



PROCESSO Nº : 23.427-3/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE VARZEA GRANDE
GESTOR : BENEDITO FRANCISCO CURVO
RELATOR : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN

PARECER Nº 496/2018

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. PESQUISA DE PREÇO. RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

1. DO RELATÓRIO

1. Cuida o presente feito de Representação de Natureza Interna, em que se apura possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 02/2017, promovido pela Câmara Municipal de Várzea Grande-MT, sob a presidência do Sr. Benedito Francisco Curvo, para o registro de preço para aquisições futuras de materiais de consumo e gêneros alimentícios.
2. Em relatório preliminar (documento digital 229815/2017), a equipe técnica apontou as seguintes irregularidades:

RESPONSÁVEIS: Sr. Benedito Francisco Curvo e Késia Cláudia Bozza de Oliveira.

1. GB 13. Licitação_Grave_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).

1.1 Participação no procedimento licitatório, de empresas que de acordo com registro de preços formalizados, devem fornecer materiais estranhos aos



estabelecidos na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), conforme Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

2. GB 06. 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).

2.1 Conforme Quadro Comparativo elaborado por amostra dos itens licitados, a Câmara Municipal de Várzea Grande registrou preços para contratação de empresa para fornecimento de materiais de consumo e gêneros alimentícios com preços superiores aos praticados no mercado. De acordo com a amostra, o total de sobrepreço é de R\$ 18.882,80.

3. BB 99. Gestão Patrimonial_Grave_99. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

3.1. Realização de licitação com previsão de aquisição de materiais de consumo e gêneros alimentícios em quantidade superior à demanda do Poder Legislativo.

4. GB 15. Licitação_Grave_15. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, § 1º, I, c/c caput do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei nº 8.666/1993; art.40,I, da Lei nº 8.666/1993; Art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

4.1 Especificação imprecisa e insuficiente do Item 42 (guaraná em pó), no Edital de Licitação e na Ata de Registro de Preços.

3. Na sequência, os responsáveis pelas irregularidades, Sr. Benedito Francisco Curvo, presidente da Câmara Municipal, e a Sra. Késia Cláudia Bozza de Oliveira, pregoeira do Pregão Presencial nº 02/2017, foram citados (documentos digitais 233041/2017 e 233043/2017).

4. Ato contínuo, apresentaram defesa, que foi patrocinada pela Procuradoria da Câmara Municipal de Várzea Grande.

5. Na análise da defesa (documento digital 335933/2017), a Unidade Técnica afastou as irregularidades **GB 13** e a **GB 15**. Porém, manteve as demais.

6. Ato contínuo, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para emissão de parecer conclusivo.

É o relatório, no que necessário.

Passa-se à fundamentação.



2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar

7. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

8. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

9. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada, no presente caso, por titular de unidade técnica do Tribunal, nos termos do artigo 224, II, “a”, da Resolução nº 14/2007. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

Art. 46/LC 269/07. A representação deveser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsáveis;

II – por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;

III – pelas equipes de inspeção e auditoria;

IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 224/RN 14/07. As Representações podem ser:

(..)

II. de natureza interna, quando formalizadas:

a) pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal;

b) pelo Ministério Público de Contas. (grifo nosso).

10. No caso em comento, a acusação de irregularidade foi formalizada por unidade técnica, apontando indícios de irregularidade em matéria de competência do



Tribunal de Contas, portanto, estão presentes os requisitos de admissibilidade, ensejando o **conhecimento** da representação.

2.2 Mérito

11. Abaixo, segue síntese do relatado pela Equipe de Auditoria em seu relatório inicial, das alegações defensivas dos gestores, da conclusão da Equipe Técnica, seguidas das considerações do Ministério Público de Contas.

1. GB 13. Licitação Grave 13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).

1.1 Participação no procedimento licitatório, de empresas que de acordo com registro de preços formalizados, devem fornecer materiais estranhos aos estabelecidos na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), conforme Comissão Nacional de Classificação – CONCLA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

12. **Em relatório preliminar** (documento digital 228815/2017), a equipe de Auditoria aponta o fornecimento de materiais estranhos aos estabelecidos na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), o relatório informa que as empresas GTECH Comércio de Materiais de Informática Ltda-ME e Ação Comércio e Serviços de Móveis e Informática Ltda-ME são do ramo de informática, não condizente, portanto, com o fornecimento de materiais de consumo e alimentício.

