



PROCESSO Nº : 8.381-0/2019
INTERESSADA : CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ/MT
RECORRENTE : JUSTINO MALHEIROS NETO – EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ/MT
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO EM FACE DO ACÓRDÃO Nº 774/2019-TP
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

II - RAZÕES DO VOTO

14. Inicialmente, conforme já exteriorizado mediante a decisão contida nos autos (Doc. nº 285666/2019), assinalo que o presente Recurso Ordinário, para efeitos de conhecimento, atende plenamente os requisitos estabelecidos no artigo 273¹, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

15. O Recorrente pleiteia a reforma do Acórdão nº 774/2019-TP, que conheceu e julgou procedente a Representação de Natureza Interna, aplicando-lhe multa no valor total de 20 UPF's/MT, sendo 10 UPF's/MT em decorrência da irregularidade relativa à ausência de estudo técnico e de viabilidade econômica e projeto básico, projeto de infraestrutura e mensuração irregular do valor para manutenção, na adesão da Ata de Registro de Preços nº 19/2017 da Assembleia Legislativa (**GB11**) e 10 UPF's/MT em decorrência da irregularidade referente à ausência de pesquisa de preços praticados pela Administração Pública e ampla pesquisa de mercado para definir a vantajosidade da contratação (**GB13**), além de sanção de restituição de valores ao erário, de forma solidária com a empresa Votech Tecnologia em Votação - EIRELI, no valor de R\$ 106.666,00 (cento e seis mil, seiscentos e sessenta e seis reais) e multa de 10% sobre o valor do dano, em razão da irregularidade relativa à aquisição de câmeras com preços superiores aos praticados no mercado (**JB 02**).

¹Art. 273. A petição do recurso deverá observar os seguintes requisitos de admissibilidade: I. Interposição por escrito; II. Apresentação dentro do prazo; III. Qualificação indispensável à identificação do interessado, se não houver no processo original; IV. Assinatura por quem tenha legitimidade para fazê-lo; V. Apresentação do pedido com clareza, inclusive e se for o caso, com indicação da norma violada pela decisão recorrida e comprovação documental dos fatos alegados.



16. No que tange à irregularidade concernente à ausência de estudo técnico e viabilidade econômica e projeto básico (**GB11**), o Recorrente alegou, inicialmente, que a contratação foi necessária, porque é de conhecimento público que a Câmara Municipal de Cuiabá foi alvo da prática de crimes com a circulação de pessoas estranhas, ameaça a servidores, atos de vandalismo, bem como invasão, roubos e furtos em gabinetes de vereadores, que acarretou na necessidade de contratação com urgência de equipamentos de vigilância para monitorar o edifício.

17. Com relação à ausência de projeto básico, sustentou que o termo de referência pode substituí-lo e, quanto à viabilidade técnica, pontuou que está mensurada na disposição dos equipamentos e o projeto básico engloba a utilização desses equipamentos, atingindo a finalidade proposta.

18. Asseverou, ainda, que a base da contratação teve como parâmetro a contratação realizada pela Assembleia Legislativa, guardadas as devidas proporções dos prédios.

19. Quanto à ausência de informações acerca da infraestrutura e da instalação de sistema integrado de monitoramento, alegou que o projeto de instalação das câmeras foi cumprido, que a infraestrutura da Câmara Municipal e da Assembleia Legislativa são diferentes, que a contratação foi realizada com base no melhor preço e que a empresa que executou os serviços aderiu e se enquadrou às condições impostas.

20. Além disso, reiterou que o projeto para instalação de câmeras de monitoramento foi devidamente planejado, com o objetivo de atender as necessidades de segurança da Câmara Municipal e que tomou os cuidados necessários, seguindo os rigores da Lei nº 8.666/1993, haja vista que oportunizou que mais de duas empresas manifestassem interesse na proposta.

21. Refutou a ocorrência de irregularidade na estipulação de um valor mensal para a manutenção dos equipamentos, justificando a existência de vantajosidade de R\$ 313,65 (trezentos e treze reais e sessenta e cinco centavos) por equipamento e que a cláusula décima do contrato previa a prestação de serviços de manutenção.



22. A Unidade de Instrução não acatou os argumentos do Recorrente, por entender que, embora o termo de referência possa, em alguns casos, substituir o projeto básico, a justificativa técnica para a aquisição, presente no termo de referência não obedeceu parâmetros legais e é bastante evasiva, vez que não trata do que se pretende efetivamente contratar.

