



PROCESSO Nº	220-8/2020
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA REFERENTE AO PREGÃO PRESENCIAL Nº 69/2019
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP-MT
REPRESENTANTE	ELETRO MENDONÇA COMÉRCIO DE MATERIAIS ELÉTRICOS LTDA ME
REPRESENTADAS	ROSANA TEREZA MARTINELLI – ex-Prefeita EDNA MACIEL ESCOBAR – Pregoeira MARILENE FELICITÁ SAVI – Secretária Municipal de Administração
ADVOGADOS	MARCELO DE SIQUEIRA LUZ – OAB/MT 18898/O RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT 11972/O
RELATOR	CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

JULGAMENTO SINGULAR

1. Trata-se de Representação de Natureza Externa, com pedido de medida cautelar *inaudita altera pars*, proposta pela empresa **ELETRO MENDONÇA COMÉRCIO DE MATERIAIS ELÉTRICOS LTDA ME**, em face da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP – MT** (Doc. Digital n.º 358/2020), sob a responsabilidade da ex-Prefeita, Sra. Rosana Tereza Martinelli, em decorrência de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Presencial nº 69/2019, realizado sob o Sistema de Registro de Preços (SRP) nº 132/2019.

2. O objeto da referida licitação se tratava de “**contratação de empresa operadora de cartões, para prestação de serviços na aquisição de materiais de construção por meio de sistema via WEB, próprio da contratada, compreendendo orçamentos através de rede de materiais de construção credenciada pela contratada, destinadas a atender as necessidades das Secretarias Municipais de Sinop-MT**”, com valor total estimado em **R\$ 3.831.331,75** (três milhões, oitocentos e trinta e um mil, trezentos e trinta e um reais e setenta e cinco centavos).





3. Em síntese, a Representante argumentou que a contratação de empresa operadora de cartões acarretará prejuízos financeiros para o erário municipal, bem como viola o princípio da economicidade, uma vez que aumentará os custos do município. Isso porque a municipalidade realizará o pagamento de taxas para a operadora e isso impedirá que a Administração Pública negocie diretamente com o fornecedor de materiais de construção, a fim de obter melhores propostas e com menores valores.
4. Afirmou também que o objeto da contratação pretendida pela Prefeitura restringe o caráter competitivo do certame, pois apenas as empresas que estejam cadastradas na operadora do Sistema de cartões poderão fornecer materiais de construção para a prefeitura.
5. Aduziu que o edital restringe a licitação a um único grupo de fornecedores, o que se apresenta como um direcionamento do certame e ausência de isonomia entre os interessados.
6. Argumentou ainda que a Prefeitura de Sinop-MT não apresentou fundamentação técnica suficiente para justificar a contratação como descrita no objeto, nem que esse tipo de objeto trará economicidade e eficiência nos serviços prestados.
7. Dessa forma, colacionou o Acórdão nº 112/2017 – TP expedido por este Tribunal no julgamento do Processo nº 17.945-0/2016, de relatoria do Conselheiro José Carlos Novelli, para corroborar suas afirmações.
8. Naqueles autos, o Tribunal Pleno desta Corte decidiu por determinar a anulação do Pregão Presencial nº 011/2016, realizado pela Prefeitura de Barão de Melgaço-MT, que tinha como objeto a *“contratação de empresa operadora de sistemas de cartões, para aquisição de diversos materiais de construção em geral de primeira linha, operado por meio de sistema web próprio da contratada, compreendendo*





orçamento dos materiais através das redes de lojas do ramo de construção credenciados.”

9. Arguiu ainda que o item 2.6 do Termo de Referência, anexo ao edital, prevê que o credenciamento das empresas para fornecimento dos materiais de construção se restringe apenas às interessadas instaladas no Município de Sinop-MT, o que impede irregularmente a contratação de diversas outras empresas que são aptas a realizar o fornecimento dos produtos sediadas em outras localidades.

10. Desse modo, para confirmar sua tese sobre a restrição ao caráter competitivo do certame, a Representante juntou a Ata da Sessão do Pregão Presencial nº 69/2019, que ocorreu em 15/01/2020, na qual consta que **apenas a empresa Volus Tecnologia e Gestão de Benefícios LTDA. participou do certame, a qual foi declarada vencedora.**

11. Além disso, a Representante destacou que a ausência da competição do certame em decorrência da participação de apenas uma licitante prejudicou a busca pela economicidade, pois, a empresa vencedora (única participante) ofereceu proposta com a taxa de administração de 1,60%, ou seja, menos de 12% de desconto em relação ao valor de referência, que era de 1,80%.

