



**PROCESSO Nº** : 28.160-3/2018 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA – MEDIDA CAUTELAR  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ  
**GESTOR** : ATAIL MARQUES DO AMARAL - PREFEITO  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

### PARECER Nº 554/2019

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA DE POCONÉ. IRREGULARIDADES NO PREGÃO PRESENCIAL Nº 014/2018. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PESQUISA DE MERCADO INEFICIENTE. APURAÇÃO DE EVENTUAL SOBREPREÇO. AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO CONTRATUAL E FISCAL DE CONTRATO. EXISTÊNCIA DE CLÁUSULA RESTRITIVA À COMPETITIVIDADE. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E PELA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR E ENCAMINHAMENTO AO PLENO PARA DELIBERAÇÃO.

## 1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de Representação de Natureza Externa com pedido de medida cautelar, proposta pela Unidade de Controle Interno, em face da Prefeitura de Poconé, sob a gestão do Sr. Atil Marques do Amaral, em razão de supostas irregularidades no Edital do Pregão Presencial nº 014/2018.

2. Decorre do certame a Ata de Registro de Preços nº 25/2018, cujo objeto é a prestação de serviços de interação de normas primárias e secundárias vigentes, revogadas e novas, bem como a vinculação à publicação oficial.

3. Conforme noticiado pelo Controle Interno, a atual gestão da Prefeitura de Poconé tem sonogado informações e documentos ao órgão. Além disso, aponta a





inadequação da realização de pregão e sistema de registro de preços para contratação em tela, sob argumento de que o objeto consiste em serviço técnico especializado, não compreendido assim na Lei nº 10.520/2002 e art. 15, II, da Lei nº 8.666/93 (documento digital nº 166744/2018).

4. Em virtude das irregularidades relatadas, foi determinada a notificação do gestor, Sr. Atil Marques do Amaral, por meio do Ofício 840/2018/GAB-JBC, para esclarecimentos. Na oportunidade, recomendou-se, também, a suspensão do certame e utilização da ata de registro de preços decorrente do pregão em referência.

5. Os esclarecimentos ofertados pelo gestor estão contidos no documento digital nº 182655/2018.

6. Após a resposta do gestor, o processo foi encaminhado à Secretaria de Controle Externo especializada em Contratações Públicas para elaboração de Relatório Técnico Preliminar, o qual consta no documento digital nº 17874/2019. Na oportunidade foram apontadas as seguintes irregularidades, sob a responsabilidade do Sr. Atil Marques do Amaral, Prefeito de Poconé:

**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) - Tópico - Demora na disponibilização das informações solicitadas pela Unidade de Controle Interno 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) - Tópico - Realização de despesas sem a indicação da dotação orçamentária 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 - 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 - Tópico - sobrepreço. 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) - Tópico - Autorização para execução de serviços sem a indicação do responsável pelo acompanhamento. 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) - Tópico - Contratação de serviços com obrigações futuras sem a formalização do instrumento contratual. 3.2.1. ANÁLISE DA EQUIPE TÉCNICA

7. Importante pontuar que embora não conste na Conclusão Preliminar do indigitado relatório, foi apontada também como irregular a **exigência editalícia de homologação prévia do sistema e atestado de visita técnica como condição para habilitação**, irregularidade classificada como GB03.

8. Diante da constatação de possíveis irregularidades, a SECEX opinou pela concessão de medida cautelar com vistas a suspensão de todos os atos provenientes do Processo Licitatório nº 14/2018, realizado pela Prefeitura Municipal de Poconé, sem prejuízo de multa diária em caso de descumprimento.

9. Por meio da Decisão nº 156/JBC/2019, o Conselheiro Relator decidiu pelo conhecimento da Representação de Natureza Externa e pela concessão de medida cautelar para a suspensão dos atos decorrentes do Pregão Presencial n.º 14/2018 da Prefeitura de Poconé, inclusive da utilização da Ata de Registro de Preços derivada do certame, ou qualquer espécie de fornecimento derivado do pregão em referência, até o julgamento do mérito deste processo, fixando multa diária de 50 UPF/MT em caso de descumprimento dessa determinação.

10. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer relativo à concessão de medida cautelar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Preliminar de Admissibilidade

11. Importante ressaltar que dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.





12. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do art. 217 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

13. No caso em apreço, a presente Representação de Natureza Externa foi formulada por pessoa legítima, especificamente pelo Auditor Público Interno, da Controladoria do Município de Poconé, Sr. Ademar Vivan Júnior, nos termos do art. 224, I, alínea “b”, do Regimento Interno do TCE/MT, em razão de possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 014/2018, tais como sonegação de informações ao controle interno acerca do certame e inadequação da modalidade licitatória utilizada.

