



PROCESSO Nº : 94773/2020 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA - COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR  
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE JUARA  
RESPONSÁVEL : CARLOS AMADEU SIRENA (PREFEITO)  
LUIZ CARLOS CORREA (PREGOEIRO)  
INTERESSADO : LEIDE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CONFECÇÕES EIRELLI  
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

### PARECER Nº 2.883/2020

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE JUARA. PREGÃO PRESENCIAL Nº 10/2020. RESTRIÇÃO INDEVIDA A COMPETITIVIDADE. EXCESSO DE FORMALISMO. INFRAÇÃO AOS ARTIGOS 3º, §1º, I, 7º, §5º E 15, §7º, INCISO I, DA LEI 8.666/1993. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA POR DECISÃO SINGULAR.

## 1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de **Representação de Natureza Interna**, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, com pedido de medida cautelar *inaudita altera pars*, oriunda da Denúncia via Ouvidoria-Geral, Chamado nº 529/2020, formulada pela empresa Leide Indústria e Comércio de Confecções EIRELLI, em desfavor da **Prefeitura Municipal de Juara**, dando conta de possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 10/2020, cujo objeto é o Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em confecções de camisetas, calças, chapéus, coletes e jalecos em atendimento a diversas Secretarias Municipais.

2. Narra a denúncia que o edital do Pregão Presencial 10/2020 inviabiliza o amplo acesso de interessados ao objeto do certame, visto que para se habilitar no





referido certame, exigiu-se a documentação no original ou, em sendo cópias, devendo ser autenticadas em cartórios, o que, segundo a denunciante, se faz inviável no presente momento de calamidade pública, haja vista que os cartórios não estão com o seu funcionamento normal nem tampouco as empresas transportadoras. Em decorrência, a Secretaria de Controle Externo apontou a seguinte irregularidade:

**Responsável: Sr. Luiz Carlos Correa - PREGOEIRO / Período: 01/01/2020**  
**GB 99. Licitação.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.  
1. Atuar com excesso de formalismo na condução do certame diante da situação de calamidade pública.

3. Por meio de Decisão Singular<sup>1</sup> o Conselheiro Relator recebeu a presente Representação de Natureza Externa, deferiu a medida cautelar, determinando:

I) **Determinar a imediata notificação** da Prefeitura Municipal de Juara, na pessoa de seu Gestor, Sr. **Carlos Amadeu Sirena**, para que **suspenda imediatamente** a continuidade do procedimento licitatório relativo ao **Pregão Presencial n.º 10/2020**, no estado em que se encontra, devendo se abster **de praticar ou permitir que se pratique(m) quaisquer novos atos**, bem como em relação ao contrato dele resultante, **advertindo-o que, no caso de desobediência, estará sujeita à multa diária no montante de 10 UPF's/MT**, nos termos do artigo 297, §1º, do RTICE-MT;  
II) Citar o Sr. Luiz Carlos Correa, Pregoeiro, a fim de que seja assegurado o direito de defesa sobre os fatos apontados no Relatório Técnico Preliminar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, como determina o artigo 61, §2º da Lei Complementar 269/2007. (grifos no original)

4. Em atenção aos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram devidamente citados, conforme Ofícios nºs 115/2020/GCS/LCP e 116/2020/GCS/LCP.

5. Após, vieram os autos para emissão de parecer ministerial, nos termos do artigo 297, §3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Admissibilidade

<sup>1</sup> Doc. Digital nº 64461/2020.





6. Prefacialmente, importante ressaltar que dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.

7. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos e fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

8. No caso em questão, a Representação de Natureza Interna foi formulada por parte legítima, em linguagem clara e compreensível, sobre matéria de competência do Tribunal (irregularidades em certame licitatório), com a identificação do objeto representado e a descrição dos fatos irregulares, adimplindo os requisitos constantes dos artigos 224, II, “a” e 219, I, II, III e IV do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (RITCE/MT).

