



PROCESSO Nº	: 28.500-5/2018
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO EXTERNA
UNIDADE	: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
RESPONSÁVEIS	: JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA JOSÉ EDUARDO DE SOUZA SIQUEIRA EDNEIA MARIA DE OLIVEIRA ANDRADE – GRÁFICA ELISA CRIATIVA COMÉRCIO DE BRINDES LTA ELAINE NADALIN ME GRÁFICA GRÊMIO
RELATOR	: CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

PARECER Nº 4.025/2023

EMENTA: REPRESENTAÇÃO EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. PREGÃO PRESENCIAL Nº 51/2018. HABILITAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA IRREGULAR. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS CONCRETOS DE EXISTÊNCIA DE FRAUDE NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES, IMPROCEDÊNCIA E ARQUIVAMENTO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação Externa** com pedido de medida cautelar proposta pela empresa Gráfica Print Indústria e Editora Ltda, apontando irregularidades no Pregão Presencial nº 51/2018, que tinha como objeto a contratação, por intermédio de Registro de Preços, de empresa especializada na prestação de serviços de confecção de materiais gráficos, destinados a atender as necessidades das Secretarias do Município de Rondonópolis.

2. A representante afirmou que a empresa Edneia Maria de Oliveira Andrade – Gráfica Elisa foi habilitada por suposto cumprimento aos requisitos do edital, embora tenha apresentado apenas um único atestado de capacidade técnica, emitido por empresa privada, sem reconhecimento de firma em cartório, fato



contrário ao princípio da segurança jurídica.

3. Requisitou que fosse averiguada a existência de ligações entre a Gráfica Elisa, Criativa Comércio de Brindes Ltda e Elaine Nadalin, posto que as certidões simplificadas delas foram emitidas no mesmo dia e no mesmo horário, além das propostas terem sido apresentadas com valores similares, de maneira que somente três empresas entravam para os lances.

4. A medida cautelar requerida foi concedida, conforme julgamento Singular nº 150/LPC/2019. Após homologação plenária, por meio do Acórdão nº 29/2019-TP, foi interposto Recurso de Agravo, que não foi conhecido, ante a inadequação da via recursal.

5. Houve, então, a interposição de Recurso Ordinário, onde o seu provimento foi conhecido para revogar o Acórdão nº 29/2019-TP, que havia homologado a medida acautelatória anteriormente concedida, por entender que as irregularidades suscitadas deveriam ser discutidas no decorrer da instrução processual, com observância do contraditório e da ampla defesa.

6. Em Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 15022/2019), a auditoria apontou duas irregularidades:

Responsável: Sr. José Eduardo de Souza Siqueira (pregoeiro)

GB13. Licitação Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei n.º 8.666/93; Lei n.º 10.520/02; legislação específica do ente).

Achado: Habilitação irregular de licitante vencedora por não ter apresentado Atestado de Capacidade Técnica conforme previsto no edital, em contrariedade ao princípio da vinculação aos termos do edital (art. 3º, caput, da Lei 8666/93).

Responsáveis: Edneia Maria de Oliveira Andrade – Gráfica Elisa (Sra. Edneia Maria de Oliveira Andrade e Sr. Elias Silva de Andrade)

Criativa Comércio de Brindes Ltda (Sra. Cleidiane Rodrigues da Silva e Sr. Declis Timoteo de Souza Januario).

Elaine Nadalin – ME (Sra. Elaine Nadalin)

Gráfica Grêmio - Elias Silva de Andrade – ME (Sr. Elias Silva de Andrade)

GB99. Licitação Grave. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT n.º 17/2010.



Achado: Prática de atos em procedimentos licitatórios que se caracterizam como indícios e elementos convergentes à fraude em licitação, nos termos do art. 90, da Lei n.º 8.666/93.

7. Em Decisão (Doc. nº 120563/2022), o Relator determinou a citação dos responsáveis para apresentarem defesa no prazo de 15 dias úteis.

8. Apresentaram defesa a Sra. Edneia Maria de Oliveira Andrade – Gráfica Elisa (Doc. nº 250074/2022), o Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito (Doc. nº 275906/2022), o Sr. José Eduardo de Souza Siqueira, Pregoeiro (Doc. nº 22678/2023).

