



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: secex-contratacoes@tce.mt.gov.br

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA

PROCESSO N.º:	281603/2018
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONE
CNPJ:	03.162.872/0001-44
ASSUNTO:	REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA)
Ordenador de Despesas:	ATAIL MARQUES DO AMARAL
RELATOR:	JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO:	POCONE
NÚMERO OS:	144/2019
EQUIPE TÉCNICA:	VALMIR DE PIERI





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
1.1. SITUAÇÃO PROCESSUAL	2
2. ADMISSIBILIDADE	3
3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS	3
3.1. DOS FATOS ALEGADOS NA REPRESENTAÇÃO	3
3.2. DA NOTIFICAÇÃO E DA MANIFESTAÇÃO DO GESTOR	4
3.2.1. ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA	6
3.3. DA NECESSIDADE DE MEDIDA CAUTELAR	14
4. CONCLUSÃO PRELIMINAR	15





1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 224, parágrafo único, e 227 da Resolução Normativa nº 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT, apresenta-se este relatório de auditoria, referente a análise e apuração preliminar da presente REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR, protocolada neste Tribunal de Contas por meio do processo nº 281603/2018, a qual tem como objetivo relatar fatos considerados irregulares e/ou ilegais pelo Auditor Público Interno da Prefeitura Municipal de Poconé, senhor Ademar Vivan Júnior, conforme previsto no Art 224, conforme previsto no art. 224, inciso I, alínea “b”, e art. 298, inciso III do Regimento Interno do TCE/MT.

1.1. SITUAÇÃO PROCESSUAL

Antes de tomar a decisão quanto a concessão ou não da medida cautelar requerida, o Exmo. Senhor Conselheiro Relator expediu ofício 840/2018/GAB-JBC, em 30/08/2018 dirigido ao Prefeito Municipal de Poconé, senhor Atil Marques do Amaral (documento nº 173.510/2018), notificando-o para que apresentasse sua manifestação e documentos que julgasse pertinentes acerca dos fatos narrados na presente Representação.

Além disso solicitou informações específicas, formuladas em 5 quesitos constantes no ofício, que serão narrados oportunamente neste relatório técnico.

No mesmo ofício o Exmo Sr. Conselheiro Relator **recomendou ao Prefeito Municipal que suspendesse a continuidade do certame, inclusive da utilização da ata de registro de preços decorrente do pregão em referência**, até que fossem efetivamente esclarecidos os fatos objeto deste processo, a fim de conferir a maior transparência possível ao certame licitatório em questão.

Em 18/09/2018, o senhor Atil Marques do Amaral protocolou as respostas ao ofício 840/2018/GAB-JBC, encaminhando suas alegações acerca dos fatos representados (documento 182655/2018).

O Exmo. Senhor Conselheiro Relator, por meio de Decisão Singular (documento 184400/2018), entendeu que, considerando a reestruturação da área técnica deste Tribunal, antes de analisar o objeto do pleito cautelar o processo deveria ser encaminhado a esta Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, por ser unidade especializada no tema, para a análise do pleito e a consequente elaboração relatório técnico.

Neste interim, em 24/09/2018, o Prefeito Municipal de Poconé protocolou novo ofício (documento 186322/2018) solicitando audiência com o Conselheiro Relator para tratar do assunto em questão.

Em novo despacho, datado de 24/10/2018, o chefe de Gabinete do Conselheiro Relator informou que a reunião ocorreu em 17/10/2018 e determinou o retorno dos autos a esta SECEX para emissão do Relatório Técnico.

Considerando o tempo decorrido da última informação trazida aos autos pela Prefeitura Municipal de Poconé, a equipe técnica solicitou, via e-mail, informações adicionais ao Auditor Público Interno sobre o estágio atual da contratação (pag 1 do anexo do relatório técnico), tendo recebido a resposta por e-mail, as quais serão utilizadas como subsídios na presente análise.

Conforme se depreende dos documentos enviados tanto na Representação de Natureza Externa, quanto nas informações adicionais encaminhadas por e-mail a sessão de abertura da licitação ocorreu em





23/07/2018, tendo como única participante a empresa LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP, com a proposta no valor de R\$ 875.350,00, conforme ata de sessão (pag.5 documento 166751/2018).

A Ata de Registro de Preço 25/2018 (pag. 15 documento 166751/2018), decorrente dessa contratação foi assinada em 23/07/2018, sendo que no mesmo dia o gestor assinou a Ordem de Serviço 31/2018, autorizando o início da execução do objeto licitado (pag. 15 documento 166751/2018).

A Prefeitura Municipal de Poconé, no exercício de 2018 realizou o pagamento de dois valores à empresa LEXIN LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP, sendo o primeiro no dia 01/11/2018 no valores de R\$ 16.060,18, e o segundo em 11/12/2018 no valor de R\$ 27.615,00 (pags 3 e 12 do anexo do relatório técnico).

