



PROCESSO Nº : 21.195-8/2019 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES
GESTOR : THELMA PIMENTEL FIGUEIREDO DE OLIVEIRA – PREFEITA MUNICIPAL
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 3.768/2019

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO PREGÃO PRESENCIAL Nº 017/2019. FALHA NA REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS. DESRESPEITO AO TRATAMENTO DIFERENCIADO E PRIVILEGIADO GARANTIDO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. MEDIDA CAUTELAR VISANDO A SUSPENSÃO DO CERTAME. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM E MORA*. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, NÃO HOMOLOGAÇÃO E REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA POR DECISÃO SINGULAR.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de **Representação de Natureza Interna**, com pedido de medida cautelar, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, nos termos do art. 224, inciso II, alínea “a” do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução Normativa nº 14/2007), em face da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, sob responsabilidade da Sr. Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira, em razão de supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 17/2019.

2. A Secretaria de Controle Externo elaborou relatório técnico¹, no qual

¹ Documento digital nº 154866/2019





elencou as seguintes irregularidades:

Responsável: THELMA PIMENTEL FIGUEIREDO – ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

1) GB06 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 nº 8.666/1993).

1.1) Ausência de preços praticados pela Administração Pública – Tópico – 2. Análise Técnica

Responsáveis: RENATO DE ALMEIDA ORRO RIBEIRO – RESPONSÁVEL JURÍDICO / PERÍODO: 01/01/2019 a 31/12/2019

THELMA PIMENTEL FIGUEIREDO – ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

IZABEL CRISTINA MASSON DA CRUZ – RESPONSÁVEL / PERÍODO: 01/01/2019 a 31/12/2019

2) GB08 LICITAÇÃO_GRAVE_08. Não-observância do tratamento diferenciado e simplificado garantido às 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) Descumprimento do art. 42 a 49 da Lei Complementar n123/2006 e legislação específica do ente. - Tópico - 2. Análise Técnica

3. Em decisão preliminar², a Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques conheceu da Representação e entendeu por postergar a decisão sobre o pedido cautelar e determinou a citação dos responsáveis.

4. Em respeito aos postulados constitucionais do contraditório da ampla defesa e do devido processo legal, a Sra. Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira – Prefeita Municipal de Chapada dos Guimarães³, a Sra. Izabel Cristina Masson da Cruz – Chefe de Gabinete⁴ e o Sr. Renato de Almeida Orro Ribeiro – Procurador Geral do Município⁵ foram devidamente citados para apresentar manifestações.

5. Findo o prazo para manifestações dos representados sem os seus pronunciamentos, os autos retornaram ao gabinete da Conselheira Relatora que, por motivo de férias, remeteu os autos ao gabinete da Presidência para designação de novo Relator⁶.

² Doc. Digital nº 155505/2019

³ Ofício nº 941/2019/GC/IIJM - Documento digital nº 155575/2019

⁴ Ofício nº 942/2019/GC/IIJM - Documento digital nº 155578/2019

⁵ Ofício nº 943/2019/GC/IIJM - Documento digital nº 155581/2019

⁶ Despacho 27/2019/GCS/IIJM – Documento digital nº 162622/2019





6. Após, o Conselheiro Presidente Domingos Neto determinou⁷ a remessa do feito à Secretaria Geral do Pleno para indicar, por meio do sistema de rodízio, o membro que iria substituir a Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques no período de gozo de férias, momento em que fora definido⁸ o Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha.

7. Por meio do Julgamento Singular nº 889/ILC/2019⁹, o Conselheiro deferiu a cautelar pleiteada, ante a comprovação dos requisitos *fumus boni iuris e periculum in mora*. Diante disso, determinou a imediata suspensão do procedimento licitatório referente ao Pregão Presencial nº 17/2019, alertando aos responsáveis que, ao analisarem as alegações da Representante e os fundamentos, poderiam, de ofício, retificar o Edital e deflagrar o certame licitatório novamente.

8. Por meio do documento externo nº 175469/2019 os responsáveis apresentaram defesa conjunta, requerendo, em síntese, que a presente Representação seja julgada improcedente bem como seja suspensa a liminar.

