



PROCESSO N.º	:	9.574-5/2016
INTERESSADA	:	PREFEITURA DE BARRA DO GARÇAS
RESPONSÁVEL	:	ROBERTO ÂNGELO DE FARIAS
ADVOGADAS	:	GÉSSYKA DE SOUZA RONDON ROCHA – OAB/MT 11.731 DÉBORA SUZANA R. DE M. ARMANDO – OAB/MT 15.874
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

RAZÕES DO VOTO

61. Consoante relatado, esta RNI versa acerca de supostas irregularidades no Pregão Presencial n.º 46/2013, realizado para aquisição de gêneros alimentícios, a fim de atender ao programa “Cestas Básicas”, promovido pela Secretaria de Ação Social no Município de Barra do Garças.

62. Assim, procedo à análise das irregularidades objeto deste processo:

RESPONSÁVEIS:
IOMARA SANTANA MARA KISNER DE MORAES – ex-Secretária de Ação Social MÁRIO MACHADO – Membro da equipe do Setor de Compras da Secretaria de Ação Social SIMONY KARLA BERLATTO – Membro da equipe do Setor de Orçamentos da Secretaria de Ação Social
1.IRREGULARIDADE GB 06. Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993)
Situação encontrada: Foi constatado sobrepreço no balizamento de preços realizado pelos agentes e gestores responsáveis pelo Pregão Presencial n. 46/2013.

POSIÇÃO DO RELATOR

63. Em relação ao **Achado n.º 01**, a equipe técnica constatou que a planilha de estimativa dos preços formulada pela Secretaria de Ação Social para aquisição de itens do programa Cesta Básica, no Pregão Presencial n.º 46/2013, apresentou itens com valores em 69% superiores ao praticados no mercado.

64. A esse propósito, é importante esclarecer que as aquisições realizadas pela Administração Pública estão submetidas às regras gerais estabelecidas na Lei n.º



8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) – seja por meio das modalidades de licitação, seja por meio das hipótese em que é possível a dispensa ou a inexigibilidade de licitar –, e em subordinação subsidiária à Lei n.º 10.520/2002, que disciplina a modalidade de licitação denominada “Pregão”, quando é o caso de aquisição por essa modalidade licitatória.

65. Nos termos do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993, a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que enseja a **análise de preços** e a qualidade do objeto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado.

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

67. O preço de referência tem por finalidade dar suporte ao processo orçamentário da despesa, definir a modalidade adequada de licitação e eleger a proposta mais econômica, com valores coerentes para o ente e com consideração aos preços praticados no mercado. Além disso, o preço de referência auxilia no afastamento de valores que caracterizariam prejuízos ao erário.

68. Nesse sentido, o art. 3º, inciso III, da Lei n.º 10.520/2002 determina que, na fase preparatória e interna do Pregão, devem ser apresentados os orçamentos realizados pelo ente para composição da estimativa dos preços apresentados no termo de referência, vejamos:

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

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

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

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



69. Ainda no que tocante à apresentação da composição dos preços de referência, destaco que o art. 40, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/1993 prevê a apresentação de planilha de quantitativos e preços unitários como anexo do edital:

Art. 40. O edital conterà 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; (grifei)

70. Insta ainda salientar que o artigo 15 do mesmo diploma legal estabelece que, sempre que for possível, a realização da pesquisa de preços deverá ser fundamentada em valores praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, vejamos:

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

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

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

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

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

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

71. A fim de corroborar o que foi expandido acima, trago à baila a Resolução de Consulta n.º 20/2016 desta Corte de Contas, a qual determina que a pesquisa de preços para estabelecer a referência dos valores deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcional à materialidade da contratação e os riscos envolvidos:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) **A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos**, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas **deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.** 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de



licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei. (grifei).

72. Assim, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) entende que são prioritários os orçamentos advindos de pesquisas de preços praticados na Administração Pública e a observância aos princípios da proporcionalidade e eficiência, sob pena de configuração de superfaturamento de preços.

73. Nesse sentido, a ausência da estimativa de preços ou a estimativa realizada de forma inadequada acarreta variações desproporcionais entre os valores ofertados pelos licitantes, o que pode representar prejuízos ao erário.

74. Dessa forma, o administrador deve evitar que o interesse público seja colocado em risco no que tange à economicidade dos atos administrativos de gestão do erário, uma vez que a manutenção da condição lesiva ao patrimônio da Administração e o ato antieconômico revelam o des zelo com a coisa pública e ofende os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e legalidade.