23. Do mesmo modo, o Ministério Público de Contas opinou pela manutenção da irregularidade, pois apesar de ser possível a substituição do projeto básico pelo termo de referência, no presente caso, a Câmara Municipal não obedeceu requisitos legais, pois o termo de referência continha a listagens dos produtos acompanhados de marcas, o que é vedado pela legislação e a justificativa não foi amparada em estudos para justificar a quantidade, a qualidade e a necessidade da aquisição.

24. Da análise dos autos, verifico que a Relatora originária, Conselheira Jaqueline Jacobsen Marques, manteve a irregularidade, pois constatou que não houve o devido dimensionamento dos produtos e dos serviços a serem prestados, uma vez que não havia estudos técnicos, de viabilidade econômica e de projeto de infraestrutura, derivado da ausência de projeto básico e o termo de referência apresentado estava incompleto e com nível de precisão inadequado.

25. A Relatora também pontuou que, de fato, em determinadas situações, o projeto básico pode ser substituído pelo termo de referência, no entanto, em ambos os casos os documentos devem conter todos os elementos que estejam envolvidos na contratação, permitindo o dimensionamento adequado dos produtos e serviços, fato não constatado nos autos.

26. No que diz respeito à mensuração irregular do montante cobrado a título de manutenção das câmeras, no valor de R\$ 90.333,34 (noventa mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e quatro centavos) pendente de pagamento, a Relatora concluiu que deveria ser desconsiderado do valor do contrato, visto que esses equipamentos possuem garantia do fabricante e a Cláusula 12.1 do Contrato obrigava a contratada a



efetuar a manutenção dos equipamentos, sem ônus à contratante.

27. Pois bem, a presente irregularidade versa sobre a adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/2017, do Pregão Presencial nº 23/2017, realizado pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso, que teve por objeto o registro de preço para contratação de empresa especializada no fornecimento de solução integrada de controle, automação e supervisão predial, com disponibilização de todos os materiais para execução dos serviços, incluindo mão de obra para atender as necessidades de controle e segurança do edifício.

28. A Unidade de Instrução apontou que a adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/2017 ocorreu sem elaboração de Projeto Básico para demonstrar a viabilidade técnica e econômica para aquisição das câmeras e softwares de monitoramento e o Termo de Referência que o substituiu não apresentou estudos necessários para justificar a quantidade, a qualidade e a necessidade da contratação.

29. Como consequência da ausência de Projeto Básico, apontou que não foi contratada a parte de infraestrutura da instalação do sistema integrado de monitoramento, apesar de a empresa ter procedido às instalações das câmeras.

30. Além disso, destacou a impossibilidade de mensuração de um valor mensal para a manutenção envolvendo apenas os 04 (quatro) itens aderidos pela Câmara Municipal, visto que o valor constante na Ata da Assembleia Legislativa refere-se a todos os 30 (trinta) itens constantes na referida ata.

31. Assim, de acordo com a Unidade de Instrução, a fixação do valor anual de R\$ 90.333,34 (noventa mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e quatro centavos) de manutenção das câmeras é incompatível com o tipo de contrato.

32. Consta nos autos Ata de Registro de Preços nº19/2017, oriunda do Pregão Eletrônico nº 23/2017, no qual a Assembleia Legislativa registrou o preço para a aquisição de 31 (trinta e um itens) itens no valor total de R\$ 2.680.000,00 (dois milhões, seiscentos e oitenta mil reais), com a empresa Votech Tecnologia em Votação Eireli (fls.



47/60 – Doc. nº 42303/2019), dentre os quais destaco:

Tabela 1: Descrição dos Itens da Ata de Registro de Preços nº 19/2017 - ALMT

ITEM	DESCRIÇÃO	MARCA/ MODELO	UNI.	QDT	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
1	Software de monitoramento e gravação para circuito fechado de TV baseado em redes TCP/IP com capacidade de controlar e visualizar imagem de câmeras IP ou analógica conectadas por servidores de vídeo ou codificadores, bem como recuperação seletiva, sem limite de usuário	Digifort VMS Enterprise part number DGFEN 1008v7	Licença Base para servidor	2	R\$ 16.108,00	R\$ 32.216,00
3	Licença Pack para 16 Câmeras para item 1	Digifort yws Enterprise part number DGFEN116V7	Licença	6	R\$ 10.358,00	R\$ 62.148,00
9	Câmera Tipo 1	Axis Modelo P 3225 LVEM II part number 0955-001	Unitário	25	R\$ 10.950,00	R\$ 273.750,00
10	Câmera Tipo 2	Axis Modelo P 1365 e MK II e Assessorio part number 0898-001	Unitário	4	R\$ 14.000,00	R\$ 56.000,00
31	Manutenção Mensal	Votech	Mensalidade	12	R\$ 45.166,67	R\$ 542.000,04

