



PROCESSO Nº : 53.239-8/2021 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE
RESPONSÁVEIS : JOSÉ ARIMATEIA VIEIRA ALVES - PREFEITO
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME MALUF

PARECER Nº 900/2022

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE. PREGÃO PRESENCIAL Nº 13/2021. SUSPENSÃO DO CERTAME. VIABILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. CARÁTER PEDAGÓGICO. FALHAS NO PLANEJAMENTO DO CERTAME E NA FORMAÇÃO E ESTIMATIVA DE PREÇO. PRELIMINAR DE REVELIA. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO, PROCEDÊNCIA E DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **representação de natureza interna**, com pedido de medida cautelar, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas desta Corte de Contas em face da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste, em razão de irregularidades no Pregão Presencial nº 13/2021, cujo objeto é o registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada para o fornecimento de licenciamento de software de sistema integrado de gestão pública,

1



com valor estimado em R\$ 556.587,65 (quinhentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e oitenta e sete reais e sessenta e cinco centavos), conforme e se depreende abaixo:

PREGÃO PRESENCIAL COM REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE LICENCIAMENTO DE SOFTWARE DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIDO PARA TRABALHAR EM AMBIENTE MULTIUSUÁRIO EM PLATAFORMA WINDOWS COM MÓDULOS W E B (INTERNET) , SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA ATENDER A ADMINISTRAÇÃO DIRETA MUNICIPAL, INCLUSIVE COM A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO, CONFIGURAÇÃO, TRANSFERÊNCIA E IMPORTAÇÃO DOS CADASTROS NECESSÁRIOS, IMPLANTAÇÃO DE SALDOS CONTÁBEIS, TREINAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, E MANUTENÇÃO MENSAL.

2. A unidade instrutiva, em relatório técnico preliminar¹, constatou incompatibilidade dos preços estimados no certame com os praticados no mercado, colacionando a seguinte irregularidade:

JOSE ARIMATEIA VIEIRA ALVES - ORDENADOR DE DESPESAS / 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) Os valores estimados estão acima dos valores de mercado, motivado pela divisão do sistema integrado em itens, número por usuários do sistema sem estudos e justificativa de dimensionamento no processo licitatório, e contratação de serviços de customização do sistema para um software locado

3. E razão dessa irregularidade, a unidade instrutiva solicitou concessão de medida cautelar a fim de suspender o Pregão Presencial nº 13/2021, até o julgamento de mérito desta representação.

4. Na sequência, o Conselheiro Relator fez juízo² de admissibilidade

¹ Documento digital nº 24327/2021

² Documento digital nº 125256/2021



positivo da representação interna, porém não concedeu a cautelar de plano, preferindo a sua postergação para o momento posterior à oitiva do gestor do Município de Santo Antônio do Leste, dando-lhe prazo de 3 (três) dias para se manifestar sobre a irregularidade indicada no relatório técnico preliminar.

5. Ato contínuo, o gestor foi notificado e apresentou manifestação, que foi devidamente juntada aos autos³.

6. Por sua vez, o relator, a despeito das alegações do gestor, concedeu medida cautelar, no termos do Julgamento Singular nº 508/JCN/2021⁴, para suspender a Ata de Registro de Preço originada do Pregão Presencial nº 13/2021.

7. Logo após, o feito foi encaminhado ao Ministério Público de Contas, que, por meio do Parecer nº 2.834/2021, opinou pela homologação da cautelar, o que foi acolhido pelo Plenário, consoante Acórdão nº 207/2021-TP.

8. Após a homologação da cautelar, o relator determinou⁵ a citação do gestor e da empresa vencedora do Pregão Presencial nº 13/2021 para apresentarem defesa.

9. Mesmo devidamente citados, nem o gestor e nem a empresa vencedora apresentaram defesa, sendo, por isso, declarada a revelia⁶ de ambos.

10. Os autos foram enviados à unidade instrutiva que, em relatório técnico⁷, manteve a irregularidade.

11. Outrossim, diga-se que o gestor juntou peça aos autos⁸, informando

3 Documento digital nº 130241/2021

4 Documento digital nº 132763/2021

5 Documento digital nº 180738/2021

6 Documento digital nº 226777/2021

7 Documento digital nº 274790/2021

8 Documento digital nº 159738/2021



que o Pregão Presencial nº 13/2021 foi suspenso.

