



PROCESSO Nº : 31.877-9/2019 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO VERDE
RECORRENTE : JESSE RODRIGUES DE OLIVEIRA – CHEFE DE DIVISÃO DO MUNICÍPIO
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER Nº 4.764/2021

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. ACÓRDÃO Nº 18/2020-PC. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL Nº 111/2019. SOBREPREGO E RESTRIÇÃO A COMPETITIVIDADE. NÃO CONFIGURADO. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO CONHECIMENTO E PROVIMENTO INTEGRAL DO RECURSO ORDINÁRIO.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos a este **Ministério Público de Contas** tratando-se de **Recurso Ordinário**¹ interposto pelo Sr. Jesse Rodrigues de Oliveira – Chefe de Divisão do município de Campo Verde, o qual visa a reforma do Acórdão nº 18/2020-PC, que julgou procedente a Representação de Natureza Interna, com aplicação de multa ao Recorrente no valor correspondente a 6 UPFs-MT, relativa a ocorrência de sobrepreço no Pregão Presencial nº 111/2019.

2. A referida Representação de Natureza Interna originou-se de denúncia protocolada na Ouvidoria deste Tribunal de Contas e relatou a ocorrência de fatos irregulares e/ou ilegais no Pregão Presencial nº 111/2019, bem como preços de referência incompatíveis com os valores praticados no mercado e inclusão de cláusulas restritivas.

3. Inconformado com o *decisium*, o interessado interpôs Recurso

¹ Documento digital nº 189324/2020.





Ordinário, no qual pugna pela reforma da decisão, no sentido que seja julgada improcedente a Representação de Natureza Interna, tendo em conta que não houve sobrepreço ou direcionamento do certame.

4. Por meio da decisão visível no documento digital nº 198112/2021, o Conselheiro Relator exarou juízo de admissibilidade positivo, reconhecendo os efeitos suspensivo e devolutivo da matéria relacionada à peça recursal interposta.

5. Por se tratar de matéria de direito, o Conselheiro Relator dispensou nova análise por parte da equipe técnica.

6. Vieram então os autos ao Ministério Público de Contas. **É o breve relatório.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminarmente

7. Inicialmente, cumpre apreciar os requisitos de admissibilidade necessários ao regular processamento dos recursos ordinários, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do Regimento Interno desta Corte.

8. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como a previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata de Recurso Ordinário interposto em face de Acórdão proferido pela Primeira Câmara (Acórdão nº 18/2020-PC). Nos termos do art. 270, I, do RITCE/MT tal recurso é o cabível para estas circunstâncias, razão pela qual está presente este requisito.

9. Quanto à **legitimidade**, o art. 270, §2º do RITCMT prevê que é legitimado a recorrer aquele que é parte no processo ou Ministério Público. Salienta-se





que o recorrente é parte na Representação de Natureza Interna, sendo-lhe imputado multa de 6 UPFs .

10. No tocante ao **interesse recursal**, infere-se que o recorrente deve demonstrar em suas razões os motivos pelos quais a decisão está incorreta e por que isto o afeta de forma indevida. No caso em apreço, foi imputado ao recorrente a aplicação de multa de 6 UPFs/MT, em razão de sobrepreço no Pregão Presencial 111/2019.

11. Por sua vez, a **tempestividade** impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto (art. 273, II, RITCEMT). Nesse sentido, o art. 270, §3º do RITCEMT estabelece que o prazo para interposição do Recurso Ordinário é de 15 (quinze) dias.

12. A decisão recorrida, Acórdão nº 18/2020-PC, foi divulgado no DOC do dia 30/07/2020 e a peça recursal foi protocolada em 07/08/2020, verifica-se assim que o recurso foi protocolado dentro do prazo regimental, conforme estabelecido no artigo 270, §3º do Regimento Interno deste Tribunal.

CERTIDÃO

Certifico para a regularidade formal do processo, que o Acórdão nº 18/2020 - PC, foi divulgado no Diário Oficial de Contas – (DOC), edição nº 1965, datada de 29/07/2020, e publicado em 30/07/2020.

Certifico, ainda, a remessa dos autos à Gerência de Controle de Processos Diligenciados, para aguardar o decurso do prazo recursal.

Certifico, também, que decorrido o prazo regimental sem a interposição de recurso (artigo 270, § 3º - Regimento Interno/TCE/MT), os autos serão encaminhados ao Núcleo de Certificação e Controle de Sanções.

