



PROCESSO Nº	: 16.026-1/2016 – (AUTOS DIGITAIS)
PROCEDÊNCIA	: SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA QUARTA RELATORIA
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES
INTERESSADOS	: LISÚ KOBERSTAIN – GESTOR E LUIZ ESTEVÃO TORQUATO DA SILVA - PROCURADOR
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	: CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

RAZÕES DO VOTO

I) PRELIMINAR

Preliminarmente conheço da Representação de Natureza Interna, exarando **JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO**, uma vez que foi proposta por parte legítima na forma do que dispõe o artigo 224, II, “a” do RITCEMT; versa sobre matéria ainda não submetida à deliberação plenária por ocasião do julgamento de outro processo (§ 3º do artigo 219 do RITCEMT); e está acompanhada de indícios dos atos e fatos representados com substancial colação de provas que indicam a existência das ilegalidades alegadas (*caput* do artigo 219 do RITCEMT).

II) MÉRITO

O cerne da questão a ser resolvida nesta Representação Interna é apurar supostas irregularidades narradas pela equipe técnica designada para fazer o acompanhamento da gestão da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães no exercício de 2016.

O relatório técnico preliminar apontou inúmeras irregularidades no Pregão Presencial nº 017/2016, veiculado pelo Município de Chapada dos Guimarães com o objetivo de contratar “*empresa para prestação de serviços na*



realização de exames de: bioquímicos, hematologia, sorologia, microbiológica, parasitologia, hormônios, urina (...)"

Rumo ao julgamento do mérito, passa-se à análise das irregularidades apontadas pela SECEX desta Relatoria, quais sejam:

RESPONSABILIDADE DE LISÚ KOBERSTAIN - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2016 a 31/12/2016

1) GB16 LICITAÇÃO_GRAVE_16. *Ausência de publicação dos avisos e demais atos obrigatórios da licitação nos meios de divulgação previstos na legislação e/ou fora dos padrões e critérios estabelecidos (art. 21 da Lei 8.666/1993; art. 4º, V, da Lei nº 10.520/02).*

1.1) *Ausência de publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação regional ou nacional, tendo em vista o preço estimado da contratação, nos termos do artigo 11, I, c, 3, do Decreto 3.555/2000.*

A Equipe de Auditoria identificou que o edital não foi publicado em jornal de grande circulação, consoante previsão contida no Decreto nº 3.555/2000.

Em sua defesa, o gestor sustentou que o resumo do edital foi publicado no Diário Oficial dos Municípios de Mato Grosso, o qual é reconhecido pela Lei Municipal nº 1.214/2006 como órgão de comunicação oficial do município de Chapada dos Guimarães, entendendo ter sido assim atendido o disposto nas Leis nºs 8.666/1993 e 10.520/2002 – arts. 6º, XIII c/c 21, III e 4º, I, respectivamente.

A Equipe de Auditoria, em seu relatório conclusivo, entendeu que a publicação a ser realizada no jornal de grande circulação é distinta da ocorrida em Diário Oficial. Apontou que o valor do Pregão nº 017/2016 ultrapassou o valor de exigência da referida publicação, uma vez que a estimativa é superior a R\$



650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), consoante o art. 11, I, “c”, do Decreto nº 3.555/2000.

O Ministério Público de Contas discordou da unidade instrutiva com base em consulta efetuada nos atos normativos que regem a publicidade do pregão, verificou o *Parquet* que é possível perceber a não existência de regra obrigando os Municípios a publicarem o aviso de licitação por esse meio de comunicação, considerando que o artigo 1º do Decreto nº 3.555/2000 regulamenta a modalidade licitatória “Pregão” apenas no âmbito da União.

O parecer ministerial ainda reforçou seu entendimento ressaltando que “(..) ainda que a interpretação meramente literal seja por vezes insuficiente e o sistema de princípios norteadores das contratações públicas implique em uma ampla publicidade de todos os atos componentes do procedimento licitatório, parece pouco razoável punir um gestor que simplesmente seguiu a letra da lei.”

O cerne da presente irregularidade reside na ausência de comprovante de publicação do aviso de licitação do Pregão Presencial nº 17/2016, em jornal de grande circulação, contrariando o artigo 11, I, “c”, 3, do Decreto 3.555/2000; art. 4º, I, da Lei 10.520/2002 e art. 11 do Decreto Estadual nº 4.733/2002.