Constam, ainda, nas documentações encaminhadas duas solicitações de pagamentos da Empresa à Prefeitura Municipal de Poconé, nos valores de R\$ 20.683,40 e R\$ 17.393,50 (pags. 63 e 77 do anexo do relatório técnico).

2. ADMISSIBILIDADE

Em que pese a notificação do gestor e a determinação a esta SECEX para elaboração do Relatório Técnico, o presente processo de Representação de Natureza Externa, ainda não foi analisado, para fins de juízo de admissibilidade previsto no artigo 89, inciso IV, da Resolução Normativa 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT –, pelo Conselheiro Relator.

Dessa forma, o Processo de Representação de Natureza Externa será objeto de análise e apuração por esta Secex e, posteriormente, encaminhado ao Relator para que sejam tomadas as devidas providências.

3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

A análise e apuração dos fatos representados foi realizada na sede do Tribunal de Contas em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 0144/2019, e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

Após avaliar o Processo de Representação de Natureza Externa a equipe técnica organizou os fatos representados, para fins de análise e apuração conforme os itens a seguir.

3.1. DOS FATOS ALEGADOS NA REPRESENTAÇÃO

O Auditor Público Interno, informa que, em 24/07/2018, tomou conhecimento da realização da licitação na modalidade pregão nº 014/2018, cujo objeto foi contratação de empresa especializada para prestação de serviços de interação de normas primárias e secundárias vigentes, revogadas e novas, bem como a vinculação à





publicação oficial, propositura e documento original para atender a Prefeitura Municipal de Poconé.

Em razão de não ter conseguido informações sobre os responsáveis pela pesquisa de preços para formação do valor estimado, bem como os responsáveis pela elaboração do edital e instrução do processo, o mesmo encaminhou ofício 099/2018 (pag 12 documento 166744/2018) solicitando a suspensão temporária por 5 dias do certame bem como o encaminhamento do processo licitatório para análise. Ainda segundo o auditor o mesmo não foi atendido, razão pela qual teve que emitir 3 novos ofícios reiterando as solicitações, até o recebimento do material.

Alega que a necessidade de analisar o processo se deu basicamente pelo vultoso valor da contratação e a escolha da modalidade pregão para licitação de serviços especializados, fato que entende não ter amparo legal.

Argumenta, o autor da representação, que da leitura do objeto fica claro que se trata de contratação de empresa especializada para prestação de serviços. Pontua, entretanto, que a Lei 10.520/2002 que trata da utilização da modalidade pregão dispõe claramente que a modalidade somente deve ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, transcrevendo a ementa da referida Lei.

Visando reforçar o argumento de que a contratação nesses moldes é ilegal, transcreveu o artigo 3º do decreto federal 7892/2013 onde estão descritas as hipóteses para a adoção do Sistema de Registro de Preços.

Desta forma, conclui o Auditor Público Interno da Prefeitura de Poconé que o Sistema de Registro de Preço é adequado àquelas compras e serviços mais simples e rotineiros, ou seja, que podem ser individualizados por meio de descrições simplificadas, sucintas e sem complexidade.

No mesmo documento e com base nos artigos 82, 298, 300 do Regimento Interno do Tribunal de Contas o Auditor Público Interno, requer que seja expedida medida cautelar visando garantir a eficácia da atuação administrativa visando suspender todos os atos relacionados ao pregão presencial 014/2018.

Visando demonstrar a necessidade da medida cautelar argumenta o representante que a modalidade escolhida não é amparada por Lei e que a utilização do pregão para registro de preços serviu para burlar a ausência de saldo orçamentário para realização da despesa. Além disso, prossegue, a pesquisa de preço não contempla o amplo mercado e não foi realizada pelo Departamento de Compras.

Outra questão levantada foi a ausência de fiscal do contrato, fato que, em seu entendimento, demonstra um perigo quanto à efetiva realização dos serviços a serem prestados.

Dessa forma entende que se faz necessária a medida cautelar para evitar a contratação da empresa declarada vencedora e o início da execução do contrato, pois a ata de registro de preços já foi assinada em 23/07/2018, caracterizando dessa forma o PERICULUM IN MORA.

3.2. DA NOTIFICAÇÃO E DA MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

Conforme já relatado anteriormente, o Exmo. Senhor Conselheiro Relator decidiu por citar o Prefeito Municipal, antes de tomar a decisão quanto a concessão ou não da medida cautelar requerida, para que apresentasse sua manifestação e documentos que julgasse pertinentes acerca dos fatos narrados na presente Representação, apresentando ainda 5 questionamentos ao gestor.

Por meio do ofício nº 404/GP/MT (documento 182655/2048), o gestor encaminhou sua manifestação acerca das questões constantes na presente representação, fazendo, preliminarmente, algumas ponderações acerca da necessidade do serviço objeto do pregão presencial 014/2018 que produziu a Ata de Registro de Preços 25/2018.

Em seguida passou a discorrer sobre as questões levantadas no ofício do Conselheiro Relator





os quais são relatados a seguir.

- Quais os setores e servidores responsáveis pela pesquisa dos preços (balizamento) que serviram como referência para o certame em questão?