9. Em Decisão (Doc. nº 42190/2023) foi declarada a revelia dos Srs. Elias Silva Andrade, Declis Timoteo de Souza Januário, Cleidiane Rodrigues da Silva, Criativa Comércio de Brindes Ltda e Elias Silva de Andrade ME- Gráfica Grêmio.

10. Em Relatório Técnico Conclusivo (Doc. nº 209238/2023), a Secex verificou que representação é improcedente, pelos motivos seguintes:

a) a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica sem demonstração de ter executado objeto com características similares ao da licitação, quando deveria observado a regra prevista no item 12.7.3, do Edital do Pregão Presencial nº 051/2018, descrito na conduta do Relatório Técnico Preliminar (fl. 74, Relatório Técnico Preliminar, Doc. Digital nº 15022/2019), restou comprovado que o ato da habilitação foi regular, pois a empresa Edneia Maria de Oliveira – Gráfica Elisa apresentou o Atestado de Capacidade Técnica conforme previsto na Cláusula 12.7.3 do Edital de Licitação do Pregão Presencial nº 51/2018, portanto em conformidade com o art. 3º, da Lei 8666/93, e para corroborar com o entendimento de que a Gráfica Elisa possui a capacidade técnica suficiente para atender o objeto do Pregão Presencial nº 51/2018, a empresa apresentou inúmeros Atestados de Capacidade Técnica que comprovam sua capacidade técnica (fls. 43-51, Doc. Digital nº 61937/2019);

b) a ausência de estrutura física para fornecimento dos serviços



constantes do Pregão Presencial nº 051/2018, não estando apta a ter participado do certame, descrito na conduta do Relatório Técnico Preliminar (fl. 74, Relatório Técnico Preliminar, Doc. Digital nº 15022/2019), restou comprovado que a empresa prestou os serviços constantes do Pregão Presencial nº 051/2018, pois a empresa Edneia Maria de Oliveira – Gráfica Elisa apresentou uma Declaração, assinada em 26 de março de 2019, da Secretaria Municipal de Educação de Rondonópolis afirmando que a empresa Gráfica Elisa forneceu de forma adequada e dentro do prazo para a SEMED – Secretaria de Educação e Rondonópolis todos os materiais gráficos solicitados referentes ao pregão presencial nº 51/2018, realizado no dia 12/07/2018 (fl. 51, Doc. Digital nº 61937/2019).

c) os indícios e elementos disponíveis nos autos são insuficientes para concluir, com razoável certeza, que os responsáveis tenham praticado fraude no procedimento licitatório de Pregão Presencial nº 51/2018. O que se observa é que os indícios apresentados apontam para o potencial risco de fraude em licitações²⁶, mas, o fato é que no presente caso os indícios iniciais apontados quando confrontados com as defesas apresentadas e o quadro fático observado, inclusive após o certame, com elementos que demonstram a prestação efetiva do serviço, ausência de aditivos de valor, ausência de questionamentos relativos a sobrepreço, apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica pela vencedora do certame lançam dúvida razoável quanto a efetiva ocorrência de fraude, conluio ou outra irregularidade dolosa.

Diante do exposto, considerando as manifestações de defesa dos responsáveis e os documentos analisados, sugere-se ao Conselheiro Relator arquivamento dos autos, tendo em vista a improcedência da presente Representação de Natureza Externa.

11. Vieram, então, os autos ao Ministério Público de Contas.
12. É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO

13. Consoante exposto, esta representação externa teve início com a denúncia da empresa Gráfica Print Indústria e Editora Ltda, apontando irregularidades no Pregão Presencial nº 51/2018 que tinha como objeto a contratação, por intermédio de Registro de Preços, de empresa especializada na prestação de serviços de confecção de materiais gráficos, destinados a atender as necessidades das Secretarias do Município de Rondonópolis.

14. A auditoria apontou duas irregularidades que serão analisadas separadamente abaixo.

2.1. GB13. Licitação_Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei n.º 8.666/93; Lei n.º 10.520/02; legislação específica do ente). Achado: Habilitação irregular de licitante vencedora por não ter apresentado Atestado de Capacidade Técnica conforme previsto no edital, em contrariedade ao princípio da vinculação aos termos do edital (art. 3º, caput, da Lei 8666/93).

