



PROCESSO 23.354-4/2016
ÓRGÃO PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA - PGJ
ASSUNTO RECURSO ORDINÁRIO (Protocolo 31.112-0/2017) - ACORDÃO 407/2017-TP
RECORRENTES PAULO ROBERTO JORGE DO PRADO - ex-Gestor
CLÁUDIA DI GIÁCOMO MARIANO - Diretora Geral
ANTÔNIO SÉRGIO PEREIRA DOS SANTOS - Gerente de Segurança Institucional
KARINA COLOMBO RUBIO - Gerente de Aquisições
ADVOGADO NÃO CONSTA
RELATORA CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

RAZÕES DO VOTO

8. Preliminarmente, destaco que o Recurso Ordinário, em referência, preencheu os requisitos processuais de admissibilidade, nos termos da análise levada a efeito pelo Julgamento Singular por mim proferido, documento digital 293675/2017.

9. Inconformados com o teor do julgamento das Contas Anuais de Gestão da Procuradoria Geral de Justiça, exercício 2016, os Senhores Paulo Roberto Jorge do Prado, Cláudia Di Giácomo Mariano, Antônio Sérgio Pereira dos Santos e Karina Colombo Rúbio, respectivamente, ex-Gestor, Diretora Geral, Gerente de Segurança Institucional e Gerente de Aquisições, buscaram a reforma do Acórdão 407/2017-TP, que assim decidiu, *in verbis*:

(...) JULGAR REGULARES, com recomendações e determinações legais, as Contas Anuais de Gestão do exercício de 2016 da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato, sob gestão do Sr. Paulo Roberto Jorge do Prado (...) reclassificar a irregularidade 9.1 – GC 15. Licitação. Moderada – de moderada para grave, em razão do risco da Administração Pública sofrer prejuízos quanto ao recebimento de produtos fora das especificações razoáveis de qualidade (...) aplicar as seguintes multas: 1) à Sra. Cláudia Di Giácomo Mariano (CPF 314.563.831-91) a multa de 6 UPFs/MT, em razão da realização de despesas decorrentes de licitação sem formalização de contrato (item 2.1 - Irregularidade JB 99, Despesa_Grave); 2) à Sra. Karina Colombo Rubio (CPF 807.492.671-00) a multa de 6 UPFs/MT, por elaborar termo de referência do Pregão Presencial 37/2016 com estimativa do valor de contratação substancialmente superior ao valor de mercado (item 7.1 - Irregularidade GB 13, Licitação_Grave); e, 3) ao Sr. Antônio Sérgio Pereira



dos Santos (CPF 035.733.808-16) a multa de 6 UPFs/MT, por elaborar termo de referência do Pregão Presencial 112/2016 com especificações insuficientes (item 9.1 - Irregularidade GB 15, Licitação_Grave).

10. Passo a análise separadamente de cada um deles:

11. Contudo, preliminarmente, necessário pontuar que todas as irregularidades recorridas (JB99 - despesa, GB13 e GB15 - licitações), decorreram de 3 procedimentos licitatórios, os quais foram realizados pelo órgão no exercício 2016, entre 93 pregões, analisados pela SECEX.

I. Razões Recursais da Senhora Cláudia Di Giácomo Mariano, Diretora-Geral:

12. A Recorrente foi ordenadora de despesa durante o exercício de 2016 e foi apenada com multa no valor de **6 UPFs/MT**, em razão da **irregularidade 2.JB99**, de natureza grave, abaixo transcrita:

2. JB 99. Despesa. Grave. Irregularidade referente à despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT.

2.1. Autorizou-se à realização de despesas decorrentes de licitação, sem formalização de contrato, em casos em que a dispensa do contrato não é permitida em lei.

13. Alegou que a decisão consubstanciada no Acórdão 407/2017-TP foi equivocada, uma vez que não está em consonância com os padrões da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como das normas aplicáveis ao caso.

14. Justificou que sua conduta não resultou em prejuízo ao erário, benefício a terceiros e, tampouco, foi praticado com indício de dolo ou má-fé, tratando-se tão somente de mera falha procedimental, sem repercussões materiais e que foi corrigida a tempo e de forma oportuna.