12. Dessa maneira, argumentou que a inclusão da taxa de administração a ser paga para a operadora de cartão **acresceu ao montante inicialmente** previsto para contratação, o valor de **R\$ 60.217,39 (sessenta mil, duzentos e dezessete reais e trinta e nove centavos).**

13. Por essas razões, requereu preliminarmente a concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, a fim de que fosse determinada a suspensão do Pregão Presencial nº 69/2019, e no mérito, a anulação do certame.





14. O Relator à época, conheceu da presente Representação, **concedendo a liminar requerida pela Representante**, determinando a suspensão dos atos decorrentes do Pregão Presencial nº 69/2019. Transcrevo parte da **Decisão n.º 004/JBC/2020¹** (Doc. Digital n.º 402/2020):

“Posto isso, com base nos artigos 82 e 83, inciso III, da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007 (Lei Orgânica TCE/MT) e no artigo 297, e seguintes, da Resolução Normativa n.º 14/2007 (Regimento Interno TCE/MT), DECIDO no sentido de:

a) determinar, cautelarmente, na condição de Relator Plantonista, nos termos da Portaria nº 217/2019, deste Tribunal, publicada no Diário Oficial Eletrônico de Contas (DOC) nº 1800, de 17/12/2019, bem como do art. 2º, inciso II, da Resolução Normativa TCE/MT nº 12/2018, a suspensão dos atos decorrentes do Pregão Presencial nº 69/2019, da Prefeitura de Sinop, inclusive qualquer espécie de aquisição oriunda do Pregão em referência, bem como a adesão à Ata de Registro de Preços derivada do certame, até o julgamento do mérito deste processo, fixando multa diária de 50 (cinquenta) UPF/MT em caso de descumprimento dessa determinação, nos termos do § 1º do artigo 297 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução Normativa nº 14/2007);

b) determinar a notificação da Sra. Rosana Martinelli (Prefeita Municipal) e da Sra. Edna Maciel Escobar (Pregoeira) para ciência e cumprimento imediato desta decisão, nos termos do art. 303 do Regimento Interno deste Tribunal e do art. 83, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT).”

15. Após serem notificadas da decisão, por meio dos Ofícios n.ºs 01/2020 e 02/2020/GCS/LCP², as responsáveis, Sra. Rosana Tereza Martinelli, ex-Prefeita, e Sra. Edna Maciel Escobar, Pregoeira, interpuseram **Recurso de Agravo** (Doc. Digital n.º 10545/2020) em face do Julgamento Singular n.º 004/JBC/2020, no qual sustentaram

¹ Certidão – publicada no Diário Oficial de Contas – DOC, do dia 20/01/2020 (Doc. Digital n.º 403/2020)

² Docs. Digitais n.º 545/2020 e 547/2020





a regularidade do certame, esclarecendo que a contratação de empresa operadora de cartões, para prestação de serviços na aquisição de materiais se trata do instituto da “quarteirização” e que tal instituto é amplamente consagrado pela doutrina, aceito pelo Tribunal de Contas da União e até utilizado por este Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

16. Alegaram que não houve restrição à competitividade, uma vez que os estabelecimentos que atuam no comércio de materiais de construção podem fazer parte do rol de fornecedores com a efetivação da contratação, assim como foram respeitados os prazos e meios de publicidade do certame.

17. Por fim, requereram o recebimento do presente recurso com efeito suspensivo, a fim de retomarem o processo de aquisição de bens primordiais à manutenção de seus prédios e edificações.

18. Em seguida, o então Relator, Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, mediante o **Julgamento Singular nº 054/LCP/2020³** (Doc. Digital nº 11975/2020), recebeu o Recurso de Agravo apenas em seu efeito devolutivo e manteve a decisão agravada.

19. O *Parquet* de Contas, emitiu o Parecer n.º 619/2020 (Doc. Digital nº 18382/2020), opinando pelo conhecimento e não provimento do referido Recurso, mantendo-se inalterados os termos da decisão agravada.

