



PROCESSO Nº : 18.755-0/2019 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA
RESPONSÁVEIS : MAURO ROSA DA SILVA – PREFEITO
MARCOS DA SILVA - PREGOEIRO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL

PARECER Nº 3.973/2020

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA. PREGÃO PRESENCIAL N. 025/2019. ESTIMATIVAS DE QUANTIDADES LICITADAS INCOMPATÍVEIS COM A DEMANDA NO EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 025/2019. INOCORRÊNCIA. DEMONSTRAÇÃO DE QUE O NÚMERO DE SERVIDORES É MUITO SUPERIOR AO DISPOSTO NO APLIC. INDICAÇÃO DE MARCA SEM MOTIVAÇÃO. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA COM DETERMINAÇÕES.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de representação de Natureza Interna, com pedido cautelar, ajuizada pela SECEX Contratações Públicas, visando a suspensão do Pregão Presencial nº 025/2019 destinado a compra de materiais de expediente para todas as Secretarias do Município de Água Boa.

2. Em seu Relatório Técnico Preliminar¹, a equipe de auditoria consignou a presença das seguintes irregularidades:

“GB99. Licitação Grave 99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCEMT nº 17/2010. Estimativas de quantidades licitadas incompatíveis com a demanda no Edital do Pregão Presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa – GB99.”

“GB13. Licitação Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente). Indicação de marca sem motivação, no

1 Documento digital nº 136136/2019.





Edital do Pregão Presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa – GB13.”

“**GB19. Licitação Grave 19.** Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29, da Lei nº 8.666/1993). Exigiu-se de forma inadequada certidão de quitação em vez de regularidade fiscal no Edital do Pregão presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa – GB19.”

MB05. Prestação Contas Grave 05. Envio de documentos ilegíveis e/ou em desconformidade com o exigido pelos normativos do TCE-MT. Os códigos das descrições dos itens do Pregão presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa, afrontou o art. 2º da RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 3/2017 – TP – Catálogo de Materiais e Serviços – MB05.”

3. Por meio de Decisão Singular², o Conselheiro Relator conheceu a Representação Interna e postergou a análise da cautelar para depois da citação dos responsáveis.

4. Por meio do documento digital nº. 156021/2019, os Srs. Mauro Rosa da Silva, Prefeito de Água Boa e Marcos da Silva, pregoeiro, apresentaram seus esclarecimentos requerendo, em apertada síntese, o afastamento das irregularidades e improcedência da Representação.

5. Ato seguinte, o d. Relator proferiu decisão indeferindo o pleito cautelar. (documento digital nº 187965/2019).

6. A Secex, em seu Relatório Técnico Final³, manifestou-se pela manutenção dos achados 01 (**GB 99**) e 02 (**GB 13**).

7. Isso posto, vieram os autos para manifestação ministerial. **É o relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do conhecimento da representação

² Documento Digital nº 145763/2019

³ Documento digital nº 164684/2020





8. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

9. Nesse aspecto, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para fiscalizar irregularidades/ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos sistemas informatizados do tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando, destarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

10. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos ou fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

11. No caso, cumpre reconhecer a presença dos requisitos de admissibilidade nesta Representação de Natureza Interna, uma vez que formalizada Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, em linguagem clara e compreensível, sobre matéria de competência desta Corte de Contas, apontando-se fatos e suas evidências, responsável e período em que teriam ocorrido (art. 219 c/c art. 225 do RI TCE/MT).

12. Restam presentes, portanto, os requisitos de admissibilidade, razão pela qual o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da representação, pois estão presentes os requisitos regimentais previstos nos artigos 224, inciso II, 219 e 225, da Resolução Normativa nº 14/2007.

2.1 Mérito

13. No caso em tela, a Representação Interna identificou possíveis





irregularidades ocorridas no Pregão Presencial destinado a Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais.

14. O procedimento tem um valor estimado de R\$ 409.382,60, dividido por itens, cujas especificações detalhadas e quantitativos constam relacionados no Anexo I - Termo de Referência do Edital.