Fonte: Anexo do Relatório Técnico (fls. 48/ 50– Doc. nº 42303/2019)

33. Verifica-se que a Câmara Municipal efetuou a Adesão nº 02/2018 à referida Ata de Registro de Preços, tendo como base Termo de Referência (fls. 12/13 – Doc. nº 42303/2019), cujo item II, que dispõe sobre a fundamentação mínima para aquisição dos bens, elencou os itens da categoria de investimentos da seguinte forma:

Tabela 2: Descrição dos Itens da Adesão nº 02/2018 à Ata de Registro de Preços nº 19/2017 - CM

ITEM	DESCRIÇÃO	MARCA/ MODELO	UNI.	QDT	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL
1	Software de monitoramento e gravação para circuito	Digifort VMS Enterprise part number DGFEN	Licença Base para servidor	1	R\$ 16.108,00	R\$ 16.108,00



	fechado de TV baseado em redes TCP/IP com capacidade de controlar e visualizar imagem de câmeras IP ou analógica conectadas por servidores de vídeo ou codificadores, bem como recuperação seletiva, sem limite de usuário	1008v7				
3	Licença Pack para 16 Câmeras para item 1	Digifort yws éferprise part number DGFEN116V7	Licença	2	R\$ 10.358,00	R\$ 20.716,00
9	Câmera Tipo 1	Axis Modelo P 3225 LVEM II part number 0955-001	Unitário	20	R\$ 10.950,00	R\$ 219.000,00
10	Câmera Tipo 2	Axis Modelo P 1365 e MK II e Assessorio part number 0898-001	Unitário	4	R\$ 14.000,00	R\$ 56.000,00
31	Manutenção Mensal	Votech	Mensalidade	2	R\$ 45.166,67	R\$ 90.333,34

Fonte: Anexo do Relatório Técnico (fl. 12 – Doc. nº 42303/2019)

34. Com relação à justificativa técnica para a aquisição, o item 3, do Termo de Referência estabelece que:

A Câmara Municipal de Cuiabá através da coordenadoria de tecnologia da informação e secretaria de patrimônio e manutenção, que são as unidades responsáveis pela gestão da segurança institucional, atendendo a todas as outras unidades administrativas e gabinetes parlamentares, tem como objetivo fazer a segurança predial de maneira eficaz. Assim sendo, torna-se imperioso as atividades desenvolvidas, a contratação de serviço de reconhecida qualidade, a fim de não comprometer os objetos propostos.

35. Consta nos autos Autorização de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/2017, assinada em 31/10/2018 pelo Sr. Eduardo Botelho, Presidente da Assembleia Legislativa (fl. 212 - Doc. nº 61711/2019).

36. A referida adesão deu origem ao Contrato nº 15/2018, celebrado entre a Câmara Municipal de Cuiabá e a empresa Votech Tecnologia em Votação Eireli, no valor



de R\$ 402.157,34 (quatrocentos e dois mil, cento e cinquenta e sete reais e trinta e quatro centavos) e vigência inicial de 12 (doze) meses (fls. 68/80 - Doc. nº 42303/2019).

37. Da análise do referido contrato, verifica-se que a Cláusula 10.1, que dispõe sobre o preço e as condições de pagamento estabelece:

10.1. Dá-se a este contrato o valor total de R\$ 402.157,34 (quatrocentos e dois mil, cento e cinquenta e sete reais e trinta e quatro centavos). Sendo liberado para equipamentos e material permanente o valor de R\$ 311.824,00 (trezentos e onze mil, oitocentos e vinte e quatro reais) e o valor de R\$ 90.333,34 (noventa mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e quatro centavos) para mão de obra foi dividido em 12 (doze) vezes de R\$ 7.527,78 (sete mil, quinhentos e vinte e sete reais e setenta e oito centavos) mensais, ficando R\$ 15.055,56 (quinze mil, cinquenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos) para o exercício de 2018.