9. Vieram os autos para análise e emissão de parecer ministerial. **É o breve relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar

10. Importante ressaltar que 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.

⁷ Documento digital nº 165929/2019

⁸ Documento digital nº 166144/2019

⁹ Doc. Digital nº 169420/2019





11. 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 e fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

12. Salienta-se, por oportuno, que estão presentes os requisitos de admissibilidade da Representação Interna, uma vez que esta foi formalizada nos termos do art. 224, II, a, do Regimento Interno do TCE/MT, sobre matéria de competência desta Corte de Contas.

13. Diante disso, este *Parquet* entende pelo **conhecimento** da presente Representação de Natureza Interna.

2.2 Da medida cautelar

14. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso é órgão auxiliar da Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, tendo, entre as suas atribuições, a verificação sobre a eficiência, economicidade, legitimidade e legalidade na aplicação e gestão de recursos públicos, realizando o chamado controle externo.

15. O Ministério Público de Contas, por sua vez, possui atribuições não menos importantes, pois, exercendo a função de *custos legis*, juntamente a Corte de Contas, ostenta posição fundamental de guardião do erário e dos interesses da coletividade por meio do exercício do controle externo da administração pública.

16. A medida cautelar em processos sobre a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem previsão expressa no artigo 82 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica deste Tribunal), estando disciplinada pelos





artigos 297 a 303 do Regimento Interno do TCE-MT.

17. A competência do Tribunal para emissão de medidas cautelares encontra assento até mesmo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme exemplifica o MS 33.092, rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-3-2015, 2ª T, DJE de 17-8-2015.

18. Cumpre expor ainda que a medida cautelar vem, de forma provisória, amparar direito ameaçado que, se não for resguardado com urgência pode se perder em decorrência de possível dano grave de difícil reparação.

19. Neste contexto, o momento processual restringe-se a averiguar se há plausibilidade jurídica da aludida tese, de modo a configurar a fumaça do bom direito que mereça amparo cautelar, pois se tratando de pedido de Medida Cautelar, necessário o exame sumário do direito enunciado nos autos, com ênfase no *fumus boni iuris* e no *periculum in mora* enfatizados, condições indispensáveis para a concessão da medida cautelar requerida.

20. Desta feita, o parecer em tela não é conclusivo sobre a matéria (art. 99, III, RITCE-MT), mas debruça-se exclusivamente sobre a medida cautelar e sua eventual homologação pelo plenário, nos termos do art. 297, parágrafo 3º, do diploma regimental, *in verbis*:

Art. 297. No curso de qualquer apuração, o Tribunal Pleno ou o julgador singular poderá determinar medidas cautelares de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas ou de unidade técnica do Tribunal.

§ 3º. Após a concessão da medida cautelar, os autos serão remetidos imediatamente ao Ministério Público de Contas, para manifestação no prazo de 03 (três) dias, quando a medida não houver sido por este requerida.

21. Nesse sentido, faz-se necessário pontuar os requisitos para sua concessão. Passa-se, então, à análise.

2.3 *Fumus boni iuris*





22. Como sabido, a concessão de medidas cautelares pressupõe a existência de dois requisitos cumulativos: *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, isto é, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

23. A análise do *fumus boni iuris*, ou plausibilidade do direito, depende de avaliar, em cognição vertical sumária (juízo de probabilidade), a existência de indícios da veracidade das informações trazidas ao controle jurisdicional.

24. Para tanto, é preciso avaliar com parcimônia as evidências apresentadas pela Secretaria de Controle Externo, haja vista que a subavaliação resulta em prestação deficiente do controle externo enquanto uma análise especialmente minuciosa pode se confundir com a própria cognição exauriente, em posicionamento antecipado acerca do mérito da questão.

25. No caso em questão, a Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas impetrou a presente Representação de Natureza Interna, diante da constatação da existência de irregularidades no Procedimento Licitatório nº 17/2019 da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, pugnando pela concessão de medida cautelar para suspensão do referido certame.

26. Segundo o Relatório Técnico Preliminar, o Pregão Presencial nº 17/2019 objetivou o registro de preços de empresa especializada em comercialização de materiais eletrônicos e equipamentos de informática, em atendimento ao gabinete da prefeita municipal e aos órgãos pertencentes ao gabinete.

27. Ao verificar os documentos encaminhados no Sistema Aplic, a Equipe Técnica constatou que fora realizado a cotação de preços apenas com empresas e não realizada a consulta de preços públicos, bem como não foi adotado o devido tratamento diferenciado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.