Informa que os orçamentos foram solicitados pelo diretor de serviço jurídico da Prefeitura, senhor Wellinton Ferreira da Silva, às empresas INFINITY SYSTEM LTDA, AVANÇAR TECNOLOGIA EM SOFTWARE LTDA, PFOR TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP por meio do e-mail da Procuradoria do Município, tendo encaminhado em anexo o Termo de Referência. Dessas empresas somente as empresas INFINITY SYSTEM LTDA e AVANÇAR TECNOLOGIA EM SOFTWARE LTDA enviaram o orçamento.

Segundo o representado, foi utilizada também como base para a formação do preço de referência a Ata de Registro de Preços nº 3060/2017 do município de Nortelândia.

Visando comprovar a argumentação, anexou cópias dos e-mails encaminhados às empresas (pag 6 a 17 do documento 182655/2018).

- Quais os setores e os servidores responsáveis pela elaboração do edital do certame em questão?

Informa o senhor Prefeito que o edital foi elaborado pelo Pregoeiro da Prefeitura, observando o Termo de referência, que se assemelha ao Termo de Referência da Pregão 037/2017 do Município de Nortelândia.

- Quais os motivos que levaram à demora para o atendimento dos ofícios enviados pelo Auditor Público Interno ao Chefe do Poder Executivo e ao Diretor de Licitação, que tratavam, respectivamente, de solicitação para se suspender o certame e de encaminhamento dos documentos da licitação para análise?

Alega o representado que, o senhor Ademar Vivan Junior, Auditor Público Interno, possui acesso irrestrito ao Sistema SIGESP, ao Portal Transparência e ao Servidor da Prefeitura fazendo com que o mesmo possa acompanhar em tempo real qualquer processo licitatório em andamento naquela Prefeitura.

- Quais os critérios técnicos utilizados no embasamento da decisão pela realização da licitação na modalidade pregão para constituição de sistema de registro de preços?

Segundo o Prefeito Municipal a opção pela modalidade pregão para constituição do Sistema de Registro de Preços teve o objetivo de conferir maior competitividade, reduzir custos, dar maior agilidade e selecionar proposta mais vantajosa para a Administração.

Entende que o objeto do Pregão nº 14/2018 não se trata de serviço predominantemente intelectual e se enquadra na categoria de serviços comuns.

Aduz, ainda, que o SRP possibilita à Administração a solicitação de serviços na medida em que for efetivamente utilizar, ou seja o mesmo pode ser requisitado de forma parcelada.

Por fim, invoca o artigo 11 da Lei 10.520/2002 que autoriza a utilização da modalidade pregão para aquisições realizadas pela Administração pública quando essas forem efetuadas pelo Sistema de





Registro de Preços.

- Quais os motivos que levaram à não existência de previsão de saldo orçamentário para a contratação pretendida, à ausência de pesquisa de preços não contemplando o mercado e à falta de previsão para designação de fiscal do contrato em caso de prestação de serviços pela vencedora do certame?

Alega o representado que o Município tão somente antecipou e planejou seus atos, uma vez que o empenho para assegurar os pagamentos das obrigações decorrentes dos serviços até o fim do exercício já foram realizados.

Com relação a ausência de pesquisa o interessado cita que a Ata de Registro de Preço nº3060/2017 do Município de Nortelândia demonstra que o preço obtido na licitação em tela encontra-se dentro do patamar do mercado.

Por fim informa que no item 19.3 do Edital e no item 8.1 e 8.3 do Termo de Referência existe a previsão de designação e acompanhamento do fiscal de contrato.

Consta ainda nos documentos encaminhados pelo Prefeito Municipal, além dos e-mails com solicitações de propostas dirigidas a possíveis fornecedores, requerimentos de vereadores do município de Poconé para que a Prefeitura providenciasse a compilação das Leis Municipais do Município de Poconé além de 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).

3.2.1. ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA

As possíveis irregularidades levantadas pelo Auditor Público Interno na presente representação foram todas contempladas nos questionamentos contidos no ofício encaminhado pelo Conselheiro Relator e respondido pelo gestor. Desta forma passa-se a analisar as questões e a resposta dados pelo gestor:

Em relação aos setores envolvidos, tanto na pesquisa de preços, quanto na elaboração do edital em questão, considerando os esclarecimentos do gestor não se vislumbra nenhuma irregularidade em relação a condução inicial do processo.

Quanto as demais questões procede-se análise individual, tomando por base as informações trazidas pelo gestor e aquelas coletadas pela equipe técnica.

1) Opção pela modalidade pregão e Sistema de Registro de Preços

Entende a equipe técnica que o gestor não cometeu ilegalidade ao optar pela realização da licitação na modalidade pregão presencial e pelo Sistema de Registro de Preços, pois de fato o objeto licitado não constitui serviços de predominância intelectual.

A doutrina e a jurisprudência definem bens e serviços comuns, não somente em razão de sua complexidade, mas sim da possibilidade de defini-lo conforme padrão de desempenho e seu mercado.