14. Ademais, relaciona-se a administrador sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas, bem como está acompanhada de indícios de materialidade que indicam a existência de irregularidades ou ilegalidades praticadas.

15. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da presente Representação, pois presentes os requisitos regimentais previstos nos artigos 224, inciso I, “b”, 219 e 225, da Resolução Normativa nº 14/2007.

## 2.2 Da medida cautelar

16. Inicialmente, faz-se necessário informar que a presente manifestação limita-se tão somente ao exame dos requisitos autorizantes da cautelar pleiteada, sob pena de invasão à matéria de mérito em momento inapropriado.

17. Averigua-se, neste momento, se há plausibilidade jurídica da aludida tese, pois tratando-se de pedido de medida cautelar é necessário o exame sumário do direito enunciado nos autos, com ênfase no *fumus boni iuris* e no *periculum in mora*, condições indispensáveis para a concessão da medida requerida.





18. Cumpre expor que a medida cautelar vem, de forma provisória para amparar direito ameaçado que, se não for resguardado com urgência pode se perder em decorrência de possível dano grave de difícil reparação.

19. No caso em tela, o Representante pleiteia a medida cautelar de suspensão do Pregão Presencial nº 014/2018 e os atos dele decorrentes, realizado pela Prefeitura de Poconé, haja vista a existência de indícios de irregularidades, por ele, assim, sintetizadas:

Fica evidente Excelência, que a modalidade escolhida não é amparada por lei, sendo esta utilizada para burlar parecer contábil com ausência de saldo, bem como utilização de pesquisa de preço não contemplando o amplo mercado, e não realizado pelo Departamento de Compras, resultando em um valor de R\$ 875.350,00 (oitocentos e setenta e cinco mil, trezentos e cinquenta reais), como agravante, ainda há ausência de fiscal de contrato para a fiscalização efetiva do serviço prestado.

20. Notícia, também, que a atual gestão tem sonogado informações e documentos ao controle interno, além de manter-se inerte em relação às recomendações feitas. Para comprovar o alegado, juntou os ofícios encaminhados ao Departamento de Compras e Pregoeiro, bem como ao Chefe do Executivo Municipal em que solicita a documentação referente ao Pregão Presencial nº 014/2018.

21. Sobre as possíveis irregularidades, o gestor justifica que foram solicitados pelo Diretor de Serviço Jurídico da Prefeitura, via e-mail, orçamentos de quatro empresas, tendo apenas duas apresentado. Além disso, para o balizamento do preço foi utilizada a Ata de Registro de Preços nº 3060/2017 do Município de Nortelândia.

22. Quanto à possível sonegação de documentos ao controle interno, alega que o auditor possui acesso irrestrito às informações por meio do sistema SIGESP, portal da transparência e servidor da Prefeitura.

23. Em relação à modalidade licitatória escolhida, esclarece que a opção se deu com objetivo de conferir maior competitividade ao certame, reduzir custos, dar





maior agilidade e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Nesse sentido, aponta que o objeto do Pregão Presencial nº 014/2018 não é serviço especializado, enquadrando-se na categoria comum.

24. No tocante à ausência de previsão de saldo orçamentário, explica que o empenho para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços a serem executados até o fim do exercício financeiro já foram realizados.

25. Por fim, esclarece que os itens 19.3 do Edital e 8.1 e 83 do Termo de Referência preveem a designação e acompanhamento por fiscal de contrato.

26. A par das alegações do gestor, a SECEX de Contratações Públicas entendeu pela não ocorrência de ilegalidade quanto à opção pela realização da licitação na modalidade pregão presencial e pelo Sistema de Registro de Preços. Igualmente, não verificou irregularidade na inexistência de saldo orçamentário no momento da realização do pregão e elaboração Registro do Preço. Todavia, nesse ponto, consignou que foi identificada a emissão de Ordem de Serviço autorizando a empresa a executar o serviço, caracterizando, desta forma, a contratação, o que caracteriza possivelmente a irregularidade classificada como FB01.

27. Além disso, entendeu que a demora na disponibilização das informações solicitadas pela Unidade de Controle Interno ocasionou possível obstrução dos trabalhos, em descompasso com a Resolução Normativa 33/2012 TCE/MT, configurando a irregularidade EB99.

28. Em análise comparativa a licitações com objetos similares, a equipe especializada constatou que o valor estimado para o Pregão Presencial nº 014/2018 superou excessivamente os praticados no mercado, evidenciando-se possível prática de sobrepreço no processo licitatório (irregularidade GB06).

29. Além disso, a SECEX vislumbrou a existência de cláusulas restritivas à competitividade no Pregão Presencial nº 014/2018, haja vista a exigência de homologação prévia do sistema e atestado de visita técnica como condição para habilitação. Tal fato resultou na participação de apenas 01 (um) licitante





(irregularidade GB03).