15. Em **defesa**, os Srs. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito e José Eduardo de Souza Siqueira afirmaram que a empresa Edneia Maria Oliveira Andrade já havia fornecido os serviços gráficos nos anos anteriores para a Prefeitura de maneira satisfatória, sendo os objetos idênticos aos da presente licitação, não causando nenhum prejuízo.

16. Sendo assim, os atestados apresentados gozam de presunção relativa, pois exprimem com veracidade informações relevantes que possam subsidiar a Administração a tomar uma decisão segura quando do julgamento da habilitação dos licitantes, não havendo impedimento legal para que empresas de pequeno porte forneçam atestado.

17. Salientou que materiais gráficos como carimbos, panfletos, plastificações, encadernações e apostilas são atividades pertinentes e compatíveis, em características com o objeto licitado, não se podendo exigir que tal atestado se



refira a serviços prestados com exata identidade ao objeto licitado, sendo exigível somente em relação a atividade principal da empresa.

18. Quanto a alegação de que a Prefeitura não observou o registro da firma pelo Cartório no único atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa, cumpre salientar que a Lei 8.666/93 não faz referência à forma como os referidos documentos serão autenticados. No mais, o edital em seu item 12.7.3 autorizou que referido documento poderia ser autenticado pelo pregoeiro ou equipe de apoio mediante comparação com o documento original, consignando que a autenticação foi feita no momento da sessão na presença de todos os licitantes por membro da comissão de pregão.

19. Destacou que não houve fixação de um número mínimo de atestados técnicos a serem entregues, sendo necessária a apresentação de ao menos um.

20. Por fim, terminou dizendo que ao se tratar de responsabilização de agente público é imprescindível a individualização da conduta de cada agente.

21. **A Secex sanou a irregularidade.**

22. Informou que o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa Edneia Maria de Oliveira – Gráfica Elisa (doc. nº 187681/2018, fl. 9) está de acordo com a cláusula 12.7.3 do Edital de Licitação do Pregão Presencial nº51/2018 e, portanto, em conformidade com o art. 3º da Lei 8.666/93.

23. Além disso, constatou que a empresa Gráfica Elisa apresentou outros atestados que comprovavam a sua capacidade técnica (docs. nºs 61937/2019, fls. 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 e 50), estando a sua habilitação regular.

24. **Este órgão de contas concorda com a auditoria.**

25. A Cláusula 12.7.3 do Edital em questão trouxe a seguinte redação:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE COMPRAS/LICITAÇÕES**

12.7.3. Apresentar **Atestado de Capacidade Técnica** (original, ou em cópia autenticada em cartório, ou cópia autenticada pelo Pregoeiro ou Equipe de Apoio apresentando o documento original), emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome e a favor da empresa licitante, comprovando ter o licitante a aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível, em características com o objeto desta licitação. O atestado poderá ser apresentado em nome e CNPJ da matriz ou da filial da licitante.

26. A empresa Gráfica Elisa apresentou atestado de capacidade técnica da empresa super móveis, onde se atestou que aquela lhe forneceu materiais gráficos como, carimbos, panfletos, plastificações, encadernações e apostilas, datada de 27/06/2018, conforme doc. digital nº 187681/2018, fl. 9.

27. Nota-se, assim, que a empresa Gráfica Elisa cumpriu com o estabelecido no edital, não existindo cláusula que a obrigasse a apresentar mais de um atestado técnico de capacidade técnica e nem que fosse proibido ser emitido por empresa privada e sem reconhecimento de firma em cartório como fez crer a denunciante.

28. Sendo assim, o MPC se manifesta pelo saneamento da referida irregularidade.

2.2. GB99. Licitação_Grave. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. Achado: Prática de atos em procedimentos licitatórios que se caracterizam como indícios e elementos convergentes à fraude em licitação, nos termos do art. 90, da Lei nº 8.666/93.

29. Foram citados como responsáveis os Srs. Edneia Maria de Oliveira Andrade – Gráfica Elisa (Sra. Edneia Maria de Oliveira Andrade e Sr. Elias Silva de Andrade), Criativa Comércio de Brindes Ltda (Sra. Cleidiane Rodrigues da Silva e Sr. Declis Timoteo de Souza Januario), Elaine Nadalin – ME (Sra. Elaine Nadalin) e Gráfica



Grêmio – Elias Silva de Andrade – ME (Sr. Elias Silva de Andrade).

