



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 JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 2.834/2021

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE. SUSPENSÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 33/201 POR ATO DO GESTOR. PERDA DO OBJETO DA MEDIDA CAUTELAR. VIABILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. FALHAS NO PLANEJAMENTO DO CERTAME. FORMAÇÃO E ESTIMATIVA DE PREÇO. MANIFESTAÇÃO PELA HOMOLOGAÇÃO DA CAUTELAR.

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, 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:

1



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 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.

1 Documento digital nº 24327/2021

2 Documento digital nº 125256/2021



5. Ato contínuo, o gestor foi notificado e apresou 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. Outrossim, após a concessão da cautelar, o gestor juntou peça aos autos⁵, informando que a Ata de Registro de Preço nº 33/2021, resultante do Pregão Presencial nº 13/2021, foi suspensa, bem como efetuou requerimentos ao Tribunal de Contas.
8. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para manifestação acerca da medida cautelar.
9. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar

10. 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.
11. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com

³ Documento digital nº 130241/2021

⁴ Documento digital nº 132763/2021

⁵ Documento digital nº 136657/2021



alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

12. 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.

13. 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)

14. 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.

15. Outrossim, vislumbra-se que o conselheiro relator, já proferiu juízo de admissibilidade positivo⁶, decisão que o Ministério Público de Contas reputa acertada, porquanto presentes os seus requisitos.

6 Documento digital nº 125256/2021



2.2 Da suspensão da Ata de Registro de Preço após a concessão da cautelar.

16. Com dito, após a concessão da cautelar, o gestor informou que a Ata de Registro de Preço resultante do Pregão Presencial nº 13/2021 foi suspensa, conforme publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Mato Grosso (AMM), de 14/06/2021, Edição nº 3.748:

LICITAÇÃO
AVISO DE SUSPENSÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 033/2021 - PREGAO PRESENCIAL 013/2021

AVISO DE SUSPENSÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 033/2021
PREGÃO PRESENCIAL Nº. 013/2021
PROCESSO Nº 042/2021/CPL/PP

OBJETO: 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 web (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.

O Prefeito do Município de Santo Antônio do Leste/MT, torna público a suspensão da eficácia da ata de registro de preços nº 033/2021 por motivo de medida cautelar conforme representação de natureza interna expedida pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-MT), processo nº 532398/2021 relativo ao Pregão Presencial nº 013/2021, por tempo indeterminado

Santo Antonio do Leste – MT, 09 de junho de 2021.

JOSE ARIMATEIA VIEIRA ALVES
PREFEITO MUNICIPAL

17. Além da suspensão do certame, o gestor informou que se realizou aditivo no contrato anterior a fim de que a prestação do serviço não cessasse, já que se trata de serviço de natureza continuada, bem com destacou que não há garantia de que o Município irá contratar todo objeto licitado, e, ainda, propôs aditivo de supressão dos itens 12 e 13 da Ata de Registro de Preço nº 33/2021, como alternativa à sua anulação, tecendo considerações sobre vantagens dessa medida.



18. Com espeque nisso, requereu ao relator que i) o feito seja tramitado com urgência, ii) analisar a viabilidade de manter a Ata de Registro de Preço realizando a supressão dos itens 12 e 13 e iii) incluir a empresa Excelência Contabilidade e Gestão LTDA no feito como terceira interessada.

19. Na espécie, as arguições e requerimentos do gestor não têm repercussão direta no juízo do Ministério Público de Contas acerca da concessão da cautelar, nem mesmo a informação sobre a suspensão da Ata de Registro de Preço nº 33/2021.

20. Pois, como consta a publicação acima colacionada, a suspensão da referida ata decorreu justamente em razão da medida cautelar. Ou seja, o gestor apenas deu cumprimento à determinação do Tribunal de Contas.

21. Ademais, os requerimentos e diligências efetuados pelo gestor ao Tribunal de Contas devem ser apreciados previamente pelo relator que conduz a instrução processual, conforme dicção do art. 140, § 3º, do Regimento Interno⁷.

22. Com efeito, os elementos indicados e solicitações articuladas pelo gestor após a concessão da cautelar não afetam o juízo acerca da homologação ora tratada.

2.3 Mérito

23. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso é órgão que auxilia a Assembleia Legislativa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, tendo, entre as suas atribuições, a verificação sobre a eficiência, economicidade, legitimidade e legalidade na aplicação e gestão de recursos públicos, realizando o chamado controle externo.

⁷ RITCEMT art. 140,§3: § 3º. Todo e qualquer pedido de diligência será **decidido pelo relator**, inclusive quanto à solicitação de cópia total ou parcial dos autos, vedada a carga processual.



24. O Ministério Público de Contas, por sua vez, possui atribuições não menos importantes, pois, exercendo a função de *custos legis*, juntamente com a Corte de Contas, ostenta posição fundamental de guardião do erário e dos interesses da coletividade por meio do exercício do controle externo da administração pública.

25. Os autos vêm ao Ministério Público de Contas para **manifestação quanto à concessão da cautelar**, em observância ao previsto no art. 297, § 3º do Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 297. No curso de qualquer apuração, o Tribunal Pleno ou o julgador singular poderá determinar medidas cautelares de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas ou de unidade técnica do Tribunal.

[...]

