



PROCESSO	:	28.160-3/2018
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
GESTOR	:	ATAIL MARQUES DO AMARAL
RELATOR	:	CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELI
AUDITOR	:	VALMIR DE PIERI

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação de Natureza Externa (RNE), formalizada pelo Sr. Ademar Vivan Júnior, controlador Interno da Prefeitura de Poconé, relatando possíveis irregularidades ocorridas na realização do Pregão Presencial n.º 14/2018, pleiteando medida cautelar visando suspensão do certame e dos atos dele resultantes.

Ata de Registro de Preço 25/2018

1.1. SÍNTESE PROCESSUAL

Esta SECEX se manifestou nos presentes autos emitindo os seguintes relatórios:

- Relatório Técnico Preliminar (documento digital 17874/2019), **elencando as irregularidades constatadas e opinando pela concessão da cautelar requerida**, a qual foi concedida pelo Exmo Conselheiro Interino JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR, por meio da Decisão Singular n.º. 156/JBC/2019 (Documento Digital n.º 29207/2019);
- Relatório Técnico de análise de recurso (Documento Digital n.º 97661/2019) que se deteve apenas sobre a questão do pedido da revogação da cautelar, **opinando pela manutenção do Acórdão n.º 49/2019-TP**, sendo que o Tribunal Pleno deste TCE/MT julgou o recurso





e negou o provimento do mesmo, produzindo o Acórdão n.º 779/2019-TP14 (documento digital 242473/2019);

- Relatório Técnico Complementar (documento digital n.º 187014/2020) relatando que, equivocadamente, **uma das irregularidades relatadas no relatório preliminar não constou na sua conclusão Preliminar** e, por consequência, o Prefeito não se manifestou acerca dela. Em razão disso **opinou por nova citação para que o responsável se manifestasse acerca daquela irregularidade**, antes de analisar a defesa apresentada pelo gestor.
- Emissão de novo Relatório Técnico Complementar (documento digital n.º 243495/2020) onde **foi elaborada nova matriz de responsabilização, incluindo novos responsáveis** em atendimento ao Despacho do Conselheiro Relator à época (documento digital 222815/2020);
- Informação Técnica (documento digital 10990/2021), informando a ausência de manifestação do pregoeiro, Senhor Erasmo Paulo de Lima, após a citação dos responsáveis elencados no Relatório Técnico Complementar. Neste sentido foi emitido, pelo Gabinete do Conselheiro Relator, novo ofício oportunizando ao mesmo que apresentasse sua defesa.

Compulsando os autos, verifica-se que todos os responsáveis compareceram aos autos apresentando suas alegações, estando, desta forma presentes as condições de emissão de relatório conclusivo.

A tabela a seguir detalha as citações e os documentos de defesa encaminhados pelos responsáveis:

Responsável	Ofício / Documento Digital	Documento de defesa
Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia	Ofício 639/2020/GCIJBC - Doc. Digital 248287/2020	Doc. digital n.º 265867/2020
Atail Marques do Amaral	Ofício 640/2020/GCIJBC - Doc. Digital 248293/2020	Doc. digital n.º 265867/2020





Erasmu Paulo de Lima	Ofício 641/2020/GCIJBC - Doc. Digital 248288/2020 e Ofício 11/2021/GC/JCN – Doc. Digital 7418/2021	Doc. digital nº 103791/2021
Wellinton Ferreira da Silva	Ofício 651/2020/GCIJBC - Doc. Digital 248290/2020	Doc. digital nº 265867/2020

2. ANÁLISE TÉCNICA

Conforme verifica-se no quadro anterior, os senhores Atil Marques do Amaral, Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia e Wellinton Ferreira da Silva apresentaram alegações de defesa conjunta, por meio de procurador constituído nos autos, o advogado Rony de Abreu Munhoz.

O senhor Erasmu Paulo de Lima, apresentou separadamente sua defesa, por meio do mesmo procurador dos demais responsáveis, sendo que da análise das duas peças de defesa, percebe-se que os argumentos foram exatamente os mesmos sendo abordadas, inclusive, questões relativas a irregularidades que não lhes foram imputadas.

Passa-se, portanto, a análise da defesa de cada uma das irregularidades imputadas aos responsáveis:

Responsável: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas

- 1) **FB01 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_01.** Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (art. 167, II, da Constituição Federal);
 - 1.1) Realização de despesas sem a indicação da dotação orçamentária (Tópico 2 do Relatório Técnico Preliminar - pag. 8 do documento digital 17874/2019).





