



PROCESSO Nº	: 35.335-3/2018
INTERESSADA	: PREFEITURA MUNICIPAL DE POCONÉ
RESPONSÁVEIS	: ATAIL MARQUES DO AMARAL (Prefeito) LUCAS GUIMARÃES RODRIGUES GOUVEIA (Procurador Jurídico)
ADVOGADO	: RONY DE ABREU MUNHOZ - OAB/MT 11.972 E OUTROS
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

VOTO

40. Consoante relatado, tratam os autos de **Representação de Natureza Interna** (RNI), proposta pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas (Secex), em desfavor da **Prefeitura de Poconé**, sob a responsabilidade do Prefeito, **Sr. Atil Marques do Amaral**, acerca de irregularidades ocorridas no processo do Pregão Presencial nº 49/2018, realizado sob o sistema de registro de preços.

41. Depreende-se dos autos que a Secex constatou a ocorrência de 3 (três) irregularidades no certame em destaque, as quais serão analisadas separadamente para melhor elucidação dos fatos.

IRREGULARIDADE 1

RESPONSÁVEL:

ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 1º/1/2018 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 serviços de internet via rádio com preços acima dos praticados no mercado.

42. Em relação à **primeira irregularidade**, a Secex identificou que a Prefeitura de Poconé estava realizando o Pregão Presencial nº 49/2018 para a contratação dos serviços de internet via rádio com preços acima dos praticados no mercado, ocasionando um **sobrepreço** dos itens.



43. No caso em tela, a Secex constatou suposto sobrepreço pela análise dos orçamentos obtidos nos preços praticados pela Administração Pública, os quais, em comparação com os valores dos itens estimados pela Prefeitura de Poconé, demonstrariam que os preços estavam acima do praticado no mercado.

44. A esse propósito, cumpre apresentar aqui uma tabela comparativa entre os preços obtidos pela Secex e os estimados no edital do pregão. Essa tabela foi elaborada com base nos dados inseridos no Relatório Técnico Preliminar¹ e nos valores contidos na Ata de Registro de Preços² nº 75/2018, oriunda do Pregão nº 49/2018:

Itens do Pregão nº 49/2018	Valores do Termo de Referência Retificado	Valores da Ata de Registro de Preços nº 75/2018	VALORES OBTIDOS PELA SECEX	
			Brava Telecomunicações Rondonópolis LTDA	Termo de Referência da Prefeitura Municipal de Garantã do Norte
Serviço de Internet de 6MB	R\$ 2.002,37	R\$ 1.510,00		
Serviços de Internet Via Rádio 10 MB	R\$ 2.683,05	R\$ 2.500,00	R\$ 151,20	R\$ 499,00
Serviços de Internet Via Rádio 20 MB	R\$ 6.079,05	R\$ 5.150,00		
Serviço de construção de torre de transmissão	R\$ 10.666,67	R\$ 9.980,00		
Serviço de ativação de internet via rádio	R\$ 1.500,00	R\$ 1.470,00		
			R\$ 333,33 Serviço de Instalação de antena via rádio (comodato)	
				R\$ 2.500,00 Acesso à internet via rádio de 10 MB de download, 10 MB de upload, sendo link dedicado, envolvendo transferência e manutenção de circuito de dados para internet.

¹ Documento Digital n.º 258265/2018, fls. 43/48.

² Disponível em: https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/temp/06081900_36998.PDF. Acesso em 16/10/2019.



45. Assim, em análise aos documentos trazidos aos autos pela Secex3 verifica-se que o item “serviços de internet via – rádio 10 MB” possui preços divergentes dos apresentados na Ata de Registro de Preços (R\$ 2.500,00), dos apresentados pela empresa Brava Telecomunicações Rondonópolis LTDA (R\$ 151,20) e dos estimados no Termo de Referência elaborado pela Prefeitura de Guarantã do Norte (R\$ 499,00).

46. No entanto, ao analisar a íntegra do Termo de Referência emitido pela Prefeitura de Guarantã do Norte, percebi que há outro item definido como “acesso à internet via rádio de 10 MB”. Esse, porém, estima o valor em R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). Ou seja, exatamente o preço consignado na Ata de Registro de Preços nº 75/2018, procedente do Pregão em análise.

47. Além disso, destaco que a equipe técnica não analisou os preços dos demais itens do certame, sugerindo apenas que eram desproporcionais os valores da internet de 10MB (R\$ 2.683,05) e de 20MB (R\$ 6.079,35), pois entenderam que o valor dessa última velocidade deveria ser o dobro daquela, ou seja, R\$ 5.366,10. Todavia, perceberam que havia uma diferença maior que R\$ 713,25 (setecentos e treze reais e vinte e cinco centavos) entre eles.

48. Portanto, da análise adstrita dos documentos constantes nos autos desta RNI e dos orçamentos paradigmas expostos pela Secex, entendo que a matéria é complexa e que os valores apresentados pela equipe técnica apresentam fragilidade para se ter parâmetro seguro o suficiente de que restou comprovado o sobrepreço apontado.

49. Portanto, não estou convencido de que os valores obtidos pela Prefeitura de Poconé no Pregão Presencial nº 49/2018 eram verdadeiramente superiores aos preços praticados no mercado.

50. Primeiro, porque o Termo de Referência elaborado pela Prefeitura de

³ Documento Digital nº 258265/2018, fl. 31/50.



Guarantã do Norte apresentou um item com o mesmo valor (R\$ 2.500,00) para o acesso à internet via rádio – 10 MB. Segundo, porque não houve parâmetros para análise dos demais itens inseridos no certame.

51. Quanto ao argumento da defesa de que somente seria possível apurar se houve sobrepreço se a Secex tivesse verificado os preços praticados pelas empresas localizadas no Município de Poconé⁴, entendo que, embora a tese possa ser aceita para alguns objetos, neste caso, não merece ser acolhida, pois não é cabível para serviços de fornecimento de acesso à internet, os quais não sofrem oscilação excessiva entre as regiões consideradas pela Secex nos documentos paradigmas (Rondonópolis e Guarantã do Norte).

52. Todavia, ainda que as argumentações da defesa não sejam admitidas, há dúvida razoável acerca da caracterização da irregularidade apontada pela equipe técnica, pois os valores utilizados como parâmetro pela Secex são frágeis e inconsistentes, não sendo possível constatar se houve a realização de processo licitatório com preços comprovadamente superiores aos de mercado.

53. Assim, **divirjo do entendimento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas (MPC)**, pois entendo que faltam condições plenas para constatar o suposto sobrepreço suscitado pela Secex, **razão pela qual afasto a irregularidade GB06 (LICITAÇÃO_GRAVE_06**. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço).

IRREGULARIDADE 2

RESPONSÁVEL:

ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 1º/1/2018 a 31/12/2018

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.

⁴ Documento Digital nº 44049/2019, fl.6.



54. Quanto à **segunda irregularidade**, a equipe técnica relatou que, até a data da elaboração do Relatório Técnico Preliminar (18/12/2018), os documentos atinentes ao Pregão Presencial nº 49/2018 não haviam sido encaminhados a este Tribunal para análise.

55. Em razão disso, a Secex informou que foi realizada uma consulta no Portal da Transparência da Prefeitura de Poconé, ocasião em que **verificou que não constava o Projeto Básico nos documentos relativos ao Pregão Presencial nº 49/2018**.

56. Assim, para análise do apontamento, em 14/10/2019 consultei o sistema Aplic e percebi que, embora os documentos relativos ao pregão já tenham sido enviados a esta Corte, as afirmações exaradas pela Secex merecem razão.

57. Isso porque mesmo após o encaminhamento dos autos licitatórios a este Tribunal de Contas, o Pregão Presencial nº 49/2018 consta apenas com o Termo de Referência, sem a formalização de Projeto Básico.

58. Importa destacar que Projeto Básico é documento essencial que descreve a precisão e a complexidade dos serviços que deverão ser prestados pelo vencedor do certame. Nesse sentido, segundo o art. 6º, inciso IX, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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

[...]

IX- 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:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;



- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

59. Já o art. 7º da lei supramencionada determina a obrigatoriedade de apresentação de Projeto Básico para realização das licitações que envolvam obras e serviços, 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 sequência: [...]

§ 2º As obras e os serviços **somente poderão ser licitados quando:**

I – **houver projeto básico aprovado pela autoridade competente** e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório (grifei)

60. Assim, conforme exigência imposta pela lei, a Administração Pública somente poderá promover a licitação para contratação de obras e serviços quando houver Projeto Básico adequado e aprovado pela autoridade competente, pois a sua falta – ou a apresentação de forma incompleta ou defeituosa – prejudica a execução dos serviços e pode resultar em irregularidades capazes de impactar nos trâmites da licitação, atrasos significativos nos serviços e em ocorrência de sobrepreço.

61. Dessa forma, a Administração Pública deve cautelosamente elaborar e aprovar o Projeto Básico para garantir a perfeita execução dos serviços a serem contratados, já que a negligência na elaboração e aprovação, além de causar potenciais prejuízos na contratação, pode acarretar a aplicação de multa aos responsáveis.

62. Insta destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou acerca da obrigatoriedade de elaboração de Projeto Básico na realização de processos licitatórios. Vejamos:

Súmula 261- TCU

Em licitações de obras e serviços de engenharia, **é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado**, assim considerado aquele aprovado com



todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

O projeto básico é elemento indispensável à deflagração de procedimento licitatório. (Acórdão nº 2.346/2017- Plenário. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da sessão: 7/11/2017).

O projeto básico é elemento fundamental e condicionante ao prosseguimento da licitação e indispensável nos processos de contratação de serviços. (Acórdão nº 896/2010 -Segunda Câmara. Representação. Relator Benjamin Zymler. Data da Sessão: 9/3/2010).

Na contratação de obras e serviços, o objeto a ser contratado deve ser adequadamente especificado em projeto básico que contenha, além de memorial descritivo do objeto, orçamento detalhado do custo global da obra ou serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos devidamente avaliados. (Acórdão nº 2.012/2017- Plenário. Relatório de Auditoria. Ministro Augusto Sherman. Data da Sessão: 26/9/2007.)

Constituem anexos obrigatórios ao ato convocatório o projeto básico e o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. (Acórdão 1.391/2009-Plenário. Representação. Ministro Marcos Bemquerer. Data da Sessão 24/6/2009).

63. Nesse sentido também é o entendimento deste Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT):

Licitação. Obras. Projeto básico. Elementos indispensáveis. O **Projeto Básico é documento norteador e obrigatório nas contratações de obras públicas, devendo conter elementos indispensáveis à obtenção de orçamento detalhado do custo global da obra**, nos termos do art. 6º, inciso IX, alínea “f”, da Lei nº 8.666/93. (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: SÉRGIO RICARDO. Acórdão 528/2016 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 27/09/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/10/2016. Processo 175048/2013). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2016, nº 29, set/2016). (Destaquei)

Licitação. Obras. Projeto Básico. Memorial Descritivo. A apresentação de Memorial Descritivo em processo licitatório de obras e serviços de engenharia não substitui o Projeto Básico previsto no art. 7º, § 2º, I, Lei nº 8.666/93, sendo dele parte integrante, o qual deve incluir, também, o conjunto de desenhos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada. (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: WALDIR JÚLIO TEIS. Acórdão 10/2017 - 1ª CAMARA. Julgado em 05/09/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 04/10/2017. Processo 84328/2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 40, set/2017).

64. Verifica-se ainda que o Projeto Básico deve ser desenvolvido por profissional



técnico qualificado **antes da abertura do certame licitatório**, para posterior aprovação pela autoridade competente. Essa aprovação objetiva atestar que o gestor teve conhecimento de todas as informações constantes no Projeto Básico, de modo que, conseqüentemente, ele se responsabiliza pela sua ratificação.

65. Aqui, cumpre esclarecer que, embora o instrumento convocatório originário tenha estabelecido apenas a contratação de internet e nenhuma contratação de obra, o termo foi retificado⁵ para incluir no item 16 a determinação de que a contratada deveria construir 5 (cinco) torres de transmissão de internet via rádio – zona rural, com o valor unitário estimado em R\$ 10.666,67 (dez mil, seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos), como se vê:

5	SERVIÇO DE INTERNET VIA RADIO 10MB - CENTRO DE EDUCAÇÃO SEBASTIANA GERMANA DA CONCEIÇÃO	MES	12	R\$ 2.683,05	R\$ 32.196,64
16	SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO DE TORRE DE TRANSMISSÃO DE INTERNET VIA RADIO - ZONA RURAL	UN	5	R\$ 10.666,67	R\$ 53.333,35
17	SERVIÇO DE ATIVAÇÃO DE INTERNET VIA RADIO COM DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTO	UN	19	R\$ 1.500	R\$ 28.500,00

66. Todavia, após a alteração do edital, **não houve a elaboração do Projeto Básico para definir as diretrizes e informações necessárias às obras.**

67. Destaca-se que a construção de torre para transmissão de internet via rádio é serviço relacionado à tecnologia da informação e, consoante entendimento do TCU, insere-se na obrigatoriedade de elaboração de estudos preliminares e de Projeto Básico por profissional técnico, vejamos:

A Administração deve elaborar o projeto básico dos processos licitatórios relativos a TI com base em estudo técnico preliminar, o qual deve considerar, dentre outros pontos, o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, conforme art. 6º, inciso IX, e art. 46 da Lei 8.666/1993.

(Acórdão nº 265/2010-Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data da sessão: 24/2/2010). (grifei)

⁵ Disponível em: https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/temp/retificacao_49-2018_33608.PDF. Acesso em 14/10/2019.



A licitação de bens e serviços de informática deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, devendo o resultado deste planejamento ser **incorporado ao projeto básico**.

(Acórdão nº 636/2006 – Plenário. Tomada de Contas. Relator: Valmir Campelo. Data da Sessão: 3/5/2006) (grifei)

68. Assim, infere-se da interpretação da jurisprudência colacionada que o edital do Pregão nº 49/2018 deveria trazer anexo o Projeto Básico para a construção das torres de transmissão de internet via rádio, devidamente elaborado por profissional técnico, o que não foi feito pela Administração de Poconé.

69. Em análise aos argumentos da defesa⁶, verifico que os responsáveis, em suma, sustentaram que o Projeto Básico somente é necessário nas contratações de obras públicas. Assim, afirmaram que era desnecessária sua elaboração para a contratação de empresa para o fornecimento de internet, objeto do certame em análise.

70. No entanto, discordo das razões expostas pela defesa, pois, embora o Pregão tenha como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de fornecimento de internet via rádio, houve retificação do edital para incluir o serviço de construção de 5 (cinco) torres de transmissão de internet. Portanto, é evidente que esse objeto acrescido se trata de obra pública, de modo que deve ter suas diretrizes orientadas por meio de Projeto Básico, a ser apresentado de forma obrigatória.

71. De igual modo, não acolho a tese defensiva de que o Projeto Básico pode ser substituído pelo Termo de Referência, pois entendo que os documentos possuem finalidades distintas, em que pesem guardarem relação entre si.

72. Isso porque o Termo de Referência é apenas o documento que descreve as informações e os requisitos necessários para os serviços que serão detalhados no Projeto Básico.

⁶ Documento Digital nº 60664/2019.



73. Por sua vez, o Projeto Básico é formulado com base no Termo de Referência e possui o “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”⁷.

74. Além disso, destaco que, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas, o Termo de Referência, assim como o Memorial Descritivo, não serve para substituir o Projeto Básico, como se vê:

Licitação. Obras. Projeto Básico. Memorial Descritivo. A apresentação de Memorial Descritivo em processo licitatório de obras e serviços de engenharia **não substitui o Projeto Básico** previsto no art. 7º, § 2º, I, Lei nº 8.666/93, sendo dele parte integrante, o qual deve incluir, também, o conjunto de desenhos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: Conselheiro WALDIR JÚLIO TEIS. Acórdão 10/2017 - 1ª CÂMARA. Julgado em 05/09/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 04/10/2017. Processo 84328 /2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2017, nº 40, set/2017).

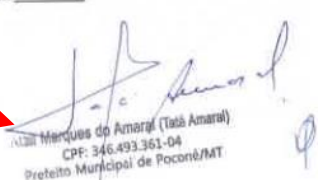
75. Desta feita, no Pregão Presencial nº 49/2018, embora a Administração Municipal tenha elaborado o Termo de Referência para subsidiar o documento essencial, **o Projeto Básico com as orientações necessárias à construção da obra não foi elaborado**.

76. No que tange à argumentação da defesa de que a responsabilidade não deve ser atribuída ao Prefeito, Sr. Atil Marques do Amaral, verifico que o gestor homologou⁸ o Pregão nº 49/20018 **sem nenhuma ressalva**.

⁷ Disponível em: <https://www.licitacao.online/projeto-basico>. Acesso em 15/10/2019.

⁸ Disponível em: https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/temp/homologacao_49-2018_33602.PDF. Acesso em: 15/10/2019.



Processo de Compra:	1245/2018
OBJETO: TERMO PRESENCIAL COM REGISTRO DE FORÇAS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE INTERNET VIA RÁDIO PARA ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DOS CASAS PERSISTENTES A PREFEITURA MUNICIPAL DE POCCONE.	
Modalidade Licitação:	PREGÃO PRESENCIAL
Edital Nº: 49/2018	
ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO	
Homologo e adjudico o parecer da comissão. Com referência a PREGÃO PRESENCIAL n. 49/2018. Certifique-se ao Concorrente vencedor.	
POCCONE / MT, ____ de ____ de ____	
 João Marques do Amaral (Tata Amaral) CPF: 346.493.361-04 Prefeito Municipal de Poccone/MT	

77. Assim, ao assinar o Termo de Adjudicação e Homologação, o Prefeito demonstrou estar ciente dos documentos ali inseridos, uma vez que anuiu com eles. Dessa forma, tornou-se responsável pela irregularidade constatada em razão de sua conduta negligente ao homologar certame que continha vício de ausência de documento essencial para a realização do objeto no caso, Projeto Básico para a obra de construção de torres de transmissão de sinal da internet.

78. Logo, os argumentos apresentados pela defesa não merecem ser acolhidos, pois não são suficientes para afastar a irregularidade detectada, já que **não foi elaborado o Projeto Básico para orientar a construção das torres de transmissão, o que demonstra vício insanável que macula o processo licitatório.**

79. Ademais, é provável que a ausência do Projeto Básico foi o fato gerador da irregularidade que apresentou indícios de discrepância dos valores decorrentes da licitação, conforme apontado pela Secex no Achado nº 1. Isso porque não puderam ser verificados os custos necessários para a composição dos valores estimados para a construção das torres.

80. O Tribunal de Contas da União entende que a ausência de Projeto Básico ou a sua realização de maneira deficiente constitui irregularidade grave que enseja a aplicação de penalidade aos responsáveis, vejamos:

A realização de licitação com base em projeto básico deficiente, impreciso e que não contempla todos os elementos necessários e suficientes para bem caracterizar



e orçar a totalidade da obra **constitui falha grave ensejadora de aplicação de multa aos responsáveis.** (Acórdão 302/2016 – Plenário. Representação. Relator: Marcos Bemquerer. Data da Sessão: 17/2/2016)

81. Dessa forma, o art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos art. 20 e 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), determina que “o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnica se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro”⁹.

82. Já em seu § 1º, o mesmo dispositivo legal conceitua erro grosseiro como “aquele manifesto, evidente, inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.¹⁰

83. Corroborando o entendimento de configuração da responsabilidade de agente público em caso de erro grosseiro, o Tribunal de Contas da União decidiu, no Acórdão nº 2.860/2016 – Plenário, o seguinte:

o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. **Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.** (grifei)

84. Portanto, é inequívoca a possibilidade de responsabilização do Prefeito, Sr. Atil Marques do Amaral, pela caracterização de erro grosseiro na sua conduta, pois o gestor negligenciou o dever legal de observar as normas que regem os processos licitatórios, especialmente quanto à obrigatoriedade de elaboração do Projeto Básico no

⁹ Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções

¹⁰ § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.



certame em apreço.

85. Por todo o exposto, **acolho parcialmente entendimento** do Ministério Público de Contas e, com base no art. 22, § 2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB) e nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 – TP, **aplico multa de 6 UPF/MT** ao Sr. Prefeito, Sr. **Atail Marques do Amaral**, em razão da caracterização da **irregularidade GB11** (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).

86. Além disso, **determino** à Prefeitura de Poconé, na pessoa do atual gestor ou de quem lhe suceder, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), que **elabore o Projeto Básico** adequadamente, com todas as informações necessárias aos serviços a serem contratados nas licitações futuras que serão realizadas pelo Município.

87. De outro modo, **divirjo do Parquet de Contas** quanto à responsabilização do Procurador Jurídico, Sr. **Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia**, uma vez que a responsabilidade por essa irregularidade não lhe foi atribuída pela Secex no Relatório Técnico Preliminar e, por consequência, não lhe foi oportunizado o contraditório e a ampla defesa em relação a esse apontamento, razão pela qual o Procurador **não deve ser responsabilizado pela irregularidade GB11**.

IRREGULARIDADE 3

RESPONSÁVEIS:

LUCAS GUIMARAES RODRIGUES GOUVEIA - RESPONSÁVEL JURÍDICO / Período: 1º/1/2018 a 31/12/2018

ATAIL MARQUES DO AMARAL - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 1º/1/2018 a 31/12/2018

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

88. Em relação à **terceira irregularidade**, a unidade instrutiva identificou a **inconsistência na formação do balizamento de preços** de referência no Pregão



Presencial nº 49/2018, pois não foram considerados os preços praticados pela Administração Pública, em violação à Lei nº 8.666/1993 e às orientações técnicas deste Tribunal de Contas.

89. A respeito da composição dos custos para subsidiar os valores apresentados no termo de referência, é importante esclarecer que as aquisições realizadas pela Administração Pública estão submetidas às regras estabelecidas na Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), seja por meio das modalidades de licitação, da dispensa ou da inexigibilidade de licitar, seja por subordinação subsidiária à Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão).

90. Desta feita, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que enseja a análise de preços e da qualidade do objeto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado.

91. Assim, a pesquisa de preços realizada na fase interna do processo respalda os valores estabelecidos no termo de referência para o julgamento adequado das propostas ofertadas pelos licitantes.

92. O preço de referência tem por finalidade dar suporte ao processo orçamentário da despesa, definir a modalidade de licitação e eleger a proposta mais econômica, com valores coerentes para o ente, considerando os preços praticados no mercado e auxiliando no afastamento de valores que caracterizariam prejuízos ao erário.

93. A Lei nº 10.520/2002 – que institui o Pregão – determina em seu art. 3º, III, que na fase preparatória e interna do certame devem ser apresentados os orçamentos realizados pelo ente para composição da estimativa dos preços apresentados no Termo de Referência. Vejamos:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]



III - **dos autos do procedimento constarão** a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, **bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados [...]** (grifei)

94. Por seu turno, o artigo 15, V, da Lei nº 8.666/1993, estabelece que, sempre que possível, a realização da pesquisa de preços **deverá ser fundamentada em valores praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública**, conforme transcrição abaixo:

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.** (grifei).

95. A corroborar o acima expandido, é mister destacar que este Tribunal de Contas de Mato Grosso publicou a Resolução de Consulta nº 20/2016, na qual determina que a pesquisa de preços para estabelecer a referência dos valores deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcional à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos. Vejamos:

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. (grifei).

96. Assim, o TCE/MT entendeu que são prioritários os orçamentos advindos de



pesquisas de preços praticados na Administração Pública e a observância aos princípios da proporcionalidade e eficiência, sob pena de configuração de superfaturamento de preços.

97. Portanto, a ausência da estimativa de preços, ou a estimativa realizada de forma inadequada, considerando apenas os 3 (três) orçamentos fornecidos por empresas privadas, pode acarretar variações desproporcionais entre os valores ofertados pelos licitantes e representar prejuízos ao erário.

98. Este é entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU):

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.

(Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 299/2011 – Plenário. Relator José Mucio Monteiro Relatório De Acompanhamento Processo 024.090/2009-7. Data Da Sessão 09/02/2011 Número Da Ata 4/2011 – Plenário)

99. No caso em deslinde, consoante as informações apresentadas nos autos¹¹ e no sistema Aplic, o valor de referência da licitação foi baseado somente em documentos de cotação extraídos do Sistema Integrado de Gestão Pública (Sigesp), nos quais constam como emitente “Joilma Costa Marques”.

100. Todavia, os referidos documentos emitidos pelo sistema de informática da Prefeitura de Poconé não identificam a fonte dos valores ou as empresas fornecedoras dos preços. Além disso, é possível verificar que não foram considerados os preços praticados na administração pública.

101. Em análise às argumentações expendidas pela defesa¹², percebo que os responsáveis se limitaram a afirmar que a formação dos preços foi realizada com base em

¹¹ Documento Digital nº 258265/2018, fls. 22/30.

¹² Documento Digital nº 60664/2019, fl.6.



3 (três) orçamentos. Contudo, embora os documentos de cotação do Sigesp indiquem 3 (três) valores, o defendente não esclareceu nem identificou a origem dos valores ali mencionados.

102. Além disso, ainda que tenham sido realizados os 3 (três) orçamentos mencionados pela defesa, houve ineficiência no balizamento dos preços estabelecidos como referência no Pregão Presencial nº 49/2018, haja vista que não foram considerados os valores praticados na Administração Pública, conforme determinado pelo art. 15, V, da Lei nº 8.666/1993, e pela Resolução de Consulta TCE/MT nº 20/2016.

103. Ato contínuo, também não acolho a argumentação da defesa de que o Relatório da Secex é subjetivo e não apresenta de forma clara a irregularidade que foi atribuída aos responsáveis, pois verifico que o documento da equipe técnica descreveu expressamente as inconsistências encontradas e relacionou adequadamente as condutas dos agentes públicos.¹³

104. Acerca da responsabilização do Prefeito Municipal em relação a esta irregularidade, conforme fundamentação exposta na análise da irregularidade anterior, entendo que, ao homologar o certame, o Sr. Atil Marques do Amaral assumiu a responsabilidade quanto aos atos em questão por concordar com a formação do balizamento de preços de forma irregular, que foram realizados mediante baliza de apenas 3 (três) orçamentos que sequer foram identificados.

105. Portanto, o Prefeito Municipal, Sr. Atil Marques do Amaral, deve ser responsabilizado em decorrência da sua conduta negligente, em violação ao art. 15, V, da Lei nº 8.666/1993 e a Resolução de Consulta nº 20/2016 – TCE/MT.

106. Por todo o exposto, aplico **multa** de **6 UPF/MT** ao Prefeito Municipal, Sr. Atil Marques do Amaral, nos termos do art. 286, I, do RI-TCE/MT e do art. 3º, II, “a” da Resolução Normativa nº 17/2016, em decorrência da constatação da irregularidade “**GB 13**.”

¹³ Documento Digital nº 258265/2018, fls. 2/9.



Licitação Grave", por anuir e homologar com o balizamento de preços realizado de forma ineficiente no Pregão Presencial nº 49/2018.

107. Além disso, **determino** ao Poder Executivo de Poconé, na pessoa de seu atual gestor ou de quem lhe suceder, que nas futuras licitações **realize o balizamento dos preços** observando os preços praticados na Administração Pública, conforme determina o art. 15, V, da Lei nº 8.666/1993 e a Resolução de Consulta nº 20/2016 – TCE/MT.

108. Contudo, **divirjo do parecer do MPC** quanto à responsabilização do Procurador Municipal, Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia, pois entendo que a análise da formalização dos preços extrapola as atribuições do parecerista em processo licitatório.

109. Isso porque, conforme determina o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, somente as minutas dos editais de licitação e os contratos administrativos se inserem na obrigatoriedade de análise pela assessoria jurídica. Vejamos:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Parágrafo único. As **minutas de editais de licitação**, bem como as dos **contratos**, acordos, convênios ou ajustes **devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração**. (grifei)

110. Assim, embora os valores estimados estejam inseridos no Termo de Referência anexo ao edital, é evidente que a formação dos preços não é parte integrante da minuta do edital ou do contrato, razão pela qual foge das atribuições do advogado parecerista.

111. A esse propósito, cumpre trazer à colação o entendimento do TCU acerca da matéria:

Não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, pela desordem processual, pela ausência de documentos



comprobatórios da entrega de edital e pelas irregularidades no julgamento e classificação das propostas, **já que tais atos são estranhos à área de atuação daquele profissional.** (Acórdão nº 181/2015-Plenário. Relatório de Auditoria. Relator: Ministro Vital do Rego. Data da Sessão: 4/2/2015).

112. Dessa forma, **afasto a responsabilização** do Procurador Jurídico, Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia, pela irregularidade constatada no balizamento dos preços do Pregão Presencial nº 49/2018 (GB 13. Licitação Grave), em razão de a análise da formação dos preços estimado extrapolar suas atribuições estabelecidas pelo art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

DO CANCELAMENTO DO PREGÃO Nº 49/2019

113. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 2.353/2019, da lavra do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho, pugnou pela suspensão de todos os atos decorrentes do processo licitatório.

114. Dessa forma, ao consultar o *site* oficial da Prefeitura de Poconé¹⁴, observei que a Ata de Registro de Preços nº 75/2018, oriunda do Pregão Presencial nº 49/2018, foi assinada no dia 18 de outubro de 2018, com o prazo de vigência de 12 (doze) meses contados a partir de sua assinatura. Portanto, finalizou seus efeitos em 17 de outubro de 2019.

115. No entanto, **não foi possível constatar no sítio eletrônico da Prefeitura¹⁵ e nem no sistema Aplic se foi celebrado contrato** com a empresa MTVCASEMOD Comércio de Produtos de Informática e Serviços LTDA, vencedora do certame e detentora da Ata de Registro de Preços, cujo valor total é de R\$ 1.384.390,00 (um milhão, trezentos e oitenta e quatro mil, trezentos e noventa reais)

116. Dessa forma, o art. 12 do Decreto nº 7.892/2013 – que regulamenta o Sistema

¹⁴ Disponível em: https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/temp/06081900_36998.PDF. Acesso em: 15/10/2019.

¹⁵ Disponível em: <https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=32#/contratos>. Acesso em 15/10/2019.



de Registro de Preços – dispõe¹⁶ que o prazo de validade da ata não será superior a doze meses. Nesse caso concreto, **não tenha sido firmado contrato oriundo da ata**, os efeitos decorrentes do Pregão Presencial nº 49/2018 já foram finalizados, razão pela qual deixo de determinar a suspensão do certame arguida pelo *Parquet* de Contas.

117. De outra forma, diante da importância da estimativa de preços de referência que deve ser realizada de maneira eficiente e considerando o elevado valor do contrato (R\$ 1.384.390,00), **caso já tenha sido celebrado contrato decorrente do certame**, entendo necessária a expedição de **determinação** para que a municipalidade **se abstenha de prorrogá-lo**, bem como **se abstenha** de celebrar futuros contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços que possui efeitos já exauridos.

118. Ademais, determino que a municipalidade adote as providências para dar ciência desta decisão aos demais entes que eventualmente tenham aderido à Ata de Registro de Preços.

ANÁLISE GLOBAL

119. Na análise global sobre os apontamentos analisados exaustivamente no bojo deste voto, quanto à **primeira irregularidade, divirjo** do posicionamento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas (MPC) e voto no sentido de **afastar a irregularidade GB06 (LICITAÇÃO_GRAVE_06**. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço), pois há dúvida razoável acerca da irregularidade apontada pela Secex, uma vez que, pela análise dos documentos apresentados nos autos, não é possível constatar se houve a realização de processo licitatório com preços comprovadamente superiores aos de mercado.

120. Já no tocante à **segunda irregularidade, acolho parcialmente** entendimento do Ministério Público de Contas e **aplico multa** de 6 UPF/MT ao Sr. Prefeito, **Sr. Atail**

¹⁶ Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o [inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993](#).



Marques do Amaral, em razão da caracterização da irregularidade **GB11**, em decorrência da ausência de Projeto Básico obrigatório para o Pregão Presencial nº 49/2018.

121. Assim, entendo ser necessária a **determinação** à Prefeitura de Poconé, na pessoa do atual gestor ou de quem lhe suceder, para que **elabore o Projeto Básico** adequadamente, com todas as informações necessárias aos serviços a serem contratados nas licitações futuras que serão realizadas pelo Município.

122. No entanto, **divirjo do Parquet de Contas** quanto à responsabilização do Procurador Jurídico, **Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia**, pois a equipe técnica não atribuiu à sua conduta a responsabilidade por essa irregularidade e, por consequência, não lhe foi oportunizado o direito ao contraditório e à ampla defesa. Assim, o Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia **não deve ser responsabilizado** pela irregularidade GB11.

123. A respeito **da terceira irregularidade**, em **consonância parcial** com o MPC, aplico **multa** de **6 UPF/MT** ao Prefeito Municipal, Sr. Atil Marques do Amaral, em decorrência da constatação da irregularidade **GB 13 (Licitação Grave)**, por anuir e homologar o balizamento de preços realizado de forma ineficiente no Pregão Presencial nº 49/2018.

124. Assim, também **determino** ao Poder Executivo de Poconé, na pessoa de seu atual gestor ou de quem lhe suceder, que nas futuras licitações **realize o balizamento dos preços** observando os preços praticados na Administração Pública.

125. Todavia, **divirjo do parecer do Parquet de Contas** quanto à responsabilização do Procurador Municipal, Sr. Lucas Guimarães Rodrigues Gouveia, pois entendo que a análise da formalização dos preços extrapola as atribuições do parecerista em processo licitatório.

126. Por fim, considerando o elevado valor da Ata de Registro de Preços (R\$ 1.384.390,00) estimado irregularmente, **caso este tenha sido firmado o contrato**,



entendo necessário **determinar** à Prefeitura de Poconé que **se abstenha de prorrogá-lo**, bem como **se abstenha** de celebrar futuros contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços que possui efeitos já exauridos e adote as providências para dar ciência desta decisão aos demais entes que eventualmente tenham aderido à Ata de Registro de Preços.

DISPOSITIVO

127. Diante de todo o exposto, nos termos do artigo 1º, XV, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), **acolho parcialmente** o Parecer Ministerial nº **2.353/2019**, da lavra do Procurador de Contas **Getúlio Velasco Moreira Filho**, e **decido**:

a) pelo **conhecimento e procedência parcial** desta Representação de Natureza Interna (RNI);

b) pela **aplicação de multa de 6 UPF/MT** ao Sr. Prefeito, Sr. **Atil Marques do Amaral**, nos termos do art. 286, I, do RI-TCE/MT e do art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2016, em razão da caracterização da **irregularidade GB11** (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);

c) pela **aplicação multa de 6 UPF/MT** ao Prefeito Municipal, Sr. **Atil Marques do Amaral**, nos termos do art. 286, I, do RI-TCE/MT e do art. 3º, II, “a” da Resolução Normativa n.º 17/2016, em decorrência da constatação da irregularidade **GB 13** (Licitação Grave), por anuir e homologar o balizamento de preços realizado de forma ineficiente no Pregão Presencial nº 49/2018.

d) pela **determinação** ao Poder Executivo de Poconé, na pessoa do atual gestor, para que a municipalidade:

d.1) **elabore o Projeto Básico** adequadamente, com todas as informações necessárias aos serviços a serem contratados nas licitações futuras que serão realizadas



pelo Município;

d.2) realize o balizamento dos preços de forma adequada nas futuras licitações, observando os preços praticados na Administração Pública, conforme determina o art. 15, V, da Lei nº 8.666/1993 e a Resolução de Consulta nº 20/2016 – TCE/MT.

d.3) abstenha-se de celebrar novos contratos decorrentes do Pregão Presencial nº 49/2018, cuja Ata de Registro de Preços já teve seu prazo de validade encerrado, **ou de prorrogar** eventuais contratos existentes.

d.4) adote as providências para **dar ciência** desta decisão aos demais entes que eventualmente tenham aderido à Ata de Registro de Preços.

É como voto.

Cuiabá/MT, 4 de dezembro de 2019.

(assinatura digital)

JOÃO BATISTA CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)