



PROCESSO Nº : 281603/2018 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
GESTOR : ATAIL MARQUES DO AMARAL
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 2.752/2021

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ. PREGÃO PRESENCIAL Nº 014/2018 E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 25/2018. NÃO INDICAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PESQUISA DE PREÇOS IRREGULAR. CONFIGURAÇÃO DE SOBREPREÇO. AUSÊNCIA DE CONTRATO E DE AGENTE RESPONSÁVEL PELA SUA FISCALIZAÇÃO. EXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS. DEMORA NA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES AO CONTROLE INTERNO. IRREGULARIDADES COMPROVADAS. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA PROCEDÊNCIA, MULTA E DETERMINAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE TCE.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos de Representação de Natureza Externa, com pedido de medida cautelar, apresentada pela Controladoria Geral do Município de Poconé, em face do Executivo Municipal, sob a gestão do Sr. Atail Marques do Amaral, em razão de possíveis irregularidades no Pregão nº 014/2018 e atos dele decorrentes, cujo objeto é o registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de interação de normas primárias e secundárias vigentes, revogadas e novas, bem como a vinculação à publicação oficial, no valor estimado de R\$ 875.350,00 (oitocentos e setenta e cinco mil e trezentos e cinquenta reais).

2. A partir da representação encaminhada pela UCI, a equipe técnica apontou, em sede preliminar, a ocorrência de 06 (seis) irregularidades ligadas à





licitação (GB06, GB03 e FB01), contrato (HB04 e HB05) e ao controle interno (EB99), todas imputadas ao então gestor, Sr. Atil Marques do Amaral¹. Na oportunidade, opinou pela concessão de medida cautelar com fito de suspender o certame.

3. Em julgamento singular nº 156/JBC/2019 foi conhecida a RNE e concedida a medida cautelar. Por meio do Parecer nº 554/2019, o MPC opinou pelo conhecimento da representação e homologação da medida pelo Plenário, o que foi feito por meio do Acórdão nº 049/2019-TP².

4. Irresignado com a suspensão do certame, o gestor, representado por procurador, interpôs Recurso Ordinário³, o qual foi recebido e negado provimento por meio do Acórdão nº 779/2019-TP⁴.

5. Após, foi determinada a citação do gestor para apresentação de defesa quanto ao mérito da RNE⁵. A peça defensiva encontra-se visível no documento digital nº 152472/2020. Contudo, em relatório técnico complementar⁶, a SECEX vislumbrou a necessidade de nova citação do responsável para apresentação de defesa acerca da irregularidade GB13.

6. No entanto, submetido os autos ao Conselheiro Relator, por meio do despacho saneador contido no documento digital nº 222815/2020, foi determinado o retorno dos autos à equipe técnica para delineamento de nova matriz de responsabilidade, haja vista figurar como responsável pelas irregularidades unicamente o Prefeito.

7. Elaborado relatório complementar (documento digital nº 243495/2020), a SECEX atribuiu as responsabilidades pelas irregularidades da seguinte forma:

Responsável: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas.

1) FB01 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_01. Realização de despesas

- 1 Documento digital nº 17874/2019.
- 2 Documento digital nº 59143/2019
- 3 Documento digital nº 74801/2019
- 4 Documento digital nº 242473/2019
- 5 Ofício 121/2020/GCS/JBC
- 6 Documento digital nº 187014/2020

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





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).

Responsáveis: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas. Erasmo 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).

Responsáveis: Atil 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).

Responsáveis: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas. Erasmo 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).

8. Citados, apresentaram defesa conjunta o Sr. Atil Marques do Amaral, Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia e Wellinton Ferreira da Silva (documento digital nº 265867/2020). O Sr. Erasmo Paulo de Lima apresentou defesa apartada, porém de conteúdo idêntico dos demais responsáveis (documento digital nº 103791/2021).





9. Em relatório final, a SECEX de Contratações Públicas opinou pela procedência da Representação, manutenção integral das irregularidades e sugeriu a instauração de tomada de contas especial.

10. Vieram, então, os autos para análise e parecer ministerial. É o sucinto relatório dos fatos e do direito.

2. FUNDAMENTAÇÃO

11. De plano, ressalta-se que já houve manifestação ministerial pelo conhecimento da RNE, conforme Parecer nº 554/2019, o qual reitera-se nesse ponto.

12. No tocante às irregularidades propriamente ditas, passa-se à análise pormenorizada.

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).