Manifestação da Defesa

A defesa cita ensinamento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso transcrevendo a Resolução de Consulta nº. 09/2012 que quando da opção de contratações pelo sistema de registro de preços somente será necessário a indicação de disponibilidade orçamentária no momento da efetiva contratação e que nessas licitações não obrigam a contratação imediata do licitante vencedor do certame, nos termos do § 4º, do artigo 15, da Lei nº 8.666/93, razão pela qual a indicação da disponibilidade orçamentária deve ser obrigatória apenas no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação.

Aduz que no caso em exame, a existência de dotação orçamentária para realização do certame foi comprovada durante sua realização, assim como utilizada quando da emissão da Nota Empenho informando que este documento já fora anexado aos autos para a realização dos serviços.

Lembra que a Nota de Empenho foi emitida para contratação parcial dos serviços registrados, e não para a totalidade e, por esta razão, inexistem dúvidas de que a disponibilidade orçamentária havida era compatível com a necessidade momentânea da Administração.

Análise da Defesa:

Assiste razão à defesa quando expõe a questão de que na realização de licitações para Registro de Preços não existe a necessidade de ser informado a existência de dotação orçamentária. Esta, aliás, foi a primeira observação da equipe técnica quando da análise desta questão no Relatório Técnico Preliminar.





No entanto, conforme a própria defesa informa, houve a emissão de Ordem de Serviço para a execução de parte dos valores registrados na Ata de Registro de Preços 25/2018, resultante da licitação em tela. Esta Ordem de Serviço foi emitida em 23/07/2018 (pag 23, documento 166751/2018), sem ter sido informado a existência de dotação orçamentária, ao passo que existe nos autos documento Declaração de Previsão Orçamentária comunicando não havia saldo orçamentário para a realização daquela despesa (pag 31 do documento 166744/2018).

Mais tarde, quando da instrução deste processo, foram solicitadas à Prefeitura Municipal de Poconé, informações sobre Empenhos e pagamentos realizados no âmbito do pregão em análise. O Secretário Municipal de Finanças, encaminhou, ofício com data de 28/01/2019, com fotocópias de dois processos de pagamentos efetuados à referida empresa acompanhados de Pedido de Autorização de Empenho, Notas Fiscais, Guias de Recolhimento ISSQN e IRRFonte e Transferências Bancárias (documento digital 14030/2018).

Chama a atenção, no ofício encaminhado, o fato do Secretário Municipal de Finanças informar que *“Ainda não foi feito a Nota de Empenho em virtude de atraso nos lançamentos contábeis do sistema SIGESP ocasionado por solicitação de abertura do exercício de 2017 pelo SIGESP. Os lançamentos de 2018 se encontram no mês de agosto. Estamos em força tarefa para atualização o mais breve possível”*.

Da análise dos documentos encaminhados pelo Secretário foi possível identificar que a data de emissão do Pedido de Autorização de Empenho (pág 7 do documento digital 14030/2018) foi emitido em 30/10/2018, portanto após a emissão da Ordem de Serviço à empresa (23/07/2018).





Além disso, em que pese a defesa ter mencionado que anexou aos autos comprovação da existência de dotação orçamentária, este documento não foi localizado pela equipe técnica. Aliás, ao contrário do afirmado, todas as informações corroboram com o apontamento de que foram iniciados os serviços sem a comprovação de existência de saldo orçamentário.

Situação do apontamento: **MANTIDO**

2) HB04 CONTRATOS_GRAVE_04. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993);

2.1) Autorização para execução de serviços sem a indicação do responsável pelo acompanhamento (Tópico 6 do Relatório Técnico Preliminar - pag. 15 do documento digital 17874/2019).

Manifestação da Defesa

Entende a defesa que o achado de auditoria não corresponde à verdade, pois, alega que documento já anexado aos autos comprovam que a Administração Municipal nomeou fiscal para acompanhamento dos serviços, mesmo que tenha sido formalizado tão somente a Ata de Registro de Preços, eis que devidamente autorizado pela jurisprudência deste Tribunal. Transcreve, então, trecho do Acórdão nº 33/2018 da Segunda Câmara que reforça a necessidade a Administração designar, de forma específica e transparente, um servidor para acompanhar e fiscalizar a execução de Ata de Registro de Preços (ARP) e que acentua que a inexistência de fiscalização, decorrente de designação de servidor de outro setor totalmente alheio à execução de ARP e de falta de transparência no ato de designação, constitui irregularidade grave.





Assevera que, não bastasse isso, caso fosse/seja necessária a continuidade da relação, já se encontrava previsto em edital a minuta do contrato que seria/será assinado, expressando, em sua Cláusula Sexta a obrigação da Contratante de designar um servidor para acompanhar a execução e fiscalização do objeto daquele instrumento.

