



PROTOCOLO	:	251615/2021
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE POXOREU
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RECORRENTE	:	OMEGA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA
DESCRIÇÃO	:	REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA) PARA IRREGULARIDADES NA ANÁLISE DE EDITAIS
RELATOR	:	CONSELHEIRO CAMPOS NETO

Fonte: Sistema Control - P

Ilustríssimo Senhor Secretário de Controle Externo.

Trata-se de Recurso de Agravo Interno interposto por **OMEGA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA**, por meio de seu procurador constituído, em face do Julgamento Singular n. 569/CN/2024 (documento digital n. 498272/2024), que **julgou procedente** a Representação de Natureza Interna-RNI, proposta em desfavor da **Prefeitura Municipal de Poxoréu/MT**, sob a gestão do Prefeito Sr. **NELSON ANTÔNIO PAIM**, devido as **irregularidades na contratação da empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda.**, por meio da **Inexigibilidade de Licitação nº 01/2021**, para a *“aquisição de sistema unificado, com funcionamento on/off-line, visando melhorias no sistema de ensino nas escolas municipais de educação infantil e ensino fundamental de Poxoréu”*.

Em atendimento à Decisão do Excelentíssimo Conselheiro Relator (documento digital n. 510829/2024) que recebeu o presente recurso nos termos do artigo 368, § 2º do regimento interno, apenas com o efeito devolutivo, segue a instrução pertinente.





1. Síntese das razões do recurso

O inconformismo da empresa recorrente consiste na alegação de que o Julgamento Singular n. 569/CN/2024 merece ser reformado, uma vez que a Prefeitura procedeu com a contratação mediante a inexigibilidade de licitação amparada no **artigo 25 da Lei Federal n.º 8.666/93**, porque a empresa **OMEGA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA** é a única que possui *software* para gestão educacional com o modo *online* e *offline*, extremamente necessário ante a precariedade de conexão com a internet nos diversos municípios de Mato Grosso, inclusive no pequeno município interiorano de Poxoréu/MT.

Relata que a decisão recorrida está em dissintonia com as provas dos autos e com as fontes do ordenamento jurídico.

Manifesta que a contratação da recorrente se deu em razão da exclusividade do sistema por ela fornecido, não existindo nos autos elemento probatório evidenciando a existência de empresa que comercialize sistema com as características e funcionalidades do *software* da recorrente.

Relata, também, que a contratação está amparada com a **carta de exclusividade emitida pela ASSESPRO** e nos parâmetros das contratações firmadas por outros municípios que também realizaram a contratação do sistema comercializado pela recorrente. Ainda, manifesta que a ABES emitiu certidão, em que também confirma a exclusividade da tecnologia comercializada pela recorrente

Destacou que para refutar a certidão emitida pela ASSESPRO, a auditoria deveria ter apresentado alguma prova documental, tal como uma comparação analítica, específica e abrangente entre o sistema da recorrente e um possível concorrente, o que não fora realizado.





Diz que, se realmente outra empresa tivesse sistema idêntico ao comercializado pela recorrente, certamente faria tal informação para a ASSESPRO, que emitiria documento que poderia ser juntado aos autos pela auditoria ou por quem mais o quisesse, mas não há isto, pois, a recorrente detém a exclusividade da tecnologia que comercializa.

Aduz, também, que os elementos contidos nos autos não são suficientes para caracterizar o sobrepreço, de modo que, não se faz necessária a instauração de Tomada de Contas Especial com a finalidade de verificar a ocorrência de superfaturamento na execução do contrato, uma vez que não existe similaridade entre a solução comercializada pela recorrente e as indicadas pela Secex, que apresentou estudo falho na instauração da presente RNI.

Enfatiza que, ante a ausência de similaridade entre a solução comercializada pela recorrente e as que serviram de base para o estudo da Secex, haveria de ter sido julgada improcedente e arquivada a presente RNI.

Diante disso, almeja a reforma da decisão recorrida para que seja julgada improcedente a Representação de Natureza Interna, bem como seja cassada a determinação de instauração de Tomada de Contas Especial, uma vez que não há nos autos provas acerca da ocorrência de sobrepreço.

2. Análise do Mérito Recursal

Conforme teor do Relatório Técnico Preliminar (documento digital n. 62259/2021) a equipe técnica constatou indícios de sobrepreço e realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993).