15. A Secex apontou 04 irregularidades, que serão analisadas individualmente nos tópicos abaixo.

Achado nº 01 Estimativas de quantidades licitadas incompatíveis com a demanda no Edital do Pregão Presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa – GB99.

16. A Secex entendeu, após analisar os itens 3; 4; 7; 8; 9; 13-35; 54-60; 76-78; 88; 113; 119; 125-138; 140; 152 e 153 do edital do Pregão Presencial nº 025/2019, **que as quantidades licitadas são incompatíveis com a demanda.**

17. Segundo a equipe técnica, a Prefeitura de Água Boa possui 430 (quatrocentos e trinta) servidores, em exercícios, sendo 375 (trezentos e setenta e cinco) servidores efetivos e 55 (cinquenta e cinco) de livre nomeação e exoneração. Conforme a Figura 1 os Itens analisados do PP nº 025/2019, segue as quantidades muitos superiores às reais necessidades da Prefeitura de Água Boa.

18. Disse que os itens em excesso representam 59% (R\$ 240.788,72) do valor total estimado do Pregão Presencial (R\$ 409.382,60). Veja⁴:

Conforme a (Figura 1) os Itens analisados do PP nº 025/2019, seguem

148 (cento e quarenta e oito) Aparelhos Telefônicos, sendo 1 aparelho para cada 3 servidores - Itens 3 e 4;
931 (novecentos trinta e um) Blocos de Papel e Recado, com 600, 400 e 100 folhas, sendo 2 blocos para um servidor - Itens 7; 8 e 9;
- 2.218 (dois mil duzentos e dezoito) Cadernos, sendo 5 cadernos para





cada servidor – itens 13 a 20;
12.040 (doze mil e quarenta) Canetas, sendo 28 canetas para cada servidor – itens 25 a 29;
5.076 (cinco mil e setenta e seis) Canetas Marca Texto, sendo 12 canetas marca texto para cada servidor – itens 30 a 35;
18.000 (dezoito mil) Lápis, sendo 42 lápis para cada servidor – item 88;
1.000 (hum mil) Porta Crachás, sendo que o total de servidores, em exercício, da Prefeitura de Água Boa são 430 (quatrocentos e trinta) – item 140;
518 (quinhentos e dezoito) Tesoura de Aço Inoxidável, além da quantidade de servidores da Prefeitura (430).

19. Alegou ainda que as quantidades muitos superiores às reais necessidades da Prefeitura de Água Boa, o que, ainda segundo a SECEX, caracteriza não ter sido efetuada estimativa das reais necessidades dos quantitativos de cada item a serem adquiridos pelas Secretarias.

20. Em defesa (Documento Digital nº 156021/2019) o gestor juntou o lotacionograma e informou que, em verdade, o município conta com 931 servidores.

21. Disse que materiais como cadernos, canetas esferográficas e canetas marca-texto não são destinados apenas para atender as secretarias, mas também para atender a demanda pedagógica.

22. Argumentou que o município conta com aproximadamente 4.280 alunos, o que justificaria o número dos materiais comprados.

23. Em relatório técnico final a equipe técnica argumentou que a quantidade de servidores apresentada na Representação de Natureza Interna está de acordo com o Lotacionograma (Anexo 2, Nº Doc. 134990. Pg. 63) disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Água Boa na alimentação do Sistema APLIC.

24. Disse que cabe a Prefeitura corrigir o erro na alimentação do lotacionograma no Sistema APLIC.

25. Concluiu afirmando que:

A solicitação de materiais de expediente da Secretaria de Educação não





está objetiva e não descreve que parte desse material seria doado aos alunos, pois a descrição da solicitação é genérica: “Solicito abertura processo licitatório para aquisição de material de expediente para atender a necessidades pedagógicas e administrativas da Secretaria de Educação, Esporte e Cultura”.

O setor responsável pelo pedido deve estampar os elementos que justificam a necessidade da contratação e do quantitativo solicitado. A solicitação deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto licitado (Adequado Termo de Referência).