30. A **empresa Edneia Maria de Oliveira – Gráfica Elisa**, em sua **defesa**, afirmou que jamais faria conluio com outra pessoa para lograr êxito em suas participações em certames licitatórios, sendo uma empresa de pequeno porte.

31. Sustentou que a empresa representante não conformada com a derrota no processo licitatório, tentou de maneira sorradeira criar fatos não verdadeiros, tentando declarar a inidoneidade da empresa e assim ampliar seus horizontes mercadológicos.

32. Alegou que não pode a representante, que colocou em sua proposta preços extremamente elevados, culpar as demais pela sua desclassificação.

33. Ressaltou que cumpriu o requisito de atestado de capacidade técnica conforme o edital, tendo entregado todos os materiais solicitados pela administração municipal de Rondonópolis, não causando prejuízo ao erário.

34. Sobre a afirmação da extinta Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas de que “a empresa emissora do atestado de capacidade técnica ser uma empresa de módica estrutura física”, declarou que não significa afirmar que, por essa razão, a empresa Gráfica Elisa agiu com dolo no sentido de fraudar ou trazer-lhe prejuízos à administração Pública.

35. Apresentou uma análise das concorrentes sobre a sua fachada, para, ao fim, esclarecer que não se pode apenas pela aparência física ou estrutural de uma empresa, afirmar que, ao licitar, comete indícios de fraude à licitação e, que de acordo com o entendimento da Secex, teríamos que apenas a representante, Gráfica Print, estaria habilitada para licitar.

36. Sobre o suposto conluio entre as empresas, a responsável afirmou que qualquer ocorrência no sentido de que as certidões foram emitidas na mesma data e horário não passa de uma malfada coincidência que, por certo, não se pode afirmar



que as empresas firmaram pacto com o fim de fraudar o processo licitatório, não se podendo condenar ninguém por mera suposição.

37. Em relação à similaridade das propostas, informou que o edital aponta claramente o modelo a ser seguido pelas empresas licitantes, havendo a obrigatoriedade de se declinar os dados bancários, diverso do informado pela Secex em seu estudo.

38. No mais, que é comum e corriqueiro que as pequenas empresas, até mesmo pela falta de habilidade em participar desses certames, façam exatamente como determina o edital, copiando-o, seja por excesso de zelo ou pelo receio de ser desclassificada, não existindo nenhum motivo para lhe imputar o cometimento de fraude apenas porque copiou a proposta comercial apresentada como estava no anexo de edital.

39. Já quanto ao suposto “mergulho de prego” apresentado no relatório da Secex, indagou que se poderia diligenciar junto à Prefeitura de Rondonópolis se de fato houve os supostos aditivos ao contrato do Pregão Presencial nº 51/2018, pois se assim tivesse feito, por certo, jamais levantaria essa tese, que não condiz com a verdade dos fatos.

40. Informou que todos os valores pactuados com a Administração Municipal foram cumpridos sem qualquer alteração de preço.

41. Por fim, quanto a alegação da Secex que sugere a responsabilização da empresa e a desconsideração da personalidade jurídica para que declare inidôneos, empresa e sócio, destacou que, se assim ocorrer, é simplesmente decretar a morte de uma empresa que tenta diuturnamente sobreviver no mercado de trabalho, gerando emprego e renda à sociedade local.

42. A **empresa Elaine Nadalin Teixeira**, em defesa, sustentou que jamais houve qualquer tratativa no sentido de fraudar ou até mesmo pretensão de unir-se a empresa para burlar o pregão em tela.



43. Informou que as empresas participantes deixam para o último dia a impressão dos documentos necessários para sua participação e que apresentar os documentos com datas que coincidem com outras empresas não significa absolutamente nada.

44. Asseverou que a semelhança na diagramação das propostas ocorreu porque todas seguiram o modelo apresentado no edital, copiando-o e acrescentando os dados da empresa e, que também, não há nada de errado nisso.