O Decreto 3.555/2000 determina que para os casos de contratação de bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00, como é o caso do pregão em análise (R\$ 939.143,71) é necessário, também, que haja a publicação em jornal de grande circulação. Dessa forma, mister consignar que tratam-se de publicações distintas.

Há a possibilidade dos municípios fixarem os limites de valores do pregão para efeito de publicidade, contudo, o município de Chapada dos Guimarães não editou tal regulamentação.



O entendimento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que os editais de pregão devem ser publicados em jornal de grande circulação, vejamos:

“1.6. publique, em futuras licitações, os editais de concorrência e tomada de preços e pregão em jornal de grande circulação, consoante o disposto, respectivamente, no inciso III do art. 21 da Lei 8.666/93 e no parágrafo I, do art. 4º da Lei nº 10.520, de 17/07/2002;”.

Acórdão 2020/2006 - 2ª Câmara/TCU

Na decisão o TCU esclarece que a suplementação realizada pelos municípios deve ser realizada em consonância com as normas federais. Vejamos:

“9.2. esclarecer que determinação não viola o pacto federativo, visto que a suplementação da legislação federal por parte dos municípios (art. 30, inciso II da CF/88), tem que ser feita em consonância estrita com as normas gerais federais que tratam das matérias que estão sendo regulamentadas no âmbito municipal;”.

Acórdão 2392/2012 – Plenário/TCU

Ressalto que neste caso, além do Decreto Federal ainda é possível a aplicação do Decreto Estadual nº 4.733/2002, o qual dispõe da seguinte forma, quanto aos meios de publicação:

Art. 11 A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em função dos seguintes limites:

a) para bens e serviços de valores estimados em até R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais):

- 1. Diário Oficial do Estado;*
- 2. meio eletrônico, **na Internet;***

b) para bens e serviços de valores estimados acima de R\$ 160.000,01 (cento e sessenta mil reais e um centavo) até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

- 1. Diário Oficial do Estado;*
- 2. meio eletrônico, **na Internet;***
- 3. jornal de grande circulação local;*

*c) para bens e serviços de **valores estimados superiores a R\$ 650.000,01** (seiscentos e cinquenta mil reais e um centavo):*

- 1. Diário Oficial do Estado;*
- 2. meio eletrônico, **na Internet;***
- 3. **jornal de grande circulação regional e nacional; (grifei)***



O Decreto Estadual nº 4.733/2002 dispõe que nos pregões com valores superiores a R\$ 650.000,00, além da publicação em diário oficial e divulgação na internet, devem ter seus avisos publicados em jornal de grande circulação regional e nacional, todos autônomos.

É cediço que o conjunto normativo vigente em nosso país traz de forma expressa ou tácita, em vários diplomas legais, princípios que são norteadores e reguladores da Administração Pública. Nesse contexto, o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público insurge-se ao Administrador Público impondo a este o dever de licitar, que a seu turno concretiza-se como um desdobramento dos demais princípios constitucionais da Administração Pública, quais sejam, a Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Igualdade/Isonomia, Publicidade e Eficiência.

Na senda dessa concretização de Princípios, o da legalidade impõe limites ao alcance do Poder Estatal e da atuação de todos os agentes públicos.

Sobre a Legalidade, colaciono a clássica lição do ilustre Professor Hely Lopes Meirelles:

“...a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

Sendo assim, nas licitações e contratações o Princípio da Legalidade possui atividade totalmente vinculada, ou seja, a falta de liberdade para a autoridade administrativa. A lei define as condições da atuação dos Agentes Administrativos, determinando as tarefas e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas.



Dessa forma, no presente caso, ainda que tenha sido realizada a publicidade do Pregão em tela em jornal municipal, o gestor deveria ter se atentado ao disposto na Lei quanto à divulgação dos certames, tudo em razão dos valores elevados dos procedimentos.

Pelo exposto, acompanho o entendimento da SECEX e concluo pela manutenção da irregularidade, divergindo do posicionamento do Ministério Público de Contas, outrossim, atribuo a responsabilidade de tal irregularidade unicamente ao Pregoeiro tendo em vista dizer respeito a formalidades no procedimento licitatório e pelo fato do mesmo não ter sido citado com relação a essa irregularidade, não cabe qualquer tipo de penalização ao mesmo.

