado garantido as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos procedimentos licitatórios (art. 42 a 49 da Lei Complementar 123/2006 e legislação específica do ente.

2.1 Não previsão da cota de 25% para as microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições de bens de natureza divisível em desacordo ao inciso III do artigo 48 da Lei nº 123/2006. **(Achado nº 05)**

3. HB 99. Contrato a classificar. Irregularidade referente a Contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT.

3.1 Formalização de contratos provenientes do Pregão Presencial nº 014/2017, que contém diversas irregularidades. **(Achado nº 06)**

Após a análise de defesa por parte da equipe técnica, permaneceram todas as irregularidades apontadas (**Relatório Técnico de Defesa** doc. nº 246758/2017 TCE/MT).

No parecer do **Ministério Público de Contas** (Doc. nº 275582/2017 TCE/MT) restou apenas afastada a irregularidade do **item 3.1 (Achado nº 06)**, sendo este o entendimento também do Relator Originário que proferiu através do **Acórdão nº 87/2018 – SC**, o seguinte julgamento:

(...) julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades no Pregão Presencial nº 14/2017 e na respectiva Ata de Registro de Preços nº 13/2017, formulada em desfavor da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde, gestão do Sr. Flori Luiz Binotti, sendo o Sr.





Aldo José Dallabrida Almeida – OAB/MT nº 17.342 - assessor jurídico, em razão da constatação de irregularidades no mencionado pregão, conforme fundamentos constantes no voto do Relator; e, nos termos do artigo 3ª, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 deste Tribunal, aplicar aos Srs. Flori Luiz Binotti (CPF nº 383.827.090-87) e Aldo José Dallabrida Almeida (CPF nº 024.629.491-43) a multa de 10 UPFs/MT, para cada um, em razão da irregularidade referente ao não parcelamento do objeto licitatório (GB 01 – subitem 1.1); à ausência de estimativa das quantidades mínimas e máximas a serem licitadas, ainda que incerta a quantidade de bens a serem utilizados, no Termo de Referência (GB 01 – subitem 1.2); à ausência de especificação do custo unitário e dos quantitativos das peças no Termo de Referência e Orçamentos, com prejuízo à comparabilidade dos preços contratados com os preços de mercado (GB 01 – subitem 1.3); e por constar incorretamente nos Termos de Referências como base de preços o Sistema Audatex e Preço de Mercado, quando deve utilizar preço de fabricante para utilizar percentual de desconto (1. GB 01 – subitem 1.4); determinando à atual gestão que: 1) efetue, em regra, o parcelamento do objeto da licitação, devendo a opção pelo não parcelamento ser devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório, nos termos do artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e da orientação contida na Resolução de Consulta nº 21/2011 deste Tribunal; 2) elabore os editais de pregão para registro de preços com a adequada quantificação do objeto, conforme disposto nos artigos 7º, § 4º, e 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como no artigo 3º, II, da Lei nº 10.520/2002; 3) não sendo possível a quantificação do objeto, apresente planilha de estimativa de preços, indicando os elementos técnicos utilizados nas estimativas, de modo a constar um valor base no termo de referência e evitar contratações com preços variáveis durante a vigência da ata de registro de preços (artigo 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993); 4) realize consulta de preços prévia a abertura da licitação, nos termos do artigo 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 e no artigo 7º, § 2º, II, c/c o artigo 14 e artigo 40, 2º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como na Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal; 5) adote sistema eletrônico para registro de preços de maior percentual de desconto sobre a tabela de preços de fabricante, nos termos da Resolução de Consulta nº 22/2010 deste Tribunal; e, 6) garanta o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, consoante previsão contida na Lei Complementar nº 123/2006, na legislação municipal (Lei Complementar nº 77/2009) e na orientação da Resolução de Consulta nº 17/2015 deste Tribunal. As multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, no prazo de 60 dias. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas – <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.