12. Por fim, retornaram os autos ao **Ministério Público de Contas** para manifestação.
13. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar de Revelia

14. Conforme consta nos autos, o Sr. José Arimateia Vieira Alves, Prefeito Municipal, foi devidamente citado, mas não apresentou defesa. Embora tenha comparecido nos autos para prestar esclarecimentos por duas oportunidades. Vale dizer, o gestor tinha plena consciência do presente processo, motivo pelo qual foi declarada a revelia de ambos, conforme o Julgamento Singular nº 1294/JN/2021.

15. Nessa toada, é preciso pontuar que o art. 61, § 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – LOTCE/MT, dispõe que o prazo para manifestação dos interessados na fase de contraditório e ampla defesa é de 15 (quinze) dias.

16. Já o parágrafo único do art. 6º do citado diploma legal diz que será considerado revel para todos os efeitos aquele que não atender ao chamado do Tribunal de Contas. Em complemento, o parágrafo 1º do art. 140 do Regimento Interno estabelece a declaração de revelia para todos os efeitos quando decorrido o prazo sem manifestação dos interessados.

17. Todavia, nos processos perante o Tribunal de Contas, prevalece o

4



princípio da verdade real ou material, portanto a revelia deve irradiar seus efeitos apenas no aspecto formal.

18. Por último, diga-se que a empresa foi chamada aos autos de apenas por possuir “legítimo interesse jurídico no deslinde do caso⁹”. Isso não significa que ela seja parte no feito. Tanto ela não é parte que sequer lhe foi atribuída qualquer irregularidade ou conduta.

19. Por essa razão, o Ministério Público de Contas deixa-se pugnar pela revelia dela, mas tão só do Sr. José Arimateia Vieira Alves, que é parte no feito.

20. Nesse compasso, o *Parquet* de Contas pugna pela **manutenção da declaração de revelia** do Sr. José Arimateia Vieira Alves, mas apenas em seu especto formal.

2.2 Preliminar de admissibilidade

21. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

22. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

9 Documento digital nº 180738/2021



23. A representação interna consiste na notícia ou apontamento de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada, no presente caso, por unidade técnica do Tribunal, nos termos do artigo 224, II, “a”, da Resolução nº 14/2007.

24. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007)

Art. 46. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsáveis;

II – por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;

III – pelas equipes de inspeção e auditoria;

IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal. (grifo nosso)

Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007)

Art. 224. As Representações podem ser:

(..)

II. De natureza interna, quando propostas ao Relator

a) pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal;

b) pelo Ministério Público de Contas. (grifo nosso). (grifo nosso)

25. No caso em comento, a representação foi formalizada por unidade técnica, apontando indícios de irregularidade atinentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas, dando ensejo ao conhecimento da presente representação.

26. Além disso, o fato de o Pregão Presencial nº 13/2021 ter sido suspenso, em observância à concessão da cautela, não induz necessariamente a perda do objeto da representação, uma vez que seu prosseguimento pode ter caráter didático aos gestores sob a jurisdição desta Corte de Contas, evitando a reiteração dos mesmos erros.



27. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem se orientado nesse sentido, conforme recente deliberação exarado no Acórdão nº 828/2018-Plenário:

A anulação da licitação não conduz, necessariamente, à perda de objeto da representação, podendo o exame de mérito se fazer cogente com vistas a orientar pedagogicamente o órgão licitante, de modo a evitar a repetição das ocorrências examinadas, e a responsabilizar o gestor pelos atos irregulares praticados (boletim de Jurisprudência nº 215) (grifo nosso)

28. Somado a isso, houve a efetiva atuação do controle externo, com a elaboração de relatório técnico preliminar e conclusivo e diversos atos que impulsionaram o feito.

29. Dessa forma, **Ministério Público de Contas** entende que a representação merece ser **conhecida**.

2.3 Mérito

JOSE ARIMATEIA VIEIRA ALVES - ORDENADOR DE DESPESAS / 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) Os valores estimados estão acima dos valores de mercado, motivado pela divisão do sistema integrado em itens, número por usuários do sistema sem estudos e justificativa de dimensionamento no processo licitatório, e contratação de serviços de customização do sistema para um software locado.