Certifico, ademais, que a publicidade das deliberações plenárias e dos julgamentos singulares pelo DOC, observarão as disposições do artigo 262 da Resolução nº 14/2007(Regimento Interno/TCE/MT).

Certifico, por fim, que a teor do artigo 12 da Portaria nº 113/2020, revogando as Portarias expedidas durante a pandemia (Coronavírus-COVID-19), o prazo recursal passou a fluir em 1º/09/2020, tendo seu término em 22/09/2020.





13. Além disso, o art. 273, I, RITCEMT, exige a **interposição por escrito**. Conforme se verifica nos autos, o recurso foi interposto de forma escrita.
14. Exige-se, também, a **assinatura por quem tenha legitimidade de interpor** o recurso (Art. 273, IV, RITCEMT), ou seja, o recurso deve ser assinado pessoalmente pelo recorrente ou pelo seu procurador. Verifica-se que a peça foi assinada pelo próprio recorrente.
15. É necessária ainda a **apresentação do pedido com clareza** (Art. 273, V, RITCEMT). Trata-se em verdade de requisito que carrega em si grande carga de subjetividade de quem avalia o recurso, não podendo ser usado indiscriminadamente apenas pelo fato de o julgador ou intérprete não conseguir entender pessoalmente o que o recorrente postula, devendo ser utilizado nas hipóteses em que há flagrante incongruência entre as alegações e os pedidos do recorrente, de forma que o julgamento do recurso fique inteiramente prejudicado para julgamento. Sendo assim, para evitar julgamentos injustos, a medida adequada nesses casos é em um primeiro momento permitir ao interessado que emende sua petição e em um segundo momento permanecendo a nebulosidade, deixar de conhecer o recurso ante a ausência do referido requisito.
16. No caso dos autos, no entender deste Ministério Público de Contas, os pedidos foram apresentados com clareza.
17. Por fim, quanto ao requisito atinente à **qualificação dos interessados** (art. 273, III, RITCEMT), extrai-se que o recorrente está devidamente qualificado na peça recursal.
18. **Isso posto, o Ministério Público de Contas, manifesta-se pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto.**





2.2. Mérito

19. Passando à análise do recurso, infere-se que o Recorrente pretende a reforma do Acórdão nº 18/2020 - PC, no sentido de que seja julgada improcedente a Representação de Natureza Interna, tendo em conta que não houve sobrepreço ou direcionamento do certame.

20. Vale lembrar que o referido Acórdão decidiu pela constatação de um preço de referência incompatível com os valores praticados no mercado (GB06) e a existência de especificações excessivas/irrelevantes/desnecessárias (GB03) , senão vejamos:

ACÓRDÃO Nº 475/2020 – TP

(...)

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 30-E, IX, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, de acordo, em parte, com o Parecer nº 561/2020 do Ministério Público de Contas e acompanhando o voto da Relatora, em: I) CONHECER, nos termos dos artigos 224, II, “a”, e 225 da Resolução nº 14/2007, a Representação de Natureza Interna acerca de irregularidades no Pregão Presencial nº 111/2019, formulada em desfavor da Prefeitura Municipal de Campo Verde, gestão do Sr. Fábio Schroeter, sendo os Srs. Andréia da Silva Castilho Schroeter - secretária municipal de Educação e Cultura, Leila Gubert - pregoeira e Jesse Rodrigues de Oliveira - chefe de divisão; II) julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE esta Representação, conforme fundamentos constantes no voto da Relatora; III) APLICAR as seguintes multas, nos termos do artigo 286, I, e § 1º da Resolução nº 14/2007 e do artigo 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 deste Tribunal: a) ao Sr. Fábio Schroter (CPF nº 346.080.601-04) as multas a seguir relacionadas, que totalizam 20 UPFs/MT: a.1) 10 UPFs/MT em razão da irregularidade GB 06, de natureza grave, e, a.2) 10 UPFs/MT em razão da irregularidade GB 03, de natureza grave; b) ao Sr. Jesse Rodrigues de Oliveira (CPF nº 012.467.911-02) a multa de 6 UPFs/MT, em razão da irregularidade GB 06, de natureza grave; e, c) à Sra. Andréia da Silva Castilho Schroeter (CPF nº 713.711.929-87) a multa de 6 UPFs/MT, em razão da irregularidade GB 03, de natureza grave; IV) RECOMENDAR à atual gestão que observe, no processamento de todos os certames do órgão, a Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal; e, V) DETERMINAR à atual gestão que se abstenha de renovar o contrato que resultou do Pregão Presencial nº 111/2019, uma vez que a Planilha de Custos e Formação de Preço deste certame não obedeceu às orientações





do TCU e deste Tribunal, e, também, porque seu edital continha cláusula com especificação excessiva. As multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, no prazo de 60 dias. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas - <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>. (grifei)