2. SÍNTESE DO PEDIDO

Os recorrentes solicitam:

- a) Seja recebido, autuado e conhecido o presente Recurso Ordinário, ante a tempestividade e cabimento, com o processamento de praxe;
- b) A concessão do efeito suspensivo ao Acórdão nº 87/2018 - SC, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas;
- c) No mérito, seja dado PROVIMENTO, para sanar de uma vez por todas as irregularidades mantidas, isentando os recorrentes de quaisquer sanções, inclusive da multa aplicada pelo Acórdão ora atacado.

3. ANÁLISE DO PEDIDO

3.1. Mérito do Pedido de Rescisão

- Sobre a necessidade de demonstração de dolo para a imputação de irregularidade

Os recorrentes iniciam ressaltando a inexistência de dolo, má-fé ou desvio de finalidade dos recursos públicos, desenvolvem a tese de que esse elemento subjetivo é essencial para que haja imposição de sanções e o proferimento de decisão reprovável por parte do julgador, anexam a essa fundamentação julgados e trechos doutrinários que tratam de improbidade administrativa, concluindo que o acórdão recorrido merece reforma por não haver sido demonstrado o elemento subjetivo por parte dos recorrentes nas irregularidades ora imputadas, conforme se apreende do trecho extraído do recurso: “Para que seja declarada uma irregularidade, indispensável à demonstração e comprovação da má-fé por parte dos envolvidos, o que inexiste no presente caso”.

Análise





A responsabilidade dos agentes públicos ocorre, via de regra, nas esferas cível, penal e administrativa disciplinar, no entanto, pode haver também responsabilização administrativa perante os órgãos de Controle Externo, que possuem a competência, dentre outros, para aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidades ou irregularidades nas prestações de contas.

Essa responsabilização é de natureza subjetiva e deve conter os elementos de ação ou omissão, nexos causal e culpa em sentido amplo, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão nº249/2010, Acórdãos nº 46/2001, nº 1.795/2003, nº 33/2005, nº 46/2006, nº 975/2006 e nº 487/2008, todos do Plenário.).

Considerando a natureza subjetiva e o caráter peculiar acima expostos, os requisitos indispensáveis à configuração da responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas, que serão examinados detidamente mais adiante, são:

- prática de ato ilícito na gestão de recursos federais por agente sob a jurisdição do tribunal, havendo ou não prejuízo ao Erário;
 - existência de dolo ou culpa como elemento subjetivo da ação;
 - existência de nexo de causalidade entre a ação ou omissão do agente público ou privado e o resultado nocivo observado.
- (Introdução à Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos, p. 11, 2013)

Assim, o elemento subjetivo da culpa deve ser considerado não apenas na forma dolosa, como em alguns momentos dá a entender a fundamentação dos recorrentes. Ademais, além da demonstração no Relatório Técnico dos elementos exigidos para a responsabilização, no Voto tecido pelo Relator pode ser notada essa atenção dada ao relembrar esses elementos no momento da aplicação da sanção, conforme trecho extraído:

69. No tocante à responsabilização dos agentes públicos, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 247/2002-Plenário, ela deve estar embasada em provas de que sua conduta, comissiva ou omissiva, tenha sido decisiva para a ocorrência da irregularidade.

70. Nessa vertente, da análise das condutas dos agentes públicos responsáveis pelo apontamento acima, podem ser





individualizadas e comprovadas da seguinte forma:

a) o Sr. Aldo José Dallabrida, assessor jurídico, emitiu Parecer (fls. 18/19 - Doc. nº 177207/2017) aprovando a minuta do Edital eivada de vícios que transgridem diretamente a legislação correlata, bem como as orientações deste Tribunal, sem qualquer justificativa que amparasse interpretação diversa, e

b) Sr. Flori Luiz Bonitti, Prefeito Municipal, responsável pela homologação do certame maculado de vícios grosseiros.