75. Em análise dos autos, verifico que mesmo após a correção dos preços orçados como referência pela Secretaria de Controle Externo (Secex), há diferença excessiva entre eles e os valores de estimados pela Secretaria de Ação Social, conforme demonstra a tabela apresentada pela Secex no Relatório Técnico de Defesa¹, abaixo colacionada:

Produtos	Média Geral (A)	Preços de Referência (B)	Diferença em R\$(X=B-A)	Diferença em %
Açúcar 2kg	R\$ 2,98	R\$ 5,99	R\$ 3,01	101%
Arroz 5kg	R\$ 8,15	R\$ 14,99	R\$ 6,84	84%
Biscoito 400g	R\$ 3,49	R\$ 9,99	R\$ 6,50	186%
Chá Matte 250g	R\$ 4,14	R\$ 4,90	R\$ 0,76	19%
Extrato Tomate 350g	R\$ 2,14	R\$ 4,90	R\$ 2,76	129%

¹ Documento Digital n.º 218145/2017, fl. 43



Farinha mandioca 500g	R\$ 4,39	R\$ 2,99	-R\$ 1,40	-32%
Farinha trigo 1kg	R\$ 1,95	R\$ 2,99	R\$ 1,04	54%
Feijão 2kg	R\$ 6,76	R\$ 14,95	R\$ 8,19	121%
Fermento em pó 100g	R\$ 1,98	R\$ 3,99	R\$ 2,01	102%
Goiabada 500g	R\$ 2,45	R\$ 4,90	R\$ 2,46	100%
Leite em pó 400g	R\$ 8,82	R\$ 9,90	R\$ 1,08	12%
Macarrão 500g	R\$ 2,09	R\$ 2,50	R\$ 0,41	20%
Óleo soja 900ml	R\$ 2,44	R\$ 4,90	R\$ 2,46	101%
Sal 1kg	R\$ 0,83	R\$ 1,99	R\$ 1,16	140%
Sardinha 165g	R\$ 3,33	R\$ 2,99	-R\$ 0,34	-10%

76. Após o exame da manifestação da Sra. Iomara Santana Mara Kisner de Moraes, ex-Secretária de Ação Social, entendo que suas alegações no sentido de que não possuía experiência na gestão pública não merecem acolhida, uma vez que, ao assumir a função, o servidor deve ter amplo conhecimento das suas atribuições e obrigações legal.

77. Portanto, a ex-Secretária não pode alegar que a conduta omissiva ocorreu por desconhecimento dos trâmites do processo, sobretudo porque ela era a responsável pela pasta.

78. Além disso, suas atribuições não se restringiam apenas em assinar o ofício de solicitação de abertura do processo licitatório, conforme mencionado pela defesa, pois a gestora tinha o dever legal que verificar a veracidade das afirmações contidas na pesquisa de preços.

79. Isso porque assinar documento demonstra a ciência e anuência dos dados ali inseridos, o que enseja a aplicação da responsabilidade solidária sobre irregularidade constatada em decorrência conduta negligente da Secretária.

80. Por conseguinte, em relação às razões da defesa encaminhada pelo Sr.



Mário Machado e pela Sra. Simony Karla Berlatto, membros da equipe de cotação, é importante destacar que, embora tenham afirmado que a pesquisa de preços não era de sua responsabilidade, as afirmações são contrapostas pela declaração da chefe imediata, Sra. Iomara Santana Mara Kisner de Moraes, que proferiu as seguintes declarações:

No caso em análise, há informações nos autos sobre qual **o setor responsável pela execução da pesquisa de preço, sendo os servidores Mário Machado e da Sra. Simony Karla Berlatto**². (grifei)

Como os servidores Mário e Simony já eram servidores experientes inclusive com conhecimento na área, apenas assinou o ofício solicitando a licitação, sem imaginar e saber que os orçamentos anexados junto ao ofício assinado não eram condizentes com os preços do mercado para os itens solicitados³.

81. Ademais, os servidores buscaram atribuir ao Pregoeiro a função de conferir as informações contidas na planilha de cotação de preços realizadas pelos defendentes. No entanto, é importante esclarecer que cabe ao Pregoeiro atuar na condução da fase externa da licitação, na qual ocorre a sessão pública de lances e a habilitação das interessadas.

82. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu entendimento exarado no Acórdão n.º 2.389/2006 - Plenário, no qual concluiu que o Pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidades constatadas na fase interna da licitação, como se vê:

REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. AUDIÊNCIAS. JUSTIFICATIVAS ACOLHIDAS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA SANAR AS IRREGULARIDADES VERIFICADAS. 1. É vedada a exigência, nos pregões eletrônicos, da apresentação de cópias de documentos já apresentados para efeito de cadastramento no SICAF, nos termos do inciso XIV do artigo 4º da Lei nº 10.520/02 e do art. 14, parágrafo único, do Decreto nº 5.450/2005. 2. **O pregoeiro não pode ser responsabilizado por eventual irregularidade em editais de licitação, uma vez que a elaboração desse não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuída.** (grifei).