15. Por outro lado, questionou ainda que, inicialmente, o apontamento se referia à ausência de formalização de contratos decorrentes dos Pregões Presenciais 77/2016 e 109/2016, e, que, por ocasião das alegações finais, foi apresentado o contrato correspondente ao primeiro Pregão, sendo considerada sanada essa irregularidade.



16. Entretanto, foi cominada multa de 6 UPFs/MT, em razão da ausência de comprovação da formalização do contrato 12/2007, referente ao Pregão 109/2016.

17. Nesse sentido, alegou que o supracitado contrato foi celebrado com a empresa ALGAR TI CONSULTORIA S/A e que a ordenadora de despesa à época já havia dado início às providências para regularizar esse fato, o que efetivamente foi feito, sendo a irregularidade sanada, conforme documento anexo às suas razões recursais.

18. Em razão desses fatos, por entender já ter sanado a falha quando do protocolo de suas alegações finais, além de precedente favorável deste Tribunal de Contas (Acórdão 110/2016), em assunto semelhante, requereu o afastamento da penalidade que lhe foi aplicada.

19. Também alegou ausência de culpa, pois conforme o Regimento Interno da PGJ, a formalização de contratos é atribuição da “Gerência de projetos, Convênios e Contratos”, e a Recorrente apenas autorizou o empenho.

20. A SECEX, após análise, não acolheu os argumentos da Recorrente de que não tinha conhecimento quanto à necessidade de formalização do instrumento contratual, nem que a mesma tenha sido sanada com sua assinatura tardia, uma vez que, as normas foram descumpridas no momento em que deveria ser observada de forma estrita.

21. Já, em relação ao argumento de ausência de prejuízo ou dano ao patrimônio público, a SECEX discordou das razões expendidas, uma vez que houve a desconsideração de que, se não fosse formalizado o contrato, após o período de 12 meses, não haveria instrumento vinculante entre a contratada e a Procuradoria de Geral de Justiça, motivo pelo qual, ainda que não tenha sido constatada má-fé, a irregularidade deverá ser mantida e, conseqüentemente, a multa aplicada deverá permanecer inalterada.

22. O Ministério Público de Contas, em seu parecer, opinou em consonância com a Equipe Técnica, em razão de que a realização de despesa, sem instrumento contratual (JB99), é falha grave, em que pese a ausência de má-fé.

23. Pois bem. Em sede de alegações recursais, a Senhora Cláudia Di Giácomo Mariano colacionou cópia dos instrumentos contratuais de aquisições 12/2017 e 25/2017, ambos oriundos dos Pregões 109/2016 e 77/2016, respectivamente (documento digital



288029/2017, às fls.14/35), os mesmos colacionados à época do julgamento das Contas Anuais de Gestão do órgão, exercício 2016 (documento digital 196961/2017, às fls. 26/35).

24. Não se ignora que o motivo da atuação da responsável foi embasada em erro e, que, posteriormente, a mesma buscou reverter essa falha.

25. A censura recai sobre imposições normativas que deixaram de ser observadas na época.

26. É que a realização de despesas decorrentes de licitação, sem formalização de contrato, em casos em que a dispensa do contrato não é permitida em lei, descumpriu as normas que incidem sobre a matéria.

27. No meu entendimento, a dispensa do termo de contrato é definida na Lei 8.666/93 em rol taxativo, não exemplificativo, devendo ser analisadas, separadamente, as hipóteses do *caput* do artigo 62 e do seu § 4º. A partir das situações estabelecidas na norma, será possível dispensar de forma lícita o termo de contrato, prezando-se, assim, por uma interpretação balizada na eficiência das contratações públicas, não se descuidando da necessária segurança jurídica dos contratos.

28. Coaduno com o entendimento da SECEX no sentido de que a formalização dos contratos se deu de maneira extemporânea e que não sanou a presente irregularidade.

29. Entretanto, por tratar-se de caso isolado, bem como pelo fato de que a Recorrente já havia providenciado a formalização dos contratos (Contrato 25/2017 assinado e publicado em 09/06/2017-DOE; Contrato 12/2017 assinado em 09/06/2017 e publicado em 21/06/2017-DOE), logo após a realização da auditoria realizada por este Tribunal de Contas (inspeção *in loco* realizada em 06/03/2017 a 14/03/2017-documento digital 146912/2017, às fls. 2), entendo que não há que se falar em prejuízo ao erário.