71. Especificamente sobre a responsabilidade do Prefeito Municipal, ressalto que, como regra, a autoridade que homologa a licitação responde pelos vícios existentes, com exceção tão somente daqueles vícios ocultos de difícil percepção (Acórdãos nos 3.389/2010, 1.457/2010 e 787/2009 do Plenário do Tribunal de Contas da União), fato não constatado nos autos.

72. Assim sendo, mantenho a irregularidade desdobrada nos apontamentos dos subitens 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 e, considerando os apontamentos irregulares em conjunto, aplico multa de 10 UPF's/MT a cada um dos responsáveis.

Nota-se com isso que não assiste razão os recorrentes ao afirmarem que não foram apontados os elementos para a caracterização de culpa na responsabilização.

Posteriormente, os recorrentes trazem ponto a ponto os 06 achados apontados no Relatório Técnico, os quais reproduziremos os principais aspectos, na forma e ordem como foi realizada no recurso apresentado:

Achado nº 01 – Não parcelamento do objeto da licitação quando divisível

Afirma-se que a Administração promove anualmente 03 processos licitatórios e que a principal justificativa para o não parcelamento do objeto é a garantia da qualidade da execução dos serviços, redução dos custos na fiscalização, redução dos prazos de fornecimento, entre outros benefícios que justificam a adoção do certame englobando prestação de serviços e fornecimento de peças.

Cita a Resolução de Consulta nº 21/2011 deste Tribunal que trata sobre o





dever de parcelamento do objeto pela Administração e afirma que o caso em comento é uma hipótese excepcional, conforme amplamente demonstrado no processo licitatório. Assegura que o certame realizado com serviços e fornecimento de peças junto não trouxe qualquer prejuízo para a competitividade, não prejudicou a vantajosidade da contratação, bem como não ocasionou no descumprimento dos Princípios Administrativos, merecendo o acórdão ser modificado.

Análise

O recorrente não trouxe nenhuma prova documental de que houve uma justificativa decorrente de estudos de viabilidade econômico e financeira que demonstrasse ser mais vantajoso o não parcelamento do objeto, sendo que na análise técnica e no Voto resultante do Acórdão nº 87/2018 – SC já haviam sido analisados o Edital e toda documentação relativa ao Pregão Presencial nº 14/2017, do qual decorreu a Ata de Registro de Preços nº 13/2017, sendo alcançado o seguinte entendimento:

38. Assim, o não parcelamento do objeto exige a demonstração de que essa opção não é a mais vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do supracitado § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/1993.

39. Por conseguinte, a opção pela contratação de uma única empresa para prestação dos serviços e fornecimento de peças deveria ter sido acompanhada de justificativa, demonstrando que o parcelamento implicaria em perda de eficiência e prejuízo técnico-econômico à Administração. Todavia, como reconheceu a própria defesa, não houve justificativa no momento oportuno.

40. A alegação da defesa referente à suposta ausência de prejuízo não possui o condão de afastar a irregularidade, visto que ela trata do descumprimento de comando legal.

Assim, visto que os recorrentes não trouxeram nada de novo em relação a este item, **considera-se mantida a irregularidade.**





Achado nº 02 - Não estimar no Termo de Referência as quantidades mínimas e máximas a serem licitadas ainda que incerta a quantidade de bens a serem utilizados

Alega-se que no caso em tela é impossível a Administração quantificar o que, de fato, seria adquirido durante o período de vigência e que não teria como prever quais veículos irão necessitar de reparos e quais peças serão utilizadas nesses casos, sendo ilógico e desproporcional exigir isso.

Análise

Também nesse ponto, os recorrentes não trouxeram nada de novo, sendo essa argumentação superada, conforme trecho do Acórdão:

51. O argumento da defesa de que não havia condições técnicas à época de prever os quantitativos carece de fundamento, uma vez que o ente público tem obrigação de manter o controle individualizado dos custos de manutenção da frota, consoante Súmula nº 7 desta Corte de Contas.

