



PROCESSO Nº : 35.255-1/2018 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES  
INTERESSADOS : CARLOS AIRES DA SILVA – COORDENADOR DE TECNOLOGIA  
LUIZ FERNANDO BERTAGLIA DA SILVA - SECRETÁRIO  
  
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

### PARECER Nº 169/2020

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES. NOVAS CITAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS. ANÁLISE DAS DEFESAS APRESENTADAS. PARECER MINISTERIAL PELA RETIFICAÇÃO DO PARECER Nº 1.173/2019 COM A PROCEDÊNCIA PARCIAL E APLICAÇÃO DE MULTA.

## 1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos a este Ministério Público de Contas para manifestação complementar na Representação de Natureza Externa, apresentada pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, em razão de irregularidades verificadas no processo do Pregão nº 084/2018, conforme previsto no art. 224, inciso II, alínea “a”, e no art. 300, do Regimento Interno do TCE/MT c/c o artigo 82, da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT).

2. Consta nos autos, manifestação do Ministério Público de Contas através do Parecer nº 1.173/2019, onde concluiu pela **procedência parcial** da Representação de Natureza Externa com **aplicação de multa** ao Sr Carlos Aires da Silva, pela irregularidade GC13 e GB06, e ao Sr. Luiz Fernando Bertaglia da Silva, pela irregularidade GB06, recomendação e determinação.

3. Após a emissão do parecer ministerial, através do doc. Digital nº 58748/2019, o Conselheiro Relator determinou a citação do Coordenador de





Tecnologia Sr. Carlos Aires da Silva e do Secretário Luiz Fernando Bertaglia da Silva para se manifestarem nos autos.

4. Devidamente citados através dos Doc. digital nº 130737/2019 e 130736/2019, os responsáveis apresentaram defesas, argumentando, em síntese, que a responsabilidade da Coordenação de Tecnologia da Informação era de auxiliar/definir a especificação dos itens objeto do certame, e que não teve a intenção de direcionamento a nenhuma marca, além de reiterar o conteúdo defensivo já apresentado anteriormente.

5. Em seguida os autos foram encaminhados a SECEX que entendeu por manter a irregularidade GC13, e com relação a irregularidade GB06, manifestou por alterar e manter o apontamento, afastando a imputação ao Sr. Carlos Aires da Silva por ter entendido que não ficou evidenciado que este participou do processo de cotação de preços, permanecendo o Sr. Luiz Fernando Bertaglia da Silva.

6. Logo, retornaram os autos a esse *Parquet* de Contas para emissão de parecer.

## 2. MÉRITO

### 2.1. Da análise da irregularidade e/ou ilegalidade

RESPONSÁVEL - **CARLOS AIRES DA SILVA** / Período: 01/01/2018 a 28/11/2018

**2) GC13 LICITAÇÃO MODERADA 13.** Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente). 2.1) O item 05 do objeto do Edital do Pregão Eletrônico n. 84/2018 apresenta especificação indireta de preferência de marca.

7. A citada irregularidade refere-se à exigência acerca do processador, que deveria possuir aceleração gráfica de vídeo do tipo HD GRAPHICS 400, induzindo a indicação da marca INTEL, uma vez que o chip gráfico deste tipo de vídeo é uma placa que se encontra embutida nos processadores da linha Ivy Bridge, da INTEL.





8. Acerca da irregularidade GC13, O Sr. Carlos arguiu que na época foram analisadas descrições que atendiam a Prefeitura Municipal de Cáceres contendo as seguintes especificações: 4 gigas de memória DDR3 1333mhz, 500 gigas de HD SATA, processador de 4 núcleos, monitor 24 polegadas led, mouse, teclado, placa de rede 10/100/1000 e Windows 10. Informa que foi levantado também a descrição da Placa de Vídeo “HD GRAPHICS 4000” integrada “ON-BOARD”, sobre a qual menciona existir no mínimo 3 (três) placas mãe com esse modelo gráfico integrado, e cita como exemplo as seguintes marcas: ASUS, ASROCK e GIGABYTE.

9. Alegou ainda que foi utilizado o código e descrição disponível no catálogo de itens do Tribunal de Contas (cód 389492-4), o qual encontra-se vigente desde 01/01/2017, e que por isso não se pode atribuir prática de direcionamento ao gestor que dele se utilize.

10. A SECEX rejeitou os argumentos da defesa. Constatou-se que o código TCE do item 05 do Edital - cód 389492-4 - foi cadastrado no sistema na data de 01/01/2017, ou seja, em data anterior ao edital do Pregão Eletrônico nº 84/2018, porém, não foi verificado através do código 389492-4, o pedido de cadastramento de novo item, apenas do item 00023118, mantendo a irregularidade.