21. Assim sendo, passa-se a expor e analisar as razões recursais do recorrente.
22. Inicialmente, o Recorrente alegou que a decisão recorrida está eivada de equívocos, apontamentos superficiais sem um embasamento técnico adequado e com vários pontos não observados, tanto pela Secretaria de Controle Externo, quanto pela Conselheira Relatora.
23. Relembrou que a Prefeitura já tinha feito quatro tentativas de licitar *Software* – objeto do certame em análise. A primeira tentativa, Pregão nº 31/2019, teve diversas irregularidades, como valores retirados de orçamento fornecidos por empresas, bem como um Termo de Referência com detalhamento manifestadamente excessivo.
24. Destacou que após esse certame foi convocado para acompanhar todo o processo e zelar pela regularidade deste.
25. Pontuou que para dar início ao novo processo licitatório (Pregão Presencial nº 111/2019), fez um estudo junto aos técnicos estaduais responsáveis por operar o sistema nas Secretarias das Unidades Escolares e as principais fornecedoras Betha (representada pela Staf), Duralex e Ômega Tecnologia de Informação, para então reformular o Termo de Referência.
26. Neste contexto, as impugnações apresentadas por empresas, questionando possíveis itens que não estavam disponibilizavam em seus *softwares*, foram atendidas na medida do possível para não prejudicar as necessidades dos Servidores que operavam o sistema.





27. Arrazou que o valor do contrato anterior firmado entre o município e a empresa Ômega Tecnologia de Informação (contrato nº 35/2015) não foi utilizado na composição da Planilha de Custos e Formação de Preços do novo certame, pois aquele valor já havia sido utilizado na planilha do Pregão anterior, Pregão Presencial nº 67/2019, que restou deserto por falta de interessados em prestar o serviço pelo valor cotado (valor mensal de R\$ 14.172,62 e R\$ 1.012,33 por unidade). Assim, considerou ilógico utilizar novamente o referido valor para reduzir o Preço de Referência, pois somente com o aumento do valor houve interessados em concorrer.

28. Salientou, ademais, que a composição do Termo de Referência com contratos de valores maiores foi intencional para tornar o certame mais atraente e despertar o interesse de empresas concorrentes a comparecer e a disputar a contratação, pois as tentativas anteriores não obtiveram êxito, tendo em vista o valor reduzido.

29. Quanto a alegação de vínculo familiar entre a empresa Pellegrino e Cia Ltda EPP com a empresa Ômega Tecnologia de Informação Ltda EPP, alegou que a existência de empresas com parentescos não é crime e nem é proibido, razão pelo qual não vislumbrou ilegalidade.

30. Acrescentou que não existe vedação expressa na lei de licitações quanto a possibilidade de participarem de um mesmo processo licitatório empresas com um sócio em comum, inclusive que pertençam ao mesmo grupo econômico, uma vez que no Brasil, via de regra, a pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, sejam pessoas físicas ou de outra pessoa jurídica, cada parte da relação é titular de direitos e obrigações de forma independente.

31. Salientou que, como orientado pela Resolução Consulta nº 20/2016, a pesquisa de preço de referência deve priorizar a pesquisa em sites oficiais, o que foi seguido pela Prefeitura, uma vez que foram utilizados contratos vigentes disponíveis no site do TCE/MT e constantes no Portal Radar.





32. Informou que pesquisou também nas principais empresas fornecedoras do serviço, mediante e-mails, mas que contudo, os retornos eram demasiadamente demorados, imprecisos e com orçamento desconexos.

33. Nessa toada, refutou a alegação aposta no Voto de “ausência de juízo crítico”, pois houve um cuidado extremo para não superfaturar a planilha, como ocorrido na primeira tentativa de licitação, na qual foi utilizado orçamento de empresas do ramo.

34. Frisou ademais, que não houve restrição a competitividade ou direcionamento do certame.

35. Argumentou que o Relatório Técnico distorceu informações do Termo de Referência, uma vez que este não exigia que os licitantes utilizassem no desenvolvimento dos *software* uma das linguagens Java, C#, Delphi XE e um dos bancos de dados Oracle, MSSQServer e DB2. Mas sim, requeria que o licitante utilizasse como referência uma daquelas linguagens de programação e um daqueles banco de dados corporativos.