83. Além disso, a Corte Federal de Contas entende que é de competência das pessoas responsáveis pelo setor requisitante a realização da pesquisa de preços, conforme transcrição parcial do Acórdão n.º 4.484/2010 - 1ª Câmara, de Relatoria do Ministro Augusto Nardes:

² Documento Digital n.º 92478/2018, fl. 5

³ Documento Digital n.º 9478/2018, fl. 6.



REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. PEDIDOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UMA PEÇA RECURSAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA OUTRA.

(...)

2. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

3. **Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidos na aquisição do objeto.**

84. Portanto, entendo que as fundamentações apresentadas pelos técnicos desta Corte guardam amparo, pois não restaram demonstradas nos autos do processo licitatório as justificativas apresentadas para composição dos valores, em evidente afronta às normas legais e jurisprudenciais supracitadas.

85. Assim, conforme se denota no conjunto probatório nos autos, os membros da equipe de cotação, com anuência da ex-Secretária de Ação Social, apresentaram a planilha de preços estimados em 69% acima do praticado no mercado de Barra do Garças, que ensejou a aquisição superfaturada dos itens pela Prefeitura.

86. **Desse modo, a conduta perpetrada pelos responsáveis demonstrou deficiência no trato com a gestão pública, negligência com os procedimentos legais e ofensa aos princípios constitucionais norteadores do processo licitatório – em especial, à legalidade, moralidade e economicidade.**

87. Portanto, entendo que deve ser aplicada multa à ex-Secretária e aos membros da equipe de pesquisa de preços que atuaram no evento em questão, a qual deverá ser fixada em parâmetro além daquele estabelecido nos estreitos limites da classificação desta irregularidade.

88. Segundo o art. 3º, inciso II, alínea “a” da Resolução Normativa n.º 17/2016, na constatação da ocorrência de irregularidades classificadas como “graves”, como esta ora em análise, as multas devem ser fixadas entre 6 e 10 UPFs/MT.



89. Entretanto, neste mesmo artigo da Resolução Normativa, o § 3º estabelece que, excepcionalmente, em razão da gravidade da conduta ou do resultado, poderá ser imputada multa superior ao parâmetro máximo de 10 UPFs/MT, desde que ela seja devidamente justificada na decisão, vejamos:

Art. 3º (...)

§ 3º. Excepcionalmente, poderá ser imputada multa superior ao parâmetro máximo previsto neste artigo, desde que devidamente justificada na decisão, em razão da gravidade da conduta ou do resultado.

90. Cabe ressaltar que os valores previstos no art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2016 encontram-se muito abaixo do patamar máximo de 1.000 UPF/MT previsto no art. 75 da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), que é a norma legal aplicável ao caso:

Art. 75. O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por:

(...)

Parágrafo único. Nas infrações enumeradas neste artigo, a cada fato corresponderá uma sanção, podendo incidir o agente em mais de uma, no mesmo processo.

91. Logo, verifico que há um descompasso entre o que a Lei Orgânica deste Tribunal dispõe acerca dos limites para multas e o que consta na Resolução Normativa n.º 17/2016.

92. Assim, é possível afirmar que a Lei Orgânica foi intensamente mitigada pela Resolução Normativa n.º 17/2016, pois a observância dos limites impostos na Resolução para a aplicação de multas pelo TCE/MT leva, em alguns casos, à inocuidade prática da sanção, já que em irregularidades com gravidade mais acentuada, como neste caso, os valores ali estabelecidos se mostram irrisórios.

93. Além disso, ao se considerar apenas os limites impostos pela Resolução Normativa n.º 17/2016 para aplicação de multas, do ponto de vista material, estas perdem



parte da efetividade pedagógica que podem ter para compelir os maus gestores a não incorrerem em irregularidades.

94. Por esse motivo, para as condutas em análise, a sanção ao apontamento deve ter a aplicação da excepcionalidade trazida pelo art. 3º, § 3º, da referida resolução.

95. Dessa forma, com fulcro nas fundamentações expostas, **mantenho a impropriedade classificada como GB_09**, de natureza grave, e **aplico ao Srs. Mário Machado e Simony Karla Berlatto**, membros da equipe de cotação de preços, e à Sra. Iomara Santana Mara Kisner de Moraes, multa individualizada no montante de **30 UPFs/MT**, nos termos do artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa n.º 17/2016, na forma de fundamentação prevista no art. 286, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal.

RESPONSÁVEIS:
FÁBIO BONFIM DE OLIVEIRA – Pregoeiro Municipal VILMA VANETE VASSO – Membro da equipe de apoio do Pregoeiro Municipal LILIANE CARVALHO DE MEDEIROS – Membro da equipe de apoio ao Pregoeiro Municipal
2.IRREGULARIDADE GB 03. Licitação_Grave_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei nº 8.666/93; art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002).
Situação encontrada: Foi constatado direcionamento no Pregão Presencial n. 46/2013, por parte do Pregoeiro Oficial da Prefeitura e sua equipe de apoio, desfavoravelmente à empresa R. P. A. de Farias.