11. Feitas essas considerações, este *Parquet* passa a opinar.

12. Em que pese argumentos trazidos pela defesa, estes não devem prosperar. Nota-se que apesar do código TCE do item 05- cód 389492-4 estar cadastrado no sistema em data anterior ao Edital do Pregão nº 84/2018, o representado não realizou o cadastramento de novo item, conforme afirmou.

13. Conforme consta no relatório técnico de defesa, a Secretaria de Gerenciamento de Sistemas Técnicos, setor responsável pelo catálogo de itens deste Tribunal de Contas, informou que do código de solicitação nº 45220 foi gerado apenas um novo item, qual seja, o código de item 00023118, confirmando que o novo item cadastrado se refere à irregularidade GB03.

14. No caso dos autos, as discriminações do produto no edital somente são





atendidas pela marca Intel. É expressamente vedado pela Lei 8.666/93, a indicação de características e especificações exclusivas, vejamos:

Art.7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[ ...]

§5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, **características e especificações exclusivas**, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.(grifo nosso)

15. Perpassada a análise quanto à manutenção da irregularidade, faz-se necessário analisar se a conduta do responsável se reveste de dolo ou de erro grosseiro, nos termos exigidos pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro<sup>1</sup>.

16. Em síntese, o dolo se aproxima da ideia de “má-fé”, consistente na realização de determinada conduta objetivamente vedada pela lei. Em outras palavras, verifica-se que o dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal.

17. Este *Parquet* não verificou, no caso concreto, uma vontade dirigida à prática da ilegalidade para, assim, formar um juízo de reprovabilidade, não cabendo a penalização na modalidade dolo.

18. Nesse caminho, cumpre analisar a suposta presença de erro grosseiro.

19. O Tribunal de Contas da União entende como erro grosseiro a conduta do agente que se distancia do esperado do administrador sem que este tenha que agir de forma extraordinária. No Acórdão nº 2860/2018-Plenário, o Ministro Augusto Sherman enfatizou: “*resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a*

<sup>1</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.





*conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”.*

20. Em relação a conduta do Coordenador de Tecnologia Sr. Carlos Ayres da Silva, ao discriminar o produto, induzindo a indicação da marca INTEL, em infringiu aos ditames legais, configurando a existência do erro grosseiro.

21. Desta feita, em consonância com a equipe de auditores, este *Parquet* de Contas opina pela **pela manutenção desta irregularidade GC13, com aplicação de multa ao responsável, Sr. Carlos Aires da Silva**, conforme art. 75, VIII, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c art. 286, II do RITCE/MT.

RESPONSÁVEL - CARLOS AIRES DA SILVA - / Período: 01/01/2018 a 28/11/2018  
LUIZ FERNANDO BERTAGLIA DA SILVA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/06/2018 a 28/11/2018

**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) Quantitativo do item 28 superestimado e incompatibilidade do preço de referência do item 28 com os valores praticados no mercado.**

22. No tocante à irregularidade GB06, as defesas foram apresentadas separadas porém com as mesmas argumentações, justificaram que o Termo de Referência nº 045/2018 foi elaborado pela Secretaria de Administração, e que a responsabilidade da Coordenação de Tecnologia da Informação era de auxiliar/definir a especificação dos itens objeto do certame, dessa forma cita que foi a Secretaria de Administração a responsável pela apuração dos quantitativos com base no procedimento padrão de envio de memorando às Secretarias que compõe a Prefeitura Municipal de Cáceres, aglutinando assim as demandas de cada uma para posterior elaboração de cotação

23. Alegaram ainda, que possivelmente houve um equívoco na presunção do item 28. Juntaram aos autos a planilha elaborada pela Coordenadoria de Aquisições a qual evidência que somente dois setores responderam sobre a necessidade de adquirir o item 28, quais sejam: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (10) e a Secretaria de Saúde (528), atendendo os notebooks e computadores de mesa





presentes na Secretaria e nas diversas unidades de saúde no Município de Cáceres.

24. Argumentam também que optaram por fazer cotação de preços nas empresas do ramo do objeto do pregão, situadas na cidade de Cáceres e região porque o produto do item 28 - Licença Windows Server Standard 2012 R2 – não se encontra no banco de dados para pesquisa de preço no portal comprasnet e no site da zênite, e cita, também, o programa RADAR do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, lançado em 23/11/2018, não estava implantado a época do Pregão Eletrônico 084/2018.

25. Em Relatório Técnico conclusivo, a equipe especializada entendeu procedente as alegações acerca do quantitativo superestimado do item 28 (538 licenças do Windows Server 2012), mas rejeitou integralmente as argumentações no tocante ao quesito incompatibilidade do preço de referência do item 28 com os valores praticados no mercado.