38. Primeiramente, ressalta-se que nas licitações para execução de obras e para prestação de serviços é necessária a elaboração de projeto básico, nos termos do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993, constando todos elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da mesma Lei. O projeto básico não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço, mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução.

39. De fato, o projeto básico pode ser substituído, em determinadas situações, pelo termo de referência, o qual deve conter os 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, nos termos do art. 9º, § 2º, do Decreto Federal nº 5.450/2005.

40. O entendimento do Tribunal de Contas da União é de que o Termo de Referência deve observar a especificação completa do bem a ser adquirido, sem indicação de marca, conforme se depreende do enunciado extraído do Acórdão nº 2155/2012-Plenário, abaixo transcrito:



Deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação. (Representação. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Acórdão nº 2155/2012-Plenário. Julgado em 15/08/2012. (grifei)

41. Com relação à adesão à ata de registro de preços, registra-se que deve ser precedida de estudo que demonstre a eficiência, a viabilidade e a economicidade para a Administração, dentre outros requisitos, conforme estabelece §§ 1º e 1º-A, do artigo 22, do Decreto Federal nº 7.892/2013.

42. Importa dizer que o órgão “carona” deve demonstrar à adequação da Ata de Registro de Preços à sua realidade, justificando, ainda, a vantajosidade frente à realização de outro procedimento licitatório.

43. Sobre o assunto, este Tribunal tem entendimento no sentido de que a adesão à Ata de Registro de Preços está condicionada à comprovação da vantajosidade da utilização da ata, à realização de consulta formal ao órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão e sua respectiva anuência e à aceitação formal do fornecedor beneficiário da ata, conforme se depreende dos seguintes julgados extraídos do Boletim de Jurisprudência, edição consolidada fev. 2014 a jun. 2019, e edição Junho 2020:

11.10) Licitação. Ata de registro de preços. Adesão por órgão não participante.

A adesão à Ata de Registro de Preços, por órgão da administração pública que não tenha participado da licitação originária, está condicionada à comprovação dos requisitos previstos no art. 22, §§ 1º e 2º, do Decreto Federal 7.892/2013, quais sejam: a) vantajosidade da utilização da Ata; b) realização de consulta formal ao órgão gerenciador da Ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão e sua respectiva anuência; e c) aceitação formal do fornecedor beneficiário da Ata.

(Contas Anuais de Gestão. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen Marques. Acórdão nº 53/2015 -SC. Julgado em 07/07/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 20/07/2015. processo nº 2.254-3/2014).

11.11) Licitação. Ata de registro de preços. Adesão.



Procedimentos.

Nos processos de adesão a Registro de Preços promovido por outro órgão ou entidade públicos, a Administração deve comprovar, além dos requisitos previstos na legislação do detentor da respectiva Ata: se a modalidade licitatória adotada no registro de preços é compatível para a contratação do objeto registrado; se há efetiva e estrita identidade entre o objeto pretendido pelo aderente e aquele registrado; e, se há vantajosidade econômica da adesão, em detrimento da realização de licitação própria.

(Representação de Natureza Interna. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 90/2015 -SC. Julgado em 04/08/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 31/08/2015. processo nº 15.056-8/2014).

1.1) Licitação. Adesão à Ata de Registro de Preços. Vantajosidade. Deveres estabelecidos na Lei 8.666/93.

1. A contratação por adesão à Ata de Registro de Preços (carona) somente será admitida se demonstrada a vantajosidade para a Administração Pública (art. 3º, caput, Lei 8.666/1993). A justificativa dessa vantajosidade somente será devidamente fundamentada se houver demonstração da compatibilidade qualitativa e quantitativa entre a contratação pelo “órgão gerenciador” e a necessidade real do “órgão não participante”.

2. A “carona” não pode servir de pretexto para que a Administração Pública se descuide dos demais deveres estabelecidos pela Lei 8.666/1993, dentre eles a obrigação de definir corretamente o objeto a ser contratado por meio da realização de estudos técnicos preliminares e da consequente elaboração do projeto básico, pressupostos inafastáveis no caso de contratação de obras ou serviços, conforme o artigo 6º, inciso IX, c/c artigo 7º, § 2º, inciso I, da Lei de Licitações. (grifei)

(Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 149/2020-TP. Julgado em 02/06/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em 09/07/2020. Processo nº 35.644-1/2018).