30. Ademais a boa fé da Recorrente ficou demonstrada. Assim, não se pode aplicar o rigor da responsabilidade objetiva, aquela pela qual não se questiona se ocorreu, ou não, culpa do agente causador. A conduta, sempre, deve ser analisada sob o aspecto subjetivo e, nessa concepção a razoabilidade e a proporcionalidade devem ser consideradas na aferição da irregularidade.



31. Nesse sentido, contrariando o entendimento da SECEX e do Ministério Público de Contas, excluiu a multa aplicada à Senhora Cláudia Di Giacomio Mariano, Diretora-Geral.

II. Razões Recursais da Senhora Karina Colombo Rubio, Gerente de Aquisições:

32. A multa cominada à Recorrente derivou do seguinte achado de auditoria:

7. GB 13. Licitação. Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002).

7.1. O valor de referência de vários itens licitados por meio do Pregão Presencial 37/2016, estava bem acima do valor de mercado.

33. A Recorrente alegou, para justificar seu procedimento, que a Equipe Técnica informou que alguns preços estimados estariam acima do valor de mercado, mas que, a Planilha estimativa foi elaborada nos moldes da Resolução de Consulta 20/2016-TCE/MT, tendo a Gerência de Aquisições seguido essas recomendações, juntando o maior número de informações em busca de maior proximidade com os valores de mercado.

34. Sustentou que ficou surpresa pelo apontamento, uma vez que não foi apresentada cotação de mercado, à época, que comprovasse que os preços estavam acima do mercado ou que a pesquisa efetivada pelo órgão foi superestimada.

35. Além disso, relatou a inexistência de dano ao erário, além de ter sido demonstrada cautela por parte da Administração, tanto na fase interna da licitação, quanto na fase de execução do contrato dela decorrente.

36. No que se refere aos itens 48 e 49, ambos do Relatório Técnico, sustentou que, em pesquisa realizada (Anexo 9), teria sido constatado que os preços atuais estão em consonância com a estimativa feita pela Procuradoria de Justiça na fase preparatória do Pregão 037/2016 (Anexo 10).

37. A Equipe Técnica discordou de todas as justificativas da Recorrente.



38. Reportou-se ao Relatório Técnico Preliminar, no qual constou que o Pregão Presencial 37/2016 destinou-se à aquisição de cartuchos de impressão, *toners*, cabeças de impressão e demais itens relacionados à impressão, totalizando 100 itens distintos.

39. Quanto aos itens 48 e 49, da Tabela 06, do Relatório Técnico, informou que, no Anexo 9, fornecido pela Recorrente, não consta cotação para o item 48 (cinta de transferência para impressora Laserjet, Pro 400) e, com relação ao item 49 (cartucho de toner para impressora Lexmark E360/460), foi apurado que o valor está acima do mercado, demonstrando, assim, falha na formação do valor de referência em razão de deficiência da pesquisa.

40. A Equipe Técnica informou, ainda, que conforme constou das fls. 62/75 dos autos, a empresa L.F.Comércio de Equipamentos de Informática e Representações Ltda-ME, teve sua ata de registro de preços rescindida, unilateralmente, pela Procuradoria de Justiça, em razão de fraude ou comportamento inidôneo da empresa pela entrega de produtos não originais (falsificados), mas que a irregularidade permaneceu, apesar desse fato.

41. Isso porque persistiu uma diferença considerável entre o montante estimado e o valor registrado no resultado da licitação, pois o *quantum* fixado para os 60 itens (R\$ 453.690,00) deveria sofrer um acréscimo percentual de 80,26%, para alcançar o valor de referência dos mesmos 60 itens, que foi de R\$ 817.830,96.

42. Por essas razões comprovadas, a Equipe Técnica concluiu pela manutenção da irregularidade, com a multa aplicada à Senhora Karina Colombo Rubio, Gerente de Aquisições, no valor de 6 UPFs/MT.

43. O Ministério Público de Contas entendeu no mesmo sentido e, considerando a evidente falha na elaboração do valor de referência com pesquisa ineficaz de mercado, concluiu que a penalidade, igualmente, deve ser mantida.