20. A medida cautelar foi homologada pelo Tribunal Pleno, conforme Acórdão n.º 30/2020-TP.

ACÓRDÃO Nº 30/2020 – TP

Resumo: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA ACERCA DE IRREGULARIDADES NO PREGÃO

³ Certidão – publicada no Diário Oficial de Contas – DOC, do dia 07/02/2020 (Doc. Digital nº 14175/2020)





PRESENCIAL Nº 69/2019. RECURSO DE AGRAVO. NÃO PROVIMENTO. HOMOLOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR ADOTADA SINGULARMENTE.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **220-8/2020**.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, XVI, 82, parágrafo único, e 83, III, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 79, IV, e 302 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, de acordo com o Parecer nº 619/2020 do Ministério Público de Contas e acompanhando o voto do Relator, nos autos da presente Representação de Natureza Externa acerca de irregularidades no Pregão Presencial nº 069/2019, formulada pela empresa Eletro Mendonça Com. de Materiais Eletricos Ltda., por intermédio dos seus sócios Srs. Carlos Alberto Mendonça e Ana Carolina Brito Mendonça, neste ato representada pelo procurador Marcelo de Siqueira Luz – OAB/MT nº 18.898/O, em desfavor da Prefeitura Municipal de Sinop, gestão da Sra. Rosana Tereza Martinelli, neste ato representada pelos procuradores Rony de Abreu Munhoz – OAB/MT nº 11.972, Seonir Antônio Jorge – OAB/MT nº 23.002/B, Andressa Santana da Silva Munhoz – OAB/MT nº 21.788 E Michael Cesar Barbosa Costa – OAB/MT nº 19.131/E; sendo a Sra. Edna Maciel Escobar – pregoeira, neste ato representada pelo procurador Rony de Abreu Munhoz – OAB/MT nº 11.972, em: **a) HOMOLOGAR** a Medida Cautelar adotada por meio da Decisão Singular nº 004/JBC/2020, divulgada no DOC do dia 17-1-2020, sendo considerada como data da publicação o dia 20-1-2020, edição nº 1823, cuja decisão **DETERMINOU “a suspensão dos atos decorrentes do Pregão Presencial nº 69/2019, da Prefeitura de Sinop**, inclusive qualquer espécie de aquisição oriunda do Pregão em referência, bem como a adesão à Ata de Registro de Preços derivada do certame, até o julgamento do mérito deste processo, fixando multa diária de 50 (cinquenta) UPF/MT em caso de descumprimento dessa determinação, nos termos do § 1º do artigo 297 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução Normativa nº 14/2007)”; e, **b)** conhecer e **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso de Agravo constante do documento nº 1.688-8/2020, interposto pelas Sras. Rosana Tereza Martinelli e Edna Maciel Escobar em face da decisão proferida por meio da Decisão Singular nº 004/JBC/2020, **mantendo-se** incólumes os termos da decisão recorrida, conforme fundamentos constantes no voto do Relator.





Relatou a presente decisão o Conselheiro Substituto LUIZ CARLOS PEREIRA (Portaria nº 015/2020).

Participaram do julgamento os Conselheiros GUILHERME ANTONIO MALUF – Presidente, e DOMINGOS NETO e os Conselheiros Interinos ISAIAS LOPES DA CUNHA (Portaria nº 124/2017), JOÃO BATISTA CAMARGO (Portaria nº 127/2017), MOISES MACIEL (Portaria nº 126/2017) e RONALDO RIBEIRO (Portaria nº 014/2020).

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-geral ALISSON CARVALHO DE ALENCAR.

21. Ato contínuo, a Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, emitiu Relatório Técnico Preliminar acerca do mérito da RNE (Doc. Digital nº 276509/2020), concluindo pela ocorrência da seguinte irregularidade sob a responsabilidade da Sra. Rosana Martinelli, ex-Prefeita, e da Secretária Municipal de Administração de Sinop-MT, Sra. Marilene Felicitá Savi:

GB 13. LICITAÇÃO GRAVE

GB_13. Licitação_Grave_13. Licitação_Grave_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente). Resumo do Achado: O edital do Pregão Presencial nº 069/2019, publicado em 18.12.2019 e com sessão pública ocorrida em 15.01.2020, previu uma forma de contratação antieconômica, e que restringiu a competitividade.

22. A Secex também sugeriu que fosse notificada a Empresa Volus Tecnologia e Gestão de Benefícios Ltda., para manifestação na qualidade de terceiro interessado.

23. Diante da irregularidade evidenciada, a Sra. Rosana Tereza Martinelli, ex-Prefeita, foi citada por meio do Ofício nº 487/2020/GCS/LCP (Doc. Digital nº 282788/2020), e se manifestou nos autos (Doc. Digital nº 1512/2021).