30. A unidade instrutiva, em **relatório técnico de preliminar**, apurou que o Município de Santo Antônio do Leste pretende contratar empresa especializada para



fornecimento de licenciamento de software de sistema integrado de gestão pública, porém realizou a divisão do software em diversos itens, consoante o Termo de Referência:

- Software Integrado de Gestão de Contabilidade;
- Software Integrado para Gestão da Receita (Arrecadação Municipal);
- Software Integrado para Gestão de Recursos Humanos e Folha de Pagamento;
- Software Integrado para Gestão do Pregão Eletrônico;
- Software para Gestão do Controle de Atendimento ao Cidadão (Ouvidoria);
- Software para Gestão de documentos externos e internos (Protocolo);
- Software para Gestão dos Processos;
- Software para Gestão do Controle Interno;
- Software para Gestão das Informações ao Gestor (coleta, organização, compartilhamento e monitoramento);
- Software para Gestão Eletrônica de Documentos

31. A unidade instrutiva destacou que essa divisão do sistema não se justifica, pois somente uma empresa operará o sistema, de modo a mantê-lo integrado; e caso empresas distintas vencerem itens distintos, não haverá integração das informações da Prefeitura Municipal.

32. Além disso, a unidade instrutiva informou que o Termo de Referência estabeleceu a possibilidade de contratação de 1000 (mil) horas de serviços técnicos especializados de customização das ferramentas para melhor adequação à realidade do Município ao custo de R\$ 222,50 (duzentos e vinte e dois reais e cinquenta centavos) a hora, o que pode impactar a contratação em R\$ 222.500,00 (duzentos e vinte e dois mil e quinhentos reais).

33. Contudo, essa contratação separada de serviços para adequação do sistema é desnecessária, visto que, conforme consignou a unidade instrutiva, quando é necessária alguma adaptação ou evolução específica para a Prefeitura que contrata o Sistema, a empresa proprietária do software realiza tal alteração e o disponibiliza. Com efeito, a unidade instrutiva pontuou que essa contratação separada de serviços



não se justifica.

34. Ademais, a fim de evidenciar as distorções no preço do certame em análise, a unidade instrutiva fez comparativo com contratações de sistema integrado realizada por outros municípios, conforme abaixo:

Analisando as cotações de preços apresentadas pela Prefeitura de Santo Antônio do Leste, pode-se constatar:

- O valor contratação total para o sistema de gestão pública municipal de Chapada dos Guimarães alcançou o valor de R\$ 444.000,00 para uma população de cerca de 20.000 habitantes, ou seja, quatro vezes maior que o número de habitantes de Santo Antônio do Leste; e,

- O valor contratação total para o sistema de gestão pública municipal de Juscimeira alcançou o valor de R\$ 324,958,00 para uma população de quase 12.000 habitantes, mais que o dobro do município de Santo Antônio do Leste.

Temos ainda valores de outros municípios com população similar ou maior que a de Santo Antônio do Leste:

- O valor contratação total para o sistema de gestão pública municipal de Novo São Joaquim (Apêndice "F") alcançou o valor de R\$ 296.000,00 para uma população de 5.000 habitantes (IBGE 2020), ou seja, similar a do município de Santo Antônio do Leste;

- O valor contratação total para o sistema de gestão pública municipal de Santa

Carmem (Apêndice "G") alcançou o valor de R\$ 200.400,00 para uma população de quase 5.000 habitantes (IBGE 2020), ou seja, similar a do município de Santo Antônio do Leste;

Desta forma, constata-se que há sobrepreço no valor previsto para o Pregão Presencial 013/2021.

35. O gestor não apresentou **defesa**, embora tenha sido devidamente citado e tenha comparecido aos autos para prestar informações. Ou seja, ele tem pleno conhecimento do presente processo.

36. Remore-se, em tempo, que em sua oitiva prévia acerca da deliberação da cautelar, o gestor fez considerações sobre o procedimento e natureza do Sistema de Registro de Preço, bem como informou que o valor final da contratação foi de R\$ 326.875,00 (trezentos e vinte seis mil, oitocentos e setenta e cinco reais), montante



bem inferior ao inicialmente orçado, que foi R\$ 556.587,65 (quinhentos, cinquenta e seis mil, quinhentos e oitenta e sete reais e sessenta e cinco centavos). Além disso, o gestor teceu comparativos e esclarecimentos sobre a contratação de sistema integrado.