36. Quanto a disponibilidade do Data Center em período integral, sustentou que tal exigência advém da necessidade de prestar um serviço de forma ininterrupta a população.

37. Ressaltou que não houve questionamento das empresas quanto a essa obrigatoriedade, tendo em vista que os Servidores (Data Centers) são robustos, com empresas consolidadas no mercado.

38. Pontuou ainda que o fato de a empresa vencedora ter participado dos 3 últimos certames, por si só não configura direcionamento, pois a Administração não tem autonomia para impedir que uma empresa dispute a licitação.

39. Acentuou que a municipalidade não pode ser penalizada por almejar





um sistema robusto, com qualidade, que atenda às necessidades do setor, independente de qual empresa desenvolva. Tanto é que duas empresas disputaram e sagrou-se vencedora a empresa Ômega Tecnologia De Informação Ltda EPP.

40. Ao fim, requereu que fosse considerado a existência de equívocos na apuração do processo e que a decisão fosse revista, porquanto a observância da Resolução Consulta nº 20/2016 TCE/MT.

41. **Feitas essas considerações, passa-se à análise do Ministério Público de Contas.**

42. Preliminarmente, cumpre enfatizar que ainda na fase de defesa este Ministério Público de Contas afastou a irregularidade GB06, por entender que a pesquisa de preços foi realizada pela Prefeitura de Campo Verde ocorreu nos moldes delineados pela Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal de Contas.

43. Em que pese o posicionamento contrário da N. Relatora, o posicionamento deste *Parquet* permanece inalterado.

44. Isso porque, para composição da planilha de pesquisa de preços do Pregão Presencial nº 111/2019, a Prefeitura de Campo Verde não se restringiu à obtenção de três orçamentos junto a fornecedores, mas sim utilizou informações presentes em sítio oficial, qual seja TCE/MT e Portal Radar, apresentando ao fim 9 amostras.

45. Desta maneira, considera-se demasiadamente rigoroso punir o Recorrente por este não ter utilizado, na formação do preço de referência do certame, o valor do contrato anteriormente firmado entre o município e a Empresa Ômega Tecnologia (Contrato nº 32/2015).

46. É certo que a inclusão do valor do Contrato nº 32/2015 na planilha,





reduziria o preço médio. Todavia, ao meu ver, tal redução não se mostrou demasiadamente discrepante e elevado, a ponto do preço de estimado utilizado na licitação ser considerado incompatíveis com os valores praticados no mercado.

47. Como bem demonstrado na decisão recorrida o valor do preço estimado passou de R\$ 1.300,57 (sem a inclusão do preço do Contrato nº 32/2015) para R\$ 1.279,87.

48. É indiscutível que toda e qualquer redução do preço médio é considerada vantajosa a Administração Pública, entretanto, a cesta de preços não representa o valor do futuro contrato, nem a certeza que aquele preço será seguido pelos potenciais licitantes. Sendo somente um parâmetro para que a Administração Pública verifique se as propostas praticadas possuem conformidade com os preços correntes no mercado, evitando-se, assim, o sobrepreço e conseqüente prejuízos ao erário.

49. Vale ressaltar ademais, que a busca pelo menor preço a todo custo pode causar muitos prejuízos a Administração. A um porque possibilita a existência de licitações fracassadas e desertas, com enormes despesas com recursos humanos, recursos materiais e tecnológicos. A dois porque nem sempre objeto com menor preço irá satisfazer as necessidades públicas.

50. Por isso, reitero o posicionamento deste órgão ministerial em afastar a irregularidade.

51. Quanto a utilização na planilha de preços de diversas amostras de contratos da empresa Ômega Tecnologia da Informação, cumpre salientar que tal fato por si só, não demonstra a inobservância às regras legais correlatas ao tema, como a Lei Geral de Licitações, no artigo 15, V, §§ 1º e 2º e a Resolução de Consulta 20/2016 deste Tribunal, pois como bem relatado em linhas anteriores, o preço de referência é somente um subsídio para análise das propostas.