13. A SECEX constatou que a Prefeitura Municipal de Poconé realizou licitação na modalidade Pregão Presencial nº 14/2018 para registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços de interação de normas primárias e secundárias vigentes, revogadas e novas, bem como a vinculação a publicação oficial.

14. De acordo com a equipe técnica, em 23/07/2018, foi emitida a Ordem de Serviço 31/2018 (fl. 23 do documento digital 166751/2018), autorizando a empresa a executar o serviço no valor total de R\$ 875.350,00. Entretanto, não foi informada a existência de dotação orçamentária, prevalecendo a informação constante nos autos de Declaração de Previsão Orçamentária (fl. 31 do documento digital 166744/2018) em que não há saldo na dotação orçamentária para a realização do serviço.





15. Para a equipe técnica, embora não haja a necessidade de existência prévia de dotação orçamentária no momento da realização do pregão e elaboração Registro do Preço, verificou-se em sede preliminar que houve a contratação e dispêndio de recurso público, a caracterizar o descumprimento do art. 59 da Lei 4.320/64.

16. A defesa, por seu turno, trouxe a baila o entendimento constante na Resolução de Consulta TCE/MT nº 09/2012 que exige a indicação de disponibilidade orçamentária somente no momento da efetiva contratação. Nessa esteira, disse que a existência de dotação orçamentária para realização do certame foi comprovada durante sua realização, assim como utilizada quando da emissão da Nota Empenho para a realização dos serviços.

17. A SECEX, por sua vez, opinou pela manutenção da irregularidade, pois 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.

18. Em consonância com a equipe técnica, este Procurador entende pela manutenção da irregularidade, haja vista a inexistência de comprovação de dotação orçamentária.

19. Pontua-se, inicialmente, a desnecessidade de reserva orçamentária para lançar a licitação de registro de preços. Isso porque a exigência de indicação dos recursos orçamentários visa evitar que sejam celebrados contratos pela Administração sem que esta disponha de recursos disponíveis para pagamento. Ocorre que em processo de registro de preços não se assina imediatamente o contrato, assim, não há contratação, a priori, de qualquer obrigação. Nesse ponto, portanto, assiste razão à defesa.

20. Por outro lado, por ocasião de uma futura contratação é imprescindível a dotação orçamentária para custeio da despesa correspondente. Nesse sentido, é a jurisprudência tanto do TCE/MT, quanto do TCU e também do Decreto Federal nº 7.892/2013, que embora de aplicação no âmbito da União, serve como baliza





interpretativa e orientadora (art. 7º, §2º⁷).

21. No caso em apreço, houve a emissão de Ordem de Serviço para a execução de parte dos valores registrados na Ata de Registro de Preços 25/2018. Dessa forma, indispensável a indicação da existência de saldo orçamentário, o que não se vislumbra da documentação juntada pela defesa.

22. Assim, uma vez evidenciada a contratação, conforme Ordem de Serviço emitida em 23/07/2018 (fl. 23, documento 166751/2018) e a Declaração de Previsão Orçamentária comunicando não haver saldo orçamentário para a realização daquela despesa (fl. 31 do documento 166744/2018), a manutenção da irregularidade FB01 é medida que se impõe.

23. Mantida a irregularidade, é fundamental perquirir se a conduta do responsável revestiu-se de dolo ou erro grosseiro nos termos do art. 28 da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro - LINDB.

24. No caso em apreço, houve descumprimento de preceito legal (art. 14 da Lei nº 8.666/93) e orientação jurisprudencial (Resolução de Consulta TCE/MT nº 09/2012) cujo conteúdo era ou deveria ser de conhecimento do gestor, restando, portanto, caracterizado o erro grosseiro.

25. Nesse diapasão, opina-se pela manutenção da irregularidade classificada como FB01, sem prejuízo da aplicação de multa ao gestor, Sr. Atil Marques do Amaral, com espeque no art. 286, II, do RITCE/MT.

Responsável: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas

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).

26. A SECEX apurou, em sede preliminar, que a Empresa LEXIN SOLUÇÕES 7 § 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.





E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP iniciou a execução dos serviços registrados na Ata de Registro de Preços 25/2018. Contudo, não foi encaminhada a publicação da portaria que indicou o responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços, em inobservância ao disposto no art. 67 da Lei 8.666/93.