45. Já quanto ao fato apresentado de que o preço por ela apresentado foi excessivamente baixo para induzir as outras licitantes a serem desclassificadas, alegou que é inimaginável que empresas façam conluio com o intuito de baixarem seus valores, sendo que o acontece na prática é o contrário.

46. Cumpre salientar que foi declarada a revelia dos Srs. Elias Silva Andrade, Declis Timoteo de Souza Januário, Cleidiane Rodrigues da Silva, Criativa Comércio de Brindes Ltda e Elias Silva de Andrade ME- Gráfica Grêmio, posto que não apresentaram defesa, mesmo terem sido citados algumas vezes.

47. O art. 105 da Resolução Normativa nº 16/2021 dispõe que:

Art. 105 Decorrido o prazo sem a apresentação das alegações ou defesa do interessado ou responsável, regularmente citado ou intimado, este será declarado revel, por decisão mediante julgamento singular, prosseguindo o trâmite normal do processo. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 1, de 13 de dezembro de 2022)

48. Sendo assim, é de rigor a declaração de revelia dos responsáveis acima.

49. **A auditoria sanou a irregularidade.**

50. Afirmou em relação a ausência de estrutura física para fornecimento dos serviços constantes do Pregão Presencial nº 51/2018, restou comprovado que a empresa prestou os serviços exigidos no Pregão, diante da declaração, assinada em 26/03/2019, emitida pela Secretaria Municipal de Educação de Rondonópolis



afirmando que a Gráfica Elisa forneceu de forma adequada e dentro do prazo para a SEMED todos os materiais gráficos solicitados referentes ao pregão presencial em tela, realizado no dia 12/07/2018, conforme doc. nº 61937/2019, fl. 51.

51. Enfatizou que os indícios e elementos disponíveis nos autos são insuficientes para concluir, com razoável certeza, que os responsáveis tenham praticado fraude no Pregão Presencial nº 51/2018.

52. Observou que os indícios apresentados apontam para o potencial risco de fraude de licitações, já que certidões emitidas em uma mesma data e horários próximos ou a semelhança entre propostas de diferentes empresas, podem sim, apontar para riscos de fraudes, mas que para a sua comprovação dependem de aprofundamento e do uso de ferramentas investigativas atípicas para a equipe técnica de um Tribunal de Contas.

53. No entanto, o fato é que, no presente caso, os indícios iniciais apontados quando confrontados com as defesas apresentadas e o quadro fático observado, inclusive após o certame, com elementos que demonstram a prestação efetiva do serviço, ausência de aditivos do valor, ausência de questionamentos relativos a sobrepreços, apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica pela vencedora do certame lançam dúvida razoável quanto a efetiva ocorrência de fraude, conluio ou outro irregularidade dolosa.

54. Sendo assim, como não há nos autos elementos suficientes para se afirmar com certeza razoável que o oposto tenha ocorrido, entende-se pelo saneamento da irregularidade.

55. **O MPC concorda com a auditoria.**

56. O que se apresentou na denúncia foram elementos que podem sim comprovar indícios de uma possível fraude em licitação, como a apresentação de certidões de diversas licitantes em horários próximos e propostas semelhantes.



57. Contudo, restou comprovado que a empresa prestou os serviços constantes do Pregão Presencial nº 51/2018, conforme certidão do doc. 61937/2019, fl. 51, além de também estar comprovado que o ato da habilitação da licitante vencedora foi regular.

58. De resto, não há nos autos outros fatos, provas ou indícios que comprovam que houve ilícito ou fraude no decorrer do procedimento licitatório, não se podendo, assim, condenar os responsáveis por mera suposição.

59. De outro lado, há prova concreta da prestação efetiva do serviço, ausência de aditivos de valor, ausência de sobrepreço e a apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica da vencedora do certame, conforme discutido na irregularidade acima, o que acaba por corroborar com as defesas apresentadas.

60. Posto isso, o MP de Contas opina pelo saneamento da irregularidade.

3. CONCLUSÃO

61. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições constitucionais, **manifesta-se** pela **improcedência da representação externa**, com o **saneamento das irregularidades GB13 e GB99** e o **arquivamento dos autos**.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 13 de julho de 2023.

(assinatura digital)¹

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹Documento 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.