28. De acordo com a Equipe Técnica, não ficou constatado a demonstração dos preços praticados por outros órgãos públicos, sendo realizado o preço médio apenas baseados em cotações com empresas particulares, em contradição com o entendimento deste Tribunal de Contas.

29. Em sede de defesa, em apertada síntese, a Representada alegou que, apesar da falha no momento da realização da cotação de preços, não houve prejuízos à administração municipal, haja vista que os valores licitados resultaram em valores aquém do praticado no mercado e em outros órgãos públicos.

30. Alegou-se ainda que, no momento da formulação do preço médio, os orçamentos obtidos pelas empresas particulares foram confrontados com as informações obtidas pelo sistema “Radar¹⁰”, e, para tanto, colaciona o relatório emitido pelo site do Tribunal de Contas como documento comprobatório.

31. Compulsando detidamente os autos vislumbra-se que, de fato, não foi demonstrado a realização de ampla pesquisa de preço. Em que pese as informações na defesa de preços praticados por outros municípios, tal comparação não ocorreu previamente a realização do Pregão Presencial nº 17/2019, apenas em sede de defesa.

32. Como sabido, a pesquisa de preços¹¹ é de suma importância, pois baliza todo o processo licitatório, identifica o preço de referência, serve como parâmetro ao processo orçamentário da despesa, define a modalidade de licitação e fundamenta a economicidade da compra ou da contratação. Diante disso, qualquer irregularidade nesta fase representa um prejuízo e falta de garantia de um preço justo.

33. Infelizmente, criou-se uma cultura simplista em torno da pesquisa de preço de que “três orçamentos” validam o preço de mercado. Contudo, vale lembrar que a lei não determina essa sistemática. O que a lei determina é que nas compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos

10 Consulta disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em que é fornecido um painel de monitoramento, pesquisa e análise das compras públicas e respectivos preços praticados pelo Estado e municípios de Mato Grosso, disponível no sítio: <http://radardeprecos.tce.mt.gov.br/#/dashboard/public/2246>

11 Art. 15, inc. V, Lei nº 8.666/1993





órgãos e entidades da Administração Pública” (art. 15 da Lei nº 8666/93). Ressalta-se que o “sempre que possível”, significa “quando estiver disponível”.

34. No Acórdão 3.452/2011-2C, o Tribunal de Contas da União especificou as fontes de informação a serem consideradas: site de compras do Governo e Atas de Registros de Preços de outros órgãos. Reforçando esse entendimento, o Acórdão 299/2011-P, disciplinou que variações exageradas de preço podem ser resultado de estimativas baseadas somente em consulta a fornecedores:

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados. (Acórdão TCU 299/2011-Plenário)

35. Ademais, sobre este tema, importante mencionar que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso possui entendimento consolidado, conforme verifica-se a partir da Resolução de Consulta nº 20/2016 – TP:

Resolução de Consulta nº 20/2016-TP (DOC, 26/08/2016). Licitação. Aquisições públicas. Balizamento de preços. [Revoga a Resolução de Consulta 41/2010]

1. A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve ser realizada adotando-se 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, devendo-se 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.

2. Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

36. Nesse toar, os órgãos públicos devem trocar informações para evitar preços conflitantes para produtos similares, permitindo detectar distorções e preços acima dos praticados no mercado, com vista a atender o interesse público. Assim, não há como negar que a apresentação apenas de orçamentos realizados em empresas





particulares dificulta a constatação de que o preço médio utilizado como referência no procedimento licitatório foi balizado em preços reais praticados no mercado.

37. Entretanto, em que pese a existência da irregularidade em comento, em análise sumária, verifica-se a ausência de prejuízo à municipalidade, tendo em vista que o preço alcançado, conforme é possível verificar na Ata de Realização do Pregão nº 017/2019 (documento digital 175676/2019), foi menor que o preço praticado nos órgãos públicos, de acordo com o Relatório detalhado emitido pelo sistema radar e colacionado pela defesa (documento digital nº 175469/2019, fls. 11-24).

38. Por outro lado, a Secex menciona a irregularidade GB08, no que toca ao fato da não-observância do tratamento diferenciado e simplificado garantido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos procedimentos licitatórios no certame em questão.