44. No meu entendimento, a pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação.



45. Nesse sentido, reafirmo que a planilha de preços detalhada é item obrigatório do edital, pois visa subsidiar os valores de referência a serem praticados no processo licitatório, não podendo haver a ausência dessa estimativa.

46. Contudo, no presente caso, observo que foram poucos os preços faltantes na planilha realizada pelo órgão, motivo pelo qual entendo que não é necessária a reprimenda com aplicação de multa à Recorrente. Na planilha por ela apresentada, apenas alguns itens não conseguiram ser orçados, entretanto foram adquiridos ou abaixo, ou condizente ao mercado.

47. Na minha compreensão, embora apontada a presente irregularidade, não verifiquei indícios da prática de atos objetivando ocultar informações a este Tribunal ou mesmo na alteração do resultado final do Pregão Presencial 37/2016, objetivando à aquisição de cartuchos e de outros equipamentos de informática, com o intuito de atender a demanda de todas as unidades do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

48. A Recorrente apresentou, previamente à abertura da licitação, planilhas estimativas dos valores dos produtos a serem adquiridos pelo órgão (100 itens diversos), no momento oportuno, conforme consta do documento digital 133841/2017, às fls. 54/69, documento esse, anexo ao Relatório Técnico Preliminar.

49. A imposição de sanção somente encontra acolhimento em situações onde seja verificada nítida afronta aos princípios constitucionais da Administração Pública, conforme prescreve o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, situação não verificada, na minha compreensão neste momento.

50. Portanto, apesar dos argumentos expostos pela Equipe Técnica e pelo Ministério Público de Contas, segundo minha interpretação, entendo que é medida razoável a conversão desta falha em recomendação, pois apesar de a SECEX ter apresentado a Tabela 6 (documento digital 146912/2017, às fls. 24), apontando que vários itens foram registrados por valor inferior a 40% e 20%, do valor de referência, não foi apresentada, pela mesma equipe, cotação de mercado, à época, que comprovasse que os preços comparados na referida tabela estavam realmente acima do mercado, ou que a pesquisa efetivada pelo órgão foi superestimada, a fim de reafirmar e convalidar o balizamento dos preços apresentados.



51. Dessa forma, no meu entendimento, a recomendação é a medida que se mostra mais adequada para esta irregularidade em comento. Assim, entendo pela exclusão da multa aplicada à Senhora Karina Colombo Rubio, Gerente de Aquisições, no valor de 6 UPFs/MT.

52. Outrossim, entendo apropriado **recomendar** ao atual Gestor que cuide para que as estimativas de preços, nas futuras licitações, sejam coerentes com os valores praticados no mercado, de modo que possam servir de efetivo parâmetro para as contratações a serem realizadas, por meio do setor responsável de aquisições do órgão.

III. Razões Recursais do Senhor Antônio Sérgio Pereira dos Santos – Gerente de Segurança Institucional:

53. Ao Recorrente foi aplicada multa de 6 UPFs/Mt, em razão da seguinte irregularidade:

9. GC 15. Licitação. Moderada Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação. (artigo 3º, § 1º, inciso I, *c/c caput* do artigo 14 e artigo 40, § 2º, inciso IV, da Lei 8.666/1993; artigo 40, inciso I, da Lei 8.666/1993; artigo 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002; Súmula TCU 177).

9.1. O Termo de Referência do Pregão Presencial de nº 112/2016 não possui especificações suficientes.

54. Em suas razões, o Senhor Antônio Sérgio Pereira dos Santos aduziu que todas as informações necessárias à especificação do objeto a ser contratado constaram do Termo de Referência elaborado.

55. Justificou o procedimento por ele adotado, na medida em que objetivou evitar especificações excessivas que pudessem restringir a competição no certame e, com isso, obter maior concorrência entre os participantes com vistas a alcançar a proposta mais vantajosa para a administração.

56. Esclareceu que, apesar disso, a ausência de algumas informações não prejudicou ou comprometeu a participação de interessados ou a aquisição de produto adequado, tampouco, caracterizaram desperdício, prejuízo ou mau uso de recursos públicos.