13. Não fica claro no relatório, no entanto, como se chegou a conclusão de que as empresas atuam apenas no ramo de informática, ao que parece essa conclusão se arrimou exclusivamente pelo nome fantasia.

14. Porém, a Câmara Municipal de Várzea Grande, **em sede de defesa**, rebate esse achado, afirmando que as empresas GTECH Comércio de Materiais de Informática Ltda-ME e Ação Comércio e Serviços de Móveis e Informática Ltda-ME têm entre as suas atividades o fornecimento de objeto do certame, conforme os seus respectivos contratos sociais, que foram juntados aos autos digitais (documento digital 248/211/2017).

15. **Em Relatório Técnico da defesa**, a Unidade Técnica reconhece que, de fato, não há impedimento legal para as empresas participarem do Pregão Presencial,



afastando, assim, a irregularidade.

16. O **Ministério Público de Contas** acompanha o Relatório Técnico da defesa, quanto ao afastamento da irregularidade da participação no certame das empresas GTECH Comércio de Materiais de Informática Ltda-ME e Ação Comércio e Serviços de Móveis e Informática Ltda-ME por ausência de previsão legal.

17. Além do mais, o ramo de atividade das empresas é definido em seu estatuto ou contrato social, e não pelo nome fantasia que elas utilizam. E os contratos sociais inseridos nos autos (documento digital pg 2482011/2017, pgs 11 a 31) se afiguram compatíveis com o objeto do Pregão Presencial em análise.

18. Assim, o Ministério Público de Contas **afasta a irregularidade** acerca da participação das empresas GTECH Comércio de Materiais de Informática Ltda-ME e Ação Comércio e Serviços de Móveis e Informática Ltda-ME na licitação.

2. GB 06. 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).

2.1 Conforme Quadro Comparativo elaborado por amostra dos itens licitados, a Câmara Municipal de Várzea Grande registrou preços para contratação de empresa para fornecimento de materiais de consumo e gêneros alimentícios com preços superiores aos praticados no mercado. De acordo com a amostra, o total de sobrepreço é de R\$ 18.882,80.

19. Em **relatório preliminar** (documento digital 229815/2017), a Unidade Instrutiva fez quadro comparativo entre os preços dos itens registrados no Pregão Presencial nº 02/2017 da Câmara Municipal de Várzea Grande e os mesmos itens adquiridos em supermercado varejista local e chegou a sobrepreço de R\$ 18.882,80 (dezoito mil, oitocentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos).

20. Em sua **defesa** (documento digital 248211/2017), a Câmara Municipal esclarece que fez pesquisa de preço junto ao mercado varejista local e ainda utilizou uma ata de registro de preço para comparação. Ademais, informou que os preços não são tabelados e que, por isso, sofrem variação.

21. Por seu turno, no **relatório da defesa** (documento 335933/2017), a



Unidade Técnica manteve a irregularidade, pois a defesa não explicou a diferença entre os preços dos itens do Pregão nº 02/2017 da Câmara Municipal de Várzea Grande e os preços do indigitado cupom fiscal de supermercado local. (documento digital 229821/2017).

22. Neste ponto, o **Ministério Público de Contas** diverge da Unidade Técnica, na medida em que o balizamento de preços feito por ela é insuficiente para afirmar que houve sobrepreço.

23. A apuração de preço para o certame em tela se mostrou deficiente, tanto pela Câmara Municipal de Várzea Grande, que priorizou os preços do mercado local, contrariando a Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal, quanto pela Unidade Técnica, que realizou apenas uma cotação de preço no mercado varejista local, o que igualmente não condiz com as diretrizes traçadas pela Resolução de Consulta 20/2016. Senão vejamos.

24. Questão de monta nas licitações é a aferição do correto preço para as contratações públicas. A Lei nº 8.666/1993 estabelece o mercado como referência, e nem poderia ser diferente, pois a Administração Pública, em última análise, comporta-se ordinariamente como consumidor final de bens, serviços e mercadorias.