§ 3º. Após a concessão da medida cautelar, os autos serão remetidos imediatamente ao Ministério Público de Contas, para manifestação no prazo de 03 (três) dias, quando a medida não houver sido por este requerida.

26. Ademais, deve-se destacar que em sede de cautelar o juízo de cognição é sumário, vale dizer, cinge-se à presença da plausibilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*) e ao risco da demora no provimento (*periculum in mora*). Assim, apenas quando da apreciação do mérito é que se sonda adequadamente, com a devida produção probatória nos autos, as questões de fundo das irregularidades apontadas.

27. No caso em análise, a unidade instrutiva 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

28. 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.

29. Além disso, a unidade instrutiva 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).

30. 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.

31. 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.

32. Por sua vez, o gestor em sua oitiva prévia 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.

33. O relator, a despeito das alegações o gestor, concedeu a medida cautelar, visto que, embora o preço final da contratação tenha ficado abaixo do estimado inicialmente, os preços da contratação apresentam distorções, ainda mais com o adicional 1000 (mil) horas de serviços técnicos especializados de customização das ferramentas para melhor adequação à realidade do Município, conforme se verifica no seguinte trecho do Julgamento Singular nº 508/JCN/2021:



Ocorre que, de acordo com as informações iniciais prestadas pelas Secex, mesmo com a diminuição constatada, a estimativa de preço já se encontrava em níveis incompatíveis com os de mercado e, conseqüentemente, o valor final se manteve acima dos contratos de objeto similar firmados por Municípios com número de habitantes similar ao da unidade gestora fiscalizada.

É o caso da Prefeitura de Santa Carmem, cujo preço do contrato firmado (Doc. Digital 124327/2021, p. 325/338) alcançou R\$ 200.000,00, ou seja, uma diferença de R\$ 126.875,00 com relação à licitação realizada pela Prefeitura de Santo Antônio do Leste.

Do mesmo modo a gestão pública municipal de Novo São Joaquim firmou contrato de objeto similar (Doc. Digital 124327/2021, p. 316/323) no montante de R\$ 296.000,00, resultando em uma diferença de R\$ 30.875,00 entre as duas Prefeituras.

Por outro lado, mesmo com uma população de quase 12.000 habitantes, mais que o dobro de Santo Antônio do Leste, o contrato celebrado pelo Município de Juscimeira (Doc. Digital 124327/2021, p. 266/270) compreendeu o valor de R\$ 324.958,00, ainda um pouco inferior ao constatado nestes autos.

Ademais, o caso ganha contornos mais gravosos quando considerada especificamente a possibilidade de contratação do serviço elencado no item 13 do termo de referência. Segundo consta no instrumento convocatório, o referido item previu a prestação de "*serviços técnicos especializados de customização das ferramentas para melhor adequação à realidade local*", licitados pelo valor R\$ 100/h, com estimativa de 1.000 horas no total.

No entanto, conforme bem destacado pela unidade técnica, os sistemas de gestão para as administrações públicas municipais são considerados serviços comuns de mercado, amplamente utilizados pela Administração.

Além disso, informou que os requisitos e especificações exigidos no certame atendem praticamente a todas as necessidades da Administração Pública, até porque muitas de suas funcionalidades devem ser parametrizáveis e, normalmente, quando é necessária alguma adaptação ou evolução específica por parte de algum Município, a empresa proprietária do software disponibiliza tal alteração para os demais contratantes do sistema.

Também se verifica que o serviço de customização descrito no item 13, apesar de conter estimativa de contratação de 1.000 horas, não possui qualquer objetivo específico ou justificativa da sua necessidade, sem previsão no projeto básico ou plano de trabalho para sua execução.

34. Inicialmente, diga-se que o **Ministério Público de Contas** coaduna com o entendimento do relator e verifica, em sede cognição sumária, a possível distorção nos preços praticados no certame.



35. Pois, o fato de o valor da Ata de Registro de Preço nº 33/2021 estar abaixo do valor estimado não significa necessariamente que a contratação foi vantajosa, uma vez que para que isso ocorra a formação do preço deve seguir as balizas estabelecidas na Resolução de Consulta nº 20/2016-TP, que estabelece diretrizes sobre a pesquisa de preço.

36. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, ao fazer referência à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2014, que normativa a pesquisa de preço na União:

O argumento de que o valor do melhor lance encontra-se abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/14 (Acórdão nº 2.829/2015-Plenário)

37. Assim, ficou configurada a ocorrência da plausibilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*), para fins da medida cautelar, já que os preços estimados no certame se apresentam mais elevados quando comparados com os praticados por outras prefeituras para objeto similar, o que demonstra que o Município de Santo Antônio do Leste não se balizou pela Resolução de Consulta nº 20/2016-TP para estimar o preço.

38. Por sua vez, o risco da demora no provimento (*periculum in mora*) igualmente está presente, uma vez que as distorções na estimativa de preço do certame podem acarretar prejuízo ao erário do Município de Santo Afonso.

39. Reitere-se que a suspensão da Ata de Registro de Preço nº 33/2021 não repercute na homologação da cautelar, visto que a suspensão decorreu exatamente para dar cumprimento à determinação do Tribunal de Contas exarada no Julgamento

11



Singular nº 508/JCN/2021. Não decorreu de ato espontâneo do gestor, por essa razão a cautelar merece ser referendada pelo Plenário.

40. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas** adere integralmente ao entendimento do Conselheiro