



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	21.832-4/2016
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUARA
GESTOR	CARLOS AMADEU SIRENA
RESPONSÁVEL	EDSON MIGUEL PIOVESAN – EX-PREFEITO MUNICIPAL QUEILA SILVA DO CARMO – EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO JOSÉ ROBERTO PEREIRA ALVES – PREGOEIRO LEONARDO FERNANDES MACIEL ESTEVES – ASSESSOR JURÍDICO
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

II	DAS RAZÕES DO VOTO	2
2.	DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS CARACTERIZADAS PELA UNIDADE DE INSTRUÇÃO	2
2.1	ANÁLISE DO RELATOR	3
2.2	Da Preliminar de Tempestividade e Ilegitimidade Passiva	5
2.3	Da Análise de Mérito	5
III	CONCLUSÃO	21
IV	DISPOSITIVO DO VOTO	22



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	21.832-4/2016
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE JUARA
GESTOR	CARLOS AMADEU SIRENA
RESPONSÁVEL	EDSON MIGUEL PIOVESAN – EX-PREFEITO MUNICIPAL QUEILA SILVA DO CARMO – EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO JOSÉ ROBERTO PEREIRA ALVES – PREGOEIRO LEONARDO FERNANDES MACIEL ESTEVES – ASSESSOR JURÍDICO
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. DAS RAZÕES DO VOTO

2. DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS CARACTERIZADAS PELA UNIDADE DE INSTRUÇÃO

Responsáveis: Edson Miguel Piovesan - Prefeito Municipal – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

1. JB 02. Despesa. Grave. 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 e arts. 5º, 6º e 10 da Lei nº 8.429/92) - Verificou-se que os serviços prestados pela OSCIP Tupã estão com valores superiores à proposta fornecida pela mesma no processo licitatório, ou seja, está ocorrendo superfaturamento dos serviços. **Conduta:** assinar o Termo de Parceria e ordenar o pagamento de serviços superfaturados.

Valor a ser restituído ao erário municipal: R\$ 2.722.041,24 (dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, quarenta e um Reais e vinte e quatro centavos) - em se mantendo a irregularidade após a defesa apresentada pelo Prefeito, o valor deverá ser atualizado a partir dos pagamentos, cujas datas serão devidamente indicadas.

Responsáveis: Queila Silva do Carmo – Secretária Municipal de Administração - a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

2. MB 01. Prestação de Contas. Grave. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007; art. 284-A, VI, da Resolução Normativa TCE nº 14/2007) - Não foram fornecidas as prestações de contas de 2015 relativas ao Termo de Parceria firmado entre a prefeitura de Juara e a OSCIP Tupã, bem como não

vdas



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

foram fornecidos os extratos da conta bancária utilizada pela OSCIP Tupã para movimentar os recursos financeiros, objeto do Termo de Parceria. **Conduta:** não fornecer documentos solicitados pela equipe de auditoria

Responsáveis: José Roberto Pereira Alves – Pregoeiro – a partir de 04/07/2016, conforme Portaria de nº 393/2016.

3. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente a Licitação não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT - Ausência de Termo de Referência para realização do Pregão Presencial de nº 109/2016, contrariando o art. 7º, II, da Lei das Licitações, c/c art. 8º, inciso II, do Decreto Federal nº 3.555/2000. **Conduta:** deixar de observar a exigência do Termo de Referência, como condição indispensável na contratação de serviços por parte da Administração Pública.

Responsáveis: Leonardo Fernandes Maciel Esteves – Assessor Jurídico – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

4. GB 13. Licitação. Grave. Ocorrências de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; e demais legislações vigentes) - A assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Juara não examinou o Edital de Licitação do Pregão Presencial de nº 109/2016, conforme determina art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993. **Conduta:** deixar de atentar para falhas existentes no Pregão Presencial de nº 109/2016.

Responsáveis: José Roberto Pereira Alves – Pregoeiro – a partir de 04/07/2016, conforme Portaria de nº 393/2016; Queila Silva Carmo – Secretária de Administração – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

5. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente à licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT - Verificou-se uma quantidade exagerada de material licitado, o que contraria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. **Conduta - José Roberto Pereira Alves:** deixar de orientar os superiores que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal; **Queila Silva Carmo:** deixar de orientar os setores requisitantes que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal. Haja vista que todos os pedidos para serem licitados foram direcionados para a Secretária de Administração.

2.1 Análise do Relator:

108. Registro que a presente Representação de Natureza Interna preenche os

vdas



requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, bem como apresentou instrução técnica e Parecer Ministerial, motivos pelos quais a conheço e passo a apreciar seu mérito.

109. Em suma, as irregularidades verificadas referem-se à realização do Pregão Presencial n.º 109/2016, em desconformidade com as disposições do art. 7º, II, e parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações, c/c art. 8º, II, do Decreto Federal n.º 3.555/2000; e ao pagamento de despesas referentes à prestação de serviços médicos em valores superiores aos praticados no mercado e/ou superiores ao contratado com a OSCIP, denominada Instituto Tupã, contrariando o art. 37 da Constituição Federal e os arts. 5º, 6º e 10 da Lei n.º 8.429/1992; além de suposta sonegação de informações ao Controle Externo, no tocante à execução do Termo de Parceria.