25. Vários são os dispositivos na Lei 8.666/1993 que tratam do tema, mas um ganha destaque na presente análise, a saber:

Art. 43. **A licitação será processada e julgada** com observância dos seguintes procedimentos:

IV- verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, **com os preços correntes no mercado** ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis

26. Mas o tema, por comportar muitas nuances, merece uma análise mais detida. Para tanto, cabe a lição de Jacoy Fernandes¹, comentando a Instrução Normativa

¹ Disponível no link: <http://jacoby.pro.br/site/observancia-painel-de-precos-no-processo-de-aquisicao-de->



SLTI/MPOG nº 05/2014², sobre o tema:

O preço a ser pesquisado [*pela Administração*] **não é propriamente o de mercado, como se pode inferir, mas sim o que pode ser praticado no âmbito da Administração.** O tratamento isonômico entre os fornecedores exige que a Administração verifique se há regularidade com alguns tributos e contribuições parafiscais compulsórios, fato que acarreta diferenças no preço final dos produtos entre as contratações da Administração e do setor privado.

27. Ou seja, ao firmar contrato com a Administração, as empresas incidem em custos que normalmente não incorrem nas relações privadas, tais como a tributação incidente, quando a Administração é posta pela legislação pertinente como substituta tributária, a exigência de regularidade fiscal, trabalhista, previdenciária, jurídica e trâmites burocráticos inerentes às contratações públicas, o que em certa medida onera as contratações.

28. Noutro vértice, os fornecedores quando instados pela Administração podem apresentar preços irrealistas em suas cotações, acima do valor, justamente porque alguns pretendem participar do certame e, com isso, não querem de antemão revelar seus reais valores para os itens.

29. Nesse sentido é o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr:

Ocorre, com larga frequência, que as empresas previamente consultadas pela entidade administrativa apresentam a ela orçamentos com preços excessivos, superiores aos preços praticados por elas, até mesmo porque pretendem participar da licitação e não se dispõem a externar, antes do próprio certame, o seu preço final.

(...)

Sob esse quadro, é preciso que a Administração Pública reveja o procedimento para a realização da pesquisa de preços, bem como para realizar a estimativa de preço do contrato. Isso foi percebido pelo Tribunal de Contas da União, que, de uns anos para cá, passou a **desprestigar a pesquisas na obtenção de orçamentos diretamente com fornecedores.** (Editora Fórum, *in Pregão Presencial e Eletrônico*, 7 ed. 2015, pg 110)

[produtos”](#)

2 A Instrução Normativa STLI/MPOG nº 05/2014 é norma que regula a pesquisa de preço na União.



30. Desta feita, a pesquisa junto a fornecedores se mostra inadequada para o formação da cesta preços. Por isso que para as compras (como é o caso do pregão presencial em análises), a Lei nº 8.666/1993 prioriza a pesquisa feita em outros órgãos e entidades da Administração Pública:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - **balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública**

31. O Tribunal de Contas da União (TCU), abordando a aplicação da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2014, que, como dito, trata da pesquisa de preço no âmbito da União, estabeleceu que deve ser priorizado o preço praticado em outros órgãos e entidades públicas, notadamente os registrados no Portal de Compras Governamentais (*comprasnet*).

32. Conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1.445/2015 – Plenário:

Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária. Por fim, revisitando a legislação e a jurisprudência acerca da matéria, e



considerando o princípio da hierarquia das leis, o relator concluiu, a partir da interpretação sistêmica do art. 15, inciso V, da Lei 8.666/93, do art. 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2014 e da jurisprudência do TCU sobre o tema, que, “*para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da referida IN, quais sejam, ‘Portal de Compras Governamentais’ e ‘contratações similares de outros entes públicos’, em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, ‘pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo’ e ‘pesquisa com os fornecedores’*”. O Tribunal, acompanhando o voto do relator, decidiu, dentre outras deliberações, dar ciência ao MJ de que: i) “*(...) na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser utilizadas fontes diversificadas, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados*”; ii) “**para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, ‘Portal de Compras Governamentais’ e ‘contratações similares de outros entes públicos’, em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, ‘pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo’ e ‘pesquisa com os fornecedores’, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar**”. Acórdão 1445/2015-Plenário, TC 034.635/2014-9, relator Ministro Vital do Rêgo, 10.6.2015. (informativo de Licitações e Contratos nº 246)

33. No mesmo sentido o Acórdão nº 2.637/2015 – Plenário TCU:

Historicamente, o TCU sempre defendeu que as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em uma ‘cesta de preços aceitáveis’. Nessa linha, os Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário.