44. Outrossim, destaca-se que é vedada a indicação de marca nos editais de procedimentos licitatórios, nos termos do art. 15, § 7º, inciso I e art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, permitindo-se apenas a menção a marca de referência, como forma ou parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto.

45. Todavia, nesse caso, é imprescindível acrescentar expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar”, “ou de melhor qualidade”, podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada.

46. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, consoante



se depreende dos seguintes julgados:

3. A vedação à indicação de marca (arts. 15, § 7º, inciso I, e 25, inciso I, da Lei 8.666/1993) não se confunde com a menção à marca de referência, que deriva da necessidade de caracterizar/descrever de forma adequada, sucinta e clara o objeto da licitação (arts. 14, 38, caput, e 40, inciso I, da mesma Lei). A diferença básica entre os dois institutos é que o primeiro (excepcionado pelo art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993), admite a realização de licitação de objeto sem similaridade nos casos em que for tecnicamente justificável, ao passo que o segundo é empregado meramente como forma de melhor identificar o objeto da licitação, impondo-se a aceitação de objeto similar à marca de referência mencionada. (grifei)
(Acórdão 2.829/2015-TCU - Plenário)

Nesses casos, **deve-se necessariamente acrescentar expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”.** Tal obrigatoriedade tem por fundamento a possibilidade de existir outros produtos, até então desconhecidos, que apresentem características iguais ou mesmo melhores do que o produto referido no edital, podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatível com a marca de referência mencionada. (grifei)
(Acórdão nº 113/2016 - TCU – Plenário)

47. No caso em tela, observa-se que a Câmara Municipal de Cuiabá efetuou a adesão à Ata de Registro de Preços nº 19/2017, sem a elaboração de projeto básico capaz de demonstrar a viabilidade técnica e econômica da aquisição.

48. Com relação ao termo de referência, verifica-se que contém indicação de marca e não contém estudo acerca da quantidade e da qualidade do objeto, tampouco da estrutura de instalação e manutenção do sistema de segurança licitado.

49. Por outro lado, apesar da deficiência do referido instrumento, deve-se ponderar que ele apresentou justificativa para a adesão, demonstrando a necessidade de se propiciar a segurança predial da Câmara Municipal de maneira eficaz.

50. Do mesmo modo, com relação à mensuração irregular do montante cobrado à título de manutenção das câmeras (item 31), muito embora a Unidade de Instrução tenha apontado que a Assembleia Legislativa registrou o valor mensal da manutenção em R\$ 45.166,67 (quarenta e cinco mil, cento e sessenta e seis reais e



sessenta e sete centavos), relativo aos 30 (trinta) itens, quantidade muito superior à contratação da Câmara Municipal, que adquiriu apenas 4 (quatro) itens, desconsiderou, em sua análise, que o valor total estipulado pelos dois órgãos não é o mesmo.

51. Isso ocorre porque, no caso da Ata de Registro de Preços nº 19/2017 da Assembleia Legislativa foi estabelecido o pagamento de 12 (doze) parcelas mensais de R\$ 45.166,67 (quarenta e cinco mil, cento e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos), perfazendo o montante total de R\$ 542.000,04 (quinhentos e quarenta e dois mil reais e quatro centavos), ao passo que na Adesão à Ata, fixou-se o pagamento de apenas 02 (duas) parcelas mensais do mesmo valor, totalizando R\$ 90.333,34 (noventa mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e quatro centavos).

52. Não obstante a isso, verifica-se que a Cláusula 10.1, do Contrato nº 15/2018 definiu o pagamento do valor de R\$ 90.333,34 (noventa mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e quatro centavos) dividido em 12 (doze) vezes de R\$ 7.527,78 (sete mil, quinhentos e vinte e sete reais e setenta e oito centavos) mensais.

53. Assim, observo que o quantitativo fixado no contrato para pagamento mensal a título de manutenção é R\$ 37.638,89 (trinta e sete mil, seiscentos e trinta e oito reais e oitenta e nove centavos) menor do que o valor fixado na Ata de Registro de Preços nº 19/2017 da Assembleia Legislativa.