110. Início a análise citando a disposição do art. 93 do Decreto Lei n.º 200/1967, que dispõe que: *"quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes."* (grifo nosso)

111. Partindo dessa premissa, avoco o princípio da legalidade, que é o primeiro elencado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, com a finalidade de reafirmar que todo aquele que esta dotado de um *múnus público*, está sujeito aos mandamentos e exigências do bem comum, pois toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito.

112. Entende Helly Lopes Meirelles que *"na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim"* (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, op. cit., p. 89.)



113. Neste raciocínio, passo a analisar as preliminares arguidas, e, após, o mérito quanto às irregularidades caracterizadas e atribuídas à responsabilidade dos agentes envolvidos.

2.2 Da preliminar de tempestividade e ilegitimidade passiva:

114. Ante a alegação de tempestividade da apresentação dos argumentos da defesa, manifesto-me no sentido de ratificar o cumprimento do prazo legal para contestar os apontamentos trazidos pela equipe instrutória.

115. No que concerne à arguição da ilegitimidade passiva do Sr. José Roberto Pereira Alves, restou comprovada o seu afastamento da função de Pregoeiro antes da realização do certame, por meio da Portaria n.º 499, de 26 de agosto de 2016. Assim, ficou esclarecido que a Prefeitura Municipal designou para exercer as funções de Pregoeiro o Sr. Luiz Carlos Correia, pela Portaria n.º 504, de 29 de agosto de 2016, destacando que foi ele o responsável pela condução da fase externa do certame em questão.

116. Por esse motivo, acolho a preliminar arguida pela defesa, e de acordo com a exegese consolidada por este Órgão julgador, o processo deve ser extinto de ofício com relação ao Sr. José Roberto Pereira Alves, uma vez que ausente a sua legitimidade passiva *ad causam*, preceituada pelo art. 267, inc. VI, do Código de Processo Civil.

117. Por consequência, as irregularidades equivocadamente a ele atribuídas, devem ser direcionadas ao Pregoeiro responsável pelo certame, Sr. Luiz Carlos Correia.

118. Analisadas as preliminares, passo à apreciação, individual, das questões de mérito.

2.3 Da análise do mérito:

vdas



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

Responsáveis: Edson Miguel Piovesan - Prefeito Municipal – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

1. JB 02. Despesa. Grave. 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 e arts. 5º, 6º e 10 da Lei nº 8.429/92) - Verificou-se que os serviços prestados pela OSCIP Tupã estão com valores superiores à proposta fornecida pela mesma no processo licitatório, ou seja, está ocorrendo superfaturamento dos serviços. **Conduta:** assinar o Termo de Parceria e ordenar o pagamento de serviços superfaturados.

Valor a ser restituído ao erário municipal: R\$ 2.722.041,24 (dois milhões, setecentos e vinte e dois mil, quarenta e um Reais e vinte e quatro centavos) - em se mantendo a irregularidade após a defesa apresentada pelo Prefeito, o valor deverá ser atualizado a partir dos pagamentos, cujas datas serão devidamente indicadas.

119. Recai sobre o ex-gestor a responsabilidade sobre suposto superfaturamento relacionado à execução e pagamento dos serviços prestados na vigência do Termo de Parceria celebrado entre a Prefeitura de Juara e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Tupã – OSCIP Tupã.

120. A equipe técnica alegou que os serviços contratados com o Instituto Tupã, OSCIP vencedora do processo licitatório, estavam com valores superiores à proposta fornecida pela própria OSCIP no processo licitatório. Em razão disso, concluiu pela ocorrência de superfaturamento dos serviços.

121. Compulsando os Autos verifiquei a ocorrência da seguinte situação:

Contratos e Aditivos – Termo de Parceria OSCIP Tupã						
Contrato	30/12/14	30/06/15	R\$ 3.812.911,08	20,00%	R\$ 762.582,22	R\$ 4.575.493,30
1º Aditivo	30/06/15	30/12/15	R\$ 3.812.911,08	20,00%	R\$ 762.582,22	R\$ 4.575.493,30
2º Aditivo	30/12/15	29/02/16	R\$ 1.270.970,36	12,00%	R\$ 152.516,44	R\$ 1.423.486,80
3º Aditivo	29/02/16	29/08/16	R\$ 3.812.911,08	10,00%	R\$ 381.291,11	R\$ 4.194.202,19
4º Aditivo	29/08/16	29/11/16	R\$ 1.906.455,54	0,00%	R\$ 0,00	R\$ 1.906.455,54

122. O Termo de Parceria foi firmado tendo como escopo garantir a prestação de serviços médicos. Para embasar a quantificação dos serviços a serem contratados, foi

vdas



apresentado um levantamento dos valores pagos pelo Município até 04/12/2014, tendo sido constatado que o valor executado foi de R\$ 5.399.235,00 (cinco milhões, trezentos e noventa e nove mil, duzentos e trinta e cinco Reais).