27. A defesa sustentou que os documentos já anexados 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 dessa Egrégia Corte de Contas (Acórdão nº 33/2018- SC).

28. A SECEX não acolheu os argumentos defensivos e opinou pela manutenção da irregularidade. Isso porque 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.

29. Em concordância com a equipe técnica, este Procurador entende que remanesce a irregularidade, haja vista a ausência de documentação que comprove a designação de fiscal do contrato.

30. O art. 67 da Lei de Licitações e Contratos é claro ao estabelecer a necessidade de designação de um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato. Também é farta a jurisprudência desta Corte de Contas quanto a forma, tempo e modo de designação do fiscal de contrato.

31. Assim, não demonstrado documentalmente o cumprimento da exigência legal, deve ser mantida a irregularidade. Ademais, para fins de penalização entende este *Parquet* que a conduta do gestor reveste-se de erro grosseiro, na medida em que autorizou e pagou pela realização de serviços registrados na Ata de Registro de Preços 25/2018, sem a devida indicação do representante da administração pública





responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços, assumindo o risco de possíveis pagamentos por serviços não prestados/ou prestados de forma insatisfatória.

32. Nesse sentido, opina-se pela manutenção da irregularidade classificada como HB04, sem prejuízo da aplicação de multa ao gestor, Sr. Atil Marques do Amaral, com espeque no art. 286, II, do RITCE/MT.

Responsável: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas

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).

33. Segundo apurado em sede preliminar, não foi formalizado o instrumento contratual.

34. A SECEX destacou que após a homologação do Pregão Presencial 14/2018, a Prefeitura de Poconé assinou a Ata de Registro 25/2018 com a Empresa LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP no valor de R\$ 875.350,00 (fl. 15 do documento 166751/2018). Em 23/08/2018 o gestor assinou a Ordem de Serviço 31/2018, autorizando o início da execução do objeto licitado. Além disso, foram encaminhados processos de pagamento nos valores de R\$ 16.060,18 e R\$ 27.615,00, indicando que os serviços já foram executados (fls. 3 e 12 do anexo do relatório técnico).

35. A defesa, por seu turno, depois de elucubrações sobre o sistema de registro de preços, alegou que celebrou devidamente a ata de registro de preços, bem como expediu respectiva nota de empenho para execução dos serviços necessários, não havendo nenhuma irregularidade.

36. A SECEX refutou as alegações defensivas e opinou pela manutenção da irregularidade, pois a ausência do instrumento contratual 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 suficiente.

37. O *Parquet* de Contas anuiu ao entendimento técnico. Isso porque não consta nos autos o referido instrumento contratual, além da defesa confirmar que não houve sua celebração, em inobservância ao disposto no art. 62, §4º, da Lei 8.666/93 que assim dispõe:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

38. Importante esclarecer que ao requerer o fornecimento de bem ou prestação de serviço da ata de registro de preços a Administração deve celebrar contrato, o qual pode ser formalizado por outras formas admitidas no dispositivo retrocitado, como nota de empenho, autorização de compra ou outro. Todavia, a substituição do instrumento de contrato por outros equivalentes é admitida nas situações em que o valor do contrato não ultrapassa os limites da modalidade convite ou em que o objeto dele referir-se a fornecimento com entrega imediata dos bens a serem adquiridos.

39. No caso em apreço, a contratação de serviços compreende obrigações futuras, não sendo aplicável a dispensa prevista no art. 62 da Lei de Licitações e Contratos. Além disso, ao analisar a documentação acostada aos autos verifica-se que o valor também supera o da modalidade convite, consoante ordem de serviço nº 31, emanada pelo gestor, em que determina à empresa LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP a prestação dos seguintes serviços:





ORDEM DE SERVIÇOS / COMPRAS Nº 31 / ATA DE REGISTRO DE PREÇO 25/2018

LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP devidamente inscrita no CNPJ/MF sob o nº 24.170.890/0001-48, estabelecida à Av. Brigadeiro Faria Lima nº 1.461 4º Andar.

Pelo Presente Determino a Vossa Senhoria que Proceda a Prestação de serviços abaixo exposto.