O fato principal a se destacar é que as quantidades licitadas não estão amparadas em estudos técnicos de necessidades que permitam a Administração, as licitantes, os órgãos de controle interno e externo e, principalmente, a sociedade aferir objetivamente que as quantidades demandadas estão devidamente justificadas e são necessárias.

(...)

O comparativo exposto com os números de servidores do município foi um exemplo para ilustrar que a ausência de justificativas técnicas, neste caso, das quantidades licitadas, pode levar a diversos questionamentos e incertezas que podem resultar em riscos que podem inviabilizar o efetivo fornecimento de itens, como também possibilitar práticas de preços com subpreços ou sobrepreços em função do alto nível de incerteza que esse contexto representa para a Administração e para os licitantes.

Outrossim, registra-se que na impossibilidade de a Administração fixar com precisão os quantitativos licitados, existe a alternativa de se fixar limites mínimos e máximos, a fim de que os licitantes tenham uma informação relevante para balizar os preços que serão apresentados no certame com mais segurança, reduzindo riscos de não fornecimento de produtos ou da prática de preços inadequados, que acarretariam em prejuízos tanto para a Administração quanto para as empresas participantes da licitação.

Pelo exposto, o apontamento fica mantido, com as seguintes propostas de determinações para a Prefeitura Municipal de Água Boa, para evitar novos processos de representações:

1. Atualizar o lotacionograma no Sistema APLIC;
2. Elaborar as solicitações e os termos de referência com elementos necessários e suficientes, para caracterizar o objeto licitado. Deve haver especial atenção na justificativa técnica e fundamentada dos quantitativos solicitados, apresentando evidências que justifiquem as quantidades, as previsões (incluindo a possibilidade de limites mínimos e máximos) e como se dará a destinação dos bens para as atividades pedagógicas e administrativas.

26.

Pois bem.





27. O apontamento diz que as quantidades licitadas são incompatíveis com a demanda, usando como argumento principal o número de servidores dos órgãos municipais. O pedido que decorreu dessa alegação foi a suspensão do certame.

28. Analisando detidamente as alegações da SECEX, **temos que os fatos e fundamentos jurídicos dos quais logicamente decorre o pedido não se comprovaram. Isso porque a prefeitura comprovou que número de servidores é bem maior do que o informado na peça exordial. Comprovou, ainda, que parte do material licitado será destinado à rede pública de ensino.**

29. **Sendo assim, adstrito às circunstâncias fáticas levantadas pela Secex, este Ministério Público de Contas entende que não há falar em irregularidade.**

30. Sabe-se que o julgador pode até adotar fundamento legal diverso do invocado pela parte, sem, contudo, modificar a causa de pedir. Explica-se: o julgador, para formar seu convencimento, não está adstrito à “causa petendi” remota (fundamento jurídico), mas sim à causa de pedir próxima ou imediata, ou seja, a todo o arcabouço fático-probatório que permeia a demanda.

31. **No caso em análise, o arcabouço fático-probatório não permite a manutenção da irregularidade.**

32. Contudo, considerando que o erro no levantamento dos servidores se deu por ausência de atualização do sistema APLIC, este *parquet* adere a sugestão da SECEX, para que seja expedida determinação à Prefeitura Municipal de Água Boa para que atualize o lotacionograma no Sistema APLIC.

Achado nº 02 GB13. Licitação Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente). Indicação de marca sem motivação, no Edital do Pregão Presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa – GB13.”





33. Segundo a equipe técnica nos itens nº 3; 4; 10; 11; 23; 24; 26-35; 39; 52; 71; 74- 77; 79-82; 84; 97; 98; 121-124; 128-130; 152 e 153 do Edital do Pregão Presencial nº 025/2019, há a indicação para que o bem adquirido seja da marca especificada sem similaridade.

34. Afirmam que essa indicação é irregular, uma vez que afronta o art. 7º, §5º, da Lei 8.666/93, o qual veda a inclusão de bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, exceto quando for apresentada justificativa técnica.

