



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

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

PROCESSO N.º:	353353/2018
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONE
CNPJ:	03.162.872/0001-44
ASSUNTO:	REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA)
Ordenador de Despesas:	ATAIL MARQUES DO AMARAL
RELATOR:	JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO:	POCONE
NÚMERO OS:	2234/2019
EQUIPE TÉCNICA:	ULISSES DA FRANCA CARNEIRO LEAO





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. ANÁLISE DA DEFESA	2
3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES	9
4. CONCLUSÃO	10
4.1. RESULTADO DA ANÁLISE	10
4.2. NOVAS CITAÇÕES	11





1. INTRODUÇÃO

Tratam-se, os presentes autos, da análise da manifestação por parte dos senhores: ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS e LUCAS GUIMARAES RODRIGUES GOUVEIA - RESPONSÁVEL JURÍDICO em face dos apontamentos – Ordenador de Despesa da Prefeitura Municipal de Poconé elencados na Representação de Natureza Interna para apuração de irregularidades no Processo Licitatório Pregão Presencial nº 049/2018

2. ANÁLISE DA DEFESA

Segue o resultado da síntese da defesa e a análise técnica,

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

1) 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).

1.1) *Contratação de serviços de internet via rádio com preços acima dos praticados no mercado* - Tópico - 2.
ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

Aduz a defesa que comportam a análise conjunta dos itens 1. 1.1 e 3. 3.1 do Relatório Técnico.

Da Ilegitimidade Passiva do Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia (Parecerista) para responder aos Termos do processo

Diz a defesa que de maneira inconcussa o Procurador Jurídico do Município de Poconé/MT ausenta-se de sua responsabilidade quanto a irregularidade descrita como "GB13 Licitação Grave" do relatório técnico, visto que, mesmo diante da obrigatoriedade do parecer jurídico, exigido por lei nos procedimentos administrativos, via de regra, esse não vincula o administrador público, por tratar-se de mera opinião que poderia ou não ser seguida pelos gestores.

Traz a baila, o enunciado no Acórdão nº 2391/2018, 17/10/2018, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual interpretou o Artigo 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que responsabiliza o agente público em caso de dolo ou erro grosseiro, e definiu o conteúdo jurídico de "erro grosseiro" como aquele que foi praticado com culpa grave, com a inobservância do dever de cuidado.





Da responsabilização do Sr. Atail Marques do Amaral (Ordenador de Despesa) para responder aos Termos do processo

Alega que foram obtidos o mínimo de orçamentos necessários para o balizamento dos preços, que possibilitaram à Gestão aferir os valores praticados no mercado.

Aduz a defesa que a responsabilização do gestor, neste ítem deve ser sanada visto que foi impedido de exercer a ampla defesa e do contraditório em razão de não ter sido demonstrado pela equipe técnica, os motivos pelos quais entendeu-se ter havido descumprimento dos preceitos legais quando de sua narrativa.

Alega ainda, que a existência do numero de orçamentos necessários (03) para formação de preços de referência no procedimento licitatório, deve ser reconhecido pela equipe técnica.

Segue alegando que no que tange ao suposto sobrepreço, imperioso lembrar que o Relatório Técnico sustentou tal ocorrência a partir de comparação realizada entre os valores contratados pelo Município de Poconé e pelos Municípios de Rondonópolis e Guarantã do Norte, pura e simplesmente.

Diz que somente comparando os preços praticados no indigitado certame licitatório com aqueles praticados pelas empresas do ramo, localizadas no município de Poconé é que poder-se-ia aferir a existência ou não de sobrepreço. (grifamos)

Entende a defesa, que a "lei da oferta e procura" em municípios como Rondonópolis e Guarantã do Norte, cidades com 228.857 (duzentos e vinte e oito mil e oitocentos e cinquenta e sete) habitantes e 35.547 (trinta e cinco mil, quinhentos e quarenta e sete) habitantes, respectivamente, segundo o IBGE, a renda *per capita* incontroversamente pujante, é muito superior do que o encontrado em Poconé, que apesar de contar com uma população quase equivalente a de Guarantã do Norte, **possui uma população que vive, em sua grande maioria, abaixo da linha de pobreza** (grifamos).

Ainda nesse contexto, a defesa menciona o voto exarada nos autos do processo de Representação de Natureza Externa nº 18.815-8/2013 em que o entendimento foi de que não houve sobrepreço tendo em vista a variação de preços de mercado de um município para outro (grifamos).