52. Diante disso, mantenho o apontamento com determinação à atual gestão para que elabore os Editais de Pregão para Registro de Preços com a adequada quantificação do objeto, conforme disposto nos artigos 7º, § 4º c/c 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como no art. 3º, II, da Lei 10.520/2002.

Assim, **mantém-se a irregularidade** pelo não cumprimento do dispositivo legal.

Achado nº 03 - Ausência de especificação do custo unitário e dos quantitativos das peças no Termo de Referência e Orçamentos

Achado nº 04 - Consta incorretamente nos Termos de Referências como base de preços o sistema Audatex e Preço de Mercado, quando deve utilizar preço de fabricante para utilizar percentual de desconto.

Os recorrentes afirmam que devido à impossibilidade de quantificação dos bens e serviços que seriam adquiridos e contratados durante a vigência contratual, o Departamento responsável restou impossibilitado de formar os





preços e no que diz respeito aos preços no Termo de Referência, foi utilizado o Sistema AUDATEX como base, sendo este recomendado pelo próprio TCE/MT.

Afirma também que:

(...) no momento da prestação dos serviços, a empresa contratada irá identificar o problema, juntamente com o Fiscal de Contratos, emitir um orçamento constando todas as peças necessárias e a descrição dos serviços, e, após, encaminhado para o responsável para efetivação da compra. No momento da compra, faz a pesquisa junto ao sistema de orçamento eletrônica, que dá todo o respaldo de valores, aplicando então o desconto ofertado pela empresa contratada, apurando por fim o valor real a ser desembolsado pela Administração Pública. Considerando que o Município de Lucas do Rio Verde - MT, além de obedecer a recomendação desta Corte, ainda toma providências complementares, requer a reconsideração da decisão ora recorrida, para que seja acatada a justificada, afastando completamente a suposta irregularidade contida neste apontamento.

Análise

Nota-se que novamente os recorrentes não apresentam elementos novos que tenham o condão de afastar as irregularidades impostas, sendo que, a respeito da utilização do sistema eletrônico Audatex, a orientação deste Tribunal foi a seguinte, conforme trecho do voto do Relator:

57. Vale registrar que nas licitações de manutenção de frota, o ente público pode utilizar-se de sistemas eletrônicos, como por exemplo Audatex e Good Card, nos quais são disponibilizadas informações atualizadas do mercado de fornecimento de peças automotivas e mão de obra especializada, ou, ainda, de pesquisa de mercado.

(...)

59. Contudo, não basta a simples opção pela utilização de tabela de preços de fabricante ou de sistema eletrônico equivalente, é imprescindível que o gestor realize a estimativa dos valores a serem dispendidos nas futuras contratações a partir dos valores gastos nos exercícios anteriores, indicando os elementos técnicos utilizados em suas estimativas, tais como: demonstrativos de exercícios anteriores, registros de controle de





serviços e reparos realizados, informações sobre as condições e o estado de conservação dos veículos, informações sobre eventuais alterações quantitativas e/ou qualitativas da frota, variações nos preços das peças etc.

60. No procedimento sob exame, apesar de o Termo de Referência prever que a cotação de preços será realizada com base no Sistema Audatex ou em pesquisa de mercado, ela foi realizada de forma genérica, tão somente com o percentual mínimo de desconto a ser concedido sobre o valor das peças, sem a descrição de quantidade, modelo ou custos individualizados.

61. Do mesmo modo, o Termo de Referência limitou-se a estipular o valor máximo da mão de obra dos serviços por hora trabalhada.