26. Sobre o preço, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgão integrante do Governo Federal, editou a Portaria nº 20/2016 que estabelece diretrizes sobre o valor médio para a aquisição de cada licença.

27. Feitas essas considerações **passa-se à análise ministerial.**

28. No tocante às alegações da defesa, este Ministério Público coaduna com o entendimento da SECEX, com relação aos quantitativos, acatando a alegação da defesa exposta pela planilha anexada de que foram contabilizados os notebooks e computadores de mesa presentes na Secretaria e nas diversas unidades de saúde no Município de Cáceres.

29. No que se refere ao preço das licenças, as justificativas não devem prosperar, os argumentos trazidos sobre a ausência do produto no banco de dados para pesquisa no portal comprasnet não procedem. Para se obter bons resultados a Administração deve ampliar as fontes de pesquisa e, principalmente, realiza a depuração dos valores pesquisados com valores divulgados em publicações técnicas especializadas, como a Portaria nº 20/2016 do Ministério do Planejamento,





Desenvolvimento e Gestão, órgão integrante do Governo Federal.

30. O inciso III do artigo primeiro da referida portaria apresenta a orientação de que as contratações de soluções de TI devem considerar as planilhas sobre contratações de TI disponíveis no sítio de Consulta Licitações de TI do NCT, que com uma simples consulta pode observar que os preços constantes nessa planilha estão abaixo do utilizado como valor médio na cotação de preços da licitação.

31. É a pesquisa de preços que fundamenta o julgamento da licitação, definindo o preço de referência. E se for mal feita, pode representar prejuízo ao erário. A jurisprudência cristalizou o entendimento de que 03 orçamentos sério o suficiente para validar o preço de mercado, mas a legislação não traz essa sistemática. O que a Lei 8.666/93 determina em seu art. 15 é que as compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”.

32. Em decorrência disso, o Tribunal de Contas de Mato Grosso, através da Resolução de Consulta nº 20/2016, determina que a pesquisa de preços não deve se restringir a três orçamentos, devendo considerar os preços praticados na administração pública como prioritários:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológicos proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.





33. Perpassada a análise quanto à manutenção da irregularidade, faz-se necessário analisar se a conduta do responsável se reveste de dolo ou de erro grosseiro, nos termos exigidos pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro<sup>2</sup>.

34. Em síntese, o dolo se aproxima da ideia de “má-fé”, consistente na realização de determinada conduta objetivamente vedada pela lei. Em outras palavras, verifica-se que o dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal.

35. Este *Parquet* não verificou, no caso concreto, uma vontade dirigida à prática da ilegalidade para, assim, formar um juízo de reprovabilidade, não cabendo a penalização na modalidade dolo.

36. Nesse caminho, cumpre analisar a suposta presença de erro grosseiro.

37. O Tribunal de Contas da União entende como erro grosseiro a conduta do agente que se distancia do esperado do administrador sem que este tenha que agir de forma extraordinária. No Acórdão nº 2860/2018-Plenário, o Ministro Augusto Sherman enfatizou: *“resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”*.

38. No que tange a conduta do Secretário Municipal Sr. Luiz Fernando Bertaglia da Silva, ao colocar como preço de referência, valores acima dos preços praticados no mercado, infringiu os ditames legais, configurando a existência do erro grosseiro.

39. Neste contexto, o Ministério Público de Contas, em concordância com a Secretaria de Controle Externo, manifesta-se **pela manutenção desta irregularidade**

<sup>2</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.





**GB06, com o afastamento da responsabilidade Sr. Carlos Aires da Silva por entender não estar evidenciado ter o mesmo participado do processo de cotação, mas com aplicação de multa ao responsável Sr. Luiz Fernando Bertaglia da Silva**, em razão da incompatibilidade do preço de referência do item 28 com os valores praticados no mercado, conforme art. 75, VIII, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c art. 286, II do RITCE/MT.

### 3. CONCLUSÃO

40. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, com base no art. 90, inciso I, “a”, do RITCE/MT, **manifesta-se:**

a) pela **retificação do Parecer nº 1.173/2019, apenas com relação ao afastamento** da responsabilidade do Sr. Carlos Aires da Silva da irregularidade **GB06**, por entender não estar evidenciado ter o mesmo participado do processo de cotação;

b) pela **ratificação** dos demais fundamentos do **Parecer nº 1.173/2019**, com a **procedência parcial** da Representação de Natureza Externa e **aplicação de multa ao Sr. Carlos Aires da Silva, pela irregularidade GC13 e ao Sr. Luiz Fernando Bertaglia da Silva, pela irregularidade GB06**, conforme art. 75, VIII, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c art. 286, I, II e III do RITCE/MT.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 24 de janeiro de 2020.**

(assinatura digital)<sup>3</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>3</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 Nº 9/2012 do TCE/MT.