24. A Sra. Marilene Felicitá Savi, mesmo após ter sido citada pelo Ofício n° 488 /2020/GCS/LCP (Doc. Digital n° 282786/2020), encaminhado via meio eletrônico à Prefeitura do município, não se manifestou nos autos e foi declarada **revel**, por meio do **Julgamento Singular n° 115/LCP/2021⁴** (Doc. Digital n° 36980/2021).

25. Na sequência, os autos foram encaminhados à Equipe Técnica que elaborou Relatório Técnico de Defesa (Doc. Digital n° 65252/2021), no qual refutou os argumentos defensivos e pugnou pela manutenção da irregularidade, com aplicação de multa e pela anulação da licitação.

26. Além disso, opinou pela reiteração da notificação da Empresa Volus Tecnologia e Gestão de Benefícios Ltda., para manifestação, na qualidade de terceiro interessado.

27. O então Relator à época, proferiu Decisão (Doc. Digital n° 66764/2021), acolhendo a sugestão da Equipe Técnica, determinando a notificação, com envio de cópia dos Relatórios Técnicos, à empresa Volus Tecnologia e Gestão de Benefícios Ltda., para, querendo, se manifestar acerca do teor da irregularidade apontada, no prazo de 15 (quinze) dias.

28. A Empresa foi notificada por meio do Ofício n° 85/2021/GASC/LCP (Doc. Digital n° 67258/2021), oportunidade em que juntou manifestação aos autos (Doc. Digital n° 97049/2021).

29. Em razão da manifestação da empresa, a Secex emitiu informação técnica (Doc. Digital n° 106369/2021) reiterando a necessidade de condenação das responsáveis.

⁴ Certidão – publicada no Diário Oficial de Contas – DOC, do dia 17/02/2021 (Doc. Digital n° 40674/2021)





30. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que converteu o Pedido de Parecer em Diligência n° 122/2021 (Doc. Digital n° 119447/2021), para que fosse realizada citação válida da Sra. Marilene Felicitá Savi, tendo em vista que desde julho de 2020 ela não ocupava o cargo de Secretária Municipal de Administração.

31. Assim, o então Relator deferiu o pedido ministerial (Doc. Digital n° 122772/2021) determinando a regular citação da Sra. Marilene Felicitá Savi, por meio do Ofício n° 305/2021/GCI/LCP (Doc. Digital n° 126421/2021), que apresentou defesa mediante o protocolo n° 54.918-5/2021 (Doc. Digital n° 141778/2021).

32. A SECEX, em seu Relatório Técnico Complementar (Doc. Digital n.º 152964/2021), resumidamente, ratificou seu posicionamento proferido no relatório de defesa (Doc. Digital n.º 65252/2021), no sentido de manter a irregularidade GB13, por não ter havido qualquer manifestação de defesa capaz de desconstituir o que fora apresentado no relatório preliminar (Doc. Digital n.º 276509/2020).

33. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 3.416/2021 (Doc. Digital n.º 65252/2021), de autoria do Procurador de Contas, Dr. William de Almeida Brito Júnior, manifestou-se pelo conhecimento e procedência desta Representação de Natureza Externa; pela manutenção da irregularidade GB13, com aplicação de multas; pela expedição de determinação legal e pela instauração de processo de levantamento.

34. Em tempo, oportuno ressaltar que, no dia **25 de outubro de 2021**, os processos sob a Relatoria do Excelentíssimo Auditor Substituto de Conselheiro, em substituição, Luiz Carlos Pereira, foram imediatamente redistribuídos e encaminhados ao meu Gabinete, conforme Certidão nos autos (Doc. Digital n° 241365/2021). Em especial, esta Representação de Natureza Externa.

35. **É o Relatório necessário.**





36. **Decido.**

37. Inicialmente, ratifico o juízo de admissibilidade realizado anteriormente, com fundamento no artigo 89, IV⁵ da Resolução n.º 14/2007 (RITCE/MT), **CONHEÇO** da presente Representação de Natureza Externa, tendo em vista o cumprimento dos requisitos previstos nos artigos 219⁶ e 224⁷, inciso I, alínea “c”, do RITCE/MT.

38. Preliminarmente, necessário se faz a revogação da revelia da ex-Secretária Marilene Felicitá Savi, vez que, após ter sido devidamente citada, por meio do Ofício 305/2021/GCI/LCP, ela se manifestou nos autos. Assim, **REVOGO o** Julgamento Singular n.º 115/LCP/2021, que declarou a revelia da Sra. Marilene Felicitá Savi.