52. Acerca da alegação de vínculo familiar da empresa Pelegrino e Cia com a Ômega Tecnologia, mantém-se o entendimento que tal fato não constitui irregularidade. Primeiro, porque a ordem jurídica não impede uma pessoa física ou jurídica compor o quadro societário de mais de uma pessoa jurídica. Segundo, porque o simples fato de empresas com sócios em comum participarem da licitação não permite a Administração concluir que essa atuação se dará de forma fraudulenta ou mesmo com o objetivo de frustrar os objetivos da licitação.

53. Pelo contrário, a presunção é da boa-fé e da inocência, até que se prove o contrário. Daí porque, como a Lei nº 10.520/02 não prevê a situação narrada como impeditiva para participar de licitações processadas pela modalidade pregão, será preciso reunir elementos suficientes que comprovem a prática de ato capaz de frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório.

54. Neste contexto, é oportuno citar entendimento deste Tribunal nesse sentido:

11.106) Licitação. Pregão. Empresas licitantes com sócios em comum. A participação simultânea de empresas em Pregão, que possuam sócios em comum, por si só não constitui irregularidade, sendo censurável somente quando admitida nos casos de: Convite; Contratação por Dispensa de Licitação; existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; e contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra. Por outro lado, quando constatada a participação de empresas com sócios em comum, a Administração deve realizar análise detida da adequação, da variação e da economicidade das propostas de preços ou lances. (Contas Anuais de Gestão.

Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Acórdão nº 158/2016-SC. Julgado em 30/11/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 01/12/2016. Processo nº 2.560-7/2015).

55. **Diante do exposto, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo provimento do Recurso para este item.**

56. No que tange a Irregularidade GB03 - inclusão de cláusulas restritivas





possibilitando o direcionamento do certame, cumpre lembrar que ainda na fase de defesa foram acatados os argumentos no sentido de que às linguagens de programação e os bancos de dados informados no edital deveriam ser tomados como referência e não taxativos, razão pela qual se afastou os itens 11.2 e 11.3 da irregularidade.

57. Nessa toada, restou remanescente como irregular a exigência de disponibilização integral por (24) vinte e quatro horas, (365) trezentos e sessenta e cinco dias por ano do Data Center para armazenamento e unificação dos dados.

58. Pois bem.

59. Reanalizando a exigência edilícia, considero, neste momento, que esta não é excessiva ou desnecessária.

60. Isso porque, o Data Center - Centro de Processamento de Dados, é uma instalação física utilizada para armazenar informações, sendo imprescindível para a disponibilidade, segurança e continuidade desta. Contam com servidores, equipamentos de armazenamento e processamento de dados, roteadores, dispositivos de segurança e controladores de entrega de aplicativos.

61. Por estarmos na era digital, a segurança e manutenção das informações em caso de pane, ausência de energia ou falhas na internet é de suma importância. Qualquer perda pode ocasionar enormes prejuízos a Administração Pública, além da necessidade de retrabalhos.

62. Assim sendo, ter um sistema para armazenamento e unificação de dados de todas as unidades educacionais 24 horas por dia é essencial e não configura uma exigência desnecessária ou mesmo restrição a competitividade.

63. Pelo contrário, representa sim uma economicidade para o município, tendo em vista que o exame da economicidade pressupõe analisar a solução a ser





contratada sob uma ótica global, considerando todos os custos ao longo de seu ciclo de vida e os benefícios a serem gerados à Administração.

64. Desta feita, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo saneamento da irregularidade GB03.

65. Feitas estas considerações, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo provimento integral do Recurso interposto, com reforma do Acórdão nº 18/2020-PC, afastando-se as multas aplicadas aos Senhores Jesse Rodrigues de Oliveira - Chefe de Divisão (irregularidade GB06) e Fábio Schroter - Prefeito Municipal (irregularidade GB06 e GB03) e à Senhora Andréia da Silva Castilho Schroeter - Secretária Municipal de Educação e Cultura (irregularidade GB03).

3. CONCLUSÃO

66. À vista do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) preliminarmente, **pelo conhecimento** do recurso interposto, ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade;

b) no **mérito**, pelo **provimento** integral do recurso ordinário, com reforma do Acórdão nº 18/2020-PC, afastando-se as multas aplicadas aos Senhores Jesse Rodrigues de Oliveira - Chefe de Divisão (irregularidade GB06) e Fábio Schroter - Prefeito Municipal (irregularidade GB06 e GB03) e à Senhora Andréia da Silva Castilho Schroeter - Secretária Municipal de Educação e Cultura (irregularidade GB03).

É o parecer.

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

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





(assinatura digital²)
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

² - 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.

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