35. Em **defesa** o gestor afirmou que o edital continha o termo “marca sugerida”. Ou seja, disse que não havia obrigatoriedade da marca, mas sim uma mera sugestão.

36. Juntou acórdão do TCU que, segundo a defesa, se enquadra no mesmo caso, e autoriza a menção de marca como referência de produto.

37. Pois bem

38. Não se deve confundir a impossibilidade de exigir marcas com a mera menção à marca de referência que acontece quando, por exemplo, o órgão licitante insere a expressão “ou similar” após a descrição do objeto.

39. A menção à marca de referência é autorizada e deriva do dever que a Administração possui de caracterizar o objeto licitado de forma adequada, sucinta e clara, de acordo com os arts. 14, 38, caput, e 40, inciso I, da lei nº 8.666/93.

40. Conforme bem mencionado pela defesa, segundo TCU, órgão licitante ***“deve necessariamente acrescentar expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar”, “ou de melhor qualidade”, podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada.”*** (Acórdão 113/2016 – Plenário)

41. No caso em análise este *Parquet* entende que a sugestão da marca não





extrapolou os limites legais e nem super-especificou o objeto.

42. Sendo assim, opinamos pelo acolhimento da manifestação defensiva, e afastamento da irregularidade.

Achado 03 “GB19. Licitação Grave 19. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29, da Lei nº 8.666/1993). Exigiu-se de forma inadequada certidão de quitação em vez de regularidade fiscal no Edital do Pregão presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa – GB19.”

43. Segundo a Secex o item 6, B, III, a)7do Edital do Pregão Presencial nº 025/2019 exigia a apresentação de Quitação de Tributos e Contribuições Federais, em desconformidade com a legislação vigente.

44. Argumentou que o art. 29 da Lei 8.666/1993, indica, entre outros, a necessidade de apresentação de prova de regularidade para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

45. Afirmou que a documentação requerida pela legislação deve atestar que o licitante atendeu às exigências do fisco, decorrentes de dispositivos legais, o que pode abranger a exigência de débito consentido e sob o controle do credor.

46. O gestor se defendeu afirmando que⁵:





Ao analisarmos a exigência transcrita acima constatamos claramente o emprego da conjunção OU separando as exigências, o que significa ou uma ou a outra.

É fato certo e incontroverso que o uso da referida conjunção no presente caso foi de forma exclusiva, quer dizer, o licitante poderia apresentar a primeira exigência ou a segunda.

A primeira exigência, qual seja: *Prova de Regularidade para com a Fazenda Federal, por meio de Certidão Negativa de Débito da Dívida Ativa da União, Quitação de Tributos e Contribuições Federais e ainda Certidão relativa a Contribuições Previdenciárias, expedidas pela Receita Federal*, se trata de exigência antiga, onde eram cobradas 3 (três) certidões federais para se constatar a regularidade do licitante perante a Fazenda Pública Federal.

A segunda exigência, qual seja: *Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais, Dívida Ativa da União e Contribuições Previdenciárias*, se trata de exigência nova e atualizada, onde a União resolveu unificar o fornecimento de certidão, onde apenas a certidão conjunta atesta a regularidade fiscal perante a Fazenda Pública Federal.

Assim, não há que se falar em exigência ilegal, pois, haviam 2 possibilidades que poderiam ser aderidas pelos licitantes interessados em participar do certame.

f n

47. A Secex sanou o apontamento.

48. Disse que o Pregão Presencial foi finalizado e diversos itens foram contratados, com vencimento previsto para 26/06/2020.

49. Considerando que a exigência inadequada de certidão de quitação em vez de regularidade fiscal no Edital do Pregão presencial nº 025/2019 não restringiu a competição no certame licitatório, e considerando o vencimento do processo para 26/06/2020, concluiu afirmando:

Considerando que o certame contou com a participação de diversos interessados e, não houve nenhuma impugnação ou pedido de esclarecimentos ao edital de abertura, conforme Ata de Realização do Pregão Presencial nº 025/2019.





E, considerando, ainda, o princípio da celeridade processual que resulta em economia e eficiência nos processos.