39. Adentrando no mérito desta RNE, cuja finalidade é a apuração de irregularidades no Pregão Presencial n.º 69/2019, a Secex, em sua manifestação preliminar (Doc. Digital n.º 276509/2020), apontou a existência do seguinte achado:

GB_13. Licitação_Grave_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei n.º 8.666/1993; Lei n.º 10.520/2002; legislação específica do ente).

Resumo do Achado: O edital do Pregão Presencial n.º 069/2019, publicado em 18.12.2019 e com sessão pública ocorrida em 15.01.2020, previu uma forma de contratação antieconômica, e que restringiu a competitividade.

⁵ Art. 89. O relator será juiz do feito que lhe for distribuído, competindo-lhe: IV. Decidir sobre a admissibilidade de representação, externa ou interna. (Nova redação do inciso IV do artigo 89 dada pela Resolução Normativa n.º 11/2017).

⁶ Art. 219. As denúncias e representações deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos:

I. redação em linguagem clara e compreensível;
II. matéria de competência do Tribunal; 136
III. identificação do objeto denunciado ou representado;
IV. descrição dos fatos irregulares;
V. indicação, quando possível, dos nomes dos prováveis responsáveis;
VI. indicação, quando possível, do ano ou data em que os fatos ocorreram;
VII. indícios de que os fatos denunciados ou representados constituam irregularidade.

⁷ Art. 224. As representações podem ser:

I. De natureza externa, quando propostas ao Relator;
c) Por qualquer licitante, contratado ou pessoa jurídica, contra irregularidades na aplicação da Lei 8.666/1993, ou qualquer pessoa legitimada por lei.





40. Diante desta tipificação, entenderam ser prudente a realização de requerimentos quanto à necessidade de esclarecimentos por parte dos Responsáveis para fins de melhor análise.

41. Conforme o relatório técnico, não ficou comprovada a efetiva necessidade e economicidade da inclusão de empresa intermediadora para o fim de se adquirir materiais de construção para a municipalidade.

42. Nesta seara, de fato, entendo que não restou evidenciado em qualquer comprovação das motivações técnicas para a abertura da licitação em formato de contratação “quarteirizada” que já houvesse sido objeto de estudo e tivesse alcançado o sucesso pretendido.

43. Em apertada síntese, a Representante comprovou a sua alegação quanto a falta de competitividade, tendo em vista que conforme se extrai dos autos, especificadamente da ata da sessão pública, **compareceu na referida licitação apenas 01 (uma) empresa participante, e que esta, além de não conceder qualquer desconto nos produtos objetivados de compra, ainda cobrará taxa administrativa para a realização da intermediação**, deixando evidenciado a grande possibilidade de danos ao erário na futura execução dos serviços.

44. Este Tribunal já possui entendimento pacificado quanto a não possibilidade de contratação de intermediadora em casos que essa contratação onere os cofres públicos em maior escala quanto seria a contratação direta com os fornecedores.

45. Verifico que a contratação aqui disposta é muito rara, e diminuiu os licitantes interessados em grande escala, ora que, quando a licitação era realizada diretamente com as empresas de material de construção, havia um número maior de participantes.





46. De fato, em diversas ocasiões, tanto este Tribunal de Contas quanto o Tribunal de Contas da União reconheceram a possibilidade de contratação de empresa para gerenciamento e controle da manutenção de frota, desde o controle das manutenções, abastecimentos, pneus e estoques de peças de reposição. A aquisição de combustíveis desta é, aliás, tema da Resolução de Consulta nº 16/2012, *in verbis*:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 16/2012-TP

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 25/2009. LICITAÇÃO. CONTRATO DE GERENCIAMENTO E CONTROLE DO FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS. NATUREZA JURÍDICA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CREDENCIAMENTO DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS PELA EMPRESA CONTRATADA. POSSIBILIDADE. ATO VINCULADO.

MOTIVAÇÃO:

1) Não fere o princípio da legalidade, a contratação de empresa que ofereça o serviço de gerenciamento do abastecimento de combustível, por meio da qual a administração passa a adquirir o produto em uma rede de postos] credenciados pela contratada, desde que observados os preceitos de direito público, as normas da Lei 8.666/93, e os princípios da teoria geral dos contratos.