POSIÇÃO DO RELATOR

96. Quanto ao **Achado n.º 2**, depreende-se dos autos que os técnicos deste Tribunal identificaram que houve o direcionamento do Pregão Presencial n.º 046/2013 em favor do Supermercado Dourado LTDA-EPP, decorrente do descredenciamento irregular da licitante R. P. A. de Farias - ME.

97. Em apertada síntese, em suas razões de defesa⁴, o Sr. Fábio Bonfim de Oliveira, Pregoeiro Municipal, alegou que a empresa R. P. A. de Farias - ME foi descredenciada por não ter apresentado o cartão CNPJ.

⁴ Documento Digital n.º 8345/2017.



98. Contudo, verifica-se que **os motivos vinculados e determinantes para o descredenciamento da empresa estão apresentados na Ata de Sessão do Pregão⁵**, na qual o Pregoeiro declarou as seguintes irregularidades: ausência de reconhecimento de firma na declaração do contador e no termo de credenciamento; não apresentação da situação de microempresa ou empresa de pequeno porte e não apresentação de registro comercial.

99. Todavia, em que pese o Pregoeiro ter argumentado que os motivos do descredenciamento foram inseridos na Ata por um equívoco em não ter apagado os dados da Ata anteriormente realizada, não é o que se confirma pela análise dos autos, uma vez que não há qualquer retificação das informações contidas na Ata do Pregão.

100. Do mesmo modo, não houve contestação dos membros da equipe de apoio em relação ao suposto erro, que teria sido evidente.

101. Além disso, as alegações apresentadas pelo Pregoeiro nestes autos se contrapõem às suas afirmações proferidas no Inquérito Civil n.º 087/20156, instaurado pelo Ministério Público Estadual, no qual afirmou o que exatamente consta na aludida Ata, conforme se depreende do trecho abaixo colacionado:

a empresa não apresentou os documentos necessários para habilitar-se no credenciamento, **deixando de apresentar comprovação da situação de Micro Empresa ou Empresa de Pequeno Porte, bem como a declaração do contador não estava devidamente firmada, nem o Termo de Credenciamento; que a referida empresa também não deve ter apresentado o Registro Comercial.**

102. Já na presente RNI, o Pregoeiro sustentou que a empresa R. P. A de Farias - ME **não apresentou o cartão CNPJ**. Porém, não há qualquer documento nos autos daquela licitação que comprove as alegações do defendente.

103. Aqui, cumpre esclarecer que a verificação do cartão CNPJ das empresas interessadas em participar do certame licitatório deveria ocorrer somente após a fase de lances, de acordo com o que determina o art. 4º, inciso VII, da Lei n.º 10.520/2002:

⁵ Documento Digital n.º 79505/2016, fl. 31.

⁶ Documento Digital n.º 79512/2016, fl. 36.



Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, **apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação** e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório. (grifei).

104. Ademais, conforme já esclarecido pela Secex, o cartão CNPJ pode ser emitido de maneira simples e rápida pelo acesso ao site da Receita Federal do Brasil: www.receita.fazenda.gov.br.

105. Desse modo, ainda que fosse essa a razão real do descredenciamento da empresa, o ato mostrar-se-ia desarrazoado e exagerado, contrariando o princípio da motivação e do formalismo moderado, que norteiam todo o processo licitatório.

106. Logo, é evidente que houve a restrição ao caráter competitivo no certame, pois cabe à Administração Pública evitar o estabelecimento de exigências que venham a comprometer o caráter competitivo da licitação.

107. Nesse sentido, conforme posição exarada pelo TCU no julgamento do Acórdão n.º 1795/2015 - Plenário, de Relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, a Administração Pública deve evitar formalismos excessivos e injustificados, a fim de valorizar a economicidade e a vantajosidade da proposta, bem como de impedir a ocorrência de dano ao erário:

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 8.666/1993, por representar *formalismo* exagerado, com prejuízo à competitividade do certame.

108. Dessa maneira, o rigor excessivo, como observado neste caso, não é condizente com os princípios da razoabilidade. Além disso, caso fossem verdadeiras as afirmações do defendente, caberia ao Pregoeiro realizar as diligências necessárias para sanar a irregularidade, em observância ao princípio do formalismo moderado, que é



aplicável aos processos licitatórios.

109. Desse modo, não pode ser admitida a discriminação arbitrária na seleção pelo contratante, tendo em vista que, nos termos do art. 3º, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir não só a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas também a observância do princípio constitucional da isonomia.

110. Portanto, não é possível dar razão às argumentações de defesa do Sr. Fábio Bonfim de Oliveira, uma vez que são contraditórias as declarações trazidas por ele nesta RNI, em contraponto ao que consta na Ata da Sessão do Pregão e no bojo do Inquérito Civil referido, além de tais argumentos não possuírem respaldo nas documentações constantes nos autos.