123. Após o devido processo licitatório, em 30/12/2014, o instrumento de parceria foi assinado com o Instituto Tupã, baseado no projeto vencedor, denominado Projeto Juara, com vigência de 6 (seis) meses, no valor de R\$ 3.812.911,08 (três milhões, oitocentos e doze mil, novecentos e onze Reais e oito centavos), acrescidos de 20% (vinte por cento), relativos à taxa de administração, equivalentes a R\$ 762.582,22 (setecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e oitenta e dois Reais e vinte e dois centavos).

124. Em 30/06/2015, o instrumento foi aditado pela primeira vez, pelo período de 6 (seis) meses, no valor total de R\$ 3.812.911,08 (três milhões, oitocentos e doze mil, novecentos e onze Reais e oito centavos).

125. O segundo aditivo foi assinado em 30/12/2015, com vigência até 29/02/2016, no valor proporcional de R\$ 1.270.970,36 (um milhão, oitocentos e doze mil, novecentos e onze Reais e oito centavos), tendo a taxa de administração sido reduzida para 12% (doze por cento).

126. Em 29/02/2016, foi celebrado o terceiro termo aditivo, com vigência até 29/08/2016, no valor de R\$ 3.812.911,08 (três milhões, oitocentos e doze mil, novecentos e onze Reais e oito centavos), reduzindo, mais uma vez, a taxa de administração, agora para 10% (dez por cento).

127. O quarto termo aditivo foi firmado em 29/08/2016, com vigência até 29/11/2016, no valor proporcional de R\$ 1.906.455,58 (um milhão, novecentos e seis mil, quatrocentos e cinquenta e cinco Reais e cinquenta e oito centavos), e suprimiu a taxa de administração.



128. No que concerne aos valores efetivamente executados, constatei que respeitaram o limite contratual previsto, contemplados pelos aditivos realizados ao longo dos exercícios de 2015 e 2016:

Valores Executados – Termo de Parceria OSCIP Tupã			
ano	saldo contratual	executado	saldo contratual
2014	R\$ 5.399.235,00	R\$ 5.399.235,00	R\$ 0,00
2015	R\$ 7.625.822,16	R\$ 5.646.449,96	R\$ 1.979.372,20
2016 (jan/set)	R\$ 5.719.366,62	R\$ 5.082.704,57	R\$ 636.662,05

129. Logo, não há que se falar em aumento da média mensal de gastos, pois os aditivos foram legalmente formalizados e obedeceram os prazos e valores contratuais proporcionais aos respectivos períodos de aditamento, tendo por base os valores inicialmente contratados, não subsistindo a tese de superfaturamento.

130. Também não se pode afirmar que houve superfaturamento tendo por base o fato das despesas do exercício de 2014 terem sido executadas em valor menor a dos anos de 2015 e 2016, uma vez que, naquele período, os serviços foram contratados diretamente com os profissionais, e as unidades de saúde não atendiam em todas as especialidades abrangidas pelo Termo de Parceria. Logo, os parâmetros são diversos e não aptos para a verificação pretendida.

131. O Termo de Parceria é uma das principais inovações apresentadas pela Lei do Terceiro Setor e traz um novo instrumento jurídico, destinado à realização de parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs. Constitui uma alternativa ao Convênio, dispondo de procedimentos mais adequados do ponto de vista técnico e mais desejáveis do ponto de vista social.

132. Pude verificar, ainda, que a Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Execução do Termo de Parceria enalteceu a qualidade dos serviços prestados pela OSCIP parceira, e que, apesar de questionar os valores contratados, o fez pelo papel fiscalizador de suas atribuições e não a título de contestação.



133. Cabe mencionar que, ao contrário do que apontou a equipe técnica, a Lei Municipal n.º 2.587/2016, no que tange à remuneração dos médicos, também não pode ser utilizada como parâmetro para a verificação de superfaturamento, pois o caso não trata de contratação temporária que obriga a utilização dos valores pagos à primeira referência da carreira como base de subsídio ao pagamento dos contratados.

134. No caso em tela, a prestação de serviços foi descentralizada para uma Organização Social, que tem custos de manutenção e cuja formatação dos contratos profissionais tem encargos particulares ao regime celetista. Ao examinar contratos por preço global, não é lícito pinçar um ou mais itens de custo isoladamente, tais como os salários pagos aos profissionais médicos, e qualificá-los como excessivos ou irregulares, determinando providências para ressarcimento, sob pena de alterar indevidamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Para concluir pela ocorrência de dano ao Erário, é essencial examinar o preço global do contrato em comparação com valores de mercado.

135. O Termo de Parceria foi precedido de um concurso de projetos, do qual sagrou-se vencedor o Instituto Tupã. Assim, para que se questione os valores praticados e se conclua por superfaturamento, seria preciso comprovar nos autos que o valor praticado no mercado para a execução do mesmo objeto e nos mesmos termos é inferior ao contratado pelo Município.