54. Desta feita, muito embora não tenha nos autos a metodologia utilizada para se fixar o referido valor, é possível inferir que a Câmara Municipal não aderiu o mesmo quantitativo fixado pela Assembleia Legislativa relativo à manutenção das Câmeras, pelo contrário, o Contrato estabeleceu um quantitativo menor, indicando que levou em consideração a quantidade de itens aderido, bem como a especificidade estrutural de cada órgão.

55. Diante do exposto, verifica-se que a irregularidade de fato existiu, tendo em vista a ausência de estudos prévios que demonstrassem a viabilidade e a economicidade da adesão, razão pela qual deve ser mantida por este Tribunal.



56. Todavia, não vislumbro gravidade no apontamento, razão pela qual dou parcial provimento ao recurso, tão somente para reduzir a multa aplicada ao Recorrente para o patamar mínimo, passando de 10 UPF's/MT para 06 UPF's/MT.

57. No que tange à irregularidade referente à ausência de pesquisa de preços praticados pela Administração Pública e ampla pesquisa de preços de mercado para demonstrar a vantajosidade da contratação (**GB13**), o Recorrente aduziu, inicialmente, que o fato de os documentos de fls. 23/27 e 27-A estarem posicionados de maneira diversa não significa que houve irregularidade, tratando-se apenas de erro material e que, como havia a necessidade de obtenção de 03 (três) orçamentos, foi requerido um terceiro, o qual encontra-se acostado à fl. 27-A.

58. Informou que alguns elementos não foram considerados na decisão quanto ao preço dos equipamentos, como o valor dos impostos, transporte de outros Estados e afirmou que os preços foram os mesmos utilizados pela licitação realizada pela Assembleia Legislativa, cujos valores são idênticos aos praticados no presente caso, assim como, que a documentação acostada aos autos é capaz de demonstrar o acerto na opção pela contratação e pela empresa que sagrou-se vencedora.

59. A Unidade de Instrução não acatou as alegações recursais, alegando que, no presente caso, o grande problema foi a limitação da cotação ao orçamento fornecido por apenas 03 (três) empresas privadas.

60. Do mesmo modo, o Ministério Público de Contas refutou os argumentos do Recorrente e acrescentou que a adesão à ata de registro de preços não pode ocorrer de maneira irrestrita, sem prévia análise e demonstração da vantajosidade e que, no caso dos autos, além de não ter sido realizado o devido estudo, houve sobrepreço e superfaturamento, decorrentes da formação indevida de preços.

61. A Relatora originária, Conselheira Jaqueline Jacobsen Marques, manteve a irregularidade, em razão da ausência de pesquisa de preços para definir a vantajosidade na contratação, em inobservância aos princípios da economicidade e da



moralidade.

62. Consta nos autos pesquisa de preços realizada pela Câmara Municipal composta por 03 (três) orçamentos encaminhados pelas seguintes empresas Onlinesec Comércio e Serviços Ltda. ME, Leandro Alberto de Assis Araújo EPP e Solução Técnica Comércio Serviços Equipamentos Elétricos Ltda. (fls. 30, 32 e 35 - Doc. nº 42303/2019).

63. Com relação ao orçamento estimado da licitação, registra-se que deve estar detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários e de documentação que demonstre a ampla pesquisa de mercado, nos termos do inciso II, do § 2º, do artigo 7º, da Lei nº 8.666/1993, c/c §1º, do artigo 15, da Lei nº 8.666/1993.

64. Este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que a pesquisa de preços de referência da contratação **deve possuir amplitude e rigor proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos**, consoante se verifica da Resolução de Consulta nº 20/2016-TP, abaixo transcrita:

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

65. Ademais, frisa-se que antes de aderir a uma Ata de Registro de Preços, é obrigação do gestor se certificar de que o preço a ser contratado está



compatível com o preço de mercado, demonstrando a vantajosidade da contratação, nos termos do art. 15, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

66. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se depreende do seguinte julgado:

9.2.2. providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; requer a realização de pesquisa de preços de mercado, a fim de atestar a compatibilidade dos valores do objeto registrado em ata com os preços de mercado e confirmar a vantajosidade obtida com o processo de adesão.
(Acórdão nº 1.202/2014 – Plenário - TCU)

67. No caso em tela, verifica-se que ao aderir a ata de registros de preços da Assembleia Legislativa a Câmara Municipal de Cuiabá apresentou pesquisa de preços pautada em 03 (três) orçamentos encaminhados por fornecedores privados.