111. Quanto às Sras. Vilma Vanete Vasso e Liliane Carvalho de Medeiros, membros da equipe de apoio, em suma, elas afirmaram que não se omitiram quanto ao descredenciamento da empresa R. P. A de Farias – ME, bem como sustentaram ter comunicado verbalmente a irregularidade ao superior hierárquico. Entretanto, segundo alegam, o fato foi ignorado pelo chefe.

112. No entanto, não constam nos autos qualquer comprovação das alegações proferidas. Inclusive, nem mesmo sequer houve a identificação do superior hierárquico mencionado para que este corroborasse as afirmações expendidas.

113. Desta feita, mesmo que ambas não possuíssem o poder decisório acerca do descredenciamento da empresa, verifico que a omissão das defendentes em representar essa irregularidade à autoridade competente constitui infração do dever legal imposto a qualquer servidor público.

114. Nesse sentido, a Lei Complementar n.º 03/1991, que dispõe sobre o Estatuto e o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município, das autarquias e das Fundações Municipais de Barra do Garças, em seu art. 132, inciso VI, determina que é dever do servidor “levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades



de que tiver ciência em razão do cargo”⁷.

115. A esse propósito, especificamente acerca da responsabilidade da equipe de apoio ao Pregoeiro nos processos licitatórios, o TCU se manifestou no Acórdão n.º 3178/2016 - Plenário, que teve como Relatora a Ministra Ana Arraes, da seguinte forma:

A responsabilidade dos integrantes da equipe de apoio ao pregoeiro somente emerge se agirem com dolo, cumprirem ordem manifestamente ilegal ou deixarem de representar à autoridade superior na hipótese de terem conhecimento de ilegalidade praticada pelo pregoeiro, uma vez que os membros da equipe dão suporte a este, mas não praticam atos decisórios e não avaliam questões de mérito do certame, cuja competência é do pregoeiro. (grifei).

116. Desse modo, entendo que o Pregoeiro e os membros da equipe de apoio não apresentaram justificativas aptas a afastarem a impropriedade apontada e justificar o descredenciamento da empresa R. P. A de Farias. Acrescenta-se a isso o fato de que não foi comprovada a comunicação da irregularidade pela equipe de apoio ao superior hierárquico, haja vista que tinham ciência inequívoca da situação apontada desde o momento da confecção da Ata⁸ em questão, conforme se comprova pela assinatura das responsáveis no referido documento.

117. Por todo o exposto, acolho as análises e as conclusões da equipe técnica e do parecer ministerial, incorporando-as às minhas razões de decidir, e **mantenho a impropriedade classificada como GB_03**, de natureza grave, **aplicando multa regimental no seu percentual máximo de 10 UPFs/MT**, ao Sr. **Fábio Bonfim de Oliveira**, Pregoeiro Municipal, nos termos do artigo 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2016, pois a conduta demonstrou grau de reprovabilidade diferenciado dos membros de equipe de apoio, por se tratar da autoridade responsável por ter realizado o descredenciamento irregular de empresa em certame licitatório, com o consequente direcionamento da licitação em favor de outra empresa.

118. Já em relação às Sras. Vilma Vanete Vasso e Liliane Carvalho de Medeiros, **mantenho a irregularidade**, de natureza grave, **e aplico-lhes multa de 06 UPFs/MT**, no

⁷ Art. 132 - São deveres do servidor:

(...)

VI - Levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

⁸ Documento Digital nº 79505/2016, fls. 31/34.



patamar mínimo para a classificação da irregularidade, nos termos do art. 286, II, c/c o art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2016, e nos termos do art. 75, III, da LO/TCE-MT, e do art. 286, II, do RI/TCE-MT, uma vez que a conduta dos membros da equipe de apoio demonstrou menor grau de reprovabilidade do que aquela perpetrada pelo Pregoeiro.

RESPONSÁVEIS:
IOMARA SANTANA MARA KISNER DE MORAES – ex-Secretária de Ação Social MÁRIO MACHADO – Membro da equipe do Setor de Compras da Secretaria de Ação Social SIMONY KARLA BERLATTO – Membro da equipe do Setor de Orçamentos da Secretaria de Ação Social SUPERMERCADO DOURADO LTDA-EPP
3. IRREGULARIDADE JB 02. Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referentes a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66, da Lei nº 8.666/1993).
Situação encontrada: Foi constatado superfaturamento no Pregão Presencial n. 046/2013.

POSIÇÃO DO RELATOR

119. Na **Irregularidade n.º 03**, a equipe de auditores apontou que houve superfaturamento no Pregão Presencial n.º 046/2013, em decorrência do sobrepreço dos itens licitados, ocasionando prejuízo ao erário do Município de Barra do Garças.