136. Uma vez que tenha obtido o menor preço oferecido na licitação e que este seja compatível com o mercado, a Administração não atende ao interesse público se expropria o contratado quanto às vantagens conseguidas como resultado de seu esforço e de seus méritos. Essa prática constitui desestímulo ao desenvolvimento da eficiência das empresas.

137. O Sistema Único de Saúde enfrenta diversos obstáculos para contratar médicos e outros profissionais de saúde. Além de muitos profissionais não desejarem se deslocar para localidades distantes das capitais, em razão da estrutura muitas vezes



precária e pela limitação dos salários ao teto da carreira dos servidores públicos municipais, que não é atrativo para profissionais de nível superior, principalmente aqueles de maior especialização.

138. Ademais, é sabido que muitos concursos públicos realizados terminam desertos e há uma alta rotatividade dos profissionais, que em pouco tempo já procuram outras oportunidades. Além do que, a Lei de Responsabilidade Fiscal também impõe limites para os gastos com pessoal, o que dificulta a ampliação dos quadros das Secretarias de Saúde em todo país.

139. Diante desse quadro, a contratação de Organizações Sociais é uma das alternativas adotadas pelos governantes para a contratação de profissionais da saúde. E, no caso em tela, não verifico a configuração da irregularidade apontada pela equipe técnica no que se refere à caracterização de superfaturamento em razão do pagamento de despesas referentes a bens e serviços em valores superiores aos praticados no mercado e/ou superiores ao contratado.

140. Por oportuno, cumpre salientar que, a cobrança de taxa de administração contraria as disposições do inciso I, art. 45, da Lei n.º 13.019/2014, que veda “a utilização de recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria”.

141. Chama atenção a previsão de taxa administrativa de 20% (vinte por cento) do valor total do projeto, sem qualquer detalhamento ou justificativa para sua fixação, em flagrante contrariedade à boa gestão dos recursos públicos e a jurisprudência dominante. Vejamos:

Recurso de Revista. Transferência Voluntária. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Termo de Parceria. Cobrança de taxas administrativas. Pertinência da despesa administrativa com o objeto específico do Termo de Convênio não configurada. Necessidade e economicidade não comprovadas. Irregularidade das Contas. O Tribunal, reiteradamente já se manifestou quanto à impossibilidade de cobrança de eventuais taxas de administração que não



evidenciem o efetivo custeio de despesas da entidade para execução do termo de parceria específico. (grifo nosso) Nesse sentido ver o Acórdão n° 2461/12 da Segunda Câmara: "No caso de uma parceria com OSCIP, a lei veda, expressamente, a percepção de lucro e, justamente, para que faça cumprir essa vedação, é exigido o detalhamento específico de todas as despesas que serão remuneradas, não se admitindo, em nenhuma hipótese, a concessão de benefício aos sócios, dirigentes ou pessoas físicas ou jurídicas ligadas, que não estejam claramente previstos e quantificados no termo de parceria, com essa destinação específica". Dessa forma, deve ficar assentado que é expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita, para efeito de previsão de despesas administrativas, devendo a fixação dessas se dar em valor nominal expresso. Uma vez que não foram apresentados documentos que efetivamente comprovem as despesas realizadas a título de "despesas com projeto" ou "taxas administrativas", deve permanecer a irregularidade das contas, nos termos propostos pela Unidade Técnica e corroborados pelo Ministério Público de Contas. (Processo TCE/PR n° 444957/16 - Acórdão n° 26/2017 - Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares)." (grifado)

142. Desta feita, cumpre determinar que na celebração de parcerias com Organizações Sociais o Município observe o regramento jurídico e não inclua previsão de pagamento de taxa de administração, devendo ficar assentado que é expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita, para efeito de previsão de despesas administrativas, devendo a fixação dessas se dar em valor nominal expresso.

Responsáveis: Queila Silva do Carmo – Secretária Municipal de Administração - a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

2. MB 01. Prestação de Contas. Grave. Sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas (art. 215 da Constituição Estadual; art. 36, § 1º, da Lei Complementar Estadual n° 269/2007; art. 284-A, VI, da Resolução Normativa TCE n° 14/2007) - Não foram fornecidas as prestações de contas de 2015 relativas ao Termo de Parceria firmado entre a prefeitura de Juara e a OSCIP Tupã, bem como não foram fornecidos os extratos da conta bancária utilizada pela OSCIP Tupã para movimentar os recursos financeiros, objeto do Termo de Parceria. **Conduta:** não fornecer documentos solicitados pela equipe de auditoria



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

Responsáveis: Queila Silva Carmo – Secretária de Administração – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

5. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente à licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT - Verificou-se uma quantidade exagerada de material licitado, o que contraria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. **Conduta - José Roberto Pereira Alves:** deixar de orientar os superiores que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal; **Queila Silva Carmo:** deixar de orientar os setores requisitantes que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal. Haja vista que todos os pedidos para serem licitados foram direcionados para a Secretária de Administração.

