



**PROCESSO** : 42.265-7/2021  
**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO INTERNA  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCAS DO RIO VERDE  
**REPRESENTADO** : MIGUEL VAZ RIBEIRO – Prefeito  
ELAINE BENETTI LOVATEL – Secretária Municipal de Educação  
**RELATOR** : CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

### PARECER Nº 2.169/2023

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE LUCAS DO RIO VERDE. IRREGULARIDADE EM INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E PESQUISA DE PREÇOS COM UM SÓ FORNECEDOR. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E PELA PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTAS E EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna – RNI** instaurada pela extinta Secex de Contratações Públicas, em razão de denúncia (Chamado nº 416 - Ouvidoria) que narrou processo de inexigibilidade indevido, posto que deveria ter sido utilizada a ampla concorrência na Inexigibilidade de Licitação nº 008/2021, da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde, sob a gestão do Sr. Miguel Vaz Ribeiro - Prefeito.

2. O **objeto** da contratação é a tecnologia da informação para o fornecimento de licença de direito de uso de softwares integrados para atender a Secretaria de Educação nas áreas: Administrativa, Estatística, Pedagógica, Interação com o INEP/MEC, Diário Eletrônico, Contagem de Pontos e Atribuição de Aulas, Rematrícula Digital, Pré Matrícula Digital e Lista de Espera Digital, Gerenciamento do Arquivo Permanente, Gerenciamento e Envio do SMS, desenvolvidos com tecnologia híbrida on/off line, para atender 22 Escolas da Rede Municipal de Lucas do Rio Verde.



3. A referida Secex elaborou relatório técnico preliminar (Doc. nº 68573/2021) em que apontou as seguintes irregularidades:

**ARLECIA RODRIGUES DA FONSECA DE CESARO** - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**ELAINE BENETTI LOVATEL** - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**1) GB06 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).

1.1) Realizar pesquisa de preços, utilizando, exclusivamente, contratos firmados pela contratada com outras prefeituras - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

**MIGUEL VAZ RIBEIRO** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**ARLECIA RODRIGUES DA FONSECA DE CESARO** - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**ELAINE BENETTI LOVATEL** - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**2) GB02 LICITAÇÃO\_GRAVE\_02.** 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 fornecimento 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 8666/93. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA (grifos no original)

4. Os autos foram enviados à Consultoria Jurídica (Doc. nº 171725/2021) para verificar a conexão entre o processo nº 422657/2021 e os processos nºs 60518/2020, 16152/2021, 247600/2021 e 251615/2021, logo após os autos foram remetidos ao MPC (Doc nº 188547/2021), sendo que o Acórdão nº 530/2021-TP acompanhou o entendimento da Consultoria Jurídica e do MPC e reconheceu a conexão com o processo nº 60518/2020, definindo a competência do Conselheiro Domingos Neto.

5. O Relator decidiu pela admissibilidade do processo e determinou a citação dos responsáveis (Doc. nº 257297/2021).

6. Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta (Doc. nº 271968/2021), a qual foi analisada conclusivamente pela Secex (Doc. nº



43214/2023), que entendeu pela manutenção de ambas as irregularidades e procedência da presente representação.

7. O processo foi encaminhado ao Ministério Público de Contas.

8. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Preliminarmente – do conhecimento da representação externa

9. Inicialmente, verifica-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade da Representação de Natureza Interna (art. 193, I, do RITCE/MT), uma vez que a formalização se deu em linguagem clara e compreensível, sobre matéria passível de exame por este Tribunal de Contas, bem como de responsável sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas (prefeito do Município de Lucas do Rio Verde), apontando-se fatos (supostas irregularidades na contratação por inexigibilidade de licitação) tidos como irregulares, suas evidências e período em que teriam ocorrido, nos termos dos arts. 192 e 194 do RITCE/MT.

### 2.2. Mérito

10. Trata-se de **Representação de Natureza Interna – RNI** instaurada pela Secex, em razão de denúncia que narrou processo de inexigibilidade indevido, posto que deveria ter sido utilizada a ampla concorrência na Inexigibilidade de Licitação nº 008/2021, da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde, sob a gestão do Sr. Miguel Vaz Ribeiro – Prefeito, que contratou licença de direito de software para atender as 22 Escolas da Rede Municipal de Lucas do Rio Verde.