Diante disso, o Conselheiro Relator conheceu a presente representação, oportunidade em que chamou ao feito todos os interessados para a apresentação das respectivas defesas, conforme documento digital n.196469/2022.

Após a fase de instrução, a equipe técnica concluiu pela manutenção das seguintes irregularidades:

1. GB 06. Licitação. Grave. 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).

1.1. Os preços de referência utilizados na Inexigibilidade 001/2021 da Prefeitura de Poxoréu não estão compatíveis com os valores praticados no mercado e a contratação decorrente ocorreu com sobrepreço (Item 2.1 e subitens do Relatório Técnico Preliminar).

2. GB 02 Licitação. Grave. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993).

2.1. Contratação de Empresa, por meio de inexigibilidade de licitação, para contratação de software de gestão escolar que deveria ser precedido de procedimento licitatório, não restando demonstrada a inviabilidade de competição para tal contratação, conforme exigido no art. 25 da Lei 8.666/93 (Item 2.2 e subitens do Relatório Técnico Preliminar).

3. GB 21. Licitação. Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitação (arts. 17, 24 e 25 da Lei 8.666/93).

3.1. A empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda apresentou, junto à Prefeitura Municipal de Poxoréu, atestado/certificado de exclusividade inválido para viabilizar a sua contratação por meio de inexigibilidade de licitação (Item 2.3 e subitens do Relatório Técnico Preliminar).

O Conselheiro Relator, em total concordância com o entendimento narrado pela equipe de auditoria e Ministério Público de Contas, **manteve as irregularidades dos itens 2.1 (GB02) e 3.1 (GB21) e em relação a irregularidade 1.1 (GB06), decidiu pela manutenção somente para efeitos de expedição de determinação** à atual gestão, para que, nas pesquisas para formação do preço de referência das futuras licitações, adote amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, consoante o disposto na Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal de Contas. Além disso, **determinou a instauração de Tomada de Contas Especial pela unidade técnica desta Corte de Contas**, com finalidade de verificar a ocorrência de superfaturamento na execução do contrato, apurando-se eventual danos ao erário e seus respectivos responsáveis.





No mérito o Exmo. Conselheiro Relator julgou procedente a Representação de Natureza Interna, aplicou multa aos responsáveis e **determinou** o quanto segue:

- realize pesquisa de mercado abrangente e devidamente formalizada nos autos licitatórios para justificar eventual inviabilidade de competição a justificar a contratação de fornecedor exclusivo por procedimento de inexigibilidade de licitação nos termos da Lei de Licitações; e,
- nas pesquisas para formação do preço de referência das futuras licitações, adote amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, consoante o disposto na Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal de Contas;
- **encaminhe cópia** desta decisão à 1ª Secex para **instauração de Tomada de Contas Especial** com a finalidade de verificar a ocorrência de superfaturamento na execução do Contrato nº 02/2021 da Prefeitura Municipal de Poxoréu, e identificar eventual danos ao erário e seus respectivos responsáveis.

Inconformado com a decisão acima a Recorrente manejou o presente Recurso de Agravo Interno, ora em exame.

O inconformismo da recorrente **não merece prosperar**, especialmente porque suas razões não possuem correlação com os fundamentos da decisão recorrida, que concluiu pela **ilegalidade da modalidade de contratação por inexigibilidade de licitação, sem a devida demonstração de que esta solução técnica seja a única adequada para atender a necessidade da Administração**, pois ficou demonstrado nos autos que outros municípios do interior do Estado de Mato Grosso aderiram ao procedimento licitatório com empresas de mesmas características e para a mesma finalidade.

A decisão recorrida, acertadamente, concluiu que a realização da competição é perfeitamente possível, e, via de consequência, obrigatória.

Assim, inobstante a apresentação de certificado de exclusividade pela empresa recorrente, o que ficou demonstrado nos autos é que o objeto licitado não depende de tal modalidade de contratação excepcional (“exclusiva”).





Portanto, claro está que a simples apresentação de certificado de exclusividade é insuficiente para que se dê garantia no sentido de que a contratação sem licitação veio coberta pelo manto da legalidade, conforme a seguir demonstrado:

A recorrente relata que o sistema por ela comercializado possui notáveis diferenciais e não há notícia da existência de produto similar. Sendo assim, resta caracterizada a exclusividade do *software*, bem como a possibilidade de dispensa de licitação, nos moldes do artigo 25 da Lei Federal n.º 8.666/93.

Argumenta, em síntese, que:

É de se ressaltar que, se realmente outra empresa tivesse sistema idêntico ao comercializado pela recorrente, certamente faria tal informação para a ASSESPRO, que emitiria documento que poderia ser juntado aos autos pela auditoria ou por quem mais o quisesse, mas não há, isto pois, a recorrente detém a exclusividade da tecnologia que comercializa.

Outrossim, também se faz necessário ressaltar que o município de Poxoréu, com a população de 23.283 pessoas¹ certamente não é dotado de serviço de internet de alta e constante conexão, daí porque a necessidade de um sistema que funcione de forma híbrida.

Se até nós que moramos em Tangará da Serra/MT, cuja população é de 106.434², possuímos poucas empresas que comercializam sinal de internet com moderada qualidade, onde não raramente enfrentamos

¹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/poxoreu.html>

² Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/tangara-da-serra.html>

problemas de conexão, o que dizer de uma cidade muito menor, em que evidentemente possui menos recursos e menos acessos, como Poxoréu.

Como ponderado na defesa da recorrente, a jurisprudência do TCU aceitou o atestado de exclusividade da Associação das Empresas Brasileiras de Software e Informática no Processo TC n.º 004.415/98-1, conforme se demonstra a seguir:

(...)





Do caderno processual, percebe-se que a solução comercializada pela recorrente é exclusiva, sendo comprovadamente a única que possui funcionalidade *online* e *offline* simultaneamente. Dessa forma, permite-se a dispensa da licitação pela exclusividade, conforme inteligência do artigo 25, inciso I, da Lei de Licitações, o qual preconiza que:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; (grifo nosso)

(documento digital n. 509211/2024 páginas 21 a 23)

Na sequência a recorrente destaca que não existem nos autos evidências acerca da existência de sistema idêntico ao da recorrente, sendo que ela apresentou documentação idônea que não fora contraposta no tocante a exclusividade das características de seu sistema.

Enfatiza, também, que não existem provas capazes de confirmar a ocorrência de sobrepreço.

Em que pese os argumentos apresentados pela recorrente, as suas razões são contraditórias. Isso porque a própria recorrente relata, por exemplo, que:

“(…) Outrossim, também se faz necessário ressaltar que o município de Poxoréu, com a população de 23.283 pessoas certamente não é dotado de serviço de internet de alta e constante conexão, daí porque a necessidade de um sistema que funcione de forma híbrida.

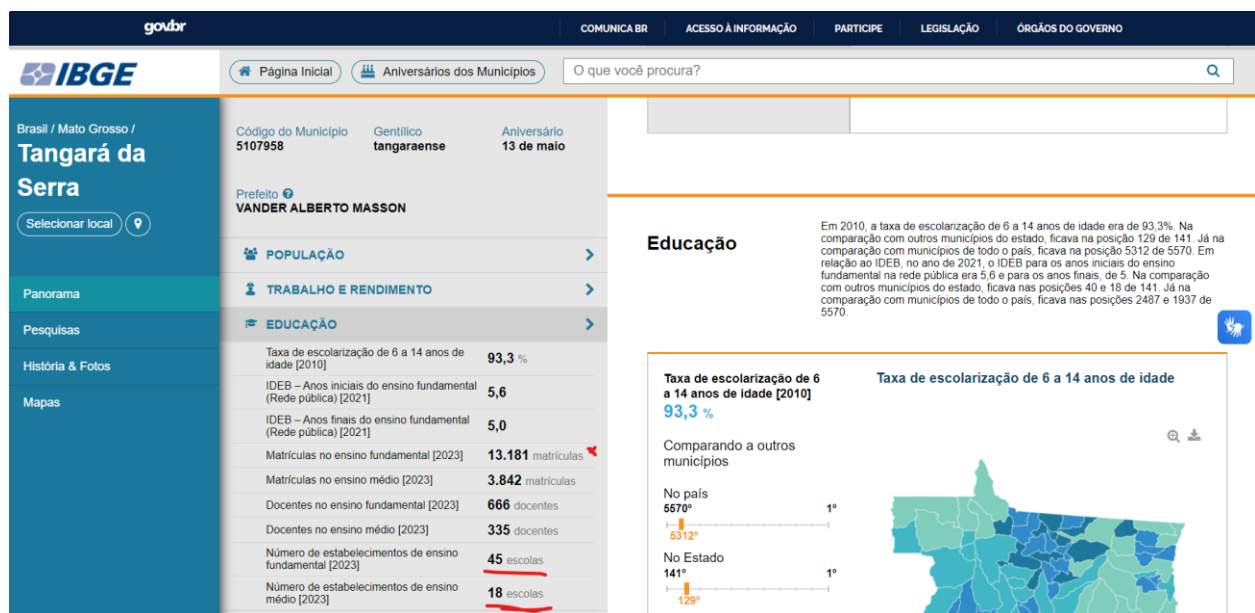
Se até nós que moramos em Tangará da Serra/MT, cuja população é de 106.4342, possuímos poucas empresas que comercializam sinal de internet com moderada qualidade, onde não raramente enfrentamos problemas de conexão, o que dizer de uma cidade muito menor, em que evidentemente possui menos recursos e menos acessos, como Poxoréu”.

(documento digital n. 509211/2024 páginas 21 e 22)





Sobre o relevante comparativo entre Tangará da Serra e Poxoréu, vale destacar que o IBGE divulgou, em 2023, que Tangará da Serra possui 45 unidades de estabelecimentos de ensino fundamental com **13.181 alunos matriculados**, veja-se:



Fonte: cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/tangara-da-serra/panorama

Já o município em questão, no mesmo período, o IBGE divulgou que Poxoréu possui 18 unidades de estabelecimentos de ensino fundamental com **2.534 alunos matriculados**, veja-se:





gov.br

COMUNICA BR ACESSO À INFORMAÇÃO PARTICIPE LEGISLAÇÃO ÓRGÃOS DO GOVERNO

IBGE

Página Inicial Aniversários dos Municípios

O que você procura?

Brasil / Mato Grosso / **Poxoréu**

Selecionar local

Panorama Pesquisas História & Fotos Mapas

Código do Município	Gentílico	Aniversário
5107008	poxoreano ou poxorense	26 de outubro

Prefeito **NELSON ANTONIO PAIM**

POPULAÇÃO

TRABALHO E RENDIMENTO

EDUCAÇÃO

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	94,3 %
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]	5,3
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]	4,8
Matriculas no ensino fundamental [2023]	2.534 matrículas
Matriculas no ensino médio [2023]	523 matrículas
Docentes no ensino fundamental [2023]	162 docentes
Docentes no ensino médio [2023]	81 docentes
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2023]	18 escolas
Número de estabelecimentos de ensino médio [2023]	9 escolas

Educação

Em 2010, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade era de 94,3%. Na comparação com outros municípios do estado, ficava na posição 119 de 141. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava na posição 5173 de 5570. Em relação ao IDEB, no ano de 2021, o IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era 5,3 e para os anos finais, de 4,8. Na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 79 e 42 de 141. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava nas posições 3133 e 2559 de 5570.

Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010] **94,3 %**

Comparando a outros municípios

No país	5570°	1°
No Estado	141°	1°
Na região geográfica	119°	

[Fonte: cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/poxoreu/panorama](https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/poxoreu/panorama)

Observa-se que em cidade com 45 unidades de estabelecimentos de ensino fundamental, mesmo havendo poucas empresas que comercializam sinal de internet, a demanda do município está sendo atendida, inobstante a alegação da recorrente de que a **qualidade do serviço ofertado por elas seja moderada**.

Assim, em relação ao município que conta com apenas 18 **estabelecimentos** de ensino fundamental a probabilidade de a demanda também ser atendida é ainda maior, fato que fragiliza a tese de necessidade de contratação de empresa com “certificado de exclusividade” e, conseqüentemente com inexigibilidade de licitação.

Tais argumentos reforçam ainda mais que a competitividade era viável e, portanto, obrigatória.

Neste sentido, a decisão recorrida (documento digital n. 498272/2024, páginas 9 e 10), minuciosamente detalhou que:





“(…) Assim, é oportuno realçar que a redação do art. 25, I, da Lei nº 8.666/1993, dispositivo esse indicado como fundamento do procedimento em exame, estabelece expressamente a **vedação da preferência por marca**, o que implica entender que antes mesmo do exame acerca da exclusividade de fornecedor sobre determinado produto, é fundamental que se comprove, cabalmente, que o produto **é o único que possui as características que atendem às necessidades da Administração. Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União concluiu em situação análoga:**

(…)

Em outras palavras, a inviabilidade de competição que enseja a contratação por inexigibilidade depende da caracterização não apenas da exclusividade detida pelo fornecedor sobre o produto pretendido, **mas de que não há outros com as mesmas características**. Desse modo, constitui dever da Administração, por meio de seus agentes, **a realização de pesquisa de mercado devidamente formalizada nos autos licitatórios** para afastar a existência de produtos similares e, inclusive, para confirmar a veracidade das afirmações contidas em certidões de exclusividade apresentadas por potenciais fornecedoras. A propósito, esse é o teor da Súmula nº 255 do TCU:

Súmula nº 255 do TCU – Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.”

Observa-se, do teor acima que a questão de maior relevância se refere à modalidade de contratação sem a devida licitação, pois, não ficou demonstrado que o software da empresa contratada seja a única solução técnica para atender o interesse da Administração Municipal.

Portanto, **o certificado de exclusividade não atesta se a solução é exclusiva**, por não existirem similares nos mercados. Em outras palavras, o certificado de exclusividade apresentado pelo recorrente não modifica o entendimento do julgador, que concluiu que a regra na Administração Pública é a licitação, sendo que a contratação direta, sobretudo na hipótese de inexigibilidade, deve ser entendida como exceção, e como tal foi tratada pelo legislador.

Portanto, a decisão recorrida merece ser mantida pelos seus próprios fundamentos.

Outrossim, no que diz aos indícios de sobrepreço, a decisão recorrida,





de forma prudente determinou a instauração de Tomada de Contas Especial **com a finalidade de verificar a ocorrência de superfaturamento na execução contratual, decorrente da Inexigibilidade de Licitação, devendo, se for o caso, apurar o valor do dano ao erário e seus respectivos responsáveis**. Portanto, neste tópico não está caracterizado nenhum prejuízo ao recorrente, uma vez que os fatos por ela questionados ainda serão objeto de análise em procedimento próprio - Tomada de Contas.

Desta forma, a decisão recorrida não apresenta nenhuma mácula e merece ser integralmente mantida, uma vez que constatada a inobservância do art. 25, I, da L. 8.666/93, especialmente porque a escolha do contratado tido como exclusivo deve ser decorrente da identificação de que **sua solução técnica é a única que atenda às necessidades da Administração, o que não ficou caracterizado nos autos**.

Neste sentido, vale destacar que este tribunal já decidiu caso envolvendo **situação idêntica de contrato também pactuado pela recorrente**, conforme consta nos autos do processo de número 53281-9/2021, onde ficou decidido que:

“(…)Além disso, **sobre as certificações emitidas pela ASSESPRO e ABES, entendo que os documentos não garantem a inexistência de soluções similares no mercado**, mas apenas certificam a exclusividade comercial detida pela empresa sobre o produto de sua propriedade intelectual. Portanto, as certificações emitidas pelas entidades em questão não devem ser interpretadas, **por si só**, como um impedimento à realização de uma licitação, já que a existência de outras **soluções similares** no mercado não é negada por tais documentos.

(…)

Portanto, diante da evidência de que a licitação é viável e já foi realizada com êxito em contextos semelhantes, bem como da ausência de estudos técnicos para afastar a existência de *softwares* com similar aptidão para suprir a demanda da Administração, a única conclusão possível é de que a realização do procedimento licitatório, a fim de garantir **a competição não era apenas possível, mas também obrigatória**.”
(grifamos)

(Razões do Voto – folhas 3 e 6 do documento digital 507395/2024 do processo n. 53281-9/2021).

3. Conclusão





Diante do exposto, manifesta-se pelo **NÃO PROVIMENTO** do Recurso de Agravo Interno, mantendo-se inabalado o Julgamento Singular n. 569/CN/2024 (documento digital n. 498272/2024).

Secretaria de Controle Externo de Recursos, Cuiabá/MT, 23 de setembro de 2024.

MARY MÁRCIA GONÇALVES DA SILVA COSTA MARQUES

Técnico de Controle Público Externo
Matrícula 2023342