Distribuição dos Itens Por Itens

	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UN	QTD	VALOR UNIT.	VALOR MENSAL	VALOR TOTAL
1	SISTEMA DE PORTAL COM ACESSO PÚBLICO E RESERVADO ABRANGENDO O ENVIO DE SISTEMATIZADO DE NOVAS NORMAS, A VISUALIZAÇÃO NOS FORMATOS ORIGINAIS, ANOTADOS/ALTERADOS E INTERADOS VINCULADO A PUBLICAÇÃO OFICIAL, PROPOSTURA E AOS DOCUMENTOS ORIGINAIS EM FORMATO PDF, NA MODALIDADE DE SOFTWARE COMO SERVIÇO(SOFTWARE AS SERVICE - SAAS) COM MEDIÇÃO MENSAL POR UNIDADE DE ATO INCORPORADO E ARMAZENADO	POR ATO	4.000	4,70	18.800,00	225.600,00
	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UN	QTD.	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL	
2	MAPEAMENTO DE ACERVO DE PROPOSTURAS, DIÁRIOS OFICIAIS, NORMAS PRIMÁRIA SECUNDÁRIAS	H	125	238,00	29.750,00	
3	INCORPORAÇÃO DE ACERVO DE PROPOSTURAS, DIÁRIOS OFICIAIS E NORMAS PRIMÁRIAS E SECUNDÁRIAS	NORMA	4.000	155,00	620.000,00	

40. Ademais, compulsando a documentação jungida aos autos verifica-se a existência tão somente da minuta do contrato. Nesse ponto, cabe destacar que a assinatura da ata de registro de preços nº 25/2018 não substitui a do contrato, pois constituem fase distintas (licitação – ata de registro de preços – contrato).

41. Nesse contexto, deve ser mantida a irregularidade. Na sequência, é salutar verificar se a conduta do gestor revestiu-se de dolo ou erro grosseiro para fins de aplicação de multa, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB.

42. O comando legal previsto no art. 62 da Lei de Licitações e Contratos é claro ao exigir a formalização de instrumento contratual, assim ao autorizar e pagar por serviços contratados sem a formalização do respectivo termo o gestor incorreu em erro grosseiro, devendo por isso ser sancionado.

43. Nesse sentido, opina-se pela manutenção da irregularidade classificada como HB05, sem prejuízo da aplicação de multa ao gestor, Sr. Atil Marques do Amaral, com espeque no art. 286, II, do RITCE/MT.

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





Responsáveis: Atail Marques do Amaral - Ordenador de despesas; Erasmo 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).

44. De acordo com a SECEX, o controlador interno solicitou informações acerca do Pregão Presencial nº 014/2018 (ofícios constantes nas fls. 12 a 15 do documento 166744/2018), todavia as mesmas só foram repassadas depois de todo o processo licitatório ter sido concluído, inclusive com a assinatura da Ata de Registro de Preço, a caracterizar a obstrução do trabalho do Controle Interno.

45. A defesa informou que o controlador interno tem 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. Disse também 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.

46. A SECEX opinou pela permanência do achado. Para a equipe técnica, 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.

47. No caso, tanto o Prefeito quanto o pregoeiro obstruíram o trabalho do Sistema de Controle Interno, ao disponibilizarem informações somente após a conclusão do processo licitatório e assinatura da Ata de Registro de Preços, restando caracterizada a irregularidade.

48. Este Procurador entende em concordância com a SECEX pela





permanência da irregularidade. O atendimento intempestivo das informações pleiteadas pelo controlador interno aproxima-se da não prestação de informações, uma vez que fornecidas somente após a finalização do certame, em evidente prejuízo às atividades de controle.

49. A irregularidade é evidenciada pelos Ofícios nºs 99/2018/CGM, datado de 24/07/2018, 107/2018/CGM, datado de 10/08/2018, 109/2018/CGM, datado de 15/08/2018 e 113/2018/CGM, datado de 17/08/2018, em que são pleiteadas pelo controle interno informações sobre o Pregão Presencial nº 14/2018. Além disso, os responsáveis confirmam o não atendimento das solicitações, sob a justificativa de que a documentação estava disponível em outros meios/canais, o que, por óbvio, não os exime de responsabilidade, reforçando a falta de compromisso com o controle interno e transparência.

50. Mantida a irregularidade, salutar verificar se a conduta do gestor e do pregoeiro revestiu-se de dolo ou erro grosseiro para fins de aplicação de multa, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB.