Segue alegando que com base no entendimento exarado pela Relatora no processo mencionado, entende que não deve ser considerado o sobrepreço no processo licitatório realizado pela Prefeitura Municipal de Poconé, visto que não ficou comprovado efetivamente o efetivo sobrepreço.

Em outro trecho de suas alegações, a defesa salienta que nenhuma empresa do ramo interessou-se pelo certame (grifamos) de modo que a proposta apresentada pela licitante, ficado abaixo do preço de referência, tendo a sua contratação em obediência ao princípio da Adjudicação Compulsória.

Aduz que o princípio da Adjudicação Compulsória não permite revogar o procedimento licitatório ou delongar a assentura do contrato indefinidamente sem que haja justo motivo.

Em delongado argumento, a defesa alega que não cabe os apontamentos quanto ao projeto básico e sobrepreço, pelos fatos já expostos, e que em respeito ao princípio da eventualidade, considerando necessária a aplicação de penalização, seja no mínimo legal.





Análise da defesa:

A defesa delongou sua argumentação, exaurindo diversos exemplos de julgamentos que no seu entendimento, devem ser comparados com os apontamentos elencados na análise da equipe técnica.

Após análise dos argumentos da defesa e como a mesma, fez de forma genérica, a equipe técnica distribuiu da seguinte forma:

Da responsabilização do Sr. Atil Marques do Amaral (Ordenador de Despesa) para responder aos Termos do processo

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

1) 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).

1.1) Contratação de de internet via rádio com preços acima dos praticados no mercado - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

2) GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

2.1) Ausência de projeto básico contendo as especificações dos custos e serviços a serem executados - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

3) GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lein10.520/2002; legislação específica do ente).

3.1) *Planilha de formação de preços em desacordo com o estabelecido nas legislações específicas* - Tópico - 2.

A defesa alegou que foram obtidos o "mínimo de orçamentos necessários para o balizamento dos preços, possibilitando à Gestão aferir os valores praticados no mercado".

Ainda em sua alegação, requer que seja afastada a responsabilização do gestor visto que nestes itens o mesmo ficou impedido de exercer a ampla defesa e do contraditório em razão de não ter sido demonstrado, pela equipe técnica, os motivos que caracterizaram o descumprimento dos preceitos legais.

Em outro momento, a defesa alegou que a equipe técnica tem que reconhecer que houve o número necessários de orçamentos para a formação dos preços, ou seja 03 (três), portanto entende como desnecessário apontamento da equipe técnica.

Seguiu alegando que a questão do sobrepreço, é irrelevante, visto que a equipe técnica apenas usou como comparativo os valores dos com população superior à de Poconé, que apesar de ter uma população quase equivalente ao Município de Guarantã do Norte, um dos municípios comparados, possui em sua maioria,





população abaixo da linha de pobreza, e portanto, não pode ser usado como comparativo.

Citou ainda, que no processo nº 18.815-8/2013 o entendimento da Relatora foi no sentido de que a variação de preços de mercado de um município para outro é evidente, e portanto não deve ser considerado como sobrepreço, no que se refere a comparação dos mesmos.

Ainda, trouxe sua alegação, referenciando que nenhuma empresa do ramo interessou-se pelo certame de modo que a proposta apresentada pela licitante, ficou abaixo do preço de referência, tendo a sua contratação ao princípio da Adjudicação Compulsória.

Diante da restrospectiva das manifestações da defesa, entende-se que:

1 - Quanto a alegação de que foram obtidos o "mínimo de orçamentos necessários para o balizamento dos preços, possibilitando à Gestão aferir os valores praticados no mercado".

A manifestação da equipe foi com relação a não demonstração, **na planilha de formação de preços, os orçamentos obtidos de empresas do ramo e inexistência dos preços praticados pela Administração Pública**, dificultando a análise quanto a normalidade e compatibilidade dos preços praticados no mercado.

2 – Quanto a alegação de que não se pode comparar os preços de outros municípios, como os citados no relatório técnico, com o município de Poconé, tendo em vista a quantidade populacional e condições do município.

Esta alegação também é improcedente, visto que a Lei de Licitações não diz em nenhum artigo, parágrafo ou inciso, que os balizamentos de preços para formação do termo de referência ou planilha de formação de preços, tem que ter como critério a condição geográfica ou populacional de cada órgão licitante, diz que:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

*V - **balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.(grifamos)***

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado (grifamos)

Já o TCE/MT editou a Resolução de Consulta nº 20/2016 que diz:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP

Ementa: 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 metodológico 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.