9. Outrossim, a representação indica os possíveis responsáveis, o ano ou data em que os fatos ocorreram, assim como os indícios e evidência das irregularidades noticiadas, aquilatando, também, os requisitos constantes no artigo 219, V, VI e VII do RITCE/MT, **razão porque merece ser conhecida.**

## 2.2 Análise da medida cautelar

10. A medida cautelar em processos sobre a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem previsão expressa no artigo 82 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica deste Tribunal), estando disciplinada pelos artigos 297 a 303 do Regimento Interno do TCE-MT.





11. A competência do Tribunal para emissão de medidas cautelares encontra assento, inclusive, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme exemplifica o MS 33.092, rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-3-2015, 2ª T, DJE de 17-8-2015<sup>2</sup>, ou, ainda, os Mandados de Segurança nº 24.510, 23.550 e 26.547, todos, julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

12. Cristalina, portanto, a possibilidade da medida, de modo a se fazer necessário pontuar os requisitos para sua concessão.

13. Pois bem. Inicialmente, é necessário consignar que o parecer em tela não é conclusivo sobre a matéria (art. 99, III, RITCE-MT), mas debruça-se **exclusivamente** sobre a medida cautelar e sua eventual homologação pelo plenário, nos termos do art. 297, parágrafo 3º, do diploma regimental, *in verbis*:

Art. 297. No curso de qualquer apuração, o Tribunal Pleno ou o julgador singular poderá determinar medidas cautelares de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas ou de unidade técnica do Tribunal.

§ 3º. Após a concessão da medida cautelar, os autos serão remetidos imediatamente ao Ministério Público de Contas, para manifestação no prazo de 03 (três) dias, quando a medida não houver sido por este requerida.

14. Logo, nesse momento processual é necessária uma análise sumária acerca do objeto da medida cautelar com a finalidade de avaliar a possibilidade de sua homologação.

15. Em outras palavras, não se trata do momento adequado para aprofundada análise acerca dos fatos representados, mas dos indícios ou evidências que revelam a materialidade e a autoria dos atos e fatos representados, sob pena de se adentrar ao mérito dos autos antes de finalizada a instrução processual.

16. Nesse particular, conforme lição doutrinária clássica extraída do Código

<sup>2</sup> Ementa: Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. Dano ao patrimônio da Petrobras. Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis. **Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais. (Grifei).**





de Processo Civil, os requisitos para a concessão de medidas cautelares de urgência são dois: o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, isto é, a plausibilidade do direito invocado pelas partes e o perigo na demora da prestação jurisdicional.

17. Portanto, a análise ministerial, no caso sob exame, consiste em estabelecer se há indícios suficientes das irregularidades noticiadas pela empresa representante e se encontra-se presente o perigo na demora do provimento requerido.

**a) *Fumus boni juris*.**

18. A análise do *fumus boni juris*, ou plausibilidade do direito, depende de avaliar, em cognição vertical sumária (juízo de probabilidade), a existência de indícios da veracidade das informações trazidas ao controle externo.

19. Para tanto, é preciso avaliar com parcimônia as evidências apresentadas pela representante, haja vista que a subavaliação resulta em prestação deficiente do controle externo, enquanto uma análise especialmente minuciosa pode se confundir com a própria cognição exauriente, em posicionamento antecipado acerca do mérito da questão.

20. Nesse contexto, cabe pontuar que o objeto da representação, conforme apontado pela empresa representante consiste na existência de cláusula que estaria restringindo o caráter competitivo da licitação, haja vista o momento atual que estamos vivendo em razão da Pandemia do COVID-19, favorecendo determinadas empresas locais.

21. Salienta-se que o referido Edital tem como objeto o Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em confecções de camisetas, calças, chapéus, coletes e jalecos em atendimento a diversas Secretarias Municipais.

22. Conforme consta no Instrumento Convocatório, no item 3.6 do





certame, exige-se a apresentação dos documentos originais ou, em sendo cópias, autenticadas em cartórios ou acompanhadas do original, em conformidade com o art. 32 da Lei n. 8.666/93:

“ITEM 3.0 DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO.

3.6. Sob pena de desclassificação, os interessados em participar do presente Pregão deverão trazer, juntamente com a documentação original, as fotocópias da mesma. Caso estas não estejam autenticadas, a mesma poderá ser feita pela Pregoeiro, mediante comparação com os originais.”

23. Verifica-se que a suposta irregularidade, a qual requer a concessão da medida cautelar, é a restrição de competitividade em processo licitatório ocasionada pelas excessivas exigências.