51. A demora na disponibilização das informações solicitadas pela Unidade de Controle Interno vão na contramão do disposto nos arts. 70 e 74 da CF/88 e Resolução Normativa 33/2012 do TCEMT, a caracterizar dolo na modalidade omissiva, devendo por isso ser sancionado. Reforça o elemento subjetivo o descumprimento da determinação contida no Acórdão nº 453/2018-TP e dirigida à Administração do Município de Poconé, especialmente à Prefeitura Municipal, para que encaminhem, de forma tempestiva, as informações e dados que sejam solicitados pelo Controle Interno do Município.

52. Nesse sentido, opina-se pela manutenção da irregularidade classificada como EB99, sem prejuízo da aplicação de multa ao gestor, Sr. Atil Marques do Amaral e também ao Pregoeiro, Sr. Erasmo Paulo de Lima, com espeque no art. 286, II, do RITCE/MT.





Responsáveis: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas; Wellington 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).

53. De acordo com a SECEX, houve a realização ineficiente da pesquisa de mercado para definição de preços estimados da licitação, ocasionando sobrepreço. Isso porque a Prefeitura Municipal de Poconé utilizou-se de proposta comercial apresentada por duas empresas e pela Ata de Registro de Preço 3060/2017 da Prefeitura de Nortelândia (pag. 19 do documento 166744/2018). Esses valores, entretanto, estão bem acima dos valores encontrados em pesquisas realizadas pela Equipe Técnica, para contratação de objetos similares pelas Câmaras Municipais de Araraquara/SP, Santa Rita do Passa Quatro/SP e Sinop/MT, caracterizando a prática de sobrepreço no processo licitatório.

54. A defesa sustentou que o Município de Poconé efetuou com lisura a formação de seu preço referência, eis que embasado em 02 (dois) orçamentos obtidos do setor privado e numa Ata de Registro de Preços do Município de Nortelândia/MT.

55. Disse também que não tinha, a Administração de Poconé/MT, conhecimento dos contratos análogos ao então formalizado, que vigiam nas Câmaras Municipais de Araraquara, Sinop e Santa Rita do Passa Quatro, os quais somente foram mencionados para justificar a possibilidade de utilização do Pregão Presencial como modalidade para a contratação quando da apresentação de resposta aos primeiros questionamentos.

56. Salientou que os contratos formalizados perante os mencionados Poderes Legislativos guardam tão somente similaridade de objeto, eis que destoantes no que concerne a quantitativo, obrigações e prazo.

57. Asseverou que nenhuma empresa do ramo interessou-se pelo certame,





de modo que tendo a proposta apresentada pela licitante ficado abaixo do preço de referência, cogente a sua contratação, em obediência, inclusive, ao Princípio da Adjudicação Compulsória.

58. A SECEX, por sua vez, opinou pela permanência da irregularidade. Para a equipe técnica, há claros indícios nos autos de que a pesquisa foi direcionada e restrita, não compondo uma cesta de preços que retratava a realidade do mercado e das contratações públicas.

59. Ademais, concluiu que 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, opinou pela instauração de tomada de contas especial para apuração do dano ao erário.

60. Em concordância com a equipe técnica, o Ministério Público de Contas opina pela permanência da irregularidade.

61. Primeiro, porque ao utilizar 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, ficou evidenciado o descumprimento da Resolução de Consulta nº 20/2016 do TCE/MT e jurisprudência sedimentada neste Tribunal. Vejamos:

Licitação. Aquisições públicas. Pesquisa de preços de referência. Três orçamentos. A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas não deve se limitar à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve ser ampla e incluir preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária, pesquisa em bancos de preços públicos, dentre outras fontes de consulta. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: RONALDO RIBEIRO. Acórdão 337/2020 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 24/09/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 274941/2019).

Licitação. Aquisições. Preços de referência.

1) A Administração deve estabelecer preços de referência nas aquisições de forma a aproximá-los aos preços de mercado, submetendo-os a uma análise crítica e detalhada pelo setor responsável em relação aos itens de maior materialidade e relevância para a contratação. 2) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve ser a mais ampla possível, considerando um conjunto (cesta) de preços aceitáveis, para





evitar o risco de valores elevados nas compras, podendo se limitar a cotações de fornecedores apenas quando não for possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. Acórdão 100/2020 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 19/05/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 135224/2019). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 65, abr/mai/2020).