Marçal Justen Filho ensina que “bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio”.

Jorge Jacoby, por sua vez entende que “o que define se um bem e serviço pode ser





considerado ou não comum é a possibilidade de definir o padrão de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais do mercado”.

Portanto neste particular acompanha-se o entendimento do gestor.

Lei 8666/93, art 5º, inciso II e Lei 10.520/2002.

2) Inexistência de saldo orçamentário para realização da despesa.

Em relação a inexistência de saldo orçamentário no momento da realização do pregão e elaboração Registro do Preço, também não constitui ilegalidade pois o fato de registrar o preço não obriga a administração a contratá-lo. Por este motivo não há a necessidade de existência prévia de dotação orçamentária.

Neste sentido a Resolução de Consulta 02/2012 foi aprovada nos seguintes termos:

As licitações realizadas para atender ao Sistema de Registro de Preços 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.

Entretanto, entre os documentos encaminhados pelo gestor ao Auditor Público Interno e por consequente em anexo à presente representação, foi identificada a emissão de Ordem de Serviço autorizando a empresa a executar o serviço, caracterizando, desta forma, a contratação. Este fato é reforçado pelos documentos encaminhados por e-mail (Anexo do Relatório Técnico) que indicam que já foram efetuados os pagamentos de dois valores à empresa LEXIN LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP nos valores de R\$ 16.060,18, em 01/11/2018 e R\$ 27.615,00, em 11/12/2018 (pags. 3 e 12 do anexo do relatório técnico).

FB01.

Dispositivo Normativo:

Lei 4.320/64, art 59.

2.1) Realização de despesas sem a indicação da dotação orçamentária - FB01

A Prefeitura Municipal de Poconé realizou licitação na modalidade pregão presencial para contratação de empresa para prestação de serviços já descritos neste relatório.

Em 23/07/2018 foi emitida a Ordem de Serviço 31/2018 (pag 23, documento 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 (pag 31 do documento 166744/2018) em que não há saldo na dotação orçamentária para a realização do serviço.

Responsável 1: ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS





Conduta do Responsável:

Autorizar a execução de despesas sem que houvesse saldo na dotação orçamentária para sua realização.

Nexo de Causalidade do Responsável:

Ao autorizar a execução de despesas sem a existência da dotação orçamentária o gestor deixou de cumprir a legislação, especificamente a Lei 4320/64 que em seu artigo 59 determina que o empenho da despesa não poderá exceder o limite do crédito concedido.

Culpabilidade do Responsável:

É razoável que o gestor ao autorizar a realização de uma despesa se certifique da existência de saldo na dotação orçamentária para realizá-lo.

Excludente de Culpabilidade:

NÃO

3) Atendimento das solicitações de informações da Unidade de Controle Interno

A função do Controle Interno está definida na Constituição Federal, em seus artigos 70 e 74. Entre os requisitos para a atuação efetiva da Unidade Central de Controle Interno está a sua autonomia e a garantia de acesso a todas as informações e documentos necessários para a realização de seus serviços.

O TCE/MT, por meio da Resolução Normativa 33/2012, aprovou os padrões e prazos de envio dos pareceres da Unidade Central de Controle Interno das organizações municipais e estabeleceu diretrizes para o sistema de controle interno. Nesta Resolução, em seu artigo 4º, determinou aos gestores que garantam os recursos humanos, materiais e estrutura física suficientes e adequadas para o desenvolvimento das atividades da UCI, garantindo ainda aos controladores/auditores internos a autonomia e independência funcional e livre acesso a todas as dependências do órgão ou entidade, assim como aos processos, documentos, sistemas informatizados e informações considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não lhes podendo ser sonegados, sob qualquer pretexto.

EB99.

Dispositivo Normativo:

Constituição Federal, Art 70 e 74 e Resolução Normativa 33/2012.

3.1) Demora na disponibilização das informações solicitadas pela Unidade de Controle Interno - EB99

Conforme narrativa do Auditor Público Interno, ao tomar conhecimento da realização do Pregão Presencial 014/2018 o mesmo solicitou informações ao gestor, conforme os ofícios encaminhados ao senhor Prefeito Municipal e ao diretor de licitação (pags 12 a 15 do documento 166744/2018).

Conforme relatado pelo Auditor Público Interno as informações somente foram encaminhadas depois de vários ofícios e somente ocorreram depois de todo o processo licitatório ter sido concluído, inclusive com a assinatura da Ata de Registro de Preço.

Este fato pode caracterizar a obstrução do trabalho do Controle Interno, caracterizando o não cumprimento da Resolução Normativa 33/2012 TCE/MT.

Responsável 1: ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS





Conduta do Responsável:

Não fornecer em tempo hábil as informações sobre o pregão presencial 014/2018, solicitadas pelo Auditor Público Interno.