11. A Secex apontou as seguintes irregularidades:

**ARLECIA RODRIGUES DA FONSECA DE CESARO** - RESPONSÁVEL /  
Período: 01/01/2021 a 31/12/2021  
**ELAINE BENETTI LOVATEL** - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período:  
01/01/2021 a 31/12/2021



**1) GB06 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).

1.1) Realizar pesquisa de preços, utilizando, exclusivamente, contratos firmados pela contratada com outras prefeituras - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

**MIGUEL VAZ RIBEIRO** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**ARLECIA RODRIGUES DA FONSECA DE CESARO** - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**ELAINE BENETTI LOVATEL** - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

**2) GB02 LICITAÇÃO\_GRAVE\_02.** 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 fornecimento 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 8666/93. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA (grifos no original)

12. Resolvida a questão da conexão e firmada a competência do Relator, cabe ao MPC analisar as 02 irregularidades apontadas e mantidas pela Secex, conforme segue:

**1) GB06 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).

1.1) Realizar pesquisa de preços, utilizando, exclusivamente, contratos firmados pela contratada com outras prefeituras - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA

13. No relatório técnico preliminar, a Secex ressalta que não foi localizado nenhum documento que comprovasse a exclusividade da empresa contratada no fornecimento de software para gestão educacional, ou mesmo qualquer indício de que se trata de solução única no mercado.

14. No entanto, a Administração Pública realizou pesquisa de preços apenas com contratos da empresa contratada com as Prefeituras de Campo Novo do Parecis (MT), Pontes e Lacerda (MT), Rolim de Moura (RO) e Peixoto de Azevedo (MT).



Além disso somente consta contato via e-mail com as empresas TWI e Econt, as quais afirmaram não possuir o objeto desejado.

15. A necessidade da pesquisa de preços é reforçada pela Resolução de Consulta nº 20/2016-TP:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP

Ementa: 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.** (grifou-se)

16. Na **defesa conjunta** apresentada por todos os responsáveis, alega-se que foi realizado o procedimento correto tendo em vista a evidente exclusividade no fornecimento do objeto. Sendo colacionado posicionamento do TCU sobre o tema:

A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) **pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados**, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. Acórdão 2993/2018-Plenário

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) **no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.** Acórdão 1565/2015-Plenário (grifos na defesa)



17. Segundo a defesa, o preço ofertado para as 22 escolas é ainda menor que o cobrado nos outros quatro contratos avaliados, o que demonstraria diligência por parte da Administração Pública. Porém, no caso de o TCE/MT possuir entendimento diverso, ressalta que não causou qualquer prejuízo ao erário e requer o afastamento que qualquer punição aos responsáveis.

18. Conclusivamente, a **Secex** entende que a internet do município não justifica a necessidade de um sistema híbrido e que havia viabilidade de competição, o que obriga a Administração Pública a efetuar pesquisa de preço nos moldes do art. 15 da Lei nº 8.666/1993 e Resolução de Consulta nº 20/2016.

19. Dessa maneira, a equipe de auditoria manteve a irregularidade GB06 – item nº 1.

20. O **Ministério Público de Contas** entende que o procedimento realizado pela Administração Pública é completamente dependente da inviabilidade de competição, a qual não foi devidamente demonstrada. Portanto, a pesquisa de preços realizada com outras prefeituras, somente com o software contratado, não atende a complexidade ensejada pelo art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993 e Resolução de Consulta nº 20/2016-TP.

21. Assim, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o MPC pugna pela **manutenção** da presente irregularidade (GB06) e pela aplicação de **multa** aos responsáveis, com **recomendação** para que sejam realizadas pesquisas de preço nas futuras contratações, nos moldes da Resolução de Consulta nº 20/2016-TP.

**2) GB02 LICITAÇÃO\_GRAVE\_02.** 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 fornecimento 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 8666/93. - Tópico - 2. ANÁLISE TÉCNICA



22. Conforme **relatório técnico preliminar** elaborado pela Secex, o Contrato nº 08/2021 foi firmado fugindo à regra do processo licitatório, sendo realizado por inexigibilidade de licitação, com a empresa Omega Tecnologia da Informação Ltda., no valor de R\$ 514.800,00, sendo que já possuía contrato com a mesma desde 2017.

23. Segundo a equipe de auditoria, o software objeto da licitação é normalmente contratado por todos os municípios do país, portanto, é comum e existe viabilidade de competição. E não foi localizado nenhum documento que comprove a exclusividade da empresa contratada.

24. Ademais, ressalta que no Processo nº 60518/2020 (Conexo) o relatório técnico assevera que em nenhum momento restou comprovado que o software em tela se trata de solução única no mercado de gestão educacional para prefeituras.

25. A **defesa conjunta** apresentada alega que o art. 25, I, da Lei nº 8.666/1993 trata exatamente do caso em tela, inviabilidade de competição, em razão de o objeto ser de exclusividade da empresa contratada.

26. Calçando-se no Acórdão nº 2569/2018-Plenário do TCU, a Administração Pública entende que a inexigibilidade está respaldada por certidão de exclusividade expedida pela Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – ASSESPRO NACIONAL.

27. A defesa argumenta que se trata de software personalizado que permite a operacionalização em sistema híbrido, mesmo em períodos com ausência de internet, justificando dessa forma a inviabilidade de competição e a inexistência de irregularidade.

28. Conclusivamente, a **Secex** ressalta que o certificado emitido pela ASSESPRO atesta que a empresa é proprietária do software e que de acordo com a documentação em seu poder, naquela data, não teria notícia da existência de produto similar.



29. Em diligência efetuada nos autos do Processo nº 247600/2021, a ASSESPRO foi questionada sobre os limites de suas certidões, momento em que informou que a avaliação é efetuada mediante documentação apresentada, além da verificação de registro no INPI, para certificar-se acerca da titularidade do software. No entanto, pontuou que as certidões não atestam se a solução é exclusiva no mercado, mas tão somente quem detém os direitos de comercialização.

30. Assim, a equipe de auditoria entende, com espeque na Súmula nº 255 do TCU, que em questões de exclusividade é dever do agente público responsável adotar providências para confirmar a veracidade da condição.

31. A Secex relembra que nas páginas 85 e 86 do relatório técnico preliminar consta uma série de processos licitatórios com o mesmo objeto e inúmeras empresas fornecedoras.

32. Com relação à tecnologia on/off line, a equipe de auditoria pondera que as nuvens hoje são amplamente utilizadas e a velocidade da internet de Mato Grosso é 8% maior que a média brasileira.

33. Ao final a Secex entende pela manutenção da irregularidade e procedência da presente representação.

34. O **Ministério Público de Contas** acompanha integralmente o posicionamento da equipe técnica quanto à irregularidade GB02 – item nº 2, ressaltando que o posicionamento ministerial (Parecer nº 4.375/2020 – Procurador William de Almeida Brito Júnior) e do próprio TCE já foi devidamente esboçado no Processo Conexo nº 6.051-8/2020, que abordou a mesma situação nas Prefeituras de Juína, Canarana, Comodoro e São José do Rio Claro.

35. De início, mencione-se que a inexigibilidade de licitação apenas justifica-se nas hipóteses em que se verifica a inviabilidade prática de competição, devidamente justificada em procedimento administrativo. Portanto, em se tratando de exceção à regra da licitação pública, o órgão deverá instruir o processo de



inexigibilidade com todos os elementos que considere seguros e eficazes para justificar a contratação direta, os quais, no caso, deveriam demonstrar a exclusividade de forma irretorquível, conforme estabelece o art. 25, I, da Lei n. 8.666/93.

36. É notório que a regra constitucional que incide sobre todas as aquisições do Poder Público é de submissão ao procedimento licitatório, sendo exceção a contratação direta, pelo que o enquadramento do caso concreto nas hipóteses do supramencionado dispositivo da Lei Geral de Licitações tem de ser plenamente motivado e cabalmente documentado, devendo o respectivo processo reunir todas as provas que demonstrem a adequação da medida e permitam reconhecer a inadequação do instrumento como forma de satisfação do interesse público.

37. Dos elementos colhidos dos autos, é possível vislumbrar que a contratação direta por inexigibilidade, sob a justificativa de exclusividade da solução tecnológica de gestão educacional, pautou-se única e exclusivamente em documento apresentado pela própria empresa interessada, consubstanciado em certidão da Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (ASSEPRO NACIONAL) em que há o atestado que a empresa é detentora da exclusividade de comercialização do software de Gestão Educacional desenvolvido por ela mesma, como bem pontuou a unidade instrutiva.

38. Na instrução do procedimento de inexigibilidade não restou cabalmente demonstrado por qual motivo a solução desenvolvida pela empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda. seria a única apta a atender a demanda do sistema de ensino municipal. Conforme apurou a equipe técnica, existem outras empresas que oferecem produtos de gestão escolar com soluções online e offline, exemplificando o caso da empresa BDS Sistemas.

39. Também não é possível inferir do procedimento de inexigibilidade por qual razão um sistema híbrido melhor atenderia a demanda do município, não podendo se presumir que dificuldades locais de fornecimento de internet pudessem



ser decisivas para a escolha da tecnologia contratada, mesmo porque ambos os sistemas dependeriam em algum momento do acesso à internet para a sincronização dos dados com o banco de dados principal ou local.

40. Acrescente-se, conforme apuração da unidade instrutiva, que não há na fase interna do processo da inexigibilidade a justificativa alegada pela defesa e devidamente acompanhada da pesquisa de mercado que exibiria as alternativas tecnológicas existentes, a realidade das escolas do município que possuem acesso precário à internet gerando a necessidade de um sistema híbrido, tudo documentado para que se pudesse justificar a opção por uma solução em detrimento de outras existentes no mercado, ainda mais quando os valores entre uma e outra solução apresentam considerável discrepância, nos moldes do apurado no Processo Conexo nº 6.051-8/2020.

41. Na linha do posicionamento da Secretaria de Controle Externo, conquanto não haja a possibilidade de se inferir no presente caso que uma solução tecnológica é melhor que outra, caberia à administração demonstrar com robustez que uma alternativa melhor se adequaria a outra, juntando aos autos do processo de inexigibilidade a comprovação de que sua utilização é indispensável ao atingimento do interesse público e quais critérios técnicos e objetivos foram adotados.

42. Mencione-se, ainda, que caberia aos agentes responsáveis pela contratação direta a adoção de medidas visando assegurar a veracidade das declarações prestadas pelos órgãos e entidades emitentes, considerando sempre que a exclusividade no fornecimento não é determinada pelo nome ou marca do produto, pois não resta afastada a possibilidade de existência de similar solução tecnológica sob outro nome comercial, sendo mais importante a efetividade do produto contratado em observância à necessidade pública.

43. Diante do exposto, o Parquet de Contas acompanha o posicionamento da Secex, uma vez que restou demonstrada a contratação por parte da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde, por meio de inexigibilidade de licitação, para o fornecimento de software de gestão escolar que deveria ser precedido de



procedimento licitatório, não restando demonstrada a inviabilidade de competição para tais contratações, conforme exigido no art. 25 da Lei 8666/93.

44. Em vista disso, sugere-se a **procedência da presente representação de natureza interna**, mantendo-se a imputação da irregularidade para todos os responsáveis, com aplicação de **multa (GB02)** aos mesmos, nos termos legais e regimentais.

45. Ademais, cabe **recomendação (GB02)** à Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde para que se abstenha de renovar os contratos oriundos do processo de inexigibilidade objeto dos presentes autos, promovendo o competente procedimento licitatório.

### 3. CONCLUSÃO

46. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** da presente representação de natureza interna, haja vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, conforme disposição dos arts. 192 e 194 do RI/TCEMT;

b) pela **procedência** da representação interna, em razão da **manutenção das irregularidades GB06 e GB02;**

c) pela **aplicação de multa**, com fulcro no art. 327, II, do RI/TCEMT:

c.1) **(GB06)** à servidora responsável, **Sra. Arlécia Rodrigues da Fonseca de Cesaro;** e à Secretária Municipal de Educação, **Sra. Elaine Benetti Lovatel**, pela ausência de pesquisa de preços adequada na contratação da empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda., com desatendimento ao art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993 e à Resolução de Consulta nº 20/2016-TP;



**c.2) (GB02)** ao Prefeito, **Sr. Miguel Vaz Ribeiro**; à servidora responsável, **Sra. Arlécia Rodrigues da Fonseca de Cesaro**; e à Secretária Municipal de Educação, **Sra. Elaine Benetti Lovatel**, pela contratação de empresa por inexigibilidade de licitação em situação em que a inviabilidade de competição não foi demonstrada, com ferimento do art. 25 da Lei 8666/93.

**d)** pela **expedição de recomendação ao atual gestor(a) da Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde**, ou quem vier a sucedê-lo, com fulcro no art. 22, I, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT):

**d.1) (GB06)** para que sejam realizadas pesquisas de preço nas futuras contratações, nos moldes da Resolução de Consulta nº 20/2016-TP;

**d.2) (GB02)** para que se abstenha de renovar os contratos oriundos do processo de inexigibilidade objeto dos presentes autos, promovendo o competente procedimento licitatório.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 30 de março de 2023.**

(assinatura digital)<sup>1</sup>

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

<sup>1</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.