143. Foi atribuída à ex-Secretária de Administração do Município, Sra. Queila Silva Carmo, a responsabilidade por sonegar documentos e informações relativos à prestação de contas de 2015, decorrente da execução do Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura de Juara e o Instituto Tupã.

144. Apesar das justificativas apresentadas pela servidora, que alegou ter encaminhado a documentação solicitada pelo Tribunal de Contas à Controladoria Interna do Município e ter solicitado à OSCIP parceira os documentos correspondentes à movimentação bancária dos recursos relativos à parceria, a equipe técnica não acolheu os argumentos da defendente e opinou pela confirmação da irregularidade inicialmente apontada.

145. Constatei que alguns documentos realmente foram disponibilizados pela ex-Secretária à unidade instrutória; porém, foi reclamada a ausência de informações referentes a alguns meses de 2015 e de 2016, informações essas importantes para a auditoria realizada pelo Controle Externo.

146. No tocante aos extratos bancários da OSCIP parceira, solicitados pela equipe de auditoria à Prefeitura Municipal, muito embora tenham sido solicitados ao Instituto Tupã, não foram disponibilizados. Contudo, a defesa argumenta que informou o fato à unidade técnica, requerendo que fizessem a solicitação diretamente ao Instituto, o que foi negado, sob a justificativa de que *“é obrigação da OSCIP movimentar os*
vdas



recursos financeiros, objeto do Termo de Parceria, em conta bancária específica indicada pelo parceiro público”, nos termos da alínea “g”, I, da Cláusula Terceira do Termo de Parceria.

147. Prossigo trazendo à baila o conceito do verbo *sonegar*: “dizer que não tem (algo) que de fato tem”. Desta feita, dispõe o art. 153 da Resolução n.º 014/2007: “*nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado pelo jurisdicionado, sob qualquer pretexto, ao Tribunal de Contas ou às equipes de auditoria e inspeção*”, passível de aplicação de multa no valor equivalente a até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, como normatiza o art. 286 do mesmo instrumento legal.

148. Entendo que, para o caso em tela, a demonstração incompleta das prestações de contas prejudicou a auditoria realizada pela equipe deste Tribunal e de fato demonstrou alguma desorganização no controle e fiscalização do instrumento de parceria sob análise.

149. Tal fator dificulta a apreciação dos fatos pela unidade técnica, já que não se pode aferir com clareza, tampouco afirmar, que foram pagos, fielmente, apenas os serviços de fato prestados ao Município, pois as referidas prestações de contas, apesar de analisadas e aprovadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Execução do Termo de Parceria, não foram auditadas pelo Controle Externo na sua totalidade.

150. Sendo assim, atuando de forma pedagógica, com vistas a incentivar a organização das informações e a fiscalização eficiente dos instrumentos legais celebrados pela Prefeitura, concluo pela caracterização da irregularidade pontuada pela unidade de instrução - MB 01. Prestação de Contas. Grave; e pela aplicação de multa à responsável, nos termos do art. 3º, II, “a”, da Resolução n.º 17/2016 – TP.

151. No que concerne à análise das irregularidades atribuídas à ex-Secretária,

vdas



Sra. Queila Silva do Carmo, passo à apreciação da conduta caracterizada pela quantificação exagerada de material licitado no Pregão n.º 109/2016, cujo objeto foi a aquisição de serviços gráficos, contrariando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

152. Muito embora a defesa tenha alegado e comprovado, por meio de e-mail, que o Pregoeiro responsável pela licitação advertiu as Secretarias Municipais participantes de que a solicitação deveria considerar as necessidades para o período de 12 (doze) meses; e que a quantidade de materiais registradas na ata poderia não corresponder ao que seria efetivamente consumido, tendo destacado que só seria pago o que fosse utilizado e afastando qualquer prejuízo; algumas ponderações devem ser feitas a respeito da fase interna da licitação, processada internamente pela Administração Pública Municipal.

153. A licitação é uma série ordenada de atos. O processo licitatório é iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização da responsável superior, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso a ser utilizado para a despesa. Nesta fase, a Administração Pública manifesta sua necessidade e estabelece o preço de referência

154. Por isso, o objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade, com todas as características indispensáveis, inclusive o quantitativo necessário e o período respectivo.

155. O Tribunal de Contas da União edificou entre suas jurisprudências predominantes a Súmula n.º 177, com conteúdo específico à definição do objeto da licitação, assim redigida:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese

vdas



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

*particular da licitação para compra, **a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.** (BRASIL, 2011)". (grifado)*

156. No entanto, a responsabilidade sobre a fase interna não está restrita ao pregoeiro; ou no caso, à Secretaria de Administração, mas a todos os órgãos licitantes, inclusive os ligados organizacionalmente a outras Secretarias. Parte-se do pressuposto que todos têm responsabilidade pela quantificação da demanda licitada pela necessidade declarada.

157. Concorde que a Secretária responsável pelo certame não foi diligente ao deixar prevalecer a demanda apresentada pelos participantes sem questionar à razoabilidade quanto à quantificação dos itens.