Nexo de Causalidade do Responsável:

Ao não entregar em tempo hábil as informações solicitadas pelo Controlador Interno, o gestor obstruiu a realização do seu trabalho agindo em desconformidade com a Resolução Normativa 33/012-TCE/MT e artigos 71 e 74 da Constituição Federal.

Culpabilidade do Responsável:

Era razoável que o gestor fornecesse as informações requeridas pelo responsável pelo Controle Interno no menor espaço de tempo possível, para que o mesmo realizasse seu trabalho, pois trata-se de função prevista na Constituição Federal.

Excludente de Culpabilidade:

NÃO

4) Definição do valor estimado da licitação

Para a realização da pesquisa de preços visando definir os valores referenciais para o processo licitatório, a Prefeitura Municipal de Poconé utilizou-se da Ata de Registro de Preços 3060/2017 do município de Nortelândia/MT (pag. 19 do documento 166744/2018), cujo objeto foi idêntico ao licitado e que apresentou o valor total de R\$ 875.350,00, além das propostas comerciais encaminhadas pelas empresas INFINITY SYSTEM LTDA no valor de R\$ 985.375,00 e AVANÇAR TECNOLOGIA EM SOFTWARE LTDA no valor de R\$ 924.750,00 (pags 27 e 29, respectivamente do documento 166744/2018).

Importante ressaltar que da leitura do Termo de Referência que subsidiou a licitação em análise (pag. 14 do documento 16674/2018), extrai-se de forma mais simplificada que o serviço, além do fornecimento da licença de uso de um Sistema para acesso à legislação do Município de Poconé, inclui a etapa de compilação de toda a legislação do município e a inclusão de normas legais. Tal esclarecimento se faz necessário, pois para a pesquisa de aquisições com objeto similares foi utilizado como parâmetro o termo “compilação da legislação”. Importante ressaltar que este termo foi utilizado na descrição do objeto das duas licitações das Câmaras de Vereadores dos municípios de Santa Rita do Passa Quatro e Araraquara, cujos extratos de publicações o Prefeito Municipal encaminhou em seus esclarecimentos, com o fito de demonstrar a necessidade da realização dos serviços (pag 24 do documento 182655/2018).

Em pesquisas realizadas na internet a equipe técnica identificou algumas licitações, cujo objetos são similares ao licitado no presente processo, cujos valores foram substancialmente menores que aqueles definidos como parâmetro para definição do preço.

Nos dois casos citados pelo Prefeito Municipal, os valores obtidos naquelas contratações foram infinitamente menores que os registrados na Ata de Registro de Preços 25/2018 que resultou a licitação em análise.

No caso da Câmara Municipal de Araraquara/SP, por meio do pregão 01/2017 e posteriormente pelo contrato 07/2017 (pag. 34 do anexo do relatório técnico), foi contratada a empresa para a Prestação de serviços técnicos e especializados de análise, compilação e disponibilização em formato HTML das normas resultantes do regular processo legislativo (Emendas Organizacionais; Leis Complementares; Leis Ordinárias; Decretos Legislativos; Resoluções da Câmara Municipal de Araraquara), bem como





compilação de massa de normas existentes, com a disponibilização das mesmas para consulta na internet e atualização semanal do acervo, pelo valor total de R\$ 25.950,00 para os 12 primeiros meses do contrato, sendo este valor reduzido para R\$ 820,00 por mês a partir da prorrogação do contrato.

No segundo caso citado pelo Prefeito, a Câmara Municipal de Santa Rita do Passa Quatro/SP por meio do contrato 06/2018 (pag. 44 do anexo do relatório técnico), contratou empresa para prestação de serviços técnicos de implantação, consolidação por dentro do texto, compilação, versionamento e atualização dos atos oficiais do município com a publicação em sistema de pesquisa online, pelo valor de R\$ 7.200,00 para o período de 12 meses.

Em Mato Grosso, a contrato nº 08/2017 (pag. 55 do anexo do relatório técnico), firmado pela Câmara Municipal de Sinop cujo, objeto possui similaridade e, na opinião da equipe técnica, contempla as necessidades relatadas na justificativa da contratação constante no item 3 do Termo de Referência que serviu de subsídio para elaboração da licitação (pag. 14 do documento 166746/2018). A Câmara Municipal de Sinop pagou por este serviço o valor total de R\$ 7.200,00 por 12 meses, incluindo a disponibilização dessas Leis em portal de internet.

A seguir apresenta-se o resumo dos valores pesquisados pela equipe:

Entidade	Contrato	Pag.Anexo Relatório	Valor Mensal (R\$)	Valor Total (R\$)
Câmara Municipal Araraquara/SP	07/2017	34		25.950,00
Câmara Municipal de Araraquara/SP	Prorrogação	89	820,00	9.840,00
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	Não firmou			875.350,00

Em relação a Ata de Registro de Preços nº 3060/2017 do município de Nortelândia/MT, a empresa contratada (A2A Soluções e Tecnologia da Informação Eirelli – EPP) possui o CNPJ 24.170.890/0001-48, o mesmo da empresa contratada pela Ata de Registro de Preços 25/2018, objeto da presente análise, em que pese a razão social ser diferente (LEXIN Soluções e Tecnologia da Informação Eirelli – EPP). O valor praticado naquela Ata, poderá, eventualmente ser objeto de análise deste TCE/MT, mas devido a discrepância com os demais casos aqui citados não pode servir para o balizamento de preços.