2) Devem ser especificados no termo de referência da contratação, as razões e a necessidade da escolha do sistema de gerenciamento. (grifo nosso)

47. A quarteirização, conforme frisado no item 2 da Resolução de Consulta acima, refere-se à observância de uma ampla motivação acerca de sua vantajosidade, uma vez que, em tese, envolve um custo de intermediação que não haveria se a contratação dos terceiros se desse pela própria Administração.

48. Neste sentido, também é o Acórdão nº 120/2018 do Plenário do TCU:





A adoção do modelo de quarteirização do serviço de manutenção da frota, por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, **exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo devidamente registrado no documento de planejamento da contratação.** (Acórdão 120/2018 Plenário – Processo nº 013.775/2015-4. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 24/01/2018. (grifo nosso)

49. Ocorre que, no caso em tela, em momento algum a Prefeitura de Sinop-MT justificou como a contratação de empresa gerenciadora seria mais vantajosa à administração, em especial, em comparação à formação de Ata de registro de preços, mediante licitação diretamente com empresas fornecedoras de materiais de construção.

50. No contexto fático, verificou-se que, em que pese o objeto a ser adquirido (materiais de construção) fosse comum, com diversos fornecedores em potencial, esta forma de contratação restringiu a competitividade, pois apenas uma empresa compareceu à sessão pública realizada em 15/01/2020.

51. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 3º, § 1º, I, veda expressamente a inclusão no edital de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, ou de qualquer outra circunstância considerada impertinente ou irrelevante para a escorreita execução do objeto, nos seguintes termos:

Lei nº 8.666/1993

Art. 3º. (...) § 1º É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou





de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;” (grifou-se)

52. De acordo com Marçal Justen Filho⁸:

o ato convocatório da licitação deve estabelecer condições que assegurem a seleção da proposta mais vantajosa (...), com observância do princípio da isonomia. É essencial que a licitação seja um procedimento orientado por critérios objetivos, sendo ilícita a adoção de cláusulas ou quaisquer práticas que, de modo parcial ou total, restrinjam, afetem ou dificultem ilegalmente a competição.

53. Isso não significa que a Administração Pública não pode prever exigências necessárias para garantir a qualidade dos serviços que pretende contratar. O que não se admite é a fixação de cláusulas e condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação por estabelecerem circunstâncias impertinentes ou irrelevantes na especificação do objeto a ser contratado.

54. Portanto, toda e qualquer exigência fixada no instrumento convocatório deve guardar estrita pertinência com o objeto da contratação, cabendo sempre à Administração Pública, mediante justificativa técnica adequada, demonstrar a essencialidade de tais condições, sob pena de restringir indevidamente o caráter competitivo da licitação.

55. O objeto da referida licitação se tratava de **“contratação de empresa operadora de cartões, para prestação de serviços na aquisição de materiais de construção por meio de sistema via WEB, próprio da contratada, compreendendo orçamentos através de rede de materiais de construção credenciada pela**

⁸ FILHO, Marçal Justen. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 93.





contratada, destinadas a atender as necessidades das Secretarias Municipais de Sinop-MT, com valor total estimado em **R\$ 3.831.331,75 (três milhões, oitocentos e trinta e um mil, trezentos e trinta e um reais e setenta e cinco centavos)**.

56. Nesse quesito, saliento que à Administração Pública, após concluir pela vantagem de licitar a contratação de empresa especializada no gerenciamento de aquisição de materiais de construção, através de rede credenciada, cumpre buscar alternativas que compatibilizem a escolha com o princípio constitucional da ampla competitividade entre os interessados.

57. Para isso é necessário que avalie a conveniência de exigir-se, no instrumento convocatório, que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de fornecedores de materiais, cuja largueza definirá, em todo o território nacional, determinada região ou determinados estados.

58. Diante das considerações, tem-se que a Prefeitura de Sinop-MT adotou a quarteirização para a aquisição de materiais de construção, o que, *a priori*, não guarda a mesma característica de imprevisibilidade da demanda que justifica, por exemplo, a aquisição de combustíveis, seja da quantidade, seja da ocasião em que será necessário o produto.

59. No caso de materiais de construção, pelo contrário, deve existir alguma previsibilidade, face a necessidade de prévio planejamento, com a elaboração de projetos, da execução de obras, reformas ou reparos de forma direta pela Administração.

60. Além disso, como ressaltou a equipe técnica, o controle de preços dos combustíveis é muito mais apurado do que o de materiais de construção, haja vista os combustíveis são regulados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, que disponibiliza ao público, por meio de seu Portal na internet,





informações contendo preços mínimos, máximos e médios, de forma periódica e regionalizada, possibilitando um controle mais eficiente dos preços praticados pelas contratadas.