24. Segundo a representante **essas especificações pormenorizadas restringiram a competitividade de maneira injustificável, em virtude da Pandemia do COVID-19 e decretação de calamidade pública pelo governo federal, bem como pela decretação de quarentena pelo governo estadual, impossibilitando, portanto, o cumprimento da exigência supramencionada.**

25. Em análise preliminar, o Conselheiro Relator concedeu a liminar, diante do âmbito fático em que estamos, em razão da Pandemia do Novo Corona Vírus, para aceitar, a flexibilização da exigência do art. 32 da Lei n. 8.666/93 e dos incisos I e II do art. 3º da Lei Federal n. 13.726/2018, durante o período de estado de exceção.

26. Pois bem. Verifica-se que, inicialmente, a exigência imposta no edital, ora em análise, encontra assento legal no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, como bem pontuado pelo Conselheiro Relator no Julgamento Singular n. 313/2020, merece ser flexibilizado no período de exceção.

27. Isso porque, em que pese a exigência prevista no Instrumento Convocatório ser legal, ela se mostra desarrazoada no momento atual que estamos





vivendo, inviabilizando assim, a ampliação do caráter competitivo inerente às licitações.

28. Em 11 de março de 2020, a OMS (Organização Mundial de Saúde) declarou<sup>3</sup> a Pandemia do Covid-19, orientando que todos os países devem ativar e ampliar os mecanismos de resposta a emergências para o enfrentamento do Novo Corona Vírus.

29. No âmbito nacional, através da Lei n. 13.979/2020, de 06 de fevereiro de 2020, fixaram-se medidas de enfrentamento para o combate do COVID-19 que, entre outras medidas, estabeleceu a “quarentena”. E, em 20/03/2020, foi aprovado pelo Senado Federal o pedido de reconhecimento de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020.

30. No âmbito estadual, o Governo do Estado de Mato Grosso publicou o Decreto n. 425/2020, posteriormente revogado pelo Decreto n. 431/2020, de 31/03/2020, em que fixou e estabeleceu critérios para aplicação de medidas não farmacológicas excepcionais, de caráter temporário, restritivas a circulação e às atividades privadas, para a prevenção dos riscos de disseminação do Novo Corona Vírus no Estado de Mato Grosso, com medidas administrativas.

31. Salienta-se também que, através da Portaria n. 29/2020<sup>4</sup>, o Corregedor-Geral do TJMT suspendeu o atendimento presencial ao público pelas serventias extrajudiciais do Estado de Mato Grosso, em atendimento as orientações do Ministério da Saúde e demais atos normativos em respeito as medidas de enfrentamento da Covid-19.

32. No entanto, conforme noticiado pelo denunciante e comprovado por meio de cópias de e-mails enviados ao setor de Licitações da Prefeitura de Juara<sup>5</sup>, fora questionada pela empresa interessada quanto à possibilidade de sua participação no

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518>, Acesso em 06/04/2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://corregedoria.tjmt.jus.br/arquivo/92228e75-1346-4e0b-8ef7-66050b0c7916/portaria-n-29-2020-cgj-pdf>. Acesso em 06/04/2020.

<sup>5</sup> Documento externo n. 63701/2020.





Pregão Presencial n. 10/2020, relativizando a exigência de apresentação de documentos originais e/ou autenticados em cartórios em razão das dificuldades já mencionadas, tendo como resposta do pregoeiro a negativa de sua participação.

33. Nesse caso, verifica-se, em consonância com o entendimento esposado pelo Conselheiro Relator, o excesso de rigor/formalismo do Pregoeiro no que tange às exigências editalícias já mencionadas, ainda que sejam legais em tempos de normalidade, diante do quadro fático apresentado nos dias atuais, até mesmo porque é facultado à Comissão de Licitação, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar instrução do processo, conforme prescreve o art. 43, § 3º da Lei de Licitações.

34. Assim, ao exigir apresentação de documentos originais ou cópias autenticadas para licitantes cuja sede está situada **fora** do seu município, diante da pandemia do coronavírus, deveria minimizar as exigências e abrir prazo para posterior envio de documentos, visando aumentar a competitividade no certame e obter a proposta mais vantajosa para administração municipal.