Chama a atenção que no Termo de Referência utilizado como base para a elaboração de todo o processo licitatório (pag 22 do documento 166746/2018), o quantitativo de atos a serem incluídos no Sistema (4000 atos), a quantidade de hora homem para o mapeamento do acervo (125 horas) e a incorporação de acervo de proposituras (4000 normas), foram exatamente as mesma quantidades registradas na Ata de Registro de Preços nº 3060/2017 do município de Nortelândia/MT. Tal fato é indício, na opinião da equipe técnica, de que não houve um estudo mais profundo da demanda efetiva do município de Poconé e sim uma simples cópia do processo que foi licitado no município de Nortelândia.

É possível que algumas funcionalidades do Sistema contratado pela Prefeitura de Poconé ou mesmo dos serviços desenvolvidos possam não estar contemplados nos contratos citados acima, mas nada, na opinião da equipe técnica, que possa justificar a diferença de preço tão gritante. Outra questão a ser considerada é que os municípios pesquisados são de portes maiores que Poconé e uma solução que atende a eles certamente atenderia essa demanda.

Portanto, entende-se que a pesquisa de preços realizada pela Prefeitura Municipal de Poconé e que balizou o preço estimado para a contratação em análise, não reflete os preços praticados pela administração pública, restando caracterizado, tomando por base os 4 contratos citados acima, a prática de sobrepreço no processo licitatório, agravado pelo fato de que na licitação compareceu apenas uma empresa





e que portanto não houve competitividade no certame. A irregularidade 5.1, descrita neste relatório técnico, demonstrará que o edital de licitação continha cláusula restritiva e que pode ter sido fator preponderante para o comparecimento de apenas uma licitante. **GB06.**

Dispositivo Normativo:

Art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, e art 15,V da Lei 8.666/1993.

4.1) *Realização ineficiente da pesquisa de mercado para definição de preços estimados da licitação, ocasionando sobrepreço.* - **GB06**

Conforme relatado neste item, na definição do preço estimado para realização do pregão presencial 14/2018, a Prefeitura Municipal de Poconé utilizou-se de proposta comercial apresentado 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, Sinop/MT, caracterizando a prática de sobrepreço no processo licitatório.

Ressalta-se que o próprio Prefeito Municipal em suas alegações citou as Câmaras Municipais de Araraquara/SP, Santa Rita do Passa Quatro/SP como entidades públicas que contrataram objeto similar ao licitado, não podendo alegar desconhecimento dessas contratações.

Responsável 1: ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS

Conduta do Responsável:

Autorizar e homologar licitação com pesquisa de preços que não refletiam o valor praticado no âmbito da administração pública.

Nexo de Causalidade do Responsável:

Ao homologar a licitação que teve apenas um licitante e teve como base para o valor estimado acima dos valores praticados pela administração pública, o gestor deu causa a contratação de licitação em valores superestimados.

Culpabilidade do Responsável:

Era razoável que, antes de autorizar e homologar o processo licitatório, o gestor se certificasse de que o valor a ser contratado estava de acordo com os praticados pela administração pública para objetos similares.

Excludente de Culpabilidade:

NÃO

5) Cláusulas restritivas no edital de licitação.

O edital possui cláusulas que restringiram a participação na licitação requerendo a homologação do Sistema e a visita técnica como critério de habilitação. **GB03.**

Dispositivo Normativo:

Lei 8666/93.

5.1) *Exigência de homologação prévia do sistema e atestado de visita técnica como condição para habilitação na*





licitação. - **GB03**

O edital de licitação do pregão presencial 14/2018, em seu item 13.2 (pag. 3 documento 166746/2018) exigiu que os licitantes apresentassem, sob pena de desclassificação, o Termo de Homologação do Sistema. Ainda segundo o edital, este termo seria fornecido pelo diretor de informática da Prefeitura após a apresentação do sistema que seria ofertado para atender ao lote 1 da licitação. Esta apresentação deveria ocorrer em até um dia antes da data da sessão de abertura.

O modelo do termo de homologação (pag.35 do documento 166746/2018) indica que o sistema deve atender, no momento da apresentação, a todos os requisitos funcionais constantes no Termo de Referência.

Neste caso, vislumbra-se duas questões que restringem a competitividade. A primeira é que com a exigência de homologação do Sistema antes da sessão de abertura das propostas, é possível conhecer quais as licitantes participariam do certame. Com essa informação, é possível que a única empresa licitante tenha tomado conhecimento de que seria a única em condições de participar do processo licitatório e tenha levado isso em consideração na elaboração de sua proposta.

Por outro lado, 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.