30. Não bastasse, os experts apuraram a não formalização de instrumento contratual, bem com a ausência de designação de fiscal de contrato, caracterizando, respectivamente, as irregularidades HB05 e HB04.

31. Nesse contexto, a equipe técnica concluiu como necessária a concessão de medida cautelar de suspensão do certame e de todo ato dele decorrente, até que seja julgada esta Representação Externa.

32. Também vislumbrou os requisitos para concessão da medida cautelar de suspensão do Pregão Presencial nº 014/2018, da Prefeitura de Poconé, o douto Relator, conforme decisão nº 156/JBC/2019.

33. No tocante a plausibilidade jurídica, verificou que há indícios veementes de ilegalidades ocorridas no Pregão Presencial nº 014/2018, em razão da ausência de saldo orçamentário para pagamento da obrigação e a realização de pesquisas de preços com vestígios de irregularidades.

34. Também entendeu presente o perigo da demora, pois iniciada a execução dos serviços contratados, mediante possível incidência de sobrepreço. Além disso, a ausência de fiscalização pela Administração Pública, assim como a realização de despesas sem a existência de crédito orçamentário podem gerar dano grave e de difícil reparação à Prefeitura de Poconé.

35. Dessa forma, o Relator concedeu a cautelar em exame, consoante Julgamento Singular acostado no doc. digital nº 29207/2019 e determinou a suspensão da continuidade do Pregão Presencial n.º 014/2018 da Prefeitura de Poconé e dos atos dele decorrentes, inclusive da utilização de eventual ata de registro de preços, ou qualquer espécie de fornecimento derivado do pregão em referência, até o julgamento do mérito, fixando multa diária de 50 UPF/MT em caso de descumprimento.

36. Compulsando detidamente os autos, o Ministério Público de Contas





vislumbra que, de fato, se encontram presentes os pressupostos autorizadores da tutela cautelar pretendida.

37. Isso porque a probabilidade do direito resta evidenciada por fundados indícios, acompanhados por documentos, que demonstram a possível ocorrência de irregularidades que macularam a higidez do Pregão Presencial nº 014/2018, tais como restrição da competitividade, possível sobrepreço, ausência de dotação orçamentária para contratação, inexistência de formalização do instrumento contratual e de servidor designado para o seu acompanhamento. Além disso, há perigo da ocorrência de dano irreparável à Administração Pública, haja vista o início da execução dos serviços pela contratada.

38. No caso em apreço, o *fumus boni juris* decorre da constatação pela equipe técnica especializada deste Tribunal das irregularidades **EB99, FB01, GB06, GB03, HB04 e HB05** ocorridas durante a realização do Pregão Presencial nº 014/2018 que demonstram, sobretudo, a falta de planejamento da gestão para realização do certame.

39. Acerca da demora na disponibilização das informações solicitadas pela Unidade de Controle Interno (**EB99**), foram coligidos aos autos os Ofícios nºs 99, 107, 109 e 113, todos de 2018, emanados pelo órgão e dirigidos ao Prefeito, Pregoeiro e ao Diretor de Licitação, em que se pleiteia a íntegra do processo licitatório referente ao Pregão Presencial nº 014/2018.

40. Os elementos probatórios até então colhidos demonstram a inércia da gestão em fornecer a documentação relativa ao certame, haja vista que o pleito feito pela Controladoria Interna do Município somente foi atendido após o término do procedimento licitatório, com a assinatura, inclusive, da Ata de Registro de Preços.

41. A demora na disponibilização da documentação, sem dúvidas, gerou prejuízos a uma atuação preventiva e corretiva a ser efetuada pela Unidade de Controle Interno municipal, tanto é assim, que foi necessário recorrer a esta Corte para suspensão dos atos decorrentes do Pregão Presencial nº 014/2018.





42. Importante registrar que foi julgado por essa Corte de Contas a Representação Externa nº 77305/2017, em face da Prefeitura de Poconé, cuja irregularidade apurada trata-se também da sonegação de documentos e informações à Controladoria Interna da Prefeitura de Poconé/MT. Na oportunidade, foi determinado o envio tempestivo de informações e dados solicitados pelo Controle Interno do Município.

43. No caso em debate, vislumbra-se, possível inobservância dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal, bem como do art. 4º da Resolução Normativa nº 33/2012 desta Corte de Contas.

44. Em juízo preliminar, também se observa a realização de despesas sem a indicação da dotação orçamentária (**FB01**). Conforme apurado pela SECEX, em 23/07/2018 foi emitida a Ordem de Serviço 31/2018, autorizando a empresa LEXIN LEXIN SOLUÇÕES E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EIRELI EPP a executar o serviço no valor total de R\$ 875.350,00.