61. Ademais, a Prefeitura também não demonstrou que a forma de licitação pudesse ensejar alguma espécie de economia ao erário municipal, capaz de compensar o custo extra, referente à taxa de administração, pela qual o serviço da empresa operadora do sistema seria remunerada, que consiste em uma porcentagem sobre os valores das aquisições realizadas.

62. Subentende-se, portanto, que o pagamento de uma taxa de administração neste caso é uma despesa antieconômica, posto que desnecessária, ante a possibilidade elaboração de ata de registro de preços diretamente com os fornecedores de materiais de construção.

63. Quanto à responsabilização nos processos dos tribunais de contas, verifica-se que está se origina de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado ou, ainda, aos que, causarem prejuízos aos cofres públicos.

64. Nesse sentido, é importante ressaltar que, para aplicação de multa, há de se analisar de forma mais aprofundada a culpabilidade administrativa.

65. Isso porque, nos moldes dos artigos 22 e 28 da Lei 13.655/18, é exigida a presença de conduta comissiva/omissiva dolosa ou a caracterização do erro grosseiro para ensejar penalidade aos agentes públicos. Nesse aspecto, a LINDB estipulou à Administração Pública a imposição de uma proporcionalidade no poder sancionador conjuntamente com o exame das circunstâncias do fato:





Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato

[...]

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro

66. O conceito de dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal. Para Fábio Medina Osório:

O dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica. Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.

67. Quanto ao erro grosseiro, este carece de parâmetros positivos ou negativos para sua delimitação. Contudo, o Tribunal de Contas da União, por meio de sua jurisprudência, tem oferecido os parâmetros necessários para delimitação do conceito criado pelo legislador.





68. Conforme o Acórdão 2860/2018-Plenário, o Ministro Augusto Sherman enfatiza: “resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”.

69. No acórdão supra, o Ministro Bruno Dantas, ao declarar seu voto, apresentou a sua definição sobre a discussão:

[...] Ao refletir sobre esse tema, tenho entendido que o “erro grosseiro” previsto no art. 28 da Lei 13.655/2018 se equivale à “culpa grave”, ou seja, à negligência extrema, imperícia ou imprudência extraordinárias, que só uma pessoa bastante descuidada ou imperita comete. É o erro que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário.

70. Por fim, o Ministro Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União, também se manifesta no mesmo julgado, apresentando o seu conceito de erro grosseiro:

[...] O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

71. Logo, após as brilhantes elucidações, concluo que o erro grosseiro ocorre quando a conduta do administrador, sem justificativa plausível e de forma extraordinária, distancia-se dos padrões legais e éticos.

72. Isso posto, é fácil perceber nos autos que a Sra. Rosana Martinelli, ao **homologar** o Pregão Presencial nº 069/2019, o qual contém cláusulas antieconômicas





e que restringem a competição, poderia ter causado prejuízo ao erário se a contratação não fosse paralisada por meio de decisão cautelar do TCE-MT (Decisão nº 004/JBC/2020, de 17.01.2020), visto que o teor do edital previu, desnecessariamente, empresa de *software* para intermediar aquisição de materiais de construção.

73. No tocante à conduta da Secretária Municipal de Administração de Sinop-MT, Sra. Marilene Felicitá Savi, considero que ao **encaminhar para processamento** os autos administrativos que deram suporte ao pregão presencial nº 069/2019, também colaborou para um eventual prejuízo ao erário se a contratação não fosse suspensa cautelarmente.

74. Reitero que não ficou comprovada a efetiva necessidade e economicidade da inclusão de empresa intermediadora para o fim de se adquirir materiais de construção para a municipalidade.

75. Desse modo, entendo que a ex-Prefeita, Sra. Rosana Martinelli, e a ex-Secretária Municipal de Administração de Sinop-MT, Sra. Marilene Felicitá Savi, agiram contrariamente aos imperativos constitucionais e legais, conseqüentemente, devem ser responsabilizadas pelas irregularidades descritas no Relatório Técnico Preliminar, uma vez que agiram com culpa grave e com nível de atenção aquém do ordinário.

76. Todavia, é forçoso reconhecer, ante o princípio da razoabilidade, que a apenação das Responsáveis com uma multa elevada seria medida de extremo rigor, pois em que pese elas terem agido com culpa grave ao descumprir uma determinação legal, a irregularidade cometida não chegou a produzir repercussões relevantes, no sentido de trazer prejuízos consideráveis à Administração Pública.