O Tribunal de Contas da União, por diversas vezes se manifestou contrariamente acerca de exigências de amostras dos produtos ou serviço de todos os licitantes. Cita-se como exemplo os Acórdãos 526/2005, 99/2005, 1237/2002 todos no sentido de que, caso sejam absolutamente necessárias a comprovação e a apresentação das amostras ou protótipos, essa deve se restringir ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar.

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

Tal exigência não se justifica para o objeto em tela e limita o número de licitantes em razão de acarretar ônus aos licitantes de regiões mais distantes com deslocamento de técnicos.

O TCE/MT firmou entendimento neste sentido por meio da súmula 18 nos seguintes termos:

"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."

Responsável 1: ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS

Conduta do Responsável:

Autorizar e homologar processo licitatório realizado na modalidade pregão 14/2018 contendo cláusulas ilegais e que restringiram a competitividade do certame.

Nexo de Causalidade do Responsável:

Ao autorizar e homologar procedimentos licitatório com cláusulas ilegais o gestor restringiu a participação de licitantes fato que ocasionou a realização do certame com apenas um licitante.





Culpabilidade do Responsável:

Era razoável que o gestor antes de autorizar e homologar processo licitatório não permita a existência de cláusulas que restrinjam a competitividade.

Excludente de Culpabilidade:

SIM

6) Não formalização de instrumento contratual e indicação de fiscal de contrato.

A Lei 8666/1993, em seu artigo 62, § 4º, estabelece a obrigatoriedade da formalização do Termo de Contrato sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação, sua dispensa ou inexistência.

Também é questão pacificada no âmbito da doutrina e da jurisprudência que a Ata de Registro de Preço não substitui o instrumento contratual por serem documentos que possuem naturezas e finalidades distintas. Neste sentido decidiu o TCE/MT na Resolução de Consulta 22/2012.

Ainda na questão da execução contratual o artigo 67 da Lei 8666/93 determina que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado para tal fim. O TCE/MT, por meio da Súmula nº 5, confirmou entendimento neste sentido.

No caso em análise a administração não observou nenhuma das providências que deveriam ter sido tomadas antes do início dos serviços contratados. HB05 e HB04.

Dispositivo Normativo:

Lei 8666/1993, art 62 e 67.

6.1) Contratação de serviços com obrigações futuras sem a formalização do instrumento contratual. - HB05

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 (pág. 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.

Após solicitação da equipe técnica, foram encaminhados processos de pagamento nos valores de R\$ 16.060,18 e R\$ 27.615,00, indicando que os serviços já foram executados (pags. 3 e 12 do anexo do relatório técnico). Foram encaminhados, ainda, duas solicitações de pagamentos da empresa por serviços prestados, que no momento da elaboração deste relatório ainda não haviam sido pagos (pags. 63 e 77 do anexo do relatório técnico).

Conforme informações colhidas junto a servidores da Prefeitura de Poconé, não foi formalizado o instrumento contratual conforme exigência legal citadas no preâmbulo deste item, estando portanto a execução do serviço sem atendimento aos dispositivos legais citados anteriormente.

Responsável 1: ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS

Conduta do Responsável:

Autorizar a execução e pagamento de serviços sem a formalização de instrumento contratual.

Nexo de Causalidade do Responsável:

Ao autorizar e pagar por serviços contratados com obrigações futuras o gestor não observou o disposto na Lei





Geral de licitações que requer a formalização de instrumento contratual em objeto com essas características.

Culpabilidade do Responsável:

É razoável que o gestor antes de autorizar a execução de serviços observe os casos em que a legislação requeira a assinatura de instrumento contratual.

Excludente de Culpabilidade:

NÃO

6.2) Autorização para execução de serviços sem a indicação do responsável pelo acompanhamento. - HB04

Conforme informações registradas no item anterior a Empresa LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELLI EPP, está executando os serviços registrados na Ata de Registro de Preços 25/2018.

Entretanto, não foi encaminhada a publicação da portaria que indicou o responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços, fato que contaria a legislação.

Responsável 1: ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS

Conduta do Responsável:

Autorizar e pagar 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.

Nexo de Causalidade do Responsável:

Ao autorizar a realização de serviços e o pagamento dessas despesas sem a nomeação do fiscal de contrato o gestor deixou a administração municipal vulnerável a possíveis pagamentos por serviços não prestados além de não cumprir a legislação já pacificada neste TCE com a Súmula nº 5.

Culpabilidade do Responsável:

É razoável que o gestor, ao autorizar a contratação de serviços, atente para o fato de que deva indicar o responsável pelo acompanhamento e fiscalização desses serviços.

Excludente de Culpabilidade:

NÃO

3.3. DA NECESSIDADE DE MEDIDA CAUTELAR

Na concessão de medidas cautelares devem ser observados o atendimento dos seus requisitos básicos, quais sejam, **o fumus boni iuris e o periculum in mora**. Esses requisitos encontram-se presentes no caso em apreço, fato que revela a necessidade de que o pregão presencial 14/2018, a Ata de Registro de Preços 25/2018 e os atos que deles foram derivados, sejam suspensos por determinação deste Tribunal.