***RESPONSABILIDADE DE LISÚ KOBERSTAIN-ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2016 a 31/12/2016 E LUIZ ESTEVÃO TORQUATO DA SILVA -
PROCURADOR / Período: 27/01/2016 a 31/12/2016.***

2) GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).

2.1) A exigência contida na cláusula 8 do Edital do PP nº 017/2016, apresentação de certificados como condição para participar da licitação, não possui amparo legal e contraria o inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

A Equipe Técnica, em seu relatório preliminar, informou que o edital do Pregão Presencial nº 017/2016 exigiu, a título de documentos para habilitação, certificado de qualidade e certificado de acreditação. Tal exigência encontra-se prevista da seguinte forma: “Qualificação Técnica, por intermédio dos seguintes documentos:” (....) “**g)** No mínimo um certificado de qualidade e certificado de acreditação tais como ISO 9001, ISSO 14001, PALC, SISTEMA NACIONAL DE ACREDITAÇÃO AO DIQC.”.



Em preliminar o Procurador do Município Sr. Luiz Estevão Torquato da Silva apresentou diversos entendimentos jurídicos no sentido de que não cabe a sua responsabilização pelo fato dos pareceres, obrigatórios nos procedimentos licitatórios, serem opinativos e assim não terem caráter vinculante. Alegou que somente lhe caberia responsabilidade se fosse comprovado que agiu com má-fé e ressaltou que caso persistisse a sua responsabilização apresentaria sua defesa com o mesmo argumento do ordenador de despesa.

Quanto ao mérito, alegaram os responsáveis citados que a exigência contida no item 8 do edital, da qualificação técnica letra “G”, trata-se de um mínimo de exigência e que não foi exigido nenhum certificado “ISO” e sim provas de capacidade técnica ao desempenho do objeto da contratação.

A equipe técnica manteve o apontamento, ressaltando que o Sr. Luiz Estevão Torquato da Silva não seria responsabilizado caso em seu parecer apontasse as falhas e o ordenador mesmo assim persistisse em incorrer no erro e ressalta ainda que consta no item 8 do edital, da qualificação técnica letra “G” a seguinte exigência: “... g) No mínimo um certificado de qualidade e certificado de acreditação tais como ISO 9001, ISO 14001, PALC, SISTEMA NACIONAL DE ACREDITAÇÃO DIQC.” onde se comprova claramente a exigência da apresentação de um certificado ISO para a participação do certame e confirmam a irregularidade ressaltando que não foram apresentadas ou publicadas retificações a este edital.

O Ministério Público de Contas entendeu de forma semelhante à Equipe de Auditoria, citou jurisprudências e concluiu pela permanência da irregularidade **GB17**, com sugestão de aplicação de multa aos responsáveis.

Verifica-se nestes autos, que no edital do Pregão 017/2016, foi limitada, de forma irregular, a participação dos licitantes interessados na competição, pois na sua cláusula 8 foi exigido certificado de qualidade e



certificado de acreditação tais como ISO 9001, ISO 14001, Palc Sistema Nacional de Acreditação DIQC, o que vem de encontro ao entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 244/2003), pautado no disposto no art. 30, § 5º da Lei nº 8.666/1993, a seguir transcrito:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se à:

(...)

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

(...)

Assim, a exigência de certificado de qualidade e certificado de acreditação, consiste numa exigência sem amparo legal, que vai além do disposto na Lei de Licitação, ou seja, por vontade legal essa exigência é considerada inibidora da participação no Pregão 017/2016, em análise.

Outrossim, do exposto, coaduno com o parecer ministerial para que seja aplicada multa aos responsáveis, e ainda, penso ser necessária a fixação de determinação legal à atual gestão para que cumpra as regras legais dos procedimentos licitatórios, de modo a garantir a isonomia e a lisura nos certames, em especial às regras atinentes à licitação presentes no art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

3) GB19 LICITAÇÃO_GRAVE_19. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993).

3.1) Exigência de quitação relativamente à regularidade fiscal.



A equipe técnica informou a existência no edital de cláusula exigindo a apresentação de comprovante de quitação relativo às obrigações fiscais, tais como, Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais emitida pela Receita Federal.

Em suas defesas, os responsáveis argumentaram que o item não passou de um erro de digitação e que na prática esses documentos não foram exigidos dos licitantes.

A Equipe Técnica analisou a defesa apresentada e opinou pela permanência da irregularidade.