Análise da Defesa:

Novamente a defesa alega ter anexado aos autos comprovação de nomeação do fiscal de contrato para o acompanhamento da execução dos serviços. No entanto, nos documentos de defesa analisados, não foram encaminhados nenhuma informação a este respeito. Também não se identificou, nos documentos encaminhados anteriormente, qualquer menção a este documento, não havendo, portanto, razão para elidir a irregularidade apontada inicialmente pelo Controlador Interno.

Situação do apontamento: **MANTIDO**

3) HB05 CONTRATOS_GRAVE_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente);
3.1) Contratação de serviços com obrigações futuras sem a formalização do instrumento contratual (Tópico 6 - ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA - pag. 12 do documento digital 17874/2019).

Manifestação da Defesa

O defendente inicia as argumentações fazendo uma breve definição sobre o Sistema de Registro de Preços, indicando os dispositivos legais que instituíram e regulamentaram tal Sistema, bem como as condições em que geralmente são utilizadas.





Discorre que o Sistema de Registro de Preços - SRP é um procedimento especial de licitação que se distingue das licitações comuns, pois estas visam a formalização, após o término do certame (homologação e adjudicação), de instrumento contratual voltado à contratação da integralidade do objeto especificado em instrumento convocatório.

Pondera que neste Sistema a Administração, em virtude de não ter condições de prever de forma precisa suas demandas (quanto e/ou quando), apenas efetua o registro dos preços em Ata. Posteriormente, a medida de sua necessidade, efetiva as contratações por intermédio de instrumento contratual adequado, apenas da quantidade que precisar, quantas vezes achar necessário, respeitados os quantitativos máximos delimitados em edital e o prazo de vigência da Ata, sem estar, entretanto, obrigada a contratar toda a quantidade licitada, nos termos do Art. 15, §4º, da Lei 8.666/93, ou seja, após a homologação do certame Administração identifica o fornecedor com o melhor preço, bem como todos aqueles que aceitarem adequar o seu preço ao que foi ofertado pelo primeiro colocado, e os chama, respeitada a ordem de classificação, para assinar a Ata de Registro de Preços a fim de registrar os preços por eles oferecidos na licitação.

Ressalta, na mesma linha do apontamento da equipe, que a celebração de Ata(s) de Registro de Preços não dispensa a formalização de contrato, visto que esta caracteriza-se, principalmente, por sua natureza pré-contratual, ou seja, a Ata cria apenas uma relação jurídica preliminar entre a Entidade e o fornecedor, prescrevendo as condições em que a contratação futura será realizada.

Transcreve o artigo 15 do Decreto 7.892/2013 que a contratação será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual,





emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei nº 8.666/93. Neste sentido reforça a questão de que não se pode confundir ou substituir a Ata de Registro de Preços não com o contrato/instrumento contratual propriamente dito, uma vez que esta (Ata) constitui mero “compromisso para futuras contratações”, e o contrato (ou instrumento equivalente) gera a obrigatoriedade de contraprestação de ambas as partes. Portanto ambos são indispensáveis, portanto, no Sistema de Registro de Preços – SRP.

Prossegue as argumentações citando entendimento da Controladoria Geral da União, acerca dos valores possíveis da celebração do contrato em relação ao valor registrado. Além disso transcreve decisões proferidas no âmbito do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 3.273/2010 da 2ª Câmara do TCU, Acórdão 1285/2015-Plenário – TCU) e do TCE/MT (Resolução de Consulta nº 22/2012 TCE-MT, Acórdão nº 3.411/2015-TP, Acórdão nº 53/2015 -SC, Acórdão nº 90/2015 -SC), todos tratando de questões relacionadas ao Sistema de Registro de Preços, reforçando a questão da distinção entre Ata de Registro de Preços e Instrumento Contratual, ou então tratando de outras questões que não são objetos de discussão no presente apontamento.

Entende, assim, que não é outro o entendimento senão o de que após a assinatura da Ata de Registro de Preços, na qual serão registrados os objetos licitados, quantidades estimadas e respectivos preços, seja(m) emitido(s), de forma progressiva, os processos de adesão com a respectiva formalização de contrato administrativo ou expedição de nota de empenho, tantos quantos forem necessários, de acordo com a necessidade da Administração, desde que respeitadas a vigência da Ata e o quantitativo máximo delimitado em edital.

Ao final, entende, diferentemente de tudo o que foi exposto anteriormente, que tendo o Município de Poconé celebrado devidamente a Ata





de Registro de Preços, bem como expedido respectiva Nota de Empenho para execução dos serviços necessários, não há falar-se em ilegalidade.

Análise da Defesa:

Chama a atenção a consistência das argumentações trazidas pela defesa, todas no sentido da necessidade de não se confundir o Instrumento Contratual com a Ata de Registro de Preços, posto se tratar de documentos distintos.

Desnecessário se faz, portanto, delongas no sentido de reforçar aquilo que já foi dito tanto pela equipe técnica quanto pela defesa. Entretanto o apontamento em tela foi feito justamente pela ausência de formalização do Instrumento Contratual. Este fato é confirmado pela defesa, quando ao final das alegações, entende que o fato de ter celebrado a Ata de Registro de Preços e expedido respectiva Nota de Empenho para execução dos serviços seria necessário para a realização

razão pela qual o apontamento será mantido.

Situação do apontamento: **MANTIDO**

Responsáveis: Atail Marques do Amaral - Ordenador de despesas

Erasmu Paulo de Lima – Pregoeiro.

4) EB99 CONTROLE INTERNO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Controle Interno, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT;
4.1) Demora na disponibilização das informações solicitadas pela Unidade de Controle Interno – (Tópico 3 do Relatório Técnico Preliminar - pag. 9 do documento digital 17874/2019).





Manifestação da Defesa

Conforme citado no início do presente relatório, o senhor Erasmo Paulo de Lima apresentou separadamente suas alegações de defesa. Entretanto, da leitura do documento apresentado pelo mesmo, observa-se que os argumentos são exatamente iguais ao do senhor Atil Marques do Amaral, que serão sintetizados a seguir.

Os responsáveis afirmam que não procedem as alegações levada aos autos por esta Equipe, pois os documentos acostados aos autos demonstram que o Controlador do Município de Poconé/MT, possui acesso irrestrito aos sistemas utilizados no seio da Administração, de modo que eventuais percalços na disponibilização de documentos físicos não podem ser utilizados como justificativas para o surgimento do presente apontamento.

Pondera que não se encontra previsto legalmente em qual prazo deverão ser atendidos os requerimentos apresentados pela Unidade de Controle Interno, tornando, pois, um tanto quanto subjetiva, a análise. De qualquer forma, entende que, ainda que o fossem verdadeiras tais indagações, estas não serviriam de base para a suspensão da execução dos serviços.

Análise da Defesa:

A argumentação de que as informações sempre estiveram à disposição do Controle Interno por meio do Sistema Informatizado não merece prosperar. Conforme já foi reforçado no Relatório Técnico Preliminar, o exercício do Controle Interno com autonomia e livre acesso às informações é premissa constitucional e foi regulamentado no âmbito deste TCE por meio da Resolução Normativa 33/2012 que determinou, aos gestores das Unidades fiscalizadas por





esta Corte de Contas, o livre acesso ao Controle Interno de todas as informações, processos e documentos necessário ao cumprimento de suas funções.

No caso em tela, o Controlador Interno encaminhou ofícios solicitando informações acerca do processo licitatório, nos dias 24/06/2018, 10/08/2018, 15/08/2018, 17/08/2018 (pags 12 a 15 do documento 166744/2018), ainda quando o processo licitatório estava em andamento. No entanto a cópia integral do processo somente foi disponibilizada após a conclusão do processo licitatório e assinatura da Ata de Registro de Preços. Agindo dessa forma, tanto o Prefeito quanto o pregoeiro obstruíram o trabalho do Sistema de Controle Interno, restando caracterizada a irregularidade apontada inicialmente pelo Auditor Público Interno e confirmada no Relatório Técnico Preliminar.

Situação do apontamento: MANTIDO

Responsáveis: Atail Marques do Amaral - Ordenador de despesas

Wellinton Ferreira da Silva – Diretor de serviços jurídicos.

5) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei 8.666/1993);

5.1) Realização ineficiente da pesquisa de mercado para definição de preços estimados da licitação, ocasionando sobrepreço (Tópico 4 do Relatório Técnico Preliminar - pag. 12 do documento digital 17874/2019).





Manifestação da Defesa

A defesa inicia citando a Resolução de Consulta nº 20/2016 deste TCE que versa sobre a metodologia a ser utilizada para o balizamento de preços nas aquisições públicas, onde ficou explícito que devem ser considerados os preços praticados pela administração pública como fonte prioritária, além de definir a cesta de preços aceitáveis.

Diante desse entendimento, entende que se deve concluir que o Município de Poconé efetuou com lisura a formação de seu preço referência, pois se embasou em 02 (dois) orçamentos obtidos do setor privado e numa Ata de Registro de Preços do Município de Nortelândia/MT.

Alega que a Administração de Poconé/MT, não tinha conhecimento dos contratos análogos ao então formalizado, que vigiam nas Câmaras Municipais de Araraquara, Sinop e Santa Rita do Passa Quatro, citados no Relatório Técnico Preliminar, e que esses somente foram mencionados pela Prefeitura para justificar a possibilidade de utilização do Pregão Presencial como modalidade para a contratação quando da apresentação de resposta aos primeiros questionamentos feitos pelo Conselheiro Relator à época.

Não bastasse isso, segundo os responsáveis, os contratos formalizados perante os mencionados Poderes Legislativos guardam tão somente similaridade de objeto, pois destoam no que concerne a quantitativo, obrigações e prazo. Esses contratos, prossegue a defesa, eram formalizados em valor mensal, enquanto o de Poconé, ora sub examine, era medido por serviço executado, conforme disposta no item 8.2 do Termo de Referência do Edital.





Aduz que somente comparando os preços praticados no indigitado certame licitatório com aqueles praticados pelas empresas do ramo dispostas a realizarem os serviços no Município de Poconé é que poder-se-ia aferir a existência ou não de sobrepreço.

Visando respaldar sua linha de raciocínio, cita voto proferido pela Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques quando do julgamento da Representação de Natureza Externa nº 18.815-8/2013, que tratou de possível sobrepreço no município de Barão de Melgaço.

Defende que simples comparação de preços com base em similaridade do objeto não é suficiente para demonstrar a ocorrência de sobrepreço, visto que em nenhum momento restou-se comparado o valor dos serviços adquiridos com aqueles praticados no próprio Município de Poconé. Realça que nenhuma empresa do ramo se interessou pelo certame, de modo que tendo a proposta apresentada pela licitante ficado abaixo do preço de referência, sendo efetuada sua contratação, em obediência ao Princípio da Adjudicação Compulsória.

Em seguida discorre mais acerca do mencionado princípio, citando entendimentos doutrinários a este respeito, argumentando que entender que não deveria ter sido efetivada a contratação, uma vez que respeitadas as condições de habilitação e preço referência, seria o mesmo que entender ser possível agir em contrariedade a Lei.

Prossegue as argumentações, transcrevendo decisões do Tribunal Regional da Quinta Região, além de julgamentos das contas anuais de Gestão de Prefeitura de Sinop referentes aos exercícios Exercício de 2013 e 2014, onde foram tratadas questões referentes a superfaturamentos.





Ao final, entende ser incontroverso que houve equívoco na conclusão da equipe nos presentes achados, tornando-se medida de imposição o saneamento destes.

Análise da Defesa

A Resolução de Consulta nº 20/2016 definiu a forma que deve ser feita a pesquisa para estabelecer o valor de referência nas aquisições públicas. Nela ficou claro que a prioridade deve ser a utilização de contratos firmados por Entes públicos.

Constou no Relatório Técnico Preliminar que, para o pregão presencial 14/2018, em análise, foram utilizados como parâmetro na definição do valor de referência, duas propostas de empresas privadas e a Ata de Registro de Preços 3060/2017, do Município de Nortelândia/MT (pag 6 a 17 do documento 182655/2018).

Chamou a atenção desta equipe, quando da instrução deste processo, o fato de as duas empresas, que apresentaram propostas na fase interna da licitação, não compareceram ao certame, contradizendo uma das argumentações utilizadas pelos responsáveis, a de que a pesquisa de preço deveria ser baseada naquele praticado pelas empresas do ramo dispostas a realizarem os serviços no Município de Poconé sendo com isso que poder-se-ia aferir a existência ou não de sobrepreço.

O outro valor utilizado para balizar o valor da contratação, a Ata de Registro de Preços 3060/2017 da Prefeitura de Nortelândia, teve como vencedora a empresa que possui o mesmo CNPJ da vencedora do pregão em análise.





Também foi detalhado no Relatório Técnico Preliminar, que o Termo de Referência utilizado para a realização do pregão 37/2017, que resultou na Ata de Registro de Preços 3060/2017 do município de Nortelândia, apresentou os mesmos quantitativos e definições utilizados no pregão em análise.

Outro fato digno de registro é que tanto no pregão presencial 37/2018 de Nortelândia, quanto no pregão 14/2018 da Prefeitura de Poconé, a única empresa participante foi a vencedora de ambos os certames.

Estes fatos são claros indícios de que a pesquisa foi direcionada e restrita, não compondo uma cesta de preços que retratava a realidade do mercado e das contratações públicas.

Aliado a essas questões, verificou-se que a própria administração encaminhou, quando das justificativas iniciais ao Conselheiro Relator, extratos de publicações de editais de licitação para contratação de objetos semelhantes, nas Câmaras Municipais dos Municípios de Santa Rita do Passa Quatro e de Araraquara, ambos do estado de São Paulo (pags. 24 e 25 do documento 182655/2018). Essa documentação foi encaminhada com o objetivo de justificar a opção pela modalidade licitatória, mas deixa claro que seria possível, com o mínimo esforço a obtenção de outros valores praticados no âmbito da Administração Pública. Não é razoável e não merece acolhida, a argumentação de que a Administração de Poconé não tinha conhecimento dos contratos análogos ao então formalizado.

Constou no Relatório Técnico Preliminar os valores obtidos nas pesquisas realizadas por esta equipe técnica que são substancialmente inferiores ao valor definido como referência no pregão 18/2018. Transcreve-se a seguir o quadro apresentado naquele relatório:





Entidade	Contrato	Página documento digital 14030/2019	Valor Mensal (R\$)	Valor Total (R\$)
Câmara Municipal Araraquara/SP	07/2017	34		25.950,00
Câmara Municipal de Araraquara/SP Prorrogação		84	820,00	9840,00
Câmara Municipal Santa Rita do Passa Quatro/SP	06/2018	44	600,00	7.200,00
Câmara Municipal de Sinop/MT	08/2017	55	600,00	7.200,00
Prefeitura Municipal de Poconé/MT				875.350,00

Em relação à argumentação de que os objetos dos contratos apontados guardam tão somente similaridade de objeto, pois destoam no que concerne ao quantitativo, obrigações e prazo, não é suficiente para afastar a irregularidade. Primeiro porque os municípios citados são de portes maiores que o município de Poconé.

Além disso, os valores mensais foram totalizados na tabela acima. Mesmo assim, ainda que existam algumas funções diferentes entre os sistemas, este fato não seria o suficiente para justificar a diferença de mais de 3.000% entre o maior valor da tabela.

Por fim, destaca-se que os serviços prestados guardam o mesmo objetivo, qual seja, a compilação e atualização das legislações do município. Entende-se, portanto que uma solução que atenda, por exemplo o município de Sinop, certamente atenderia as necessidades do município de Poconé.

Isto posto, entende-se que restou caracterizado o sobrepreço no processo licitatório em exame, em consequência de o balizamento do preço estimado ter sido feito de forma equivocada.

Conforme será detalhado no item 3 deste relatório, a questão do sobrepreço evoluiu para superfaturamento, devido a confirmação de pagamento de serviços oriundos desta licitação e da Ata de Registro de Preços 25/2018. Em razão disso será necessário apuração do dano ao erário.





Situação do apontamento: **MANTIDO**

Responsáveis: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas

Erasmus Paulo de Lima – Pregoeiro

Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia – Procurador Jurídico

6) GB 03. LICITAÇÃO_GRAVE_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002); 6.1) Exigência de homologação prévia do sistema e atestado de visita técnica como condição para habilitação na licitação contratual (Tópico 5 - ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA - pag. 12 do documento digital 17874/2019).

Manifestação da Defesa

Preliminarmente a defesa alega ausência de responsabilidade do senhor LUCAS GUIMARÃES RODRIGUES GOUVEIA, Procurador Jurídico da Prefeitura de Poconé/MT a quem também foi imputada a presente irregularidade.

Sustenta tal posição argumentando que, mesmo diante da obrigatoriedade do parecer jurídico, pois exigido por lei nos procedimentos administrativos, via de regra, esse não vincula o administrador público, por tratar-se de mera opinião que poderia ou não ser seguida pelos gestores.

Cita o Acórdão nº. 2.391/2018 TCU, que interpretou o Art. 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que responsabiliza o agente público em caso de dolo ou erro grosseiro, e definiu o conteúdo jurídico de “erro grosseiro” como aquele que foi praticado com culpa grave, com a inobservância





do dever de cuidado, além de outros julgados que delimitam a culpa do parecerista ou consultor jurídico.

Finaliza, a preliminar, ponderando que nos autos em análise, não há nenhuma evidência de que o parecerista tenha agido com erro grosseiro ou dolo, devendo-se concluir pela descaracterização das irregularidades a ele imputadas.

Quanto ao mérito do apontamento, observa-se inicialmente que na manifestação do senhor Erasmo Paulo de Lima (documento digital 103791/2021), não existe menção a essa irregularidade, no entanto a partir da página 28 do referido documento constam as mesmas argumentações apresentadas pelos demais responsáveis.

Citam, os defendentes, entendimento desta Corte de Contas as situações excepcionais em que se justificam a exigência da visita técnica, para em seguida argumentar que se é verdade que a visita técnica pode restringir a competitividade do certame, não é menos verdadeiro que essa regra comporta exceções.

No caso em tela, argumentam que a visita técnica tinha como objetivo permitir que as potenciais interessadas conhecessem a realidade administrativa da Prefeitura de Poconé/MT, com o objetivo de ofertarem propostas compatíveis com a realidade. Ou seja, almejava-se obter um serviço que não só atendesse a necessidade, para que tal proposta adviesse com preço justo, o que poderia ficar, no entendimento dos responsáveis, prejudicado caso não se conhecesse da realidade da gestão.

Aduz que desta forma deve ser tida por justificada a conduta dos responsáveis e sanear o presente apontamento, ou, convertê-lo em recomendação.





Análise da Defesa

Em relação à preliminar em que a defesa busca o afastamento da imputação de responsabilidade do senhor Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia, Procurador Jurídico do município, se faz necessária a análise do parecer emitido durante a fase interna do procedimento licitatório em análise. Isto porque é pacífico na jurisprudência deste Tribunal, bem como no Tribunal de Contas da União, que a emissão de parecer, exigido pelo artigo 38 da Lei 8666/93, faz parte da motivação dos atos administrativos. Neste sentido os pareceres devem deixar claros que os documentos encaminhados para análise (justificativas da contratação, minuta de edital, minuta de contratos, entre outros), foram de fatos analisados pelo advogado público não podendo este parecer ser sintético e genérico.

Transcreve-se a seguir decisões no âmbito deste Tribunal acerca do assunto:

Licitação. Parecer jurídico. Exame e aprovação de editais, contratos, convênios e outros ajustes. Responsabilidade do Advogado Público. 1. O exame e a aprovação de minutas de editais de licitação, contratos, convênios e outros ajustes pela Procuradoria Jurídica (art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666/93), por meio de parecer técnico, devem ser fundamentados à luz do ordenamento jurídico vigente, dos princípios do Direito Administrativo e da jurisprudência dos Tribunais pátrios, expondo razões de fato e de direito que embasam o entendimento defendido, não sendo suficiente a simples indicação de compatibilidade com a legislação. 2. A emissão de pareceres jurídicos sintéticos ou padronizados, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos respectivos anexos, é ato que contraria a Lei de Licitações e não afasta a responsabilidade do Advogado Público que os assinou, por caracterizar culpa por negligência no cumprimento de função essencial, obrigatória e vinculativa, nos termos da Lei nº 8.666/1993. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº 471/2016-TP. Julgado em 30/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/09/2016. Processo nº 2.481-3/2015). 11.100)





Licitação. Parecer jurídico. Responsabilização do parecerista. 1. É ilegal a adoção de pareceres jurídicos sintéticos e padronizados, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise de edital licitatório e dos respectivos anexos, cabendo responsabilização do procurador/advogado parecerista que os assinou, por restar caracterizada culpa por negligência no cumprimento de função essencial, obrigatória e vinculativa, nos termos da Lei nº 8.666/1993. 2. O pronunciamento jurídico, emitido com base no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, deve ser fundamentado, ou seja, as minutas de editais de licitação, contratos, convênios e outros ajustes devem ser examinados à luz dos princípios administrativos, do ordenamento normativo vigente e da jurisprudência dos tribunais pátrios. Não basta manifestação jurídica ou simples menção no sentido de que o ato administrativo é ou não compatível com a legislação, sendo necessário que os motivos sejam enunciados e que as razões de fato e de direito que embasaram o entendimento do parecerista sejam expostas. (Tomada de Contas Ordinária. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº 56/2018-SC. Julgado em 26/09/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 17/10/2018. Processo nº 11.625-4/2016)

Responsabilidade. Parecerista jurídico. Erros graves ou omissões em parecer jurídico obrigatório. Nas situações em que a emissão de parecer jurídico sobre atos inerentes a procedimento licitatório seja obrigatória, o parecerista jurídico responde por erros graves ou omissões em seus posicionamentos, por meio dos quais se aprova, sem amparo legal, edital de licitação com cláusula que restringe a competitividade do certame. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão nº 692/2015-TP. Julgado em 10/03/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 25/03/2015. Processo nº 13.081-8/2012).

Da análise do parecer emitido pelo Procurador Jurídico da Prefeitura Municipal de Poconé, acerca da legalidade da minuta do edital e demais documentos da fase interna do Pregão Presencial 14/2018 (págs. 14 e 15 do documento digital 166747/2018), verifica-se que o mesmo apenas cita a existência dos documentos encaminhados pela Comissão de Licitação e não se deteve na análise da conformidade com a legislação vigente, principalmente da minuta de edital, caracterizando um parecer genérico e sintético.





O referido documento discorre também de forma denérgica acerca da modalidade de Licitação Pregão Presencial e do Sistema de Registro de Preço adotado para o certame.

Desta forma reafirma-se o posicionamento do Relatório Técnico Complementar de que ao opinar pelo prosseguimento do processo de licitação, com o edital contendo cláusulas restritivas à competitividade, o procurador jurídico do município contribuiu para realização de certame licitatório com apenas um licitante, restringindo a competitividade.

Vencida a questão preliminar, e adentrando ao mérito do apontamento, verifica-se de pronto que a irregularidade aponta para a restrição da competitividade, em razão da exigência do atestado de visita técnica, bem como da homologação do sistema, como condição para a participação no certame. Entretanto, conforme demonstrado na síntese da defesa, os responsáveis apenas se pronunciaram acerca da exigência do atestado de visita técnica.

Conforme citado pela própria defesa, a exigência de visita técnica somente deve ocorrer em casos muito específicos, onde o conhecimento prévio das instalações ou local onde serão executados os serviços seja fundamental para a formulação da proposta. No caso em tela, fornecimento de serviços e sistema, não se vislumbra a necessidade da visita técnica, pois as informações dos serviços a serem executados estavam descritas no edital de licitação e de seus anexos. A exigência do Atestado de Visita Técnica sem dúvida restringiu a concorrência.

Ainda que a administração julgasse necessário que as empresas conhecessem as condições para a prestação do serviço, antes de elaborar a proposta, seria suficiente a declaração do licitante de que conhecia as condições locais para a execução do objeto, como condição para participação da licitação.





Neste sentido decidiu o Tribunal de Contas da União, produzindo o Acórdão nº 906/2012 – Plenário, transcrito parcialmente a seguir:

“Abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto”.

Portanto, diante do exposto, mantém-se a o apontamento, bem como as responsabilizações, nos termos do Relatório Técnico Complementar.

Situação do apontamento: **MANTIDO**

3. NECESSIDADE DE APURAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO

Conforme citado na análise de defesa relativamente à irregularidade nº 5, as falhas cometidas na pesquisa de preços que indicou o valor de referência para a contratação resultaram na prática de sobrepreço do processo licitatório em exame. No entanto, considerando a execução parcial da contratação, restou caracterizado o superfaturamento dessas despesas, fato este que torna necessário a apuração dos valores e responsáveis pelo dano ao erário.

Considerando que a presente atuação se originou de Representação de Natureza Externa, formulada pelo Controlador Interno do município de Poconé, entende-se, por oportuno, que ao final do julgamento da presente Representação, deva ser determinada a instauração de Tomada de Contas Especial, pela Administração Pública de Poconé, nos termos do artigo 156 do Regimento Interno desta Corte de Contas.





4. CONCLUSÃO

Diante das análises acima, opina-se pela determinação à atual Administração Municipal de Poconé para que instaure Tomada de Contas Especial visando apurar o dano ao erário em razão do pagamento superfaturado de despesas resultantes do pregão presencial 18/2018 e Ata de Registro de Preços 25/2018, conforme detalhado na irregularidade nº 5.

Manutenção das seguintes irregularidades aos respectivos responsáveis:

- **Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas.**

1) FB01 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_01. Realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário (art. 167, II, da Constituição Federal);

1.1) Realização de despesas sem a indicação da dotação orçamentária (Tópico 2 do Relatório Técnico Preliminar - pag. 8 do documento digital 17874/2019).

2) HB04 CONTRATOS_GRAVE_04. Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993);

2.1) Autorização para execução de serviços sem a indicação do responsável pelo acompanhamento (Tópico 6 do Relatório Técnico Preliminar - pag. 15 do documento digital 17874/2019).

3) HB05 CONTRATOS_GRAVE_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente);





3.1) Contratação de serviços com obrigações futuras sem a formalização do instrumento contratual (Tópico 6 - ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA - pag. 12 do documento digital 17874/2019).

- **Atail Marques do Amaral - Ordenador de despesas.**
- **Erasmus Paulo de Lima – Pregoeiro.**

4) EB99 CONTROLE INTERNO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Controle Interno, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT;

4.1) Demora na disponibilização das informações solicitadas pela Unidade de Controle Interno – (Tópico 3 do Relatório Técnico Preliminar - pag. 9 do documento digital 17874/2019).

- **Atail Marques do Amaral - Ordenador de despesas.**
- **Wellinton Ferreira da Silva – Diretor de serviços jurídicos.**

5) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei 8.666/1993);

5.1) Realização ineficiente da pesquisa de mercado para definição de preços estimados da licitação, ocasionando sobrepreço (Tópico 4 do Relatório Técnico Preliminar - pag. 12 do documento digital 17874/2019).

- **Atail Marques do Amaral - Ordenador de despesas.**
- **Erasmus Paulo de Lima – Pregoeiro.**
- **Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia – Procurador Jurídico.**





6) GB 03. LICITAÇÃO_GRAVE_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002);

6.1) Exigência de homologação prévia do sistema e atestado de visita técnica como condição para habilitação na licitação contratual (Tópico 5 - ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA - pag. 12 do documento digital 17874/2019).

É o Relatório.

Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, 07 de junho de 2020.

(assinado digitalmente)
VALMIR DE PIERI
Auditor Público Externo