120. No caso em tela, conforme documentação carreada aos autos, verifico que a planilha da estimativa de preços apresentada para subsidiar o Pregão foi formalizada pelos membros da equipe de cotação, Sr. Mário Machado e Sra. Simony Karla Berlatto, com a aprovação da Secretária da pasta, Sra. Iomara Santana Maria Kisner de Moraes.

121. Importante destacar que, conforme entendimento exarado pelo TCU no Acórdão n.º 310/2006 – Plenário, de Relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, o sobrepreço decorre da estimativa de valores acima daqueles praticados no mercado, e a aquisição efetiva desses produtos com sobrepreço enseja o superfaturamento, vejamos:

O Sobrepreço ocorre quando uma cotação de um bem ou serviço é superior ao valor praticado pelo mercado. Já o Superfaturamento se verifica após a regular liquidação da despesa, ou seja, depois da aquisição, faturamento e pagamento de um bem ou serviço.



122. Desta feita, cabe destacar que a Secex constatou a existência do superfaturamento no referido Pregão pela análise dos orçamentos com preços efetivamente praticados no mercado à época da licitação, os quais, em comparação com os valores dos itens adquiridos pela Prefeitura, demonstraram que houve o pagamento a maior em R\$ 111.051,63 (cento e onze mil e cinquenta e um reais e sessenta e três centavos) em favor do Supermercado Dourado LTDA - EPP.

123. A esse propósito, cumpre apresentar aqui a tabela referente à comparação entre os preços praticados no mercado local e os efetivamente pagos à empresa vencedora, que consta no Relatório Técnico Preliminar⁹:

Produto	Qtde adquirida – unidades (A)	Valor da Média de Mercado (B)	Valor total de Mercado (A*B)=(C)	Preço Efetivamente pago (D)	SUPERFATURAMENTO (D-C)
Açúcar 1kg	7468	R\$ 2,88	R\$ 21.532,73	R\$ 29.771,39	R\$ 8.238,66
Arroz 5kg	7468	R\$ 7,83	R\$ 58.491,04	R\$ 91.403,38	R\$ 32.912,34
Biscoito 400g	3234	R\$ 2,59	R\$ 8.376,06	R\$ 12.903,66	R\$ 4.527,60
Chá Matte 250g	3234	R\$ 3,93	R\$ 12.709,62	R\$ 16.137,66	R\$ 3.428,04
Extrato To-mate 350g	3234	R\$ 2,06	R\$ 6.672,82	R\$ 12.903,66	R\$ 6.230,84
Farinha de mandioca 500g	3234	R\$ 5,99	R\$ 19.371,66	R\$ 8.731,80	-R\$ 10.639,86
Farinha Trigo 1kg	3234	R\$ 2,00	R\$ 6.468,00	R\$ 9.346,26	R\$ 2.878,26
Feijão 2kg	4234	R\$ 6,46	R\$ 27.351,64	R\$ 52.800,46	R\$ 25.448,82
Fermento em pó 100g	3234	R\$ 1,96	R\$ 6.338,64	R\$ 11.642,40	R\$ 5.303,76
Goiabada 500g	3234	R\$ 2,20	R\$ 7.114,80	R\$ 14.229,60	R\$ 7.114,80
Leite em pó 400g	3234	R\$ 8,56	R\$ 27.683,04	R\$ 35.250,60	R\$ 7.567,56
Macarrão 500g	7968	R\$ 2,69	R\$ 21.433,92	R\$ 19.099,80	-R\$ 2.334,12
Óleo soja 900ml	7468	R\$ 2,46	R\$ 18.371,28	R\$ 21.638,35	R\$ 3.267,07
Sal 1kg	3234	R\$ 0,87	R\$ 2.813,58	R\$ 4.689,30	R\$ 1.875,72
Sardinha 165g	3234	R\$ 3,28	R\$ 10.607,52	R\$ 25.839,66	R\$ 15.232,14

⁹ Documento Digital n.º 223761/2016, fl. 25.



TOTAL	66946		R\$ 255.336,35	R\$ 366.387,98	R\$ 111.051,63
-------	-------	--	----------------	----------------	----------------

124. Da análise dos orçamentos paradigmas e da fundamentação exposta pela Secex, não há dúvida de que a composição de preços formalizada pela Prefeitura de Barra do Garças estava superestimada, o que gerou proposta com sobrepreço e o consequente superfaturamento dos pagamentos.

125. Aqui, é importante destacar que a responsabilização deve recair sobre os responsáveis pela formulação da planilha de valores e pela Secretária da pasta, Sra. Iomara, que confiou aos membros da equipe de cotação a realização da pesquisa de preços e autorizou valores irregulares ao assinar o respectivo Termo de Referência, assumindo a responsabilidade pela veracidade dos dados constantes na planilha.