3. Quanto ao **voto exarada nos autos do processo de Representação de Natureza Externa nº 18.815-8/2013 em que o entendimento foi de que não houve sobrepreço tendo em vista a variação de preços de mercado de um município para outro (grifamos).**

Em análise tanto do Relatório Técnico de Representação de Natureza Externa nº 18.815-8/2013, quanto no voto exarado pela Relatora, documento nº 68215/2015 - autos digitais, observou-se que o objeto Pregão Presencial nº 01/2013 da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço, trata-se de "aquisição de gêneros alimentícios em geral, carnes, hortifrutigranjeiros e demais carnes, gêneros copa e cozinha utensílios domésticos, limpeza e Higiene, água e gás, por um período de 12 (doze) meses, conforme termo de referência 01/2013", sem correspondência ao objeto do processo licitatório EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 049/2018 PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1245/2018 que é REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE INTERNET VIA RADIO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DOS ÓRGÃOS PERTENCENTES A PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ.

Como demonstrado, é evidente que a questão de preços de material de higiene, limpeza e alimentícios, possam sofrer uma variação de preços em face da situação geográfica e por vezes populacional, porém o objeto do processo licitatório em análise de defesa, não se enquadra nessa particularidade, portanto não se pode comparar, como quer a defesa.

Portanto, improcede a alegação da defesa quanto a ter que considerar a condição geográfica e populacional do Município de Poconé, quanto a condição de se fazer necessária uma pesquisa de preços com maior amplitude, inclusive com a mensuração de preços praticados pela Administração Pública.

4. Em outro trecho de suas alegações. a defesa salientou que nenhuma empresa do ramo interessou-se pelo certame (grifamos) de modo que a proposta apresentada pela licitante, ficou abaixo do preço de referência, tendo a sua contratação em obediência ao princípio da Adjudicação Compulsória.

A defesa se contradiz, neste ítem, **Alega que não houve nenhuma empresa do ramo interessada pelo certame (grifamos)**. O que foi constatado pela equipe técnica, é que não houve pesquisa de mercado com fulcro satisfatório para a mensuração ou formação da planilha de preços para se ter uma referenciação adequada, ou seja, a equipe, com base no que exige a Lei 8666/93, não obteve subsídios suficientes para verificar qual a metodologia utilizada pela Prefeitura Municipal de Poconé, por meio do setor de licitações, para mensurar os preços de referência.





Em outra análise, a equipe elaborou uma pesquisa de preços, para poder chegar a um denominador comum, com a finalidade de entender qual o método que foi utilizado pela Prefeitura, cujo resultado, já que a prefeitura não deixou claro, tanto nos documentos encaminhados via sistema APLIC, quanto no seu Portal Transparência, foi que houve sobrepreço, conforme demonstrado no Relatório Técnico.

Não foi constatada também, nenhuma justificativa plausível, para que a Prefeitura Municipal de Poconé, referenciasse os preços, como o fizera.

5. Ausência de Projeto Básico e estudo de viabilidade técnica e econômica

Na análise técnica referente aos valores e produtos a serem adquiridos pela Prefeitura Municipal de Poconé, constantes no Edital e Termo de referência, constatou-se que não houve a elaboração de um projeto básico com o estudo da viabilidade técnica e econômica, que demonstrasse:

1. estudo técnico preliminar e viabilidade econômica que as justificasse, em descumprimento ao disposto no artigo 6º, incisos II e IX da Lei 8666/93, que diz:

Art.6o Para os fins desta Lei, considera-se:

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

X - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

2. Qual o custo de manutenção;
3. Qual o numero de usuários;
4. Qual as medidas de níveis de segurança de rede;
5. Qual a forma a ser utilizada na instalação e a ativação do serviço em horários e data a ser acertada com a Coordenação de Informática, nos períodos de segunda a sexta feira, das 8h às 19h;
6. Qual a garantia da empresa contratada em seguir as orientações da Lei n.º 9.472/97, do Termo de Concessão ou autorização emitido pela ANATEL, e demais disposições regulamentares pertinentes





aos serviços a serem prestados;

7. Qual critério será utilizado na instalação e a configuração dos equipamentos de forma a atender integralmente às características e às necessidades do Contratante, e responsabilizar-se por todas as conexões, materiais, acessórios e mão-de-obra necessários;

8. Qual a responsabilização da empresa pela correta propagação dos endereços IP alocados ao Contratante, englobando otimização de rotas e ajustes de sistemas DNS;

9. Qual ou quais representantes da empresa credenciada serão designados para prestar esclarecimentos e atender às reclamações que porventura surgirem durante a execução do contrato;