158. E é certo que a superestimação da demanda pode reduzir o preço da disputa no pregão; tornando-o inexecutável, caso o consumo não corresponda a quantificação praticada, o que pode levar a desistência do fornecimento por parte de alguns fornecedores e, até mesmo motivar, pedidos de reajuste de valores.

159. Entendo também que restou caracterizada a irregularidade, bem como a responsabilidade da Sra. Queila Silva Carmo, ex-Secretária de Administração do Município; e decido pela aplicação de multa, nos termos do art. 3º, II, "a", da Resolução n.º 017/2016, por deixar de criticar a quantificação de materiais gráficos impressos apresentada para licitação pelos órgãos e setores participantes, colocando em risco a exequibilidade do Registro de Preços e comprometendo o fornecimento do produto.

Responsáveis: José Roberto Pereira Alves – Pregoeiro – a partir de 04/07/2016, conforme Portaria de nº 393/2016.

3. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente a Licitação não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT - Ausência de Termo de Referência para realização do Pregão Presencial de nº 109/2016, contrariando o art. 7º, II, da Lei das Licitações, c/c art. 8º, inciso II, do Decreto Federal nº 3.555/2000. **Conduta:** deixar de observar a exigência do Termo de Referência, como condição indispensável na contratação de serviços por parte da Administração Pública.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

Responsáveis: José Roberto Pereira Alves – Pregoeiro – a partir de 04/07/2016, conforme Portaria de nº 393/2016; Queila Silva Carmo – Secretária de Administração – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

5. GB 99. Licitação. Grave. Irregularidade referente à licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT - Verificou-se uma quantidade exagerada de material licitado, o que contraria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. **Conduta - José Roberto Pereira Alves:** deixar de orientar os superiores que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal; **Queila Silva Carmo:** deixar de orientar os setores requisitantes que a quantidade solicitada para ser licitada estavam acima da capacidade da Administração Municipal. Haja vista que todos os pedidos para serem licitados foram direcionados para a Secretária de Administração.

160. Trata-se do pregoeiro efetivamente responsável pelo Pregão n.º 109/2016, a quem, também, foi atribuída a responsabilidade pela aquisição de serviços gráficos em quantitativo superior ao razoável e desproporcional à capacidade da Administração Municipal - GB 99. Licitação. Grave.

161. Pontua-se que ao Pregoeiro incumbe a fase externa do procedimento licitatório. É ele quem faz o julgamento de aspectos técnicos, solicita ajuda profissional, quando necessário para fazer a análise, e, dentre as suas atribuições, está a de coordenar os trabalhos da equipe de apoio e conduzir o procedimento licitatório, o credenciamento dos interessados, o recebimento da declaração dos licitantes do pleno atendimento aos requisitos de habilitação, bem como o recebimento dos envelopes contendo as propostas e os documentos de habilitação, a abertura dos envelopes-proposta, a ordenação das propostas e a seleção dos licitantes que participarão da fase de lances.

162. Não é dele a obrigação de questionar a especificação do objeto ou a sua quantificação, que são critérios verificados na etapa interna do certame.



163. A propósito, em linha de concordância, estão as lições de Jair Eduardo Santana¹, que bem explica o papel do pregoeiro e suas responsabilidades:

“Ele [o pregoeiro] é responsável pelo cumprimento da legislação e das regras estabelecidas no edital na etapa externa, pela condução e pela boa orientação dos trabalhos da equipe de apoio”.

“Os papéis do pregoeiro e da autoridade superior estão bem delineados na Lei nº 10.520/02. Mencionada legislação define os papéis de um ou de outro ator, inexistindo dúvida, por exemplo, que as atribuições relativas à realização do certame, à necessidade do objeto e à própria homologação sejam da autoridade superior. Por outro lado é também inconteste que a condução da sessão de pregão, a decisão quanto à habilitação e o acolhimento de recursos, por exemplo, sejam atribuições do pregoeiro”. (grifado)

164. Com base no exposto, concluo pela caracterização da irregularidade GB 99. Licitação. Grave, porém pela exclusão da responsabilidade atribuída ao Sr. Luiz Carlos Correia.

165. No que concerne à irregularidade GB 99. Licitação. Grave, em razão da ausência de orçamentos para a formação de preço médio no Termo de Referência para a realização do Pregão Presencial nº 109/2016, contrariando o art. 7º, II, da Lei das Licitações, c/c art. 8º, inciso II, do Decreto Federal nº 3.555/2000, verifico que a pontuação da equipe técnica se deu em razão da ausência de orçamentos necessários à formação de preço médio no termo de referência.

166. De pronto, assinalo que as justificativas trazidas pela defesa não são hábeis a ponto de descaracterizar a irregularidade configurada, pois se limitaram a argumentar que no Município há apenas duas gráficas, e que somente uma delas possui documentos para habilitação em processo licitatório.