126. Portanto, conforme vasta fundamentação já exposta na análise da Irregularidade n.º 1, não acolho as teses defensivas do Sr. Mário Machado e da Sras. Simony Karla Berlatto e Iomara Santana Mara Kisner de Moraes, em razão de terem apresentado planilha de preços estimados em 69% acima daqueles praticados no mercado de Barra do Garças, ensejando a aquisição superfaturada dos itens pela Prefeitura.

127. No que tange à responsabilidade do Supermercado Dourado LTDA-EPP, cumpre esclarecer que, após a manifestação da defesa, a Secex verificou que os valores apresentados na planilha como parâmetro pelo Supermercado Cogal e Mendonça realmente estavam idênticos, razão pela qual retificou a tabela, concluindo que o valor do superfaturamento foi de R\$ 111.433,26 (cento e onze mil e quatrocentos e trinta e três reais e vinte e seis centavos).

128. Contudo, considerando a irrelevância da diferença entre novo valor constatado como superfaturamento e os custos resultantes de novas citações, a equipe técnica sugeriu à glosa do valor inicialmente constatado de R\$ 111.051,63 (cento e onze mil e cinquenta e um reais e sessenta e três centavos).

129. Dessa forma, é importante considerar que, embora a defesa tenha alegado



que a proposta ficou em R\$ 56.340,00 (cinquenta e seis mil e trezentos e quarenta reais) menos onerosa para a Prefeitura em relação ao Termo de Referência apresentado pela equipe de cotação, tal argumentação não deve prosperar, uma vez que os valores estimados pelo Município já foram realizados em 69% acima dos preços praticados no mercado. Portanto, não houve economia para o ente municipal na contratação da empresa pelos valores que acabaram por ser pagos pelos produtos adquiridos.

130. Quanto à alegação de que a comparação com os valores apresentados pelo Supermercado Nilo não é razoável porque esta empresa vende em preços de atacado, verifico que, conforme a tabela apresentada no Relatório Técnico de Defesa, os produtos extrato de tomate, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, macarrão e sal, apresentaram valores maiores que os ofertados pelos outros supermercados paradigmas¹⁰. Dessa forma, as afirmações da defesa não merecem razão.

131. No que concerne às argumentações de que há itens em que a Secex apresentou apenas um orçamento para comparação, verifico que não encontram respaldo, uma vez que os técnicos apresentaram todos os orçamentos com pelo menos 2 (dois) preços de cada item pesquisado, conforme se denota na análise da tabela 4 apresentada no Relatório Técnico de Defesa¹¹.

132. Portanto, o fato de a Prefeitura ter apresentado planilha de estimativa com preços elevados não isenta a responsabilidade da empresa contratada pelo superfaturamento ocorrido.

133. Isso porque, a obrigação de verificar a compatibilidade de preços com os praticados no mercado é tanto da Administração Pública quanto da empresa contratada. Assim, deve haver responsabilização solidária pelos danos causados.

134. A corroborar o expendido, destaco aqui o entendimento do TCU acerca da matéria em exame, de acordo com a reprodução parcial dos Acórdãos abaixo elencados:

¹⁰ Documento Digital n.º 120435/2018, fls. 46/49

¹¹ Documento Digital n.º 120435/2018, fl. 49



As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o *superfaturamento* dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado.

(Boletim de Jurisprudência 203/2018 - **Acórdão 27/2018- Plenário**, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Os licitantes, sob risco de responderem por *superfaturamento* em solidariedade com os agentes públicos, têm a obrigação de oferecer preços que reflitam os paradigmas de mercado, ainda que os valores fixados pela Administração no orçamento-base do certame se situem além daquele patamar.

(Boletim de Jurisprudência 189/2017 - **Acórdão 1959/2017- Plenário**, Relator Ministro Benjamin Zymler)

O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992) na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento.

(Boletim de Jurisprudência 178/2017 - **Acórdão 1304/2017-Plenário**, Relator Ministro Benjamin Zymler)

135. Desse modo, o regime jurídico-administrativo a que estão sujeitos os contratantes com o Poder Público não os permite incorrer na manutenção de falhas observadas na composição de preços quando estes se apresentarem acima do realizado pelo mercado.

136. Portanto, em exame das alegações da empresa, não há como acolher as suas justificativas, pois as constatações trazidas aos autos pela Secex apresentam evidente existência de dano ao erário daquela municipalidade pela conduta em análise.

137. Desse modo, verifico que houve o superfaturamento no Pregão Presencial n.º 046/2013, em evidente violação aos princípios da economicidade, legalidade e impessoalidade, o que acarretou prejuízo ao erário no montante de R\$ 111.051,63 (cento e onze mil e cinquenta e um reais e sessenta e três centavos), que deverá ser ressarcido aos cofres públicos solidariamente, com recursos próprios, pelo Supermercado Dourado LTDA-EPP, pelo Sr. Mário Machado, bem como pelas Sras. Simony Karla Berlatto e Iomara Santana Mara Kisner de Moraes.