10. Qual critério de resguardo das Informações da Contratante será oferecido com relação aos sistema de segurança;

11. Qual infraestrutura (ECDs, enlaces de comunicação, etc.) necessária para atender todos os requisitos especificados no Anexo, incluindo a configuração, manutenção e gerenciamento pró-ativo;

12. Qual a garantida dos níveis de serviço previstos neste Projeto Básico;

13. Qual o nível de providências será tomada quanto ao evento que cause degradação ou indisponibilidade dos serviços, parcial ou total, em, no máximo, trinta minutos após o início da ocorrência;

Portanto, o projeto básico pode conter informações de suma importância que garanta a estabilidade e execução dos serviços a serem contratados,

Situação da análise: *MANTIDO*

2) GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

2.1) *Ausência de projeto básico contendo as especificações dos custos e serviços a serem executados* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

Manifestação da defesa:

Informação elencada no item anterior

Análise da defesa:





Análise realizada no item anterior.

Situação da análise: MANTIDO

3) GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

3.1) *Planilha de formação de preços em desacordo com o estabelecido nas legislações específicas* - Tópico - 2.
ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

Aduz a defesa que comportam a análise conjunta dos itens 1. 1.1 e 3. 3.1 do Relatório Técnico.

Da Ilegitimidade Passiva do Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia (Parecerista) para responder aos Termos do processo

Diz a defesa que de maneira inconcussa o Procurador Jurídico do Município de Poconé/MT ausenta-se de sua responsabilidade quanto a irregularidade descrita como "GB13 Licitação Grave" do relatório técnico, visto que, mesmo diante da obrigatoriedade do parecer jurídico, exigido por lei nos procedimento administrativos, via de regra, esse não vincula o administrador público, por tratar-se de mera opinião que poderia ou não ser seguida pelos gestores.

Traz a baila, o enunciado no Acórdão nº 2391/2018, 17/10/2018, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual interpretou o Artigo 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que responsabiliza o agente público em caso de dolo ou erro grosseiro, e definiu o conteúdo jurídico de "erro grosseiro" como aquele que foi praticado com culpa grave, com a inobservância do dever de cuidado.

Análise da defesa:

Da análise técnica, diante da manifestação e das jurisprudências encaminhadas pela defesa, quanto a responsabilização do Parecerista Jurídico, entende-se como sanado elencado no Relatório Técnico, mantendo-se o apontamento quanto a responsabilização do gestor.

Situação da análise: MANTIDO E ALTERADO

3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES

Após análise da manifestação da defesa, propoe-se as seguintes ações:

1. O cancelamento do processo licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 049/2018, pois possui vícios em sua fase interna que poderão causar danos irreparáveis a Administração municipal.

2. Aplicar ao responsável as penalidades previstas no artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, da Resolução nº 14/2007 c/c com a nova redação do § 2º do artigo 289 dada pela Resolução Normativa nº 19/2015), 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 e Resolução Normativa nº 02/2015 referente as irregularidades a seguir relacionados:





3. Que na elaboração dos próximos processos licitatórios, observe as regras estabelecidas nas legislações específicas, afim de evitar a ocorrência de falhas como as detectadas pela equipe técnica, colocando a administração em risco de causar prejuízos ao erário.

4. CONCLUSÃO

Após análise dos argumentos da defesa procedimento licitatório na modalidade pregão presencial nº 049/2018, entende-se como mantidos os apontamentos elencados no Relatório de Representação de Natureza Interna, quanto a senhor ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018 visto que a ação imprópria à Administração Pública tendo em vista que processo licitatória já foi homologado, podendo causar danos ao erário.

4.1. RESULTADO DA ANÁLISE

De todo o exposto, mantem-se os apontamentos do relatório técnico, são eles:

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

1) 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).

1.1) *Contratação de serviços de internet via rádio com preços acima dos praticados no mercado* - Tópico - 2.
ANÁLISE DA DEFESA

2) GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

2.1) *Ausência de projeto básico contendo as especificações dos custos e serviços a serem executados* - Tópico - 2. *ANÁLISE DA DEFESA*

3) GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

3.1) *Planilha de formação de preços em desacordo com o estabelecido nas legislações específicas* - Tópico - 2.
ANÁLISE DA DEFESA





4.2. NOVAS CITAÇÕES

Não há novas citações.

Em Cuiabá-MT, 14 de Maio de 2019.

ULISSES DA FRANCA CARNEIRO LEAO
TECNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO
COORDENADOR DA EQUIPE TÉCNICA