167. Coadunando com a equipe técnica, destaco que a apresentação de orçamento não precisa ser realizada por empresa apta a participar de processo

¹SANTANA, Jair Eduardo. Pregão Presencial e Eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle. 2. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 131 a 183.
vdas



licitatório, e que o valor de referência para a composição do preço médio pode ser obtido a partir de contratos anteriores do próprio órgão ou de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas, de empresas sediadas em outros municípios e qualquer outra fonte capaz de retratar o valor de mercado da contratação.

168. A estimativa de preços realizada pela Administração tem o condão de verificar quais parâmetros estão sendo cobrados pelo mercado no âmbito público e/ou privado, de forma a cumprir com as exigências do art. 15 da Lei n.º 8.666/1993.

169. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu, por meio do Acórdão n.º 2637/2015 – Plenário, do Ministro Bruno Dantas:

“As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.”

170. O Pregoeiro tem o dever de zelar pela fase externa da licitação. O recente Acórdão TCU n.º 2318/2017 – Plenário do Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, decidiu *“que é da competência do pregoeiro e da autoridade que homologa o certame verificar se houve pesquisa recente de preços junto ao mercado fornecedor do bem licitado e se essa pesquisa se orientou por critérios aceitáveis”*:

“REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULO. PREÇO ACIMA DO VALOR PRATICADO NO MERCADO. RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO E DA AUTORIDADE QUE HOMOLOGOU O CERTAME NA VERIFICAÇÃO DA ACEITABILIDADE DE PREÇOS. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME E DO CONTRATO DELE DECORRENTE. CIÊNCIA DAS IRREGULARIDADES À ENTIDADE. 1. É da competência do pregoeiro e da autoridade que homologa o certame verificar se houve pesquisa recente de



preços junto ao mercado fornecedor do bem licitado e se essa pesquisa orientou-se por critérios aceitáveis. 2. A autoridade que homologa o processo licitatório é solidariamente responsável pelos vícios identificados no procedimento, exceto se forem vícios ocultos, de difícil percepção. 3. O ato de homologação consiste na fiscalização e no controle praticado pela autoridade competente sobre o que foi realizado pelo pregoeiro, com objetivo de aprovar os procedimentos adotados.” (grifado)

171. Concluo, portanto, pela caracterização da irregularidade em questão, bem como pela responsabilização do Sr. Luiz Carlos Correia, pregoeiro do certame, com a devida aplicação de multa nos termos do art. 3º, II, “a”, da Resolução n.º 17/2016.

Responsáveis: Leonardo Fernandes Maciel Esteves – Assessor Jurídico – a partir de 01/01/2016 até o fechamento do Relatório de Defesa.

4. GB 13. Licitação. Grave. Ocorrências de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; e demais legislações vigentes) - A assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Juara não examinou o Edital de Licitação do Pregão Presencial de nº 109/2016, conforme determina art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993. **Conduta:** deixar de atentar para falhas existentes no Pregão Presencial de nº 109/2016.

172. A equipe técnica assinalou a configuração de irregularidade classificada como GB 13. Licitação. Grave, em razão da conduta praticada pela assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Juara, que não teria examinado o Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 109/2016, conforme determina o art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993.

173. Constatei que, de fato, sob a análise jurídica passaram despercebidos dois requisitos essenciais à garantia da legalidade da licitação: a superestimação do quantitativo licitado e a deficiência da estimativa de preços.

174. Adianto que mesmo que o parecer jurídico tenha caráter opinativo, o art. 38 da Lei nº 8.666/1993, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 8.883/1994, dispõe:



“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

***Parágrafo único.** As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.” (grifado)*

175. Vejamos que, mesmo tendo natureza opinativa, o parecer jurídico não pode deixar de observar que o edital é parte de um processo, sendo impossível analisá-lo isoladamente, eis que não produz efeitos por si só, e só existe dentro de um contexto processual. Portanto, se apresenta frágil a justificativa pautada no caráter opinativo de pareceres jurídicos nos processos licitatórios, tampouco a de que a análise se resume à apreciação do edital como peça isolada.

176. Destaco que é fundamental que a assessoria jurídica verifique, aponte e opine sobre o cumprimento dos critérios legais exigidos pela lei de licitações; e assinalo que, no caso em tela, o parecer careceu das recomendações pertinentes, motivo pelo qual concluo pela caracterização da irregularidade pontuada pela unidade de instrução, pela aplicação de multa, nos termos da legislação vigente; além de recomendação à gestão atual, para que aprimore a atuação da assessoria jurídica do Município com vistas a garantir a legalidade das suas contratações ou outros acordos congêneres.

III. CONCLUSÃO

177. Feitas todas essas considerações, conheço da presente Representação de Natureza Interna, acolho a preliminar arguida pela defesa e, de acordo com a exegese consolidada por este Tribunal, o processo deve ser extinto de ofício com relação ao Sr. José Roberto Pereira Alves, uma vez ausente a legitimidade passiva *ad causam*, preceituada pelo art. 267, inc. VI, do Código de Processo Civil.