62. Desse modo, mantenho o apontamento do subitem 1.3, com determinação à atual gestão da Prefeitura Municipal e Lucas do Rio Verde para que (i) não sendo possível a quantificação do objeto, apresente planilha de estimativa de preços, indicando os elementos técnicos utilizados nas estimativas, de modo a constar um valor base no Termo de Referência e evitar contratações com preços variáveis durante a vigência da ata de registro de preços (artigo 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993); e (ii) realize consulta de preços prévia a abertura da licitação, nos termos do artigo 3º, III, da Lei nº 10.520/2002 e no artigo 7º, §2º, II, c/c artigo 14 e artigo 40, 2º, II, da Lei nº 8.666/1993, bem como na Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal.

(...)

64. Nesse ponto, cabe aclarar que o ente licitante pode utilizar como parâmetro o valor de referência em tabela de preços sistema eletrônico, no caso em tela, Audatex, para registro de preços de maior percentual de desconto sobre as tabelas, desde que os valores estejam de acordo com os praticados no mercado, nos termos da já citada Resolução de Consulta nº 22/2010-TP.

65. No entanto, da análise detida dos autos não é possível constatar a efetiva pesquisa de preços, de modo a apurar a vantajosidade da Administração, pois a defesa limitou-se a apresentar o orçamento de um veículo, quando a licitação refere-se a diferentes tipos de veículos e peças.

66. Ademais, não assiste razão ao afirmar que a verificação do valor de mercado deve ser realizada somente a cada aquisição, pois é dever da Administração Pública efetuar-la periodicamente até mesmo para garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos dos artigos 40, XI, e 50, III, da Lei nº 8.666/93.

67. Como visto alhures, é dever do gestor realizar a estimativa dos valores a serem dispendidos nas futuras contratações a partir dos valores gastos nos exercícios anteriores





Assim, diante do que foi apresentado, **mantém-se a irregularidade.**

Achado nº 05 - Não previsão da cota de 25% para as microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições de bens de natureza divisível em desacordo ao inciso III do artigo 48 da Lei nº123/2006.

Nesse ponto os recorrentes novamente alegaram que todos os participantes eram empresas que gozavam da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte e que por esse fato não houve prejuízo, também afirma que a não inclusão da cláusula editalícia prevendo a cota de 25% foi uma opção já que prejudicaria o processo licitatório.

Análise

Há uma interpretação equivocada da lei, já que o fato de haver a previsão da cota de 25% para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte é para garantir a estas uma competitividade, sendo que não há limite máximo para a participação, não prosperando a argumentação ora apresentada. Assim, também foi levado em consideração pelo julgador o fato de todas as empresas que participaram do certame serem enquadradas nessas condições, sendo o fato punido apenas a não previsão no Edital, conforme trecho do voto:

81. No caso em tela, restou comprovado nos autos que não foi prevista a cota de 25% no Edital, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, restando caracterizada a presente irregularidade.

82. No entanto, considerando que todas as empresas que participaram do certame eram microempresas e empresas de pequeno porte, mantenho a irregularidade para tão somente determinar à atual gestão para que garanta o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, consoante previsão contida na Lei Complementar nº 123/2006, na legislação municipal (Lei Complementar nº 77/2009) e na orientação da Resolução de Consulta nº 17/2015 deste Tribunal.

Destarte, **mantém-se a irregularidade.**

Achado nº 06 - Formalização de contratos provenientes do Pregão Presencial nº 014/2017, que contém diversas irregularidades.

Este item, apesar de ter sido apresentado fundamento pelos recorrentes,





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: secex-contratacoes@tce.mt.gov.br

foi sanado pelo Relator Originário, não havendo imputação de sanção ou determinação, no acórdão recorrido, acerca deste achado.

4. CONCLUSÃO

Diante dos motivos expostos, conclui-se pela improcedência das justificativas apresentadas pelos Recorrentes e, no mérito, pelo NÃO PROVIMENTO do Recurso Ordinário com a consequente manutenção da decisão proferida no Acórdão nº 87/2018 - SC.

É o relatório que se submete à apreciação superior.

Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 23/01/2019.

Simony Jin
Auditora Público Externa