Licitação. Aquisições públicas. Balizamento de preços. A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas não pode se restringir à obtenção de 3 (três) orçamentos junto a potenciais fornecedores, devendo-se adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, com base no conjunto (cesta) de preços indicados na Resolução de Consulta nº 20/2016 – TP. (DENÚNCIAS. Relator: JOSÉ CARLOS NOVELLI. Acórdão 286/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 27/06/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 06/07/2017. Processo 259683/2015).

62. Segundo, porque as duas empresas, que apresentaram propostas na fase interna da licitação, não compareceram ao certame e a Ata de Registro de Preços 3060/2017 da Prefeitura de Nortelândia, usada como baliza, teve como vencedora a empresa que possui o mesmo CNPJ da vencedora do pregão 14/2018.

63. Além disso, ponto destacado pela SECEX e que merece ser reforçado, é de 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, assim como a única empresa participante em ambos foi a vencedora dos certames.

64. Terceiro, porque os valores obtidos em contratações similares por outros entes públicos são substancialmente inferiores ao valor definido como referência no pregão 14/2018, vide fl. 17 do relatório técnico conclusivo.

65. Assim, é medida imperiosa a manutenção da irregularidade. Ademais, é necessário verificar se a conduta dos responsáveis reveste-se de dolo ou erro grosseiro, nos termos exigidos pelo art. 28 da LINDB.

66. No caso em apreço, percebe-se que os agentes atuaram em evidente erro grosseiro, pois há entendimento vinculante e obrigatório materializado na resolução de consulta nº 20/2016 que orienta o modo como deve ser realizada a





pesquisa de preços.

67. Desse modo, evidenciada a ineficiência da pesquisa de mercado, a irregularidade deve ser mantida e sancionado com penalidade de multa os Srs. Atil Marques do Amaral e Wellington Ferreira da Silva, nos termos do art. 286, II, do RITCE/MT.

68. Ademais, é imprescindível a instauração de tomada de contas, pois como ressaltado pela SECEX, o sobrepreço desembocou em superfaturamento na execução contratual.

Responsáveis: Atil Marques do Amaral - Ordenador de despesas

Erasmão 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).

69. Em sede preliminar, a SECEX apurou que o edital possui cláusulas que restringiram a participação na licitação requerendo a homologação do Sistema e a visita técnica como critério de habilitação.

70. Para a SECEX, a exigência de homologação do Sistema antes da sessão de abertura das propostas restringe a competição porque é possível conhecer quais as licitantes participariam do certame. Além disso, empresas que eventualmente poderiam participar do processo licitatório e que, para isso, deveriam realizar pequenas customizações em seus Sistemas, caso vencessem a certame, não puderam participar da licitação em razão da exigência da homologação prévia.

71. Também restringiu a competição, a exigência constante no Termo de Referência item 10 - Anexo IX, em que os licitantes deveriam realizar visita técnica (fl. 36 do documento 166746/2018) para conhecimento das informações referentes aos serviços a serem prestados.

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





72. Preliminarmente, a defesa alegou a ilegitimidade passiva do Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia, pois mesmo diante da obrigatoriedade do parecer jurídico 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.

73. Nessa linha, invocou o Acórdão nº. 2.391/2018, de 17/10/2018 do TCU e sustentou que não há nenhuma evidência de que a parecerista tenha agido com erro grosseiro ou dolo, devendo-se concluir pela descaracterização das irregularidades a ele imputada.

74. No mérito, a defesa alegou que a visita técnica exigida era excepcional e tinha como objetivo permitir que as potenciais interessadas conhecessem a realidade administrativa da Prefeitura de Poconé, com vistas a ofertarem propostas mais compatíveis com a realidade.

75. No tocante a preliminar de ilegitimidade, a SECEX pontuou que 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, verifica-se que o mesmo apenas cita a existência dos documentos encaminhados pela Comissão de Licitação e não se detém à análise da conformidade com a legislação vigente, principalmente da minuta de edital, caracterizando um parecer genérico e sintético.

76. Nesse sentido, ressaltou 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.

77. No mérito, a SECEX pontuou que no caso de 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. Além disso, caso 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, nos termos da jurisprudência do TCU, Acórdão nº 906/2012 – Plenário.

78. Assim, concluiu que a exigência do Atestado de Visita Técnica sem dúvida restringiu a concorrência.

79. Como não houve manifestação defensiva quanto à exigência de homologação prévia do sistema, a equipe técnica reiterou o relatório preliminar.