No caso presente a suspensão se torna necessária em virtude das irregularidades relatadas no presente relatório, destacando-se a questão da pesquisa de preço que contém fortes indícios de prática de sobrepreço (irregularidade 4.1), agravado pelo fato de que, muito possivelmente **em razão das cláusulas**





restritivas do edital (irregularidade 5.1), o certame licitatório teve a participação de somente uma licitante.

Outras irregularidades, também classificadas como graves, foram demonstradas neste relatório, como a execução e pagamentos de parte dos valores licitados sem a formalização do instrumento contratual e sem a indicação de responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, bem como a não demonstração efetiva da existência de dotação orçamentária para a realização da despesa e a obstrução ao trabalho do Controle Interno. Essas irregularidades somadas as duas citadas no parágrafo anterior demonstram a presença da fumaça do bom direito (**fumus boni iuris**).

Por sua vez, o **periculum in mora** apresenta-se no fato de que o município de Poconé já iniciou a execução e pagamento de parte dos serviços licitados, não seguindo a recomendação emitida pelo Exmo Senhor Conselheiro Relator no ofício encaminhado ao senhor Prefeito para que suspendesse a continuidade do certame, inclusive da utilização da ata de registro de preços decorrente do pregão em referência, até que fossem efetivamente esclarecidos os fatos objeto deste processo.

Caso reste confirmado a prática de sobrepreço e as demais irregularidades acima elencadas existe o risco potencial de causar danos irreversíveis ou de difícil reparação aos cofres públicos do município. Lembrando, que conforme demonstram os documentos apresentados no Anexo Técnico deste Relatório existem solicitações de mais dois pagamentos relativos a esta licitação (pags 3 e 12 do anexo do relatório técnico).

Importante ressaltar que o **Prefeito Municipal teve oportunidade de se manifestar nos presentes autos, não elidindo a principal irregularidade** contida na Representação de Natureza Externa formulado pelo Auditor Público Interno daquela Prefeitura que foi a pesquisa de preços ineficiente, com fortes indícios de sobrepreço.

Cabe salientar que a suspensão da referida contratação não trará prejuízos para a Prefeitura Municipal de Poconé, haja vista que o objeto não corresponde a um serviço essencial para o desenvolvimento de suas atividades finalísticas, ou seja, trata-se de um serviço de consolidação das leis existentes, mas que continuam vigentes independente da execução do serviço em tela.

Tal informação se faz necessária para demonstrar que a concessão da tutela antecipatória não irá originar o periculum in mora inverso, fato que ocorre quando houver dano irreparável à parte, ou seja, quando o dano resultante da concessão da medida for superior ao que se deseja evitar.

4. CONCLUSÃO PRELIMINAR

Verificado o preenchimento dos requisitos de risco, materialidade e relevância para a a admissibilidade de Representação de Natureza Externa, conforme artigo 224, inciso II, alínea "b", da Resolução nº 14/2007 – TCE-MT, propõe-se ao titular desta SECEX:

- Encaminhamento ao Conselheiro Relator para decisão sobre a sua admissibilidade, conforme artigo 89, inciso IV, da Resolução 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT;

Admitida a representação, sugere-se:

- Que seja concedida medida liminar, inaudita altera parte visando à concessão de medida cautelar para SUSPENSÃO de todos os atos provenientes do Processo Licitatório nº 14/2018 – Pregão Presencial - realizado pela Prefeitura Municipal de Poconé;





- Que seja estipulada multa diária em caso de descumprimento da medida cautelar sugerida, nos termos do § 1º do art. 297 do Regimento Interno do TCE-MT;
- Que seja realizada a CITAÇÃO do responsável abaixo relacionado, com base no art. 256, §1º do Regimento Interno do TCE/MT, em cumprimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa assegurado pelo artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal/1988, a fim de que se manifeste quanto aos apontamentos elencados a seguir, sob pena de revelia e/ou confissão:

ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

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

1.1) *Demora na disponibilização das informações solicitadas pela Unidade de Controle Interno* - Tópico - 3.2.1. **ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA**

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

2.1) *Realização de despesas sem a indicação da dotação orçamentária* - Tópico - 3.2.1. **ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA**

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

3.1) *Realização ineficiente da pesquisa de mercado para definição de preços estimados da licitação, ocasionando sobrepreço.* - Tópico - 3.2.1. **ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA**

4) 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).

4.1) *Autorização para execução de serviços sem a indicação do responsável pelo acompanhamento.* - Tópico - 3.2.1. **ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA**

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

5.1) *Contratação de serviços com obrigações futuras sem a formalização do instrumento contratual.* - Tópico - 3.2.1. **ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA**

Em Cuiabá-MT, 7 de Fevereiro de 2019.





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: secex-contratacoes@tce.mt.gov.br

VALMIR DE PIERI
AUDITOR PÚBLICO EXTERNO
COORDENADOR DA EQUIPE TÉCNICA