37. A unidade instrutiva, em **relatório técnico de defesa**, manteve a irregularidade sem qualquer observação, ante a falta alegações defensivas.

38. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da unidade instrutiva e opina pela manutenção da irregularidade, mas sem aplicação de multa.

39. Ficou constatado nos autos que a divisão dos itens estabelecida no Pregão Presencial nº 13/2021 tem potencial de frustrar integração as informações da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Leste, objetivo do certame.

40. Além disso, não se justifica a contratação de 1000 (mil) horas de serviços técnicos especializados de customização das ferramentas para melhor adequação à realidade do Município ao custo de R\$ 222,50 (duzentos e vinte e dois reais e cinquenta centavos) a hora, o que pode impactar a contratação em R\$ 222.500,00 (duzentos e (duzentos e vinte e dois mil e quinhentos reais).

41. Como esclarecido pela unidade instrutiva, quando é necessária alguma adaptação ou evolução específica para a Prefeitura que contrata o Sistema, a empresa proprietária do software realiza tal alteração e o disponibiliza. Por essa razão, não é necessária a contratação dessa customização.

42. Ademais, constatou-se a distorção nos preços, quando comparado com contratações similares com o mesmo objeto, o que demonstra que falha na pesquisa de preço, notadamente no uso da Resolução de Consulta nº 20/2016-TP.

43. Com efeito, o Pregão Presencial nº 13/2021 do Município Santo Antônio do Leste tem deficiências severas na formação do objeto e na pesquisa de preço, o



que demonstra que ocorreram falhas no seu planejamento que podem comprometer a busca da proposta mais vantajosa à Administração, motivo pelo qual o certame deve ser anulado, tal como deve ser anulada a ata de registro de preço dele decorrente, e, caso promova nova licitação com o mesmo objeto, observe os apontamentos feitos nessa representação para evitar as falhas detectadas, notadamente na formação de preço e do objeto.

44. Oportunamente, é de bom alvitre notar que as situações até aqui tratadas como irregulares (falhas na formação do preço e do objeto) têm uma mesma gênese, a saber: falha no planejamento do certame, falha na fase interna da licitação. Esse fato, não raro, ocorre nos pequenos Municípios, como é o caso de Santo Antônio do Leste, devido à carência de pessoal especializado.

45. Por essa razão, por ora o Ministério Público de Contas deixa de opinar pela aplicação de multa, pois, com base no artigo 22¹⁰ do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB), os obstáculos e dificuldades dos responsáveis devem ser consideradas, e a carência de pessoal com expertise em contratações em Município de menor porte é fator que, embora não afaste a irregularidade sob exame, deve ser levado em conta.

46. Além disso, não houve efetivo prejuízo ao erário, bem como, ainda que com falhas de planejamento, o certame ficou abaixo de preço estimado inicialmente pelo Município, o que reforça que deve prevalecer o caráter pedagógico do presente processo.

47. Isto posto, o **Ministério Público de Contas** manifesta pela **manutenção da irregularidade GB06** e pela expedição de **determinação** à atual gestão do Município de Santo Antônio do Leste para que proceda a **anulação** do Pregão Presencial nº 13/2021 e da Ata de Registro de Preço nº 33/2021 e, se for o caso, promova novo certame escoimado das falhas detectadas neste feito.

10 Art. 22. **Na interpretação de normas sobre gestão pública**, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)



3. CONCLUSÃO

48. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **opina:**

a) pelo **conhecimento** da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **manutenção da declaração de revelia** do Sr. José Arimateia Vieira Alves, mas apenas em seus aspectos formais;

c) pela sua **procedência** em razão da constatação da irregularidade **GB06**, mas sem aplicação de multa, ante a falta de efetivo prejuízo ao erário e as peculiaridades do caso concreto;

d) pela **expedição de determinação**, nos termos do art. 22, § 2º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), para a atual gestão de Santo Antônio do Leste para que **anule** o Pregão Presencial nº 13/2021 e a Ata de Registro de Preço nº 33/2021, enviando a documentação pertinente ao cumprimento da determinação ao Tribunal de Contas **no prazo de 30 (trinta) dias**, e promover, se for o caso, novo certame escoimado das falhas tratadas neste feito, enviando .

É o parecer.



Ministério Público de Contas, Cuiabá, 05 de abril de 2022.

(assinatura digital)¹¹
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

¹¹ 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.