Pelo exposto, **sana** o apontamento, com a seguinte proposta de determinação para a Prefeitura Municipal de Água Boa, para futuras licitações.

Exigir dos licitantes tão somente a comprovação da regularidade, e não exigir certidões de quitação de obrigações fiscais (Fazendas Federal, Estadual ou Municipal, Dívida Ativa da União, FGTS e INSS), nem outros documentos não previstos na legislação (Acórdãos 549/2011-TCU Plenário, 3.390/2011-TCU-2a Câmara, 1265/2010 – Plenário, 471/2008-TCU-Plenário, 1.699/2007-TCU-Plenário, 2.081/2007-TCU-Plenário e 3.191/2007-TCU-1a Câmara). (Grifo nosso)

50. Quanto a esse item, coadunamos *in totum*, com a manifestação técnica.

51. Isso porque o certame já foi finalizado e os bens já foram adquiridos. Além disso, como muito bem frisado pela equipe técnica, houve uma ampla competição entre os interessados, não havendo prejuízos a concorrência.

52. Coaduna, ainda com a sugestão de determinação nos seus exatos termos.

Achado 04 **MB05. Prestação Contas Grave 05.** Envio de documentos ilegíveis e/ou em desconformidade com o exigido pelos normativos do TCE-MT. Os códigos das descrições dos itens do Pregão presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa, afrontou o art. 2º da RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 3/2017 – TP – Catálogo de Materiais e Serviços – MB05.”

53. Segundo a SECEX, As especificações, no Anexo I – Termo de Referência, dos códigos dos itens do Pregão presencial nº 025/2019, com objeto de Futura e Eventual Contratação de Empresa para fornecimento de materiais de expediente para as secretarias municipais da Prefeitura de Água Boa, **afrontou o art. 2º da RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 3/2017 – TP, que aprova o leiaute das tabelas e demais instrumentos do Sistema APLIC para o exercício de 2017, Catálogo de Materiais e Serviços.**

54. Disse que o edital violou o art. 2º da RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº





3/2017 – TP – Catálogo de Materiais e Serviços, in verbis: “O Art. 2º Aprova o catálogo padronizado de bens e serviços a serem utilizados nas aquisições governamentais de todas as organizações Estaduais e Municipais do Estado de Mato Grosso.”

55. O gestor afirmou que corrigiria o equívoco. Disse ainda que a SECEX não apontou quais itens teriam violado o dispositivo.

56. **A Secex sanou a irregularidade.**

57. O saneamento se deu porque o defendente realizou as alterações devidas.

58. Na mesma linha da SECEX, entendemos pelo saneamento do achado. Isso porque não houve prejuízo ao certame. Outro ponto importante é que o equívoco foi devidamente corrigido.

59. Sendo assim, opinamos pelo afastamento do apontamento.

60. Coadunamos com a posição técnica no sentido de ser expedida determinação no sentido de que a gestão municipal expeça diretriz para fazer constar nos termos de referência publicados a indicação do código do item padronizado pelo TCE/MT em benefício do atendimento dos princípios da celeridade, qualidade, transparência e controle social (RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 3/2017 - TP - Catálogo de Materiais e Serviços).

3. CONCLUSÃO

61. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais, opina:





a) pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Interna, em razão do preenchimento dos pressupostos e condições processuais;

b) no mérito, pela **improcedência** da Representação de Natureza Interna, em razão dos argumentos expostos acima, excluindo-se as irregularidades apontadas nos relatórios técnicos;

c) pela expedição de **determinação** ao atual gestor do Município de Água Boa para que:

c.1) atualize o lotacionograma do município de Água Boa no Sistema APLIC; e

c.2) expeça diretriz para fazer constar nos termos de referência publicados a indicação do código do item padronizado pelo TCE/MT em benefício do atendimento dos princípios da celeridade, qualidade, transparência e controle social (RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 3/2017 - TP - Catálogo de Materiais e Serviços).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 14 de julho de 2020.

(assinatura digital)⁶
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

⁶ 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.