O Ministério Público de Contas entendeu, em consonância com a Equipe Técnica, pela permanência da irregularidade opinando pela aplicação de multas aos responsáveis.

O cerne da irregularidade é a alegada exigência indevida de comprovante de quitação relativo às obrigações fiscais, tais como, Certidão de Quitação de Tributos Federais e Contribuições Federais emitida pela Receita Federal para qualificação econômico-financeira dos licitantes.

O artigo 31 da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública apresenta os casos de documentações relativas à qualificação econômico-financeira para Habilitação do Licitante e nele não aparecem exigências a essas certidões constantes do edital, portanto não deveria ser requisito para avaliação econômico-financeira dos licitantes, restringindo novamente o certame licitatório.

Neste sentido, destaco o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1054/2014 – TCU – Plenário:



[...] 9.3.2. a qualificação econômico-financeira **deve ser proporcional às responsabilidades assumidas pelas licitantes**, de modo a assegurar a manutenção das condições mais vantajosas obtidas após regular processo licitatório; [...] (grifo nosso)

Destaco, ainda, a Súmula 29 do TCE/SP: “*Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de certidão negativa de protesto como documento habilitatório.*”

Pelo exposto, tendo em vista que a exigência editalícia de apresentação de certidão negativa de débito fiscal para fins de qualificação econômico-financeira é ilegal, entendo configurada a irregularidade, razão pela qual acompanho a sugestão ministerial de aplicação de multa aos responsáveis e ainda penso ser necessária a fixação de determinação legal à atual gestão para que cumpra as regras legais dos procedimentos licitatórios, de modo a garantir a isonomia e a lisura nos certames, em especial às regras atinentes à licitação presentes no art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

O Ministério Público de Contas ainda destacou o fato de não haver nos autos, no Sistema APLIC ou na internet documentação apta a comprovar o número de participantes do certame, o desenvolvimento da fase de lances, tampouco a forma como a contratação está sendo executada, sugerindo assim (..) “uma prévia inspeção *in loco*, afim de avaliar o procedimento do certame licitatório, bem como a execução contratual, antes de opinar pela gravosa medida da anulação do procedimento licitatório. Isso porque eventual anulação poderia acarretar danos maiores, como a paralisação dos serviços de exames ambulatoriais no âmbito do município.”.



Coaduno com o posicionamento ministerial, outrossim com a determinação de que o exame in loco seja efetuado pelo Conselheiro Relator competente pelo exercício de 2017 do município em questão.

Passo a decidir.

Pois bem, após analisar detidamente os autos, coaduno com a equipe técnica e em parte, com o Ministério Público de Contas de que as irregularidades efetivamente ocorreram e permaneceram, tanto que a própria defesa reconhece esse fato em um dos casos.

Posto isso, acolho em parte o parecer ministerial e **VOTO** no sentido de:

I) Conhecer da presente Representação Interna e pela sua procedência em razão da manutenção das irregularidades **GB16; GB17 E GB 19;**

II) pela **aplicação de multa** ao **Sr. Lisú Koberstain**, Ordenador de Despesas no período de 01/01/2016 a 31/12/2016, pelas irregularidades **GB 17 e GB19**, fixando-a em **12 UPF's/MT**, sendo 6 UPFs/MT para cada uma das irregularidades, nos moldes do artigo 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o artigo 289, inciso II do RITEC/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º, inciso II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016;

III) pela **aplicação de multa** ao **Sr. Luiz Estevão Torquato da Silva**, Procurador no período de 27/01/2016 a 31/12/2016, pela irregularidade **GB17 e GB19**, fixando-a em **12 UPFs/MT**, sendo 6 UPFs/MT para cada uma das irregularidades, nos moldes do artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas



por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016;

IV) pela determinação à atual gestão para que cumpra as regras legais dos procedimentos licitatórios, de modo a garantir a isonomia e a lisura nos certames, em especial às regras atinentes à licitação presentes nos artigos 21; 29 e 30 da Lei nº 8.666/1993;

V) pelo encaminhamento desta decisão ao Relator das Contas dos exercício de 2017 para avaliar a necessidade de inspeção *in loco* acerca da correta execução do Pregão Presencial nº 017/2016 e do contrato dele decorrente, manifestando-se pela anulação ou não do certame em processo específico.

É o voto.

Gabinete de Conselheiro, abril de 2017

(Assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator