



<b>PROCESSO</b>	<b>7.508-6/2019</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA</b>
<b>REPRESENTANTE</b>	<b>SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS</b>
<b>REPRESENTADA</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA</b>
<b>GESTOR</b>	<b>JOSÉ ELPÍDIO DE MORAES CAVALCANTE – Prefeito</b>
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>GIVALDO VALÉRIO DOS SANTOS FILHO – Responsável pelas cotações ARI CÂNDIDO BATISTA – Secretário Municipal de Obras, Viação e Serviços Urbanos DÉBORA CRISTIANE FERREIRA – Secretário Municipal de Educação SÉRGIO SCHEFER – Secretário Municipal de Saúde WEBER VIEIRA MARTINS – Secretário Municipal de Administração MARCOS ANTÔNIO DOS SANTOS LIMA – Secretário Municipal de Assistência Social</b>
<b>EQUIPE TÉCNICA</b>	<b>MARIA CELESTINA BATISTA – Auditora Público Externo PAULO ANDRÉ ABREU PEREIRA – Auditor Público Externo</b>
<b>ADVOGADO</b>	<b>NÃO CONSTA</b>
<b>RELATORA</b>	<b>CONSELHEIRA SUBSTITUTA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES</b>

## 2. RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

### 2.1 PRELIMINAR – DA PERDA DO OBJETO

**70.** Preliminarmente, antes da apreciação do mérito desta Representação, em atenção ao artigo 61 do RITCE-MT, entendo necessário analisar a perda do objeto, suscitada pelos Responsáveis, diante da revogação do Pregão Presencial 7/2019.

**71.** Importante destacar que, dentro da competência constitucional elencada no artigo 71, VII, da CF/1988, os Tribunais de Contas exercem, prioritariamente, a função de fiscalização, verificando a eventual ocorrência de irregularidades, orientando e determinando aos seus jurisdicionados o



cumprimento da lei, aplicando-lhes sanções, quando constatadas ilegalidades ou qualquer irregularidade nos atos de gestão.

**72.** Consequentemente, cabe aos Tribunais de Contas exercerem sua função corretiva e sancionadora, inferindo-se, neste ponto, o seu caráter educativo, a fim de que a conduta discordante da legislação vigente não venha a se repetir, não só pelo jurisdicionado que a tenha praticado, mas também pelos demais gestores da coisa pública.

**73.** Contudo, a jurisdição dos Tribunais de Contas não se restringe à função punitiva, mas transborda para outras diversas atividades, a exemplo da fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, normativa e de ouvidoria, como bem destacada pela doutrina especializada<sup>1</sup>.

**74.** Portanto, não há dúvidas de que, a despeito da ocorrência de revogação, anulação ou cancelamento dos atos jurídicos apontados como irregulares, pela própria Administração, a conduta praticada deve ser analisada pelo controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

**75.** Ademais, entendo que, ainda que tenha ocorrido a revogação de um ato administrativo, retirando os seus efeitos jurídicos, não se pode deduzir que a sua prática, mesmo que momentânea, não tenha gerado efeitos danosos na gestão do ente administrativo.

**76.** Vale ressaltar que a anulação do citado pregão **somente ocorreu após a intervenção fiscalizatória deste Tribunal**, dando ciência ao ente sobre as possíveis irregularidades, o que, sem dúvidas, além dos gastos com a preparação do procedimento licitatório, também foram despendidos recursos públicos na mobilização deste TCE-MT para a apropriada verificação das irregularidades.

**77.** A respeito de que a revogação, anulação ou cancelamento da licitação não conduz, necessariamente, à perda do objeto da Representação, importante indicar a farta jurisprudência do TCU e do TCE-MT neste sentido:

<sup>1</sup> Humberto Guimarães Souto, Palestra sobre o tema Congresso Nacional, Tribunal de Contas e Controle Externo. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1178>.



## TCU

O entendimento do TCU é de que a revogação da licitação, após a instauração e a consumação do contraditório, conduz à perda de objeto da cautelar que determinou a suspensão do certame, mas não da representação em si, tornando necessário o exame de mérito do processo, com o objetivo de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades verificadas. (Acórdão 859/2019 – Plenário. Ministro Relator: Augusto Nardes. Processo 006.743/2019-6).

A anulação da licitação não conduz, necessariamente, à perda de objeto da representação, podendo o exame de mérito se fazer cogente com vistas a orientar pedagogicamente o órgão licitante, de modo a evitar a repetição das ocorrências examinadas, e a responsabilizar o gestor pelos atos irregulares praticados. (Acórdão 828/2018 – Plenário. Ministro Relator: André de Carvalho. Processo 003.316/2018-1).

No que diz respeito a preliminar de perda de objeto, acompanho a conclusão da unidade técnica, segundo a qual, ainda que tenha sido anulado o ato administrativo que motivou o presente processo de representação, está na competência desta Corte de Contas sancionar a conduta dos gestores que praticaram atos irregulares. (Acórdão 2.142/2017 – Plenário. Ministro Relator: Augusto Nardes. Processo 003.130/2015-0).

A anulação da licitação não conduz, necessariamente, à perda de objeto da representação, podendo o exame de mérito se fazer cogente com vistas a orientar pedagogicamente o órgão licitante, de modo a evitar a repetição das ocorrências examinadas, e a responsabilizar o gestor pelos atos irregulares praticados. (Acórdão 6.334/2016 – Primeira Câmara. Ministro Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Processo 018.953/2016-6).

## TCE-MT

### 3.6) Processual. Representação. Perda do objeto. Anulação de pregão irregular.

**A anulação, pela Administração, de pregão presencial com atos irregulares praticados não ocasiona a perda do objeto do respectivo processo de representação que apura tais atos, na medida em que seu prosseguimento tem caráter didático para o gestor público sob a jurisdição do Tribunal de Contas, evitando a reiteração dos mesmos erros.** (Acórdão 69/2019 – Tribunal Pleno. Conselheiro Relator: Luiz Henrique Lima. Processo 14.056-2/2018) (grifei).

**78.** E, para reforçar minha convicção, ressalto que a tese da perda do objeto também foi relativizada recentemente neste Tribunal, conforme entendimento do digno Conselheiro Luiz Carlos Pereira, proferido no Voto condutor do Acórdão 99/2020, do Processo 25.845-8/2019, aprovado por unanimidade na sessão extraordinária do Tribunal Pleno, em 19/5/2020, de cuja fundamentação explanada pelo Relator, destaco:



Assim, cumpridos os requisitos de admissibilidade, vale ressaltar que não há que se falar em perda superveniente do objeto do processo, em razão do Pregão Eletrônico nº 52/2019. Conforme ressaltai no Julgamento Singular nº 1086/LCP/2019, **a anulação do certame não implica necessariamente a ausência de interesse jurídico no prosseguimento da Representação, devendo sempre ser apreciadas as peculiaridades de cada caso.** Os processos de fiscalização perante este Tribunal de Contas não têm somente natureza sancionatória. Possuem também função corretiva, tendo a finalidade de contribuir para o aprimoramento da gestão pública por meio de emissão de recomendações e determinações, com a fixação de prazo para adoção de providências e sustação de atos irregulares, evitando a reiteração de condutas evitadas dos mesmos vícios. (p. 1, Voto condutor do Acórdão 99/2020-TP, de Relatoria do Conselheiro Luiz Carlos Pereira).(Grifos originais)

**79.** No mesmo sentido, destaco o Acórdão 145/2020-TP (autos 14.595-5/2019), proferido na Sessão Plenária do dia 2/6/2020, por aprovação unânime.

**80.** Nestes termos, entendo que, a mera revogação do certame, de iniciativa do jurisdicionado, não acarreta a extinção do processo sem julgamento de mérito (perda do objeto da Representação), em que pese a atitude poder ser avaliada como circunstância atenuante, quando da aplicação de eventual sanção, o que demanda análise de mérito.

**81.** Dessa forma, a meu ver, não há dúvidas que a revogação promovida pela gestão, sob o ponto de vista do exercício da função pedagógica, não esvaziou a possibilidade de atuação preventiva deste Tribunal de Contas, a fim de evitar o cometimento das mesmas irregularidades em futuras licitações.

**82.** Assim, pelos motivos expostos e em concordância com os entendimentos técnico e ministerial, para este caso concreto, não acolho a preliminar de perda do objeto, diante da revogação da licitação.

**83.** Ademais, registro que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, bem como a instrução está completa e há parecer ministerial, portanto ratifico o juízo de admissibilidade.



84. É oportuno esclarecer que o tema em questão é matéria de Julgamento Singular, todavia, por haver divergência entre o entendimento desta Relatoria e o parecer ministerial, no que se refere à manutenção de umas das irregularidades, entendi conveniente a deliberação plenária, conforme disposto no artigo 90, § 4º, do RITCE-MT, vejamos:

**Art. 90.** Compete, ainda, ao relator, proferir julgamento singular:

**§ 4º.** Havendo divergência entre o entendimento do Relator e o parecer ministerial, o julgamento do processo deverá ser transferido para o Tribunal Pleno ou Câmara, conforme o caso, observados os prazos previstos no artigo 39 deste regimento.

85. Feitas essas considerações, passo à apreciação do mérito.

## 2.2 DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SECEX

### 2.2.1 Irregularidade 1

**Responsável:** Givaldo Valério dos Santos Filho - Comprador - Período: 03/04/2017 a 31/12/2019

**1) GB13 LICITAÇÃO GRAVE 13.** Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

**1.1)** O Edital do Pregão Presencial nº 007/2019 não contempla o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, contrariando o item II do § 2º do Art. 40 da Lei 8.666/93. - Tópico - 2. Análise Técnica

#### a) Análise da Relatora

86. Extraí-se dos autos que a Equipe de Auditoria apurou a inexistência de orçamento em planilhas de quantitativos e preços unitários no edital do Pregão Presencial 7/2019, conforme exige o artigo 40, § 2º, II da Lei 8.666/1993.

87. Por sua vez, a defesa alegou que teria sido juntado ao procedimento licitatório o documento intitulado "Relatório de Solicitação para Registros de Preços", proveniente das Secretarias do órgão municipal, em que teriam sido especificados em quantidades e valores todos os materiais a serem adquiridos.



88. Entretanto, compulsando os autos, verifiquei que o citado documento não consta anexado à manifestação defensiva. Da mesma forma procedi à consulta ao Portal Transparência<sup>2</sup> do ente licitante e ao Sistema APLIC constatando, em ambos, que, na referida solicitação das secretarias<sup>3</sup>, apesar de haver a indicação das quantidades e valores de cada item a ser licitado, atestei que não há qualquer planilha de quantitativos e preços unitários anexada, a comprovar que foi devidamente realizado o orçamento que consta no Termo de Referência, subscrito pelo Senhor Givaldo Valério dos Santos Filho.

89. Esclareço, por pertinente, como bem pontuado pela Equipe Técnica, que a simples citação da existência das planilhas de quantitativos unitários do orçamento, sem, contudo, juntá-las aos autos ou ao procedimento licitatório, não se afigura como medida apta a comprovar a alegação, resultando na incapacidade de afastamento da irregularidade imputada no Relatório Técnico Preliminar.

90. Nessa medida, ficou comprovada a ausência da obrigatória anexação do orçamento ao edital do Pregão Presencial 7/2019, evidenciando o desatendimento ao disposto nos artigos 3º, III e 40, § 2º, II, ambos da Lei Geral Licitatória 8.666/1993, conforme transcrição abaixo:

**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; e

**Art. 40.** O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

**§ 2º** Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

<sup>2</sup> <http://177.202.40.50/PortalTransparencia/Licitacao.aspx>

<sup>3</sup> Sistema APLIC, Prefeitura Municipal de Nova Olímpia>2019>Informes Envio Imediato>Licitações>Pregão Presencial 7/2019>Requisição do Setor Demandante>Recibo de Solicitação para Registro de Preços.



**91.** Sobre a importância do cumprimento da legislação, a doutrina de Jessé Torres Pereira Junior expõe que:

“O processo administrativo da licitação é o testemunho documental de todos os passos pela Administração rumo à contratação daquele que lhe oferecerá a melhor proposta. Todos os atos praticados em seus autos estarão comprometidos com esta finalidade, sejam decisões, pareceres, levantamento, estudos, atos, despachos, recursos ou relatórios. O processo bem instruído e articulado consubstancia a prova mais irrefutável de que a licitação alcançou o único fim de interesse público que se compadece com sua natureza jurídico-administrativo” (JUNIOR, Jessé Torres Pereira, 'Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública').

**92.** Nesse sentido, cabe ressaltar que a Administração Pública, em tema de licitação, está vinculada às normas e condições estabelecidas no Edital, de acordo com a Lei 8.666/1993 e, especialmente, ao princípio da legalidade. Ademais, não se pode repudiar o formalismo quando é inteiramente importante para a configuração do ato, tal como apresentação das planilhas de quantitativos e preços unitários, que não foi comprovada pelo Responsável no tocante ao Pregão Presencial 7/2019, eis que o mesmo limitou-se a indicar tão somente as quantidades e valores no Termo de Referência<sup>4</sup>, sem, contudo, justificar como chegou a esses números a subsidiar o orçamento indicado.

**93.** Dessa forma, assiste razão à SECEX por imputar a presente conduta irregular ao Senhor Givaldo Valério dos Santos Filho, uma vez que consta no edital como o servidor responsável pelas cotações<sup>5</sup> dos itens a serem licitados e, cujas atribuições designadas pela função, de fato, implicam a demonstração de tais orçamentos que fundamentaram os valores estimados e referenciados na licitação.

**94.** Em virtude disso, entendo que o Senhor Givaldo incorreu em culpa grave, pela inobservância de um dever de cuidado na execução de suas

<sup>4</sup> Doc. Digital 32950/2019, à pág. 50.

<sup>5</sup> Doc. Digital 32950/2019, às págs. 134 a 147.



atribuições profissionais, a meu ver, inescusável, em razão de estar claramente exposta na legislação licitatória a exigência de constar, em anexo ao edital do referido certame, o orçamento no qual se baseou os valores dos itens a serem licitados.

**95.** Consequentemente, tal conduta denotou o cometimento de erro grosseiro, a ensejar possível exercício do poder sancionador das Cortes de Contas, como se vê no paragrâmico julgado do TCU, que, ainda, conceitua erro grosseiro e culpa grave:

83. [...] 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.**

84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenthal, *“culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam”* (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Atlas, p. 169) .

85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a **culpa grave é “a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis”**. (PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72) .

86. Tomando por base tais balizas, compreendo que os elementos acostados nos autos permitem concluir que o Sr. Paulo Roberto Albuquerque Garcia Coelho agiu, no mínimo, com culpa grave na supervisão do Contrato 7/2006, pois, no alto de sua posição hierárquica, orientou os fiscais a atuarem em desacordo com os termos do contrato, possibilitando o uso dos veículos locados sem o mínimo de controle. Ademais, ele autorizou pagamentos sem as informações mínimas exigidas para a regular liquidação da despesa, o que possibilitou o recebimento pela empresa de valores muito acima do razoável e da média histórica da Funasa. (TCU, Acórdão 2.391/2018, Relator Ministro Benjamin Zymler). (grifei)

**96.** Nesse sentido, a LINDB autoriza que o agente público seja pessoalmente responsabilizado, em caso de cometimento de erro grosseiro:

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

**97.** Assim, vejo que o fato constatado pela Auditoria da inexistência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em



contrariedade ao artigo 40, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, é grave e poderia, de fato, ter ocasionado a aquisição de bens sem qualquer base mínima de valores, com potencial de ocorrer sobrepreço, o que resultaria em evidente dano ao erário municipal, caso este Tribunal não tivesse oportunamente intervindo.

**98.** Por isso, entendo por não afastar a pena de multa, a fim de instrumentalizar o caráter educativo desta Corte de Contas externada na aplicação da sanção aos gestores de modo a prevenir a indesejada reiteração das irregularidades assunto do controle externo.

**99.** Por outro lado, pondero que a revogação do Pregão Presencial 7/2019 promovida pela gestão municipal, em atendimento à primeira provocação deste Tribunal, deverá ser considerada como circunstância atenuante na dosimetria da pena, a ser aplicada em patamar mínimo, conforme instrui o artigo 22 da LINDB.

**100.** Dessa forma, em consonância aos entendimentos técnico e ministerial, mantenho a irregularidade **GB13**, de natureza grave, com aplicação de multa de **6 UPFs-MT, em patamar mínimo**, ao Senhor Givaldo Valério dos Santos Filho, Responsável pela cotação, nos termos do artigo 286, II do RITCE-MT c/c artigo 3º, II, "a" da Resolução Normativa 17/2016 do TCE-MT.

## 2.2.2 Irregularidade 2

Responsáveis: Débora Cristiane Ferreira  
Marcos Antônio dos Santos Lima  
Ari Cândido Batista  
Sérgio Schefer  
Weber Vieira Martins

**2. GB13 LICITAÇÃO GRAVE 13.** Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios ( Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

**2.1)** O Termo de Referência do Edital do Pregão Presencial 7/2019 não contempla os desenhos dos crachás e dos carimbos, contrariando o item I do § 2º do art. 40 da Lei 8.666/93. - Tópico – 2. Análise Técnica.



## a) Análise da Relatora

**101.** Em relação ao achado de auditoria **2.1** da **GB13**, a SECEX detectou ter ocorrido a ausência de desenhos nos crachás e carimbos, o que teria impossibilitado que a descrição dos objetos a serem licitados fosse sucinta e clara, conforme prescreve o artigo 40, I, § 2º, da Lei 8.666/93.

**102.** A princípio, é importante mencionar que a legislação estabelece claramente que o objeto a ser licitado deve ser definido de forma precisa, suficiente e clara, com intuito de não ocorrer dúvidas para o licitante no oferecimento dos preços e também na entrega do objeto, conforme requisitos previstos no artigo 3º, inciso II da Lei 10.520/2002:

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

[ ...]

II - a **definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; (grifei)

**103.** Esclareço ainda que, o termo de referência do edital é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva<sup>6</sup>.

**104.** Dessa forma, é imprescindível que o termo de referência descreva os padrões mínimos de qualidade, bem como as condições necessárias de uso ou outros elementos que impeçam a aquisição de bens e serviços de má qualidade. Ocorrendo a descrição suficiente, o fornecedor estará vinculado ao fiel cumprimento das condições editalícias, impedindo-o de uma possível prestação do objeto em condição inferior.

---

<sup>6</sup> Definição extraída do artigo 9º, inciso I, § 2º do Decreto 5.450/2005



105. Ademais, vale observar que a omissão editalícia, quanto à especificação precisa do objeto, impossibilita o necessário conhecimento, por parte dos possíveis concorrentes, das condições básicas do certame, em atendimento aos princípios basilares da licitação, notadamente, o da publicidade e da igualdade.

106. Nessa medida a falta dessa caracterização do objeto pode comprometer ou frustrar o caráter competitivo, bem como impedir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

107. Nesse sentido, coincide a jurisprudência do TCU, a ponto de ter sumulado o entendimento quanto à relevância da definição do objeto ser precisa, suficiente e clara, no edital licitatório:

**SÚMULA 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição**, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (grifei)

108. Similarmente, o TCE-MT expressa, em seu Boletim de Jurisprudência<sup>7</sup>, a importância da descrição do objeto ser precisa, sendo condição de legitimidade do certame, excluindo atributos que sejam irrelevantes ou desnecessários, mas que sejam indispensáveis para a sua caracterização:

**11.28) Licitação. Descrição do objeto. Especificação imprecisa e/ou insuficiente. Sanção Pecuniária.**

1. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação, que não assegure aos interessados a oportunidade de concorrerem em igualdade de condições à contratação pretendida, caracteriza irregularidade passível de aplicação de sanção pecuniária.

2. **A precisão do objeto é condição de legitimidade do certame, devendo ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis**, excluídas as características irrelevantes e desnecessárias, passíveis de restringir a competição. (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão 179/2018-TP). (grifei)

<sup>7</sup> Edição Consolidada – Fevereiro de 2014 a Junho de 2019,  
<https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/BJConsolidadojun2019/index.html>



109. Também cabe mencionar que, diante da essencialidade do requisito da descrição precisa e clara do objeto, essa ausência não se trata de mero erro formal ou pequena desconformidade legal.

110. Assim, neste caso, em análise ao Termo de Referência<sup>8</sup> do citado pregão, vejo que os crachás e os carimbos foram descritos nos itens 17, 19, 21, 22, 33 e 34, conforme abaixo:

ITEM	QUANTIDADE	UNIDADE	DESCRIÇÃO	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
17	1.265	UN	SERVIÇO DE CONFEÇÃO DE IMPRESSOS - DO TIPO <b>CRACHÁ</b> DE PVC CONFECCIONADO COM TECNOLOGIA EM TRANSPARÊNCIA ALTA RESISTÊNCIA E DURABILIDADE E IMPRESSÃO 4 X 4 IMPRESSÃO FRENTE E VERSO. ALTURA 8,50CM X LARGURA 5,50CM	15,00	18.975,00
19	190	UN	SERVIÇO DE CONFEÇÃO DE <b>CARIMBO</b> - DE MADEIRA COM BASE DE BORRACHA, 8,0 X 4,0 CM, CONFORME ESPECIFICAÇÕES DETALHADAS NO TERMO DE REFERÊNCIA DO EDITAL.	45,00	8.550,00
21	4.450	UN	SERVIÇO DE CONFEÇÃO DE IMPRESSOS - <b>CRACHA</b> IMPRESSÃO EM OFF-SET FORMATO: 10X15 CM MATERIAL: PAPEL SULFITE 240 G COR: 4X0 ACABAMENTO: 2 FUROS BROCA ESPECIAL, COM CORDAO DE NYLON PRETO OU BRANCO, COM ARTE PERSONALIZÁVEL DE ACORDO COM A ARTE A ESCOLHA DO CLIENTE	0,96	4.272,00
22	755	UN	SERVIÇO DE CONFEÇÃO DE IMPRESSOS - <b>CRACHA</b> DE IDENTIFICAÇÃO IMPRESSO EM PVC RÍGIDO DE 0,76MM E ACABAMENTO COM CANTOS ARREDONDADOS, FURO E PRESILHA (JACARÉ). TAMANHO FINAL: 8,5x5,4 C. ACABAMENTO: FURO + PRESILHA (JACARÉ) + CANTOS ARREDONDADOS. IMPRESSÃO COLORIDA FRENTE E VERSO. PRODUTO PERSONALIZÁVEL DE ACORDO COM A ARTE A ESCOLHA DO CLIENTE	19,16	14.465,80
33	209	UN	SERVIÇO DE CONFEÇÃO DE <b>CARIMBO</b> - DO TIPO AUTOMÁTICO, MODELO 20	45,33	9.473,97
34	159	UN	SERVIÇO DE CONFEÇÃO DE <b>CARIMBO</b> - DO TIPO AUTOMÁTICO, MODELO 30	57,33	9.115,47

Termo de Referência do Pregão Presencial 7/2019 da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia

111. Nessa medida, procedi a uma pesquisa no Painel de monitoramento, pesquisa e análise das compras públicas e respectivos preços praticados pelo Estado e municípios de Mato Grosso, o módulo Radar de Compras Públicas, disponível no *site* do TCE-MT<sup>9</sup>, a fim de confirmar se as descrições dos crachás e carimbos, constantes no termo de referência do Pregão Presencial 7/2019 da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, estavam compatíveis às demais licitações com os mesmos objetos.

8 Doc. Digital 32950/2019, à pág. 52.

9 <https://radardeprecos.tce.mt.gov.br>



**112.** Dessa forma, confirmei que as descrições acima questionadas são similares às encontradas em outras licitações, além de constar um maior detalhamento dos objetos, outro fator a militar em favor da pertinência das descrições, sendo perfeitamente viável a pesquisa de preços, a exemplo da indicada abaixo:

Exercício (Ano da Compra) : 2020  
Descrição/Código do Material : (389949-7) CONFECCAO DE CRACHA - MEDINDO 5,40X8,90CM,EM PVC,4/0CORES  
Nome do Material : CONFECCAO DE CRACHA

Valor Maximo Unit do Material

**R\$27,00**

Media Saneada Global

**R\$15,49**

Nome Fiscalizado	Modalidade de Compra	Código da Licitação	Código do Material	Nome do Material	Descrição	Quantidade do Material	Unidade de Fornecimento	Valor Unit do Material
1 PM DE SANTA RITA DO TRIVELATO	Pregão Presencial	00000000004/2020	389949-7	CONFECCAO DE CRACHA	(389949-7) CONFECCAO DE CRACHA - MEDINDO 5,40X8,90CM,EM PVC,4/0CORES	444	UNIDADE	R\$ 14,21
2 PM DE CAMPO NOVO DO PARECIS	Pregão Presencial	00000000020/2020	389949-7	CONFECCAO DE CRACHA	(389949-7) CONFECCAO DE CRACHA - MEDINDO 5,40X8,90CM,EM PVC,4/0CORES	200	UNIDADE	R\$ 14,90
3 PM DE CAMPO NOVO DO PARECIS	Pregão Presencial	00000000020/2020	389949-7	CONFECCAO DE CRACHA	(389949-7) CONFECCAO DE CRACHA - MEDINDO 5,40X8,90CM,EM PVC,4/0CORES	200	UNIDADE	R\$ 14,90
4 PM DE CAMPO NOVO DO PARECIS	Pregão Presencial	00000000020/2020	389949-7	CONFECCAO DE CRACHA	(389949-7) CONFECCAO DE CRACHA - MEDINDO 5,40X8,90CM,EM PVC,4/0CORES	200	UNIDADE	R\$ 14,90
5 PM DE CAMPO NOVO DO PARECIS	Pregão Presencial	00000000020/2020	389949-7	CONFECCAO DE CRACHA	(389949-7) CONFECCAO DE CRACHA - MEDINDO 5,40X8,90CM,EM PVC,4/0CORES	200	UNIDADE	R\$ 14,90

<https://radardeprescos.tce.mt.gov.br/extensions/radarv2/report.html?type=abstract&qic=5>

**113.** Assim, no que tange ao fato do Termo de Referência não contemplar os desenhos dos crachás e dos carimbos, constato que tal exigência não seria essencial, em razão de constar, no referido termo, uma descrição detalhada suficiente quanto ao seu material e dimensões, conforme exposto acima, e que a ausência desses desenhos não impedem que sejam devidamente orçados.

**114.** Diante dessas ponderações e, não considerando a essencialidade dos desenhos em crachás e carimbos, divirjo do entendimento da SECEX e, conforme o parecer ministerial, entendo pelo afastamento da irregularidade **GB13**.



### 2.2.3 Irregularidade 3

Responsáveis: Débora Cristiane Ferreira  
Marcos Antônio dos Santos Lima  
Ari Cândido Batista  
Sérgio Schefer  
Weber Vieira Martins

**3) GB99 LICITAÇÃO\_GRAVE\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

**3.1)** As quantidades licitadas nos itens 17; 19; 22; 23; 25; 27; 33 e 34 do Pregão Presencial nº 007/2019 são incompatíveis com o número de servidores, em exercício, da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993. - Tópico - 2. Análise Técnica

#### a) Análise da Relatora

**115.** A Equipe Técnica deste Tribunal, em análise às quantidades a serem licitadas em 8 itens do Pregão Presencial 7/2019, detectou uma superestimativa das reais necessidades do órgão licitante, em razão da incompatibilidade com o número de servidores, o que teria desatendido aos preceitos do artigo 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993.

**116.** De início, no que tange ao sobredito apontamento, a Lei licitatória geral traz a seguinte disciplina, em destaque:

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

[ ...]

**§ 7º** Nas compras deverão ser observadas, ainda:

[ ...]

**II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; (grifei)**

**117.** Nesse sentido, tanto o Decreto 7.892/2013, em âmbito federal, quanto o Decreto 840/2017, no Estado de Mato Grosso, que regulamentam o Sistema de Registro de Preços, dispõem o seguinte:

**Decreto 7.892/2013**

**Art. 5º** Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

[ ...]



II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

**Decreto 840/2017**

**Art. 58.** Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

**118.** Como se pode observar, a orientação legal acerca da metodologia para a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, informa que a estimativa deve ser feita em função do consumo e utilização prováveis, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

**119.** Quanto a este ponto, cabe ressaltar o que foi consignado em julgado do TCU sobre a necessidade de se estimar as quantidades a serem licitadas de acordo com estudos técnicos e elementos objetivos para a sua definição:

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU que oriente suas unidades, especialmente a Secretaria de Controle Externo das Aquisições Logísticas (Selog), sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:

9.3.1. planejamento da contratação, incluindo os procedimentos relativos à intenção de registro de preços e **à estimativa de quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos** - arts. 6º, inciso I, e 10, § 7º, do Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, arts. 4º, 5º, inciso V, e 8º do Decreto 7.892/2013 e Acórdãos 1.100/2008, 392/2011 e 3.137/2014, do Plenário, 612/2004 e 559/2009, da 1ª Câmara, e 1.720 e 4.411/2010, da 2ª Câmara; (TCU. Acórdão 757/2015-Pl, Relator Ministro Bruno Dantas). (grifei)

**120.** Também impende esclarecer que o presente caso trata-se de processo licitatório cuja finalidade é registrar o preço de determinado material ou serviço em ata (Ata de Sistema de Registro de Preços) em quantidade estimada. Assim, o licitante vencedor (detentor de Ata de Registro de Preços) fica condicionado a registrar seu preço por um determinado período, não



superior a 12 (doze meses) e, sempre que solicitado, este deverá fornecer à Administração Pública pelo preço registrado.

**121.** Vale observar que a legislação regulamentadora<sup>10</sup> do Sistema de Registro de Preços, permite a adoção de tal sistema em algumas situações específicas, notadamente naquelas em que, pela natureza do objeto, houver a necessidade de contratações frequentes ou, ainda, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado<sup>11</sup>.

**122.** Todavia, importante frisar que essa última possibilidade não pode ser interpretada como uma dispensa no dever de cuidado dos Responsáveis pela licitação de indicarem uma estimativa razoável de acordo com as reais necessidades do órgão contratante, em atenção à previsão expressa do artigo 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, de que as compras deverão observar a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deve ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

**123.** Nessa medida, cumpre destacar que tais quantitativos previamente estabelecidos na referida ata, devem estar embasados em estudos que demonstrem sua pertinência com a perspectiva de demanda do órgão licitante, sendo inadmissível qualquer argumento para não realizá-los, sob pena de incorrer na inobservância dos princípios da legalidade e da eficiência, conforme instrui os julgados do TCU, abaixo indicados:

FISCALIS EXECUÇÃO 2008. AEROPORTO DE FLORIANÓPOLIS. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NAS OBRAS DE TERRAPLENAGEM, DAS PISTAS DE TAXIWAY E DO PÁTIO DE AERONAVES DO NOVO TERMINAL DE PASSAGEIROS DO AEROPORTO. INSUFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. SOBREPREÇO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REVOGAÇÃO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

O superdimensionamento de quantitativos de serviços em fase de licitação, ainda que sob o pretexto de conferir ao orçamento de

<sup>10</sup> Decreto 7.892/2013, em âmbito federal, e o Decreto 840/2017, no Estado de Mato Grosso.

<sup>11</sup> Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:  
I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;  
II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;  
III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou  
IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



referência margem de segurança para eventuais distorções, é ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, ensejador de determinação ao órgão para que proceda à sua anulação, sem prejuízo da possibilidade aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa. (Acórdão 331/2009-PL, Relator Ministro Augusto Nardes)

9.1.1 [...] "abstenha-se de superdimensionar quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, consoante falha relatada neste processo, porquanto se trata de ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, ensejador de determinação à entidade para que proceda à sua anulação, bem como de aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa". (Acórdão 2.617/2008-PI, Relator Ministro Augusto Nardes)

**124.** No caso em apreço nesta Representação, conforme pontuado pela Equipe Auditora, constato nítido superdimensionamento dos quantitativos de crachás, cadernos, agendas e carimbos fixados no edital, quando confrontados com o número de 529 servidores, em atividade, informado pela própria gestão de Nova Olímpia<sup>12</sup>, de acordo com o quadro abaixo:

ITENS	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
17 e 22	crachás	2.020
25 e 27	cadernos	17.607
23	agendas	980
19, 33 e 34	carimbos	558

Termo de Referência do Pregão Presencial 7/2019 da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia

**125.** De acordo com a manifestação da defesa, os Imputados alegaram a ocorrência de erro material verificado na duplicidade da indicação dos mesmos itens em várias dotações orçamentárias ao produzirem o plano de despesas do orçamento em sua secretarias. Contudo, argumentaram que não haveria riscos de prejuízos ao erário, em virtude de ser um pregão para registro de preços sem a intenção de adquirir todos os itens na quantidade indicada no edital. A defesa, afirmou, por fim, que a secretaria sob a gestão do Senhor Ari Cândido Batista não solicitou os referidos itens.

**126.** Por oportuno, quando à alegação defensiva de ausência de solicitação dos citados itens superestimados pela secretaria do Senhor Ari Cândido Batista, importante noticiar que, apesar do edital estar subscrito pelo

<sup>12</sup> Sistema APLIC do TCE-MT, lotaciograma da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia, ano 2019.



referido secretário, quando procedi à consulta ao Sistema APLIC<sup>13</sup>, a fim de identificar quais foram as secretarias que haviam solicitado os itens que seriam quantificados no Termo de Referência do pregão, de fato, constatei que não há qualquer documento de solicitação da Secretaria de Obras, Viação e Serviços Urbanos do Município de Nova Olímpia, junto com as demais solicitações das secretarias indicadas, cujos gestores foram responsabilizados pela SECEX, o que me leva a crer que ocorreu um erro ao indicá-lo na assinatura do edital do Pregão Presencial 7/2019.

**127.** Esclareço, apropriadamente, que o processo licitatório do Pregão Presencial 7/2019 somente foi deflagrado em razão das solicitações individuais das secretarias municipais de Educação, de Saúde, de Administração e de Assistência Social, conforme constou no Sistema APLIC. Reforço, que não houve solicitação da Secretaria de Obras, Viação e Serviços Urbanos, sob a gestão do Senhor Ari.

**128.** Assim, em razão da inexistência de vínculo entre a conduta do agente e o resultado por ela produzido, na medida que não houve comprovação de que o citado Gestor tenha, de fato, solicitado os materiais superestimados que seriam licitados, entendo ser razoável, pelo reconhecimento da inexistência de nexos causal<sup>14</sup> a ensejar responsabilização, a exclusão do rol dos imputados o Senhor Ari Cândido Batista, Secretário Municipal de Obras, Viação e Serviços Urbanos do Município de Nova Olímpia.

**129.** Por outro lado, em consulta aos autos, verifiquei que a defesa não juntou qualquer documento que evidenciasse o erro material de duplicidade de indicação de itens pelas secretarias relatado, razão pela qual, anuindo aos entendimentos técnico e ministerial, constato que a mera alegação não demonstrou aptidão para descaracterizar a impropriedade.

<sup>13</sup> Sistema APLIC, Prefeitura Municipal de Nova Olímpia>2019>Informes Envio Imediato>Licitações>Pregão Presencial 7/2019>Requisição do Setor Demandante>Recibo de Solicitação para Registro de Preços.

<sup>14</sup> É o vínculo existente entre a conduta do agente e o resultado por ela produzido; examinar o nexo de causalidade é descobrir quais condutas, positivas ou negativas, deram causa ao resultado previsto em lei. Assim, para se dizer que alguém causou um determinado fato, faz-se necessário estabelecer a ligação entre a sua conduta e o resultado gerado, isto é, verificar se de sua ação ou omissão adveio o resultado. Trata-se de pressuposto inafastável tanto na seara cível. Apresenta dois aspectos: físico (material) e psíquico (moral). (<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/291656/nexo-causal>)



**130.** Também, entendo que não merece prosperar a alegação da defesa de que, por não intencionar contratar os bens nas quantidades indicadas no pregão, não resultaria em prejuízos ao erário.

**131.** Sobre isso, apesar de compreender que a legislação afeita ao Sistema de Registro de Preços não obriga o órgão licitante a contratar, ainda que os preços já estejam registrados<sup>15</sup>, não há dúvidas, que a flexibilização das normas que regem esse sistema, permitida para oportunizar a racionalização das aquisições de bens e serviços pela Administração, não pode ser utilizada arbitrariamente como fundamento para o administrador adotar medidas que inobservam o atendimento ao interesse público, na medida de se abster do dever de cuidado de delimitar, ponderadamente, as demandas do órgão licitante, conforme determina a legislação.

**132.** Dessa maneira, saliento, por oportuno, que os danos decorrentes da superestimativa de quantitativos não devem ser examinados exclusivamente sob a ótica da obrigatoriedade ou não de contratação, como reinvidica a defesa, mas considerando a restrição à competitividade do certame que, naturalmente, afastaria a participação de fornecedores de menor porte, que não possuem a capacidade de atender a demanda superestimada. Nisso, percebo que, tal fato, obstaculiza a obtenção da melhor proposta para a Administração.

**133.** Ademais, tendo em vista que o referido pregão permite a adesão de outros órgãos à Ata de Registros de Preços<sup>16</sup>, entendo que o vício de superestimativa dos quantitativos repercute diretamente nos limites das adesões "carona", ampliando-os sem justificativa, o que contraria os princípios que regem as contratações públicas.

**134.** Nesse sentido, importante indicar decisão colegiada deste TCE-MT, em caso concreto similar:

<sup>15</sup> Decreto 7.893/2013

**Art. 16.** A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

<sup>16</sup> Cláusula 4.1 do Edital, Doc. Digital 32950/2019, à pág. 82.



**Licitação. Sistema de Registro de Preços. Justificativa da contratação de serviços. Metodologia para definição da demanda. Superdimensionamento de quantitativos.**

1) Para as licitações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços, a Administração deve apresentar, juntamente com o Termo de Referência, a Justificativa da Contratação contendo **a metodologia utilizada na definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis**, observando o que dispõe o artigo 15, § 7º, II, da Lei n.º 8.666/93.

2) A Administração deve se abster de superdimensionar os quantitativos de serviços em licitação com registro de preços, sob o pretexto de que estes serão solicitados conforme a necessidade da Administração e de que as despesas somente serão geradas após o efetivo empenho, na medida em que se trata de prática incompatível com os princípios que regem as contratações públicas.

3) Os danos provenientes da superestimativa de quantitativos na licitação com registro de preços não devem ser analisados exclusivamente sob a perspectiva da obrigatoriedade ou não da respectiva contratação, tendo em vista a provável restrição da competitividade do certame por inibir a participação de fornecedores que, embora interessados, não detêm capacidade para atender a demanda excessiva e desproporcional.

4) A incompatibilidade entre as quantidades previstas em objeto de licitação com registro de preços e a efetiva demanda da Administração possibilita, de forma desmedida, a “carona” ou adesão à Ata de Registro de Preços, o que contraria frontalmente os preceitos que regem as contratações públicas. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Acórdão 85/2019 - 1ª CAMARA. Julgado em 04/09/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 18/09/2019. Processo 149659/2019). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 60, set/2019). (grifei)

**135.** Quanto ao fato do certame ter sido revogado pela própria Administração municipal, esclareço que não tem a prerrogativa de sanar a irregularidade, pois, afinal, ela ocorreu e resultou no prejuízo do procedimento licitatório.

**136.** Dessa forma, percebo que as justificativas não esclareceram como foram estimados os quantitativos dos itens indicados, o que impossibilita a plena averiguação quanto à conexão entre a quantidade licitada e a provável demanda e, também, não identifiquei qualquer justificativa plausível para a previsão excessiva, tendo em vista que tais itens a serem adquiridos atenderiam aos servidores, em exercício, da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia.



137. Diante do exposto, no meu entendimento, verifico o cometimento de erro grosseiro<sup>17</sup> pelos citados Gestores do município de Nova Olímpia, a ensejar a responsabilização pessoal do agente público por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 28 da LINDB, porquanto não realizaram a estimativa dos quantitativos dos referidos itens a serem licitados em função da provável utilização e consumo, explícita no artigo 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

138. Observo, também, que o fato constatado nesta irregularidade é grave e poderia, de fato, ter ocasionado a aquisição de bens numa quantidade muito superior à necessidade do órgão, o que resultaria em evidente dano ao erário municipal, caso este Tribunal não tivesse oportunamente intervindo.

139. Por isso, entendo por não afastar a pena de multa, a fim de instrumentalizar o caráter educativo desta Corte de Contas, externada na aplicação da sanção aos gestores de modo a prevenir a indesejada reiteração das irregularidades assunto do controle externo.

140. Por outro lado, como já dito, pondero que a revogação do Pregão Presencial 7/2019 promovida pela gestão municipal, em atendimento à primeira provocação deste Tribunal, deverá ser considerada como circunstância atenuante na dosimetria da pena, a ser aplicada em patamar mínimo, conforme instrui o artigo 22 da LINDB.

141. Dessa forma, em consonância aos entendimentos técnico e ministerial, mantenho a irregularidade **GB99**, de natureza grave, com aplicação de multa de **6 UPFs-MT, em patamar mínimo**, individualmente, ao Senhor **Marcos Antônio dos Santos Lima**, Secretário Municipal de Assistência Social, ao Senhor **Sérgio Schefer**, Secretário Municipal de Saúde, ao Senhor **Weber Vieira Martins**, Secretário Municipal de Administração, e à Senhora **Débora Cristiane Ferreira**, Secretária Municipal de Educação, nos termos do artigo 286, II do RITCE-MT c/c artigo 3º, II, "a" da Resolução Normativa 17/2016 do TCE-MT.

<sup>17</sup> 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 (Acórdão 2.391/2018 do TCU).



**142.** Também entendo pela exclusão do Senhor Ari Cândido Batista, por reconhecer a ausência de nexo causal.

**143.** Nessa medida, recomendo à gestão municipal de Nova Olímpia, para que observe a lei licitatória quanto à definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis do órgão, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação, de modo a prevenir as mesmas falhas em licitações futuras.

#### 2.2.4 Irregularidade 4

**Responsáveis:** Débora Cristiane Ferreira  
Marcos Antônio dos Santos Lima  
Ari Cândido Batista  
Sérgio Schefer  
Weber Vieira Martins

**4. GC18 LICITAÇÃO MODERADA\_18.** Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação econômico-financeiro das licitantes (art. 31 da Lei 8.666/1993).

**4.1)** Vedada a participação de empresa em recuperação judicial de acordo com o item "a" da Cláusula 8.2.3 do Pregão Presencial n 007/2019, em desacordo com o PARECER AGU nº 04/2015/CPLC/DEPCON5U/PGF/AGU, 12/05/2015 e Acórdão TCU nº 8.272/2011 – 2 Câmara. - Tópico - 2. Análise Técnica

**144.** A Equipe de Auditoria verificou que o edital do Pregão Presencial 7/2019 da Prefeitura de Nova Olímpia, promoveu a vedação da participação de empresa em recuperação judicial, ao exigir a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial como requisito para a habilitação da licitante, o que, no seu entendimento, estaria em desacordo com o Parecer da AGU 4/2015/CPLC/DEPCON5U/PGF/AGU e Acórdão do TCU 8.272/2011, conforme se vê abaixo:

#### **8 - DO CONTEÚDO DO ENVELOPE DOCUMENTOS PARA HABILITAÇÃO**

##### **8.2.3. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:**

a) Certidão negativa de pedido de Falência ou Recuperação Judicial expedida pelo Distribuidor da Sede da licitante, cuja data de expedição não anteceda em mais de 06 (seis) meses à data da apresentação das propostas.



**145.** Por sua vez, a defesa alegou que a exigência da apresentação da referida certidão como requisito para a habilitação na licitação, teve por fundamento a interpretação do artigo 31, II, da Lei Licitatória Geral:

**Art. 31.** A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

II- certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

**146.** Pois bem. De fato, em licitações, é recorrente que se exija da empresa licitante a apresentação de certidão negativa de recuperação judicial para comprovar sua qualificação econômico-financeira. Essa exigência tem sido sustentada com base no artigo 31, II, da Lei Geral de Licitações, o qual impõe como requisito de habilitação a entrega de “certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica”. Sobre isso, importante observar que esse artigo da Lei 8.666/1993 não se refere, expressamente, a certidões de recuperação judicial.

**147.** Com o advento da Lei 11.101/2005, que dispõe sobre a Recuperação Empresarial e Falência, em substituição à antiga Lei de Falências<sup>18</sup>, cujo instituto da concordata objetivava a proteção dos créditos e credores existentes, a nova legislação vigente traz o instituto da recuperação judicial, com pressupostos e finalidades diferentes da anterior concordada, principalmente, no que tange ter como propósito a superação da situação de crise econômico-financeira da empresa:

**Art. 47.** A recuperação judicial tem por objetivo **viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor**, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica. (grifei)

<sup>18</sup> Decreto-Lei 7661/45



148. Entretanto, a despeito da nova sistemática, não houve derrogação<sup>19</sup> ou alteração legislativa na disposição do artigo 31, II, da Lei Geral de Licitações sobre a certidão negativa de recuperação judicial e tal omissão gerou controvérsia na doutrina e nos tribunais acerca da legalidade de editais que a exigiam e impossibilitavam a participação de empresas que não apresentavam tal certidão.

149. Aparentemente, em decisão recente, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por meio do Agravo em Recurso Especial 309.867, pôs fim à controvérsia, registrando ser “incabível a automática inabilitação de empresas submetidas à Lei 11.101/2005 unicamente pela não apresentação de certidão negativa de recuperação judicial”, como se vê no trecho abaixo:

**ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO. POSSIBILIDADE. CERTIDÃO DE FALÊNCIA OU CONCORDATA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. DESCABIMENTO. APTIDÃO ECONÔMICO FINANCEIRA. COMPROVAÇÃO. OUTROS MEIOS. NECESSIDADE.**

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, 'aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça' (Enunciado Administrativo n. 2) .

2. Conquanto a Lei n. 11.101/2005 tenha substituído a figura da concordata pelos institutos da *recuperação judicial* e extrajudicial, o art. 31 da Lei n. 8.666/1993 não teve o texto alterado para se amoldar à nova sistemática, tampouco foi derogado.

3. À luz do princípio da legalidade, 'é vedado à Administração levar a termo interpretação extensiva ou restritiva de direitos, quando a lei assim não o dispuser de forma expressa' (AgRg no RMS 44099/ES, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/03/2016, DJe 10/03/2016) .

4. Inexistindo autorização legislativa, incabível a automática inabilitação de empresas submetidas à Lei n. 11.101/2005 unicamente pela não apresentação de certidão negativa de *recuperação judicial*, principalmente considerando o disposto no art. 52, I, daquele normativo, que prevê a possibilidade de contratação com o poder público, o que, em regra geral, pressupõe a participação prévia em licitação.

5. O escopo primordial da Lei 11.101/2005, nos termos do art. 47, é viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

<sup>19</sup> Revogação parcial de uma lei feita pelo poder competente.



6. A interpretação sistemática dos dispositivos das Leis 8.666/1993 e 11.101/2005 leva à conclusão de que é possível uma ponderação equilibrada dos princípios nelas contidos, pois a preservação da empresa, de sua função social e do estímulo à atividade econômica atendem também, em última análise, ao interesse da coletividade, uma vez que se busca a manutenção da fonte produtora, dos postos de trabalho e dos interesses dos credores.

7. **A exigência de apresentação de certidão negativa de *recuperação judicial* deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em *recuperação judicial* participar do certame, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.**

8. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial" (AREsp 309.867/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/06/2018, Dje 08/08/2018) (grifei)

**150.** Vale frisar que, nesse julgado, o Relator destacou que, ainda que a Lei 11.101/2005 tenha extinguido a concordata, o artigo 31 da Lei 8.666/1993 permaneceu inalterado, sem suprimir esta exigência ou acrescentar a apresentação de “certidão negativa de recuperação judicial”. Uma vez que os requisitos de habilitação devem ser aqueles estritamente previstos em lei, a omissão do dispositivo não pode ser interpretada como um óbice à participação de empresas em recuperação judicial.

**151.** Na verdade, o STJ decidiu, em nome do princípio da legalidade, ser vedado à Administração Pública interpretar a citada norma licitatória geral extensivamente, porquanto ausente disposição legal autorizativa expressa, ou seja, não foi permitida a extensão para os casos de recuperação judicial, uma vez que não há indicação na lei.

**152.** Também, importante ressaltar que, não há dúvidas, que o referido julgado entende ser possível a exigência da certidão, não podendo ocorrer é a inabilitação automática da licitante, pela mera certidão positiva.

**153.** Dessa forma, tal solução, adotada pelo STJ, acertivamente, contemplou, simultaneamente, os princípios da competitividade e da isonomia ao certame, porquanto favorece a afluência de maior concorrência de licitantes, além da preservação da empresa recuperanda, nos moldes da Lei 1.101/2005.



**154.** Por outro lado, ainda que a licitante em situação de recuperação judicial possa participar do procedimento licitatório, a Administração licitante poderá exigir a comprovação dos demais critérios, além de certidão emitida pelo juízo do processo de recuperação judicial, de forma a comprovar a existência de capacidade econômica e financeira necessárias para a execução do contrato decorrente da licitação, conforme entendimentos de outras Cortes de Contas, inclusive, do próprio TCE-MT, senão vejamos:

**TCE-ES**

[...] c) Ressalta-se, contudo, **que a Administração Pública não poderá fazer restrição total no edital licitatório acerca da possibilidade de empresas em recuperação judicial participarem do procedimento licitatório.** Isso porque, caso a Administração Pública exija no edital de licitação a certidão negativa de recuperação judicial, a empresa que apresentar certidão positiva, poderá participar, desde que o juízo em que tramita o procedimento da recuperação judicial **certifique que a empresa está apta econômica e financeiramente a suportar o cumprimento de um futuro contrato com a Administração pública, levando em consideração o objeto a ser contratado.** (Consulta TC – 008/2015-PL). (grifei)

**TCE/SP -**

SÚMULA Nº 50 - Em procedimento licitatório, não pode a Administração impedir a participação de empresas que estejam em recuperação judicial, **das quais poderá ser exigida a apresentação, durante a fase de habilitação, do Plano de Recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, sem prejuízo do atendimento a todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital.** (grifei)

**TCE-MT**

[...] Pelos precedentes julgados, entendo ser plausível o direito invocado pela requerente, **e possível a participação de empresa em recuperação judicial em certames licitatórios,** o que foi vedado pela administração no item 4.6, inciso II, do Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2018/SEJUDH – MT.

[...] Contudo, como bem explanado tanto pela Equipe Técnica quanto pelo Órgão Ministerial, **ressalto que tal possibilidade de participação nos certames fica condicionada à apresentação do plano de recuperação devidamente acolhido e homologado pela Assembleia Geral de Credores, bem como à demonstração de atendimento aos demais requisitos de habilitação econômico-financeira,** (Julgamento Singular 42/LHL/2019, Processo 19.8463/2018, Relator Conselheiro Luiz Henrique Lima). (grifei)

**155.** Registre-se que, na jurisprudência do TCU, esse assunto encontra-se pacificado, convergindo para a admissão da participação de licitantes em recuperação judicial, desde que amparadas em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e



financeiramente a participar de procedimento licitatório, nos termos da Lei 8.666/1993 (Acórdão 8.271/2011-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

**156.** Seguindo o mesmo entendimento, a AGU emitiu parecer<sup>20</sup> afirmando ser possível a participação em licitações de empresas com recuperação judicial, concedida na forma do art. 58 da Lei 11.101/2005 (recuperação judicial concedida judicialmente), sendo exigível a demonstração da capacidade econômico-financeira da licitante para suportar os ônus da contratação.

**157.** A AGU também esclareceu que a exigência de certidão negativa de recuperação judicial é ainda válida como forma do pregoeiro ou da comissão de licitação avaliar a capacidade econômico-financeira, mas não em substituição à certidão negativa de concordata, e sim como um indicativo da situação em que se encontra a licitante. Portanto, a certidão positiva não implica em imediata inabilitação, conforme destaque abaixo:

Parecer AGU 4/2015/CPLC/DEPCON5U/PGF/AGU

EMENTA: RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA. PECULIARIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO QUE EXIGE QUE O CONTRATADO TENHA CAPACIDADE DE SUPORTAR OS ÔNUS DA CONTRATAÇÃO. EXCEPCIONALIDADE DO PAGAMENTO ANTECIPADO. FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA E SUA PRESERVAÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE A FASE POSTULATÓRIA E DELIBERATIVA DO PROCESSO DE RECUPERAÇÃO. DIFERENÇA ENTRE O ART. 52 E O ART. 58 DA LEI DE RECUPERAÇÃO E FALÊNCIAS. NECESSIDADE DE ACOLHIMENTO DO PLANO PELO Juízo PARA ATESTAR A VIABILIDADE DA EMPRESA EM RECUPERAÇÃO. DA POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESA EM RECUPERAÇÃO EXTRAJUDICIAL EM LICITAÇÕES. NECESSIDADE DE HOMOLOGAÇÃO DO PLANO DE RECUPERAÇÃO

I. A regra é que o fornecedor de bens e o prestador de serviços somente receba o pagamento da Administração após procedimento de execução de despesa orçamentária, que demanda tempo, e faz com que o particular tenha que suportar com recursos próprios o peso do contrato até que seja ultimado o pagamento, o que demonstra a importância da fase de habilitação econômico-financeira nas licitações públicas.

II. O instituto da recuperação é voltado para empresas que possuam viabilidade econômico-financeira, em prestígio ao princípio da função social da empresa.

III. Não cabe confundir duas situações processuais distintas na Lei de Recuperação de Empresas, já que quando a empresa devedora solicita a recuperação judicial e o juiz defere o seu processamento (art. 52, NLRF),

<sup>20</sup> Os pareceres aprovados pelo AGU (Advocacia Geral da União) são publicados com despacho presidencial e **vinculam a administração federal**, cujos órgãos e entidades devem seguir fielmente o entendimento. A previsão está na Lei Complementar 73/1993.



a requerente confessa seu estado de insolvência sem comprovar a sua viabilidade econômico-financeira, que somente se dará com a aprovação ou ausência de objeção ao plano de recuperação, quando o juiz concederá a recuperação em si (art. 58. NLRF).

IV. Apenas na fase do art. 58 da Lei 11.101, de 2005, é que existe a recuperação judicial em sentido material, quando os atos tendentes a superar a situação de crise serão efetivamente praticados.

V. Quando a empresa está com sua recuperação deferida, há plausibilidade de que haja viabilidade econômico-financeira, em particular se houver previsão no plano da participação da empresa em contratações públicas.

VI. Se a empresa postulante à recuperação não obteve o acolhimento judicial do seu plano, não há demonstração da sua viabilidade econômica, não devendo ser habilitada no certame licitatório.

**VII. A exigência de certidão negativa de recuperação judicial é ainda válida como forma do pregoeiro ou da comissão de licitação avaliar a capacidade econômico-financeira, mas não em substituição à certidão negativa de concordata, e sim como um indicativo da situação em que se encontra a licitante.**

VIII. A empresa em recuperação judicial com plano de recuperação acolhido deve demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira.

IX. Na recuperação extrajudicial, uma vez homologado o plano, haverá plausibilidade de que a empresa possua viabilidade econômica, sendo condição de eficácia do plano que haja o acolhimento judicial do mesmo. (grifei)

**158.** Ademais, vale destacar que o artigo 52, II, da Lei 11.101/2005 estabeleceu a obrigatoriedade da apresentação de certidões negativas para os casos de contratação com o Poder Público, das quais se inclui a de recuperação judicial, conforme se depreende da letra da lei:

**Art. 52.** Estando em termos a documentação exigida no art. 51 desta Lei, o juiz deferirá o processamento da recuperação judicial e, no mesmo ato:

**II – determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades, exceto para contratação com o Poder Público ou para recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, observando o disposto no art. 69 desta Lei; (grifei)**

**159.** Nessa linha, no recente Acórdão 641/2019-TP<sup>21</sup> do TCE-MT, que homologou decisão singular de deferimento cautelar, ainda que não tenha sido em sede de juízo de mérito, trouxe os fundamentos de sua concessão no artigo 52, II, da 11.101/2005, pontuando, nestes termos, que a exigência da certidão negativa de recuperação judicial é plenamente legal, em razão da

<sup>21</sup> Processo de Representação de Natureza Externa 17.123-9/2019.



obrigatoriedade de apresentação de certidões negativas para a contratação com o Poder Público.

**160.** Todavia, importante observar que, tendo em vista o impedimento de interpretação extensiva da lei para o instituto da recuperação judicial, afeita ao instituto da concordata, tal exigência legal de apresentação da referida certidão, a meu ver, deve ser fundamentada no artigo 52, II, da Lei 11.101/2005.

**161.** Diante de todo exposto, com todo o respeito aos entendimentos da SECEX e do MP de Contas, percebo que incorreram em contradição nos aspectos abordados nesta irregularidade, uma vez que existem duas situações distintas: a primeira é inabilitar imediatamente uma empresa pela simples apresentação de certidão positiva de recuperação judicial, o que é plenamente vedado pelas jurisprudências acima. Outra é a mera possibilidade do edital exigir a certidão negativa que, conforme já explicitado, o próprio artigo 52, II, da Lei 11.101/2005, expressamente, dispõe que as certidões negativas não poderão ser dispensadas para a contratação com o Poder Público.

**162.** Sobre isso, registre-se que o procedimento licitatório do Pregão Presencial 7/2019 foi suspenso na data de sua abertura e, posteriormente, revogado sem que chegasse à fase de habilitação. Portanto, a gestão licitante não promoveu qualquer inabilitação pela apresentação de certidão de recuperação judicial, que se opusesse aos citados entendimentos do TCU ou do parecer da AGU.

**163.** Assim, entendo ser possível, legalmente, a inclusão de cláusula exigindo certidão negativa de recuperação judicial, como foi verificado no edital do Pregão Presencial 7/2019 da Prefeitura de Nova Olímpia, em atenção ao artigo 52, II, da Lei 11.101/2005 e para fins de verificação da viabilidade econômica da licitante, conforme o entendimento pacífico dos Tribunais Superiores e de Contas, acima expostas.

**164.** Diante disso, em dissonância aos entendimentos técnico e ministerial, afasto a irregularidade **GC18**, de natureza moderada.



### 3. DISPOSITIVO DA PROPOSTA DE VOTO

**165.** Diante do exposto, **ACOLHO PARCIALMENTE** o Parecer Ministerial 172/2020, de autoria do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e proponho o VOTO no sentido de:

I) **PRELIMINARMENTE**, não reconhecer a perda do objeto da presente Representação e **CONHECER**, nos termos dos artigos 224, II, "a", e 225 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, esta Representação de Natureza Interna e, no mérito:

II) **JULGÁ-LA** parcialmente procedente, com aplicação de multa de:

a) **6 UPFs-MT, em patamar mínimo, ao Senhor Givaldo Valério dos Santos Filho**, Responsável pela cotação licitatória, em virtude do cometimento da irregularidade **GB13, item 1.1**, de natureza grave, nos termos do artigo 75, III da Lei Orgânica do TCE-MT c/c artigo 286, II, do RITCE-MT e artigo 3º, II, "a", da Resolução Normativa 17/2016.

b) **6 UPFs-MT, em patamar mínimo**, individualmente, ao Senhor **Marcos Antônio dos Santos Lima**, Secretário Municipal de Assistência Social, ao Senhor **Sérgio Schefer**, Secretário Municipal de Saúde, ao Senhor **Weber Vieira Martins**, Secretário Municipal de Administração, e à Senhora **Débora Cristiane Ferreira**, Secretária Municipal de Educação, em razão da irregularidade **GB99, item 3.1**, nos termos do artigo 286, II do RITCE-MT c/c artigo 3º, II, "a" da Resolução Normativa 17/2016 do TCE-MT.

III) **RECOMENDAR** à gestão da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia que, nos editais de licitações futuras observe a lei licitatória quanto à definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis do órgão, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.



166. É a proposta de Voto.

Cuiabá, 8 de junho de 2020.

(assinatura digital)  
**Jaqueline Jacobsen Marques**  
Conselheira Substituta  
Relatora