45. Inclusive, foram efetuados pela Prefeitura de Poconé pagamentos 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, conforme constatado pela SECEX de Contratações Públicas.

46. Ocorre que consta no autos apenas a informação exarada pelo Contador Uébson Arciso de inexistência de saldo na dotação orçamentária para a realização do serviço (documento digital nº 166744/2018). Além disso, até o momento o gestor não comprovou a existência de saldo.

47. Além disso, há sérios indícios de realização ineficiente da pesquisa de mercado para definição de preços estimados da licitação, com possível prática de sobrepreço (**GB06**).

48. Isso porque os orçamentos apresentados 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, assim como aqueles contidos na Ata de Registro de Preços 3060/2017 do município de Nortelândia/MT, destoam consideravelmente dos praticados no mercado.

49. Conforme pesquisa realizada pela SECEX, os valores praticados pela Prefeitura de Poconé excedem excessivamente aqueles utilizados por outros órgãos públicos para contratação de objeto similar, conforme tabela abaixo colacionada:

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

50. Além disso, merece destaque o fato de que a empresa contratada na Ata de Registro de Preços nº 3060/2017 do município de Nortelândia/MT possui o mesmo CNPJ da empresa contratada pela Ata de Registro de Preços 25/2018, objeto da presente análise.

51. Ressalta-se também a identidade do Termo de Referência utilizado como base para a elaboração de todo o processo licitatório e as quantidades registradas na Ata de Registro de Preços nº 3060/2017 do município de Nortelândia/MT, o que como bem assentado pela SECEX indica a ausência de estudo mais profundo da demanda efetiva do município de Poconé e sim uma simples cópia do processo que foi licitado no município de Nortelândia.

52. Também vislumbra-se a existência de cláusulas restritivas no edital de licitação (**GB03**), item 11 do Termo de Referência e anexos VIII e IX, consistentes, respectivamente, na exigência de homologação prévia do sistema e atestado de visita técnica.

53. Como é sabido, o art. 3º, §1º, da Lei nº 8.666/93 veda a previsão de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustem o caráter





competitivo da licitação, com vistas a eliminar eventual direcionamento.

54. Nesse sentido, é a Súmula nº 18/2017 do TCE/MT:

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.

55. A princípio, não foi apresentada justificativa razoável pelo gestor quanto à excepcional complexidade do objeto licitado até porque conforme já mencionado alhures foi utilizada a modalidade de pregão, o que pressupõe como objeto serviços comuns.

56. Convém destacar que a existência de cláusulas restritivas além de afastar pretensos licitantes, pode também servir de instrumento de controle dos interessados em participar do certame.

57. No caso em exame, a restrição da competitividade fica evidenciada pela participação de apenas uma empresa na licitação.

58. Por fim, merece destaque as possíveis irregularidades referentes à não formalização de instrumento contratual (HB05) e ausência de servidor designado para acompanhamento e fiscalização (HB04).

59. Em que pese a justificativa do gestor quanto à existência de cláusula editalícia nesse sentido, o mesmo não trouxe aos autos documento capaz de afastar a ilegalidade, o que vai de encontro com o teor das Súmulas 5 e 12 desta Corte de Contas.

60. Quanto ao *periculum in mora* ou perigo da demora, verifica-se que a continuidade na execução do contrato ensejará dano ao erário, seja pela possível prática de sobrepreço, seja pela ausência de efetiva fiscalização deste pela Administração.





61. Explica-se. Caso confirmada a prática injustificada de preços superiores aos praticados no respectivo mercado e permitida a continuidade da execução dos serviços contratados, estar-se-á diante também de superfaturamento, com patente prejuízo ao erário.

62. Além disso, a ausência de instrumento contratual, bem como de um fiscal de contrato, tornam ainda mais gravosa a situação, haja vista que não será fiscalizada a execução contratual, possibilitando, assim, a prática de outras irregularidades.

63. Dessa forma, considerando o preenchimento dos requisitos necessários para o deferimento da medida cautelar, **opina este Parquet de Contas pela concessão da Medida.**

### 3. CONCLUSÃO

64. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se**

a) pelo **conhecimento** da presente Representação, pois presentes os requisitos regimentais previstos nos artigos 224, inciso I, “b”, 219 e 225, da Resolução Normativa nº 14/2007;

b) pela homologação **medida cautelar**;

c) pela remessa dos ao **Tribunal Pleno** para deliberação, com base no art. 82, parágrafo único, c/c 297, §3º RITCE-MT.

É o parecer.





Ministério Público  
de Contas  
Mato Grosso



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 27 de fevereiro de 2019

(assinatura digital)<sup>1</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>1</sup> 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 n. 09/2012 – TCE/MT.