178. No mérito, julgo-a parcialmente procedente e concluo pela descaracterização da irregularidade 1. JB 02. Despesa; e pela caracterização das irregularidades 2. MB 01. Prestação de Contas. Grave, 3. GB 99. Licitação. Grave, 4. GB 13. Licitação. Grave e 5. GB 99. Licitação. Grave, com multas, recomendações e determinações.

IV. DISPOSITIVO DO VOTO:

179. Ante o exposto, em consonância com o Parecer Ministerial nº 960/2017, da lavra do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, nos termos do artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007, **JULGO**, para:

I) **conhecer** da presente Representação de Natureza Externa, formulada pela equipe técnica, em desfavor da Prefeitura Municipal de Juara, em razão de possíveis irregularidades relacionadas ao Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura de Juara e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Tupã – OSCIP Tupã;

II) **declarar** extinta, de ofício, a presente Representação de Natureza Interna relativa ao Sr. José Roberto Pereira Alves, uma vez que ausente a legitimidade passiva *ad causam*, preceituada pelo art. 267, inc. VI, do Código de Processo Civil;

III) **no mérito, julgá-la parcialmente procedente**, e pela caracterização das irregularidades relativas à sonegação de documentos e informações ao Tribunal de Contas - **2 .MB 01. Prestação de Contas .Grave**; ausência de Termo de Referência para realização do Pregão Presencial nº 109/2016, contrariando o art. 7º, II, da Lei das Licitações, c/c art. 8º, inciso II, do Decreto Federal nº 3.555/2000 - **3. GB 99. Licitação. Grave**; ausência de exame do Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 109/2016, pela assessoria jurídica da Prefeitura Municipal de Juara, conforme determina art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/1993 - **4. GB 13. Licitação. Grave**; e quantidade exagerada de material licitado, no Pregão Presencial nº 109/2016, o que contraria os



princípios da razoabilidade e da proporcionalidade - **5. GB 99. Licitação. Grave;**

IV) **aplicar multa à Sra. Queila Silva do Carmo**, ex-Secretária Municipal de Administração, no valor equivalente a **6 (seis) UPFs/MT**, em razão da irregularidade **2. MB 01. Prestação de Contas. Grave**, por fornecer documentação incompleta relativa às prestações de contas, de 2015, do Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura de Juara e a OSCIP Tupã, bem como por não fornecer os extratos da conta bancária utilizada pela OSCIP Tupã para movimentar os recursos financeiros, objeto do Termo de Parceria, dificultando a análise do Controle Externo, nos termos do art. 3º, II, “a”, da Resolução 17/2016;

V) **aplicar multa com fundamento no art. 3º, II, “a”, da Resolução 17/2016:**

a) a **Sra. Queila Silva do Carmo**, ex-Secretária Municipal de Administração, no valor equivalente a **6 (seis) UPFs/MT**, em virtude da irregularidade **5. GB 99. Licitação. Grave**, por deixar de questionar a quantificação de materiais gráficos impressos apresentada para licitação pelos órgãos e setores participantes, colocando em risco a exequibilidade do Registro de Preços e comprometendo o fornecimento do produto; e afastar a responsabilidade atribuída ao Sr. Luiz Carlos Correia, Pregoeiro à época do certame, por não ser dele a obrigação de questionar a especificação do objeto ou a sua quantificação, pois são critérios verificados na etapa interna da licitação.

b) ao **Sr. Luiz Carlos Correia**, então Pregoeiro, no valor equivalente a **6 (seis) UPFs/MT**, pela irregularidade **3. GB 99. Licitação. Grave** caracterizada pela ausência de cotações de preços para parametrizar o preço médio de mercado;

c) **Sr. Leonardo Fernandes Maciel Esteves**, Assessor Jurídico à época, no valor equivalente a **6 (seis) UPFs/MT**, pela irregularidade **4. GB 13. Licitação. Grave**, em razão de não se atentar às falhas existentes no Pregão Presencial n.º 109/2016 e deixar de apontá-las no parecer jurídico;



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

VI) Determinar à atual gestão, com fundamento no inciso I, do art. 45, da Lei n.º 13.019/2014 e art. 38, parágrafo único da Lei n.º 8.666/1993, respectivamente, que:

a) na celebração de parcerias com Organizações Sociais o Município não inclua previsão de pagamento de taxa de administração, devendo ficar assentado que é expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita, para efeito de previsão de despesas administrativas, devendo a fixação dessas se dar em valor nominal expresso.

b) aprimore a atuação da assessoria jurídica do Município com vistas à garantia da legalidade das suas contratações ou outros acordos congêneres.

180. As multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, ao FUNDECONTAS (www.tce.mt.gov.br/fundecontas), no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de publicação do Acórdão, consoante o disposto no artigo 78 da Lei Complementar n.º 269/2007 e artigo 286, §1º, da Resolução Normativa n.º 14/2007.

181. É o voto.

Cuiabá, 13 de novembro de 2018.

(assinado digitalmente)
LUIZ HENRIQUE LIMA
Conselheiro Interino conforme Portaria n.º 122/2017