(...)

Todo esse esforço do TCU culminou na edição da IN-SLTI/MPOG 5/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral”. Nesse sentido, asseverou que “o argumento de que o valor do melhor lance estaria abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014, o que não restou demonstrado neste



*processo”. Considerando que os valores obtidos no pregão encontravam-se dentro da média de preços praticados por outros órgãos da Administração Pública, o Plenário do Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, decidiu, no ponto, apenas dar ciência à Funasa acerca da impropriedade relativa à “realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente (...) tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; **e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário”. Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015. (informativo de licitações e contratos nº 264)***

34. Com se nota, afigura-se indubitável que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) se firmou no sentido de que a pesquisa de preço seja realizada por meio de contratações similares em outros órgão e entidades. Por isso, que a supracitada Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2014, foi alterada (pela IN SLTI/MPOG nº 03/2017) para priorizar a pesquisa em outros órgão e entidade públicas, nos seguintes termos:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017):

I - **Painel de Preços** disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)³

II - **contratações similares de outros entes públicos**, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de

3 “Painel de Preços, desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), disponibiliza, de forma clara e de fácil leitura, dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal – **Comprasnet**. Tem como objetivo auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões nas execuções de processos de compras, dar transparência aos preços praticados pela Administração e estimular o controle social” (conceito extraído do Caderno de Logística – Pesquisa de Preço, elaborado pelo MPOG, disponível no link: www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf)



acesso; ou (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, **devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado** no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

35. Assim, a utilização da pesquisa junto a fornecedores, embora seja a forma mais tradicional, deve ser adotada como última opção, na impossibilidade gerencial ou fática de realizar a pesquisa junta a outros órgãos e entidades públicas⁴.

36. Ainda mais relevante, é deixar consignado que o Tribunal de Contas de Mato Grosso já estabeleceu, em acórdão prolatado em sede de Resolução de Consulta, portanto com força normativa e vinculante, nos termos do artigo 50 da Lei Complementar 269/2007, que se deve priorizar os preços praticados na Administração Pública para formar o preço de referência em licitações, conforme segue:

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

4 Essa é a linha adota no Executivo Federal, conforme pg 10 do **Caderno de Logística – Pesquisa de Preço**, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), disponível no link: www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf



37. Este Tribunal já assentou o entendimento de que a pesquisa de preços para licitações, compras e aquisições deve ser **prioritariamente** realizada junto a outros órgãos e entidades da Administração Pública.

38. Portanto, a pesquisa de preço junto a fornecedores, além de ser devidamente justificada nos autos de licitação, por configurar exceção à regra, tem que decorrer da impossibilidade ou da inadequação da pesquisa junto a outros órgão e entidades públicas.

39. A decisão deste Tribunal de Contas, acima transcrita, é bom que se repise, tem força normativa e vinculante, atingindo todos os agentes, órgão e entidades que estão sob sua jurisdição, visto que se trata de **Resolução de Consulta**.

40. Somado a isso, diga-se que o município de Várzea Grande, tal como a União, tem norma que rege a pesquisa de preço, qual seja, o Decreto municipal nº 76, de 02 de dezembro de 2016, que homologou a Instrução Normativa SCL nº 02/2016⁵ e a integra como anexo do referido Decreto municipal, que dispõe acerca da pesquisa de preço para as compras públicas em Várzea Grande-MT.

41. A pesquisa de preço será orientada, conforme o artigo 5º da Instrução Normativa SCL 02/2016:

Art. 5º A pesquisa de preços deverá ser realizada pelo demandante da aquisição ou dos serviços, devendo adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e os risco envolvidos, com no mínimo três preços junto à potenciais fornecedores e deverá utilizar dos seguintes parâmetros, observada a ordem de preferência:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br,

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

⁵ Uma das bases legais para instrução Instrução Normativa SCL 02/2016 é justamente a Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal de Contas, conforme o artigo 4º da própria Instrução Normativa SCL 02/2016.



42. Vê-se claramente que há uma ordem de preferência estabelecida, em que o portal "www.comprasgovernamentais.gov.br" (inciso I) tem precedência sobre os demais meios de pesquisa de preço. A pesquisa junto a fornecedores (inciso IV) é a última opção.

43. Outrossim, digno de nota é dizer que a norma é anterior ao Pregão Presencial em comento, razão pela qual deveria a Câmara Municipal de Várzea Grande tê-la observado na fase interna da licitação, a fim de parametrizar os preços de forma adequada.

44. Pelo exposto, é possível dizer que o procedimento da Câmara Municipal para formar o preço de referência está em dissonância com a norma aplicável à espécie, a saber: o Decreto municipal 76/2016; e, sobretudo, com a jurisprudência desta Corte de Contas, a saber: Resolução de Consulta 20/2016.

45. Porquanto, formou sua cesta de preços com apenas uma cotação junta à Administração Pública (ata de registro de preço da Câmara Municipal de Sorriso-MT) e 3 (três) junto a fornecedores (empresas Arara Azul, Merceria Talismã e Comercial Imperador), conforme documento digital 248211/2017, pg 31 e ss.

46. Assim, a Câmara Municipal de Várzea Grande deu preferência aos preços dos fornecedores do comércio varejista local em detrimento aos preços praticados no Poder Público. Invertendo, por conseguinte, a ordem de prioridades estabelecida no Decreto Municipal nº 76/2016 e na Resolução de Consulta nº 20/2016 do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

47. O mesmo se diga, com a devida vênia, da aferição do preço do certame pela Unidade Técnica (documento digital 229821/2017), que **fez uma única cotação no comércio varejista local**, sem perscrutar o preço dos itens em outros órgão e entidades da Administração Pública, como expressamente orienta a Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal.

48. Não é dado aos agentes sujeitos à jurisdição deste Tribunal não observar



suas decisões, ainda mais quando vazadas em sede de resolução de consulta. Mas igualmente, é bom que se diga, os setores técnicos e instrutivos não podem deixar de buscar a efetividades das deliberações desta Corte.

49. Desta feita, não possível afirmar que houve sobrepreço no certame apenas com o conjunto probatório levado a cabo pela Unidade Técnica.

50. Ademais, a não observância da Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal pela Câmara Municipal de Várzea Grande não significa, por si só, que os preços do certame estão acima dos estabelecidos pelo mercado local.

51. Desta feita, o *Parquet* de Contas **afasta a irregularidade** acerca do sobrepreço da licitação. Porém, sugere **recomendação** à Câmara Municipal de Várzea Grande para que proceda a pesquisa de preço seguindo as balizas traçadas pelo Decreto Municipal nº 76/2016 e pela Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal de Contas.

3. BB 99. Gestão Patrimonial_Grave_99. Irregularidade referente à Gestão Patrimonial, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

3.1 Realização de licitação com previsão de aquisição de materiais de consumo e gêneros alimentícios em quantidade superior à demanda do Poder Legislativo.

52. A Unidade Instrutiva, **em relatório preliminar** (documento digital 229815/2017), apontou a quantidade incomum dos itens licitados no Pregão Presencial 02/2017; como, por exemplo, o consumo de açúcar, que ficaria com o consumo diários de 11,36 KG, e o de papel higiênico com um consumo de 121 rolos por dia.

53. Em **sua defesa** (documento digital 248211/20170), a Câmara Municipal informa que foi feita uma estimativa para 12 meses, e que o registro de grande quantidade reduz o preço em face da economia de escala. Ademais, ressaltou que a Administração Pública não está obrigada a adquirir todo o quantitativo licitado.

54. Na **análise da defesa** apresentada (documento digital 335933/2017), a Unidade Técnica manteve a irregularidade, arguindo que a quantidade licitada “é bem superior ao que a Câmara Municipal de Várzea Grande necessita pelo período de 1 (um) ano”.



55. O **Ministério Público de Contas** não acompanha o entendimento da Unidade Técnica.

56. Porquanto, embora realmente os quantitativos licitados pareçam exagerados, a Unidade Instrutiva não esclarece qual seria o quantitativo aceitável para o consumo diário da Câmara Municipal de Várzea Grande.

57. Se os quantitativos dos itens licitados são “bem superiores aos que a Câmara Municipal de Várzea Grande necessita pelo período de 1 (um) ano”, então quais seriam os quantitativos adequados? A Unidade Instrutiva é silente nesse ponto.

58. Além de estarem devidamente justificados no processo licitatório, os parâmetros para os quantitativos devem ser definidos em função do número de pessoas por dia na Câmara Municipal, incluídos tanto vereadores, servidores e colaboradores quantos aos demais transeuntes; bem como em função dos dias e horários de funcionamento do órgão, festividades e eventos no local e, notadamente, o histórico de consumo.

59. Não cabe a mera suposição de que os itens estão em quantitativos exagerados sem a devida demonstração da metodologia para chegar aos quantitativos corretos. A subjetividade no processo de controle externo deve, necessariamente, ceder espaço a parâmetros objetivos de aferição.

60. Mas é bom esclarecer que os quantitativos dos itens em licitações devem estar devidamente justificados no processo licitatório, e observância a Lei 8.666/1993, que diz:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão

§7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - **a especificação completa do bem a ser adquirido** sem indicação de marca;

II - **a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas**



quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

61. Ou seja, não está no livre arbítrio do administrador estimar os quantitativos que julgar pertinente. Ao contrário, os quantitativos dos itens devem estar em robusta justificativa e métodos de aferição.

62. O TCU, abordando tema, consignou no Acórdão 248/2017 -Plenário:

Na condição de participante, bem como de adquirente não participante (mediante adesão), em licitações pelo **Sistema de Registro de Preços, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem fazer constar do processo administrativo de contratação, além de justificativa sobre os quantitativos solicitados**, justificativa acerca da pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades, em obediência ao art. 6º, *caput*, do Decreto 7.892/2013 c/c artigos 3º, *caput*, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993. (*Boletim de jurisprudência nº 161*)

63. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas **afasta irregularidade** sobre os quantitativos acima da necessidade da Câmara Municipal de Várzea Grande. Mas sugere **recomendação** aos gestores da Câmara Municipal de Várzea Grande para que façam a devida justificativa no processo licitatório dos quantitativos dos itens, com a devida metodologia e memória de cálculo.

4. GB 15. Licitação_Grave_15. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (art. 3º, § 1º, I, c/c *caput* do art. 14 e art. 40, § 2º, IV, da Lei nº 8.666/1993; art.40,I, da Lei nº 8.666/1993; Art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002; Súmula TCU nº 177).

4.1 Especificação imprecisa e insuficiente do Item 42 (guaraná em pó), no Edital de Licitação e na Ata de Registro de Preços.

64. Em **relatório preliminar** (documento digital 229815), a equipe técnica verificou que o item 42 do certame - “guaraná em pó” - apresentou descrição insuficiente, já que que não constou a quantidade do produto por vidro (recipiente), 50g ou 200g, por exemplo.

65. Na sua **defesa** (documento digital 248211/2017), a Câmara Municipal informou que houve erro de digitação na confecção do termo de referência, mas que no



momento da sessão do pregão presencial houve um acordo entre a pregoeira e todos os licitantes para cotarem a gramatura do “guaraná em pó” de 100g por vidro.

66. No **relatório técnico da defesa** (documento digital 335933/2017), a Unidade Técnica afastou a irregularidade, uma vez que se tratou de mero erro de digitação.

67. O **Parquet de Contas** acompanha o entendimento da Unidade Técnica sobre o afastamento da irregularidade.

68. Dentro do universo que abrange o certame em questão, a inadequação de um item não merece a imposição de multa, sobretudo em nome da proporcionalidade.