39. Sobre este tema, faz-se necessário pontuar que o legislador pátrio buscou atender a previsão da Constituição da República de 1988, a qual assegurou o tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (arts. 170, IX e 179), na tentativa de impulsionar a atuação das pequenas empresas no mercado.

40. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 123/2006, em seu artigo 47, prescreve que:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

41. E, com o objetivo de assegurar o tratamento diferenciado, a citada lei, em seu artigo 48, inciso I, determina o seguinte:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:





I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja **de até R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais); (Grifo nosso)

42. Nesse toar, e conforme bem pontuado pela equipe técnica, sobre o tema, este Tribunal de Contas já possui o entendimento consolidado e exposto na Resolução de Consulta 17/2015, da seguinte forma:

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIQUIRA. CONSULTA. LICITAÇÃO. TRATAMENTO FAVORECIDO E SIMPLIFICADO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.

(...)

5. É obrigatória a realização de licitações exclusivas para MPEs (inciso I do art. 48 da LC nº 123/2006), nos casos de contratação de produtos e serviços perfaçam, isoladamente, o valor de até R\$ 80.000,00, onde não houver cujos itens ou lotes norma específica, de valores diferentes, aprovado por lei.

43. Assim, considerando que a licitação em questão, previa o registro de preço para aquisição de materiais de informática dividida em 06 lotes, cujo a estimativa de valores para os lotes eram, respectivamente, Lote 01-R\$ 2.238,87, Lote 02-R\$ 29.928,15, Lote 03-R\$ 9.990,00, Lote 04-R\$ 2.572,92, Lote 05-R\$ 9.677,50 e Lote 06-R\$ 8.103,87, ou seja, nenhum dos lotes ou, até mesmo, somando todos eles, não ultrapassavam o limite de R\$ 80.000,00, estando assim em desrespeito às normas legais e ao entendimento deste Tribunal de Contas.

44. No entanto, conforme pontuado pela defesa e comprovado pelos documentos juntados nos autos (credenciamento da licitação – documento digital nº 175631/2019, fls. 33-66, documento digital nº 175632/2019, fls. 01-77 e documento digital nº 175669/2019, fls. 01-06), houve tão somente a participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no certame, ou seja, não havendo, *a priori*, prejuízos à administração pública municipal.

45. Nesse sentido, este Ministério Público de Contas, em pese a existência das irregularidades em questão e, tendo em vista a inexistência de prejuízo causados ao Município de Chapada dos Guimarães, entende pela ausência do requisito *fumus boni iuris*, necessário para a concessão da medida cautelar.





2.4 *Periculum in mora*

46. Por seu turno, o requisito de urgência se extrai da possibilidade de que o procedimento licitatório possa vir a prosseguir com supostas irregularidades, podendo ocasionar danos ao erário.

47. Segundo as lições de Arenhart, Marinoni e Mitidiero, o pressuposto perigo na demora para concessão de tutelas provisórias, verifica-se quando¹² :

(...) não é possível esperar, sob pena de o ilícito ocorrer, continuar ocorrendo, ocorrer novamente, não ser removido ou de dano não ser reparado ou reparável no futuro. Assim, é preciso ler as expressões perigo de dano e risco ao resultado útil do processo como alusões ao perigo na demora. Vale dizer: há urgência quando a demora pode comprometer a realização imediata ou futura do direito.

48. Nesse aspecto, considerando a ausência de prejuízos, não há porque paralisar os efeitos da licitação.

49. Desta feita, por tudo quanto exposto, a medida não se mostra urgente, razão porque resta ausente o requisito *periculum in mora*.

50. Por todo exposto, diante da ausência dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, este *Parquet* de Contas manifesta-se pela não homologação e revogação da medida cautelar concedida.

3. CONCLUSÃO

51. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** da presente Representação de Natureza Interna, em vista da presença de todos de pressupostos de admissibilidade;

¹² MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Código de Processo Civil Comentado. 3. ed. São Paulo: RT, 2017. p. 395.





b) pela não homologação e revogação pelo Tribunal Pleno da Cautelar determinada pelo Conselheiro Relator.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de agosto de 2019.

(assinatura digital)¹³
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹³ 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 n. 09/2012 – TCE/MT.