138. Ademais, considerando a gravidade da conduta irregular perpetrada pelos



responsáveis, determino a **aplicação de multa em seu percentual máximo de 10% (dez por cento)** sobre o valor do dano a ser restituído, que deve ser arcada individualmente por cada um dos responsáveis, com fulcro no art. 7º da Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016 e art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal.

139. Por outro lado, coaduno com a posição exarada pela equipe técnica em relação à ausência da imputação de responsabilidade ao Prefeito Municipal, Sr. Roberto Ângelo de Farias, pois, considerando a extensa atribuição de seu cargo, seria desarrazoado o encargo do gestor em conferir a veracidade dos valores constantes em cada processo licitatório realizado no Município de Barra do Garças.

140. Além disso, verifico que o Prefeito adotou as providências necessárias à elucidação dos fatos ao determinar a devida instauração de sindicância administrativa para apurar as irregularidades no processo em questão, conforme se verifica em suas razões de defesa¹².

DISPOSITIVO

141. Diante de todo o exposto, nos termos do artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica TCE/MT), **acolho** parcialmente o Parecer Ministerial n.º **3.353/2017**, da lavra do Procurador de Contas **William de Almeida Brito Júnior**, ratificado por meio do Parecer n.º 2.914/2018, subscrito pelo Procurador Alisson Carvalho de Alencar, e **decido**:

a) Pelo **conhecimento e procedência** da presente Representação de Natureza Interna (RNI).

b) Pela **aplicação de multa individual**:

Quanto ao achado n.º 1:

b.1) à Sra. **Iomara Santana Mara Kisner de Moraes**, ex-Secretária de Ação

¹²Documento Digital n.º 138255/2017, fl. 12/30.



Social da Prefeitura de Pontes e Lacerda, ao Sr. **Mário Machado** e à Sra. **Simony Karla Berlatto**, membros da equipe de cotação, **no valor de 30 UPFs/MT**, nos termos do artigo 3º, § 3º, da Resolução Normativa n.º 17/2016, na forma de fundamentação prevista no art. 286, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, em razão da incidência da **irregularidade GB06**, por ocorrência de sobrepreço dos itens constantes na planilha de estimativa para instruir a abertura do processo licitatório.

Quanto ao achado n.º 2:

b.2) ao Sr. **Fábio Bonfim de Oliveira**, Pregoeiro Municipal, **no valor de 10 UPFs/MT**, conforme art. 286, I, RI-TCE/MT, em consonância com o art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016, em razão da incidência da **irregularidade GB03**, pelo descredenciamento irregular da empresa R. P. A. De Farias - ME e o direcionamento do certame em favor do Supermercado Dourado LTDA-EPP.

b.3) às Sras. **Vilma Vanete Vasso e Liliane Carvalho de Medeiros**, membros da equipe de apoio ao Pregoeiro, **no valor de 6 UPF/MT**, conforme art. 286, I, RI-TCE/MT em consonância com o art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016, em razão da incidência da **irregularidade GB03**, pela inobservância do dever funcional de levar ao conhecimento da autoridade superior a irregularidade de que teve ciência em decorrência do exercício da função pública.

c) Pela **condenação solidária à restituição ao erário do valor de R\$ 111.051,63** (cento e onze mil e cinquenta e um reais e sessenta e três centavos) pelo **Supermercado Dourado Ltda.-EPP**, empresa vencedora da licitação; pela Sra. **Iomara Santana Mara Kisner de Moraes**, ex-Secretária de Ação Social; pelo Sr. **Mário Machado** e pela Sra. **Simony Karla Berlatto**, responsáveis pela elaboração do orçamento estimativo, em razão do superfaturamento no Pregão Presencial n.º 46/2013.

d) Pela aplicação de **multa individual de 10% (dez por cento)** sobre o valor do dano ao Supermercado Dourado Ltda.-EPP, à Sra. **Iomara Santana Mara Kisner de Moraes**, ao Sr. **Mário Machado** e à Sra. **Simony Karla Berlatto**, nos termos do art. 7º,



da Resolução Normativa n.º 17/2016 e do art. 287 do RI/TCE-MT;

e) Pela **determinação** ao Poder Executivo de Barra do Garças, na pessoa do atual gestor, para que **elabore** planilha orçamentária detalhada que expresse a estimativa real de valores, com ampla pesquisa de preços no mercado, nas futuras licitações realizadas pela Prefeitura, em consonância com o art. 7º, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/1993.

142. Por fim, voto pelo encaminhamento de cópia dos autos ao **Ministério Público Estadual** para conhecimento, já que os mesmos fatos, que dizem respeito a prejuízo ao erário, estão sendo investigados pelo órgão.

É como voto.

Cuiabá/MT, 30 de outubro de 2018.

(assinatura digital)¹³

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria n.º 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

¹³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa N.º 9/2012 do TCE/MT.