69. Mesmo porque a pregoeira negociou com os licitantes para cotarem o vidro de 100g e nenhum deles se sentiu prejudicado com isso, bem como não houve dano ao erário. Assim, restou evidenciado mero erro de digitação sem maiores consequências.

70. Oportunamente, é de bom alvitre esclarecer que as situações até aqui tratadas com irregulares (adequada cotação de preço, quantitativos sem a devida justificativa e erro na especificação do item “guaraná em pó”) têm uma mesma origem, a saber: falha no planejamento do certame, falha na fase interna da licitação.

71. Reforçar o setor de contratação da Câmara Municipal de Várzea Grande, com pessoal, estrutura e capacitação é o caminho natural para eliminar essas falhas. Sobretudo dano enfoque no planejamento das licitações.

72. Assim, o Ministério Público de Contas **afasta a irregularidade** quando à especificação deficiente do item “guaraná em pó”. Mas sugere **recomendação** aos atuais gestores da Câmara Municipal de Várzeas Grande para reforçar e estruturar o setor de compras do órgão, com foco no planejamento das contratações e aquisições.

2.3 Retirada da Pregoeira do polo passivo da Representação Interna.

73. Inicialmente, o **relatório preliminar** (documento digital 229815/2017)



colocou como responsáveis pelos achados o Sr. Benedito Francisco Curvo, presidente da Câmara Municipal, e a Sra. Késia Cláudia Bozza de Oliveira, pregoeira do Pregão Presencial 02/2017.

74. Porém, o **relatório da defesa** (documento digital 248211/2017), mesmo sem qualquer arguição ou pedido específico da Câmara Municipal de Várzea Grande nesse sentido, entendeu que a pregoeira não deveria ser responsabilizada, pois não confeccionou o termo de referência.

75. O **Ministério Público de Contas** entende que assiste razão à Unidade Técnica.

76. Por força do princípio da segregação de funções, ela não é a responsável pela elaboração do termo de referência, que arrima a contratação. Os atos do pregoeiro no pregão presencial estão elencados no artigo 9º do Decreto Federal 3.555/2000, no seguintes termos:

Art. 9º—As atribuições do pregoeiro incluem:

- I - o credenciamento dos interessados;
- II- o recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação;
- III - a abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes;
- IV - a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço;
- V - a adjudicação da proposta de menor preço;
- VI - a elaboração de ata;
- VII - a condução dos trabalhos da equipe de apoio;
- VIII - o recebimento, o exame e a decisão sobre recursos; e
- IX - o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando a homologação e a contratação.

77. Observa-se que não está entre as atribuições do pregoeiro conduzir ou sanear as irregularidades inicialmente imputadas a Sra. Késia Cláudia Bozza de Oliveira.



78. Aliás, como já dito, cabe à fase interna do certame fazer o adequado planejamento da licitação e estabelecer os requisitos de habilitação, pesquisa de preço e especificação dos itens. Ademais, a Instrução Normativa SCL 02/2016 estabelece expressamente no artigo 5º (acima transcrito) que compete ao setor demande a pesquisa de preço, o que reforça a ilegitimidade passiva da pregoeira.

79. Portanto, o *Parquet* de Contas afasta Sra. Késia Cláudia Bozza de Oliveira do polo passivo da presente representação interna.

3. CONCLUSÃO

80. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e indispensável à fiscalização e ao controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, no exercício de fiscal da Lei e da Constituição, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento** da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) e, no mérito, pela sua **improcedência**;

c) pela **expedição de recomendações** aos atuais gestores da Câmara Municipal de Várzea Grande para que:

c.1) **observe** o Decreto Municipal nº 76/2016 e a Resolução de Consulta 20/2016 do Tribunal de Contas para a realização de pesquisa de preços para licitações;

b.2) **justifique** no processo licitatório os quantitativos dos itens licitados, com a devida metodologia e memória de cálculo;

b.3) **reforce** o setor de comprar com estrutura material, pessoal e qualificação e capacitação de seus integrantes, com vista ao adequado planejamento dos certames.

É o Parecer.



Ministério Público de Contas, Cuiabá em 09 de abril de 2018.

(assinatura digital)⁶

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

6 . Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.