57. Alegou por fim que, acaso subsista a penalidade, esta atingirá o servidor que agiu de forma cautelosa e com o intuito de obter a melhor contratação para a Procuradoria de Justiça, podendo-se afirmar que sua permanência seria um desestímulo ao exercício da função, fugindo da finalidade essencial da pena.

58. A Equipe Técnica evidenciou que o próprio Recorrente reconheceu a ausência de especificação acerca da massa (em gramas), das refeições, calorias, exigências relativas aos cuidados de preenchimento de marmitex, seu transporte e das guarnições (talheres descartáveis).

59. Concluiu a SECEX que, dessa forma, não haveria como avaliar a medida das refeições, que poderiam vir com quantidades díspares, o que confirma a existência de especificação imprecisa e insuficiente do objeto da licitação, pelo que deve permanecer inalterada a irregularidade e a multa cominada ao Recorrente.

60. Para o Ministério Público de Contas, as justificativas do Recorrente não sanaram a irregularidade, razão pela qual o recurso deve ser improvido e mantidos incólumes os termos do Acórdão 407/2017-TP.

61. Inicialmente, oportuno consignar que o Tribunal de Contas da União editou Súmula a esse respeito, *in verbis*:

SÚMULA 177 – TCU

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

62. No meu entendimento, observo no presente caso, que o Recorrente após o apontamento detectado pela SECEX, informou que tomaria as medidas corretivas no intuito de providenciar a definição mais precisa da composição das refeições a serem entregues à Procuradoria Geral de Justiça e demais complexos do órgão, para as próximas licitações que ocorreriam em agosto de 2017 (defesa: documento digital 158304/2017, às fls. 20).



63. O Recorrente colacionou em suas razões recursais cópia do Termo de Referência para as próximas contratações, datado de 29/08/2017 (documento digital 288029/2017, às fls. 37/42), devidamente reestruturado, descrevendo detalhadamente as quantidades em gramas de cada alimento das refeições/marmitex (item 6-composição das refeições) e, também, acerca do fornecimento dos talheres descartáveis a serem entregues juntamente com cada refeição (item 7.7-preparação dos alimentos - documento digital 288029/2017, às fls. 38/42).

64. Observo, ainda, que a falta de especificações suficientes no Termo de Referência do Pregão Presencial 112/2016, apontada pela SECEX, não caracterizou uma conduta reiterada do Responsável, tendo em vista que tratou-se de um caso isolado no período analisado à época – exercício de 2016, não resultando prejuízo, dano ao erário ou desvio de finalidade que mereça a reprimenda deste Tribunal de Contas.

65. Nesse sentido, divirjo do entendimento da SECEX e do Ministério Público de Contas e afasto a multa aplicada ao Senhor Antônio Sérgio Pereira dos Santos.

VOTO

66. Pelas razões expostas, **não acolho** o Parecer Ministerial **5.786/2017**, de autoria do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e, com fundamento no artigo 67 da Lei Complementar 269/2007, e artigo 270, I do Regimento Interno do Tribunal de Contas/MT, **VOTO** preliminarmente pelo **CONHECIMENTO** e, no **MÉRITO**, pelo **PROVIMENTO** do presente **Recurso Ordinário**, com a reforma do **Acórdão 407/2017-TP**, em relação à exclusão das multas impostas individualmente, no valor de 6 UPFs/MT, aplicadas às Senhoras Cláudia Di Giácomo Mariano, Diretora Geral e Karina Colombo Rúbio, Gerente de Aquisições bem como, ao Senhor Antônio Sérgio Pereira dos Santos Gerente de Segurança Institucional, todos da Procuradoria Geral de Justiça/MT, mantendo-se inalterados os demais dispositivos do Acórdão recorrido.

67. Por fim, **recomendo** ao atual Gestor que cuide para que as estimativas de preços, nas futuras licitações, sejam coerentes com os valores praticados no mercado, de



modo que possam servir de efetivo parâmetro para as contratações a serem realizadas, por meio do setor responsável de aquisições do órgão.

68. É como Voto.

Cuiabá, 20 de março de 2018.

(assinatura digital)

Jaqueline Jacobsen Marques
Conselheira Interina

Relatora

(Portaria 125/2017, DOC 1199, de 15/09/2017)