35. Salienta-se ainda que, havendo alguma falha formal, omissão ou obscuridade nos documentos de habilitação e/ou na proposta há um *poder-dever* por parte da Comissão de Licitação/Pregoeiro em realizar a diligência, superando-se o dogma do formalismo excessivo e prestigiando a razoabilidade e a busca pela eficiência, ampliação da competitividade e a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme entendimento já consolidado no Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame (Acórdão TCU nº 1.795/2015-Plenário)

É irregular a desclassificação de empresa licitante por omissão de informação de pouca relevância sem que tenha sido feita a diligência facultada pelo § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão TCU nº 3.615/2013-Plenário).





Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993)” (Acórdão TCU nº 3.418/2014-Plenário).

36. Verifica-se, preliminarmente, portanto, no presente caso, a restrição do caráter competitivo da Licitação.

37. Tem-se como princípio norteador da elaboração do ato convocatório e de sua interpretação, o princípio da competição ou ampliação da disputa que estão relacionados à competitividade e às cláusulas assecuratórias da igualdade de condições a todos os concorrentes. Viés deste princípio na área econômica é o princípio da livre concorrência (inciso IV do art. 170 da CF/88). Assim, como a lei reprime o abuso do poder econômico que vise a dominação dos mercados e a eliminação da concorrência, a lei e os demais atos normativos não podem limitar a competitividade na licitação.

38. O inciso I, do §1º, do art. 3º, da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) ressalta ser vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

39. Com efeito, nota-se que a especificação pormenorizada e excessiva por parte do ente municipal impossibilita a contratação de proposta mais vantajosa à administração, restringindo a competição, em provável infração ao princípio da isonomia, bem como dos artigos 3º, §1, I, art. 7º, §5º e 15, §7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e, ainda, do entendimento sumulado pelo Tribunal de Contas da União.

40. Assim, consubstanciado na documentação colacionada há fortes indícios da ocorrência da irregularidade impugnada, aquilatado o requisito do *fumus boni juris*, isto é: da probabilidade do direito invocado pela parte.





### ***b) periculum in mora***

41. Por seu turno, o requisito de urgência se extrai da possibilidade de que o procedimento licitatório venha a prosseguir com a irregularidade noticiada, causando possível prejuízo à Administração, assim como a eventuais interessados no certame.

42. Nesse aspecto, é válido ressaltar que a permanência dessa cláusula restritiva, pode configurar ofensa ao direito de participação de outras empresas porventura interessadas assim como mitigar a garantia de seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

43. Desta feita, a medida se mostra urgente em vista do potencial danoso ao direito da representante (e outras empresas interessadas), bem como pela possibilidade de prejuízo à Administração Pública, razão porque resta adimplido o requisito da urgência da medida (*periculum in mora*).

44. Insta salientar que, em consulta ao sítio da Prefeitura Municipal de Juara<sup>6</sup>, verifica-se que os trâmites do Pregão Presencial nº 10/2020 ainda não foram suspensos, o que exige atuação rápida desta Corte.

45. Outrossim, a concessão da cautelar não implicará em *periculum in mora* inverso, tendo em vista que os efeitos da cautelar são reversíveis e restritos à suspensão do certame (e atos dele decorrentes), até deliberação final do Tribunal.

46. Por tudo quanto assinalado, adimplidos os requisitos necessários à concessão da providência cautelar, quais sejam: a probabilidade do direito invocado pela parte e a urgência da medida, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela homologação da providência cautelar deferida singularmente.

### **3. CONCLUSÃO**

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www.juara.mt.gov.br/#/transparencia/publicacoes/99/licitacao>>. Acesso em 04/05/2020.





47. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** da presente Representação de Natureza Interna, em vista da presença de todos de pressupostos de admissibilidade previsto nos artigos 219 e 224, II, “a”, do Regimento Interno do TCE/MT; bem como,

b) pela **homologação** pelo Tribunal Pleno da Cautelar determinada pelo Conselheiro Relator, consoante previsão do art. 297, parágrafo 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 04 de maio de 2020.

(assinatura digital)<sup>7</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>7</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