68. Muito embora a referida pesquisa de preços não tenha contemplado outros preços praticados no âmbito da Administração Pública, deve-se ponderar que se trata de uma adesão à Ata de Registro de Preços que foi precedida de uma licitação na modalidade pregão presencial, iniciada e concluída por outro órgão, qual seja, a Assembleia Legislativa.

69. Diante disso, é possível inferir que a referida licitação teve como parâmetro uma pesquisa de preços prévia de responsabilidade do órgão gerenciador da ata e, nesse sentido, presume-se que teve ampla concorrência, sagrando-se vencedora a empresa que apresentou o melhor preço.

70. Ademais, cabe recapitular que, dos 31 (trinta e um) itens constantes na Ata de Registro de Preços da Assembleia Legislativa, a Câmara Municipal aderiu apenas 04 (quatro), por meio da Adesão nº 02/2018.

71. Ora, conforme explicitado alhures, a Resolução de Consulta nº



20/2016, deste Tribunal estabelece que a pesquisa de preços deve possuir amplitude e rigor proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos e, no caso sob exame, tendo em vista se tratar de uma adesão à ata de registro de preços e que a pesquisa de preços teve por base 03 (três) orçamentos de empresas privadas, mantenho a irregularidade, contudo, reduzo a multa aplicada ao Recorrente ao patamar mínimo, de 10 UPF's/MT para 06 UPF's/MT.

72. No que tange à irregularidade relativa ao pagamento de despesas com aquisição de câmeras no valor de R\$ 162.660,00 (cento e sessenta e dois mil, seiscentos e sessenta reais) em preços superiores ao preço praticado no mercado (**JB02**), o Recorrente alegou, em suma, ausência de dano ao erário e que a aquisição teve como base a coleta de informações, dados e propostas, conforme a justificativa técnica presente no termo de referência.

73. A Unidade de Instrução afirmou que é inconteste o prejuízo causado à Administração, que a jurisprudência colacionada pelo Recorrente justificando o preço de manutenção é tendenciosa, haja vista que o Comando do Exército de Pernambuco engloba itens e atividades diversas e que o orçamento da Prefeitura Municipal de Buritis é bem inferior ao que restou relatado em sede de recurso, o que foi corroborado pelo Ministério Público de Contas.

74. A Relatora à época manteve a irregularidade, pois ao analisar os itens constantes no Contrato e o valor de referência apresentado pela Unidade de Instrução, constatou que do valor contratado, de R\$ 402.157,34 (quatrocentos e dois mil, cento e cinquenta e sete reais e trinta e quatro centavos), apenas o valor de R\$ 149.164,00 (cento e quarenta e nove mil, cento e sessenta e quatro reais) era devido.

75. Assim, considerando que já houve o pagamento de R\$ 255.824,00 (duzentos e cinquenta e cinco mil, oitocentos e vinte e quatro reais) à Contratada, concluiu pela imputação de sanção de restituição de valores ao erário no montante de R\$ 106.660,00 (cento e seis mil, seiscentos e sessenta reais) e multa proporcional ao dano.



76. Consta nos autos, que a Câmara Municipal de Cuiabá realizou a aquisição de 20 (vinte) unidades de câmeras tipo I, no valor unitário de R\$ 10.950,00 (dez mil, novecentos e cinquenta reais), totalizando R\$ 219.000,00 (duzentos e dezenove mil reais), conforme Nota Fiscal nº 20 (fl. 60 – Doc. nº 135721/2019).

77. Todavia, o preço médio obtido pela Unidade de Instrução para aquisição da referida câmera foi de R\$ 4.321,00 (quatro mil, trezentos e vinte e um reais), totalizando, R\$ 86.420,00 (oitenta e seis mil, quatrocentos e vinte reais), acarretando no superfaturamento de R\$ 132.580,00 (cento e trinta e dois mil, quinhentos e oitenta reais).

78. Além disso, verifica-se que foram efetuados pagamentos de licença de uso para as referidas câmeras no valor de R\$ 36.824,00 (trinta e seis mil, oitocentos e vinte e quatro reais), conforme Nota Fiscal nº 19 (fl. 58 – Doc. nº 135721/2019). Contudo, o valor previsto no contrato para aquisição das referidas licenças era de apenas R\$ 20.716,00 (vinte mil, setecentos e dezesseis reais).