77. Feitas essas ponderações, em relação à dosimetria da sanção, entendo por aplicar as **multas no mínimo legal**, com fundamento no princípio da





proporcionalidade, considerando a relevância da falta, a gravidade da conduta, o resultado e a culpabilidade das Responsáveis.

78. Assim sendo, **mantenho** a irregularidade GB13, com **aplicação de multa** à Sra. Rosana Martinelli, ex-Prefeita Municipal e à Sra. Marilene Felicitá Savi, ex-Secretária Municipal de Administração, no valor de **6 UPF's/MT** a cada uma das responsáveis, nos termos do artigo 286, II, do Regimento Interno do TCE/MT.

79. **Determino** ainda à atual gestão da Prefeitura Municipal de Sinop-MT, para que anule, no prazo de 30 dias, a contar a contar da publicação desta decisão, o Pregão Presencial nº 069/2019 e todos os atos dele decorrentes, em razão das irregularidades constatadas nesta Representação, alertando-a que o ato de anulação gera a necessidade de atualizar a informação do certame junto à prestação de contas eletrônica (Aplic) deste Tribunal de Contas.

80. Por fim, **não concordo** com a sugestão do MPC para que seja aplicada multa às responsáveis, em face de suposta sonegação de informações a este Tribunal, pois entendo descabível e desproporcional, uma vez que não fora oportunizado o contraditório e ampla defesa sobre este fato.

81. Inobstante, saliento que a ex-Gestora encaminhou Ofício nº 03/DC/2021, no qual respondeu, mesmo que de forma parcial, as solicitações encaminhadas pela equipe técnica, durante a análise preliminar desta RNE.

DISPOSITIVO

82. Pelo exposto, acolho, em partes, o Parecer Ministerial nº 3.416/2021 do Procurador de Contas, Dr. William de Almeida Brito Júnior, conheço a Representação de Natureza Externa proposta pela empresa Eletro Mendonça Comércio de Materiais





Elétricos LTDA ME., em face da Prefeitura Municipal de Sinop-MT, para, no **MÉRITO** julgá-la **PROCEDENTE**, para:

83. **a) APLICAR multa** à Sra. **Rosana Tereza Martinelli**, ex-Prefeita de Sinop-MT, no montante de **06 UPFs/MT**, nos termos do artigo 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, ante a manutenção da irregularidade GB3, achado 1.1;

84. **b) APLICAR multa** à Sra. **Marilene Felicitá Savi**, Secretária Municipal de Administração de Sinop-MT, no montante de **06 UPFs/MT**, nos termos do artigo 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, ante a manutenção da irregularidade GB3, achado 1.1;

85. **c) REVOGAR** a declaração de revelia da **ex-Secretária Marilene Felicitá Savi**, decretada pelo Julgamento Singular n.º 115/LCP/2021 divulgado no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 16-02-2021;

86. **d) DETERMINAR** à atual gestão de Sinop-MT que anule, no prazo de 30 dias, a contar a contar da publicação desta decisão, o pregão presencial nº 069/2019, e todos os atos dele decorrentes, em razão das irregularidades constatadas, motivando o ato de anulação com informações claras e precisas sobre a conveniência e oportunidade de iniciar novo procedimento licitatório para adquirir ou não o mesmo objeto (materiais de construção),

87. **e) DETERMINAR** à atual gestão de Sinop-MT que, após o ato de anulação, atualize e encaminhe a informação do certame, via Sistema Aplic, a este Tribunal de Contas, no **prazo de 30 (trinta) dias**.

88. Informo que a multa deverá ser recolhida aos cofres do Fundo de Reparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso,





no prazo de 60 dias, a contar da publicação da presente decisão, com fulcro no artigo 286, §3º, do Regimento Interno do TCE-MT.

89. Alerto ao responsável que o não cumprimento do disposto nesta decisão ensejará a inclusão de seu nome no cadastro de inadimplentes deste Tribunal de Contas e o envio de cópia dos autos para execução judicial, nos termos do artigo 293 do Regimento Interno do TCE-MT.

90. Publique-se.

91. Após, encaminhem-se os autos ao Núcleo de Certificação e Controle de Sanções para acompanhar o cumprimento desta decisão.

Cuiabá-MT, em 30 de maio de 2022.

(assinatura digital)⁹
Conselheiro **SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA**
Relator

⁹Documento 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.