80. No mesmo sentido é o posicionamento do Ministério Público de Contas.

81. A irregularidade resta evidenciada pelas Cláusulas 13 – Qualificação técnica (termo de homologação do sistema) e Atestado de Visita Técnica (Anexo IX), que contrariam o disposto no art. 3º, I, da Lei 8.666/93, bem como entendimento sumulado por esta Corte, enunciado nº 18 que assim dispõe:

SÚMULA 18 A exigência de visita técnica como condição para habilitação em processos licitatórios, em regra, restringe a competitividade do certame, podendo ser admitida somente nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto licitado a justificar, sendo suficiente, para os demais casos, a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições e do local em que ocorrerá a execução do objeto. (PROPOSTA DE SÚMULA. Relator: DOMINGOS NETO. Acórdão 239/2017 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 30/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 05/06/2017. Processo 219304/2016).

82. Assim, deve ser mantida a irregularidade, pois a defesa não logrou êxito em demonstrar que a complexidade e/ou natureza do objeto demandavam visita técnica e/ou homologação do sistema. Além disso, o comprometimento da competitividade restou latente, já que houve a participação de uma única licitante.

83. Para fins de penalização, é necessário aferir se a conduta dos agentes





reveste-se de dolo e/ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

84. Primeiro, pontua-se a regularidade da responsabilização do procurador jurídico, uma vez que os Pareceres Jurídicos exarados em 15/06/2018 e 23/07/2018 (fls. 104 e ss e 189 do protocolo integral) não cuidaram com rigor necessário da análise das cláusulas editalícias que restringiam a competitividade. Os referidos pareceres são genéricos e padronizados, a caracterizar erro grosseiro. De igual modo, resta evidenciado o erro grosseiro na conduta do gestor e pregoeiro, o primeiro por homologar o certame eivado de vícios e o segundo por conduzir o Pregão nº 14/2018 com cláusulas claramente restritivas.

85. A penalização dos referidos agentes encontra respaldo na jurisprudência desta Corte de Contas, vejamos:

Responsabilidade. Cláusulas restritivas de edital licitatório. Parecerista jurídico, pregoeiro e prefeito. Na individualização de condutas, quanto a irregularidades em cláusulas de edital licitatório que culminam na restrição injustificada à competitividade do certame, devem ser responsabilizados e sujeitos à aplicação de multa pecuniária: a) o parecerista jurídico, que incorre em erro grosseiro ou culpa grave, ao deixar de exercer corretamente o dever profissional que lhe compete, não identificando e explicitando a evidente restrição da competitividade nas cláusulas do certame; b) o pregoeiro, que atua como o signatário do edital do certame, presumindo-se ser ele o responsável pelas cláusulas previstas no instrumento convocatório, a despeito de a elaboração do edital não ser prevista na legislação como uma de suas atribuições; c) o prefeito municipal, ao praticar o ato de homologação do certame, atraindo para si a responsabilidade pelos vícios nele contidos, uma vez que seu ato consiste em aprovação hierárquica sobre os atos do procedimento. (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Acórdão 136/2019 - 1ª CAMARA. Julgado em 06/11/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 21/11/2019. Processo 67954/2019). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 62, nov/2019).

86. Nesse sentido, este Procurador opina pela manutenção da irregularidade, com aplicação de multa ao Atil Marques do Amaral, Erasmo Paulo de Lima e Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia, nos termos do art. 286, II, do RITCE/MT

3. CONCLUSÃO

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





87. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso, opina:

a) pela **procedência** da Representação de Natureza Interna, ante a manutenção integral das irregularidades apontadas em relatório técnico preliminar, com aplicação de **multa**, nos termos do art. 286, II, do RITCE/MT, aos seguintes responsáveis:

a.1) Sr. Atail Marques do Amaral – Prefeito pelas irregularidades FB01, HB04, HB05, EB99, GB06 e GB03;

a.2) Sr. Wellinton Ferreira da Silva – Diretor de serviços jurídicos pela irregularidade GB06;

a.3) Sr. Erasmo Paulo de Lima – Pregoeiro pelas irregularidades EB99 e GB03;

a.4) Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Correia pela irregularidade GB03.

b) pela **determinação**, sugerida pela SECEX, à Prefeitura de Poconé para que instaure tomada de contas especial com fito de identificar os responsáveis e quantificar o dano decorrente do superfaturamento na contratação decorrente da Ata de Registro de Preços nº 25/2018.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de junho de 2021.

(assinatura digital)⁸
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

⁸ 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.