79. No que concerne às câmeras tipo II, constata-se que o Termo de Referência previu a aquisição de 04 (quatro) unidades no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze) mil reais cada, totalizando R\$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil reais). Contudo, o preço médio obtido pela Unidade de Instrução para aquisição da referida câmera foi de R\$ 6.480,00 (seis mil, quatrocentos e oitenta reais), totalizando R\$ 25.920,00 (vinte e cinco mil, novecentos e vinte reais).

80. Portanto, considerando que não foram efetuados pagamentos para as referidas câmeras, observa-se a ocorrência de sobrepreço no valor de R\$ 30.080,00 (trinta mil e oitenta reais) (fl. 13 – Doc. nº 42321/2019).

81. Conforme explicitado na irregularidade anterior, antes de aderir a uma Ata de Registro de Preços, é obrigação do gestor se certificar de que o preço a ser contratado é compatível com o preço de mercado, demonstrando a vantajosidade da contratação.

82. No caso sob exame, observa-se que foram efetuados pagamentos de



despesas no valor total de R\$ 255.824,00 (duzentos e cinquenta e cinco mil, oitocentos e vinte e quatro reais), relativo à aquisição das câmeras tipo I e das respectivas licenças, todavia, o preço de referência da contratação obtido pela Unidade de Instrução era de apenas 149.164,00 (cento e quarenta e nove mil, cento e sessenta e quatro reais), acarretando no superfaturamento no valor de R\$ 106.660,00 (cento e seis mil, seiscentos e sessenta reais).

83. Não assiste razão ao Recorrente ao alegar que não foi considerado nos preços dos equipamentos o ICMS e o transporte, pois a pesquisa de preços realizada pela Unidade de Instrução trouxe valores muito menores (fls. 12/13 – Doc. nº 42321/2019) de modo que mesmo com eventuais diferenças tributárias e despesas com transportes, não seriam suficientes para comprovar o alto valor despendido na aquisição dos produtos.

84. Por outro lado, constato que a causa motriz do dano ao erário apurado nos autos decorreu do sobrepreço constante na Ata de Registro de Preços nº 19/2017 da Assembleia Legislativa que foi aderida pela Câmara Municipal, sem a realização de projeto básico, com termo de referência deficitário e com pesquisa de preços pautada em apenas 03 (três) orçamentos privados.

85. Diante disso, é nítido e notório que a responsabilidade primária pelo preço superfaturado é do órgão gerenciador da ata e não do órgão “carona”, que diante da necessidade eminente da contratação dos serviços, optou por aderir a uma ata de registro de preços revestida de aparente legalidade e economicidade, haja vista que até então não tinha sido alvo de questionamentos por essa Corte de Contas.

86. Diante dessas circunstâncias, constato que a irregularidade de fato aconteceu e deve ser mantida, com sanção de restituição de valores ao erário, a fim de garantir o ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos municipais.

87. Todavia, afasto a multa de 10% sobre o valor do dano ao erário, por entender que ela é desproporcional à conduta irregular praticada pelo Recorrente, qual seja, aderir à Ata de Registro de Preços nº 19/2017 em desacordo com os preços



praticados no mercado, até mesmo porque ele já foi penalizado nos autos com aplicação de multa regimental pela incidência dessas irregularidades.

88. Portanto, dou provimento parcial ao presente recurso tão somente para reduzir o valor das multas aplicadas ao Recorrente para o patamar mínimo e excluir a multa proporcional ao dano aplicada ao Recorrente.

III - DISPOSITIVO DO VOTO

89. Diante do exposto, NÃO ACOLHO o Parecer Ministerial nº 273/2020, subscrito pelo Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, e **VOTO** pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Justino Malheiros Neto, Ex-Presidente da Câmara Municipal e, no mérito, pelo seu **provimento parcial**, para fins de alterar o Acórdão nº 774/2019-TP no sentido de reduzir as multas aplicadas ao Recorrente em razão das irregularidades **(GB11)** e **(GB13)** de 10 UPF's/MT para 06 UPF's/MT e excluir a multa de 10% sobre o valor do dano, aplicada ao Recorrente em razão da irregularidade relativa à aquisição de câmeras com preços superiores aos praticados no mercado **(JB 02)**.

É como voto.

Tribunal de Contas, 20 de Agosto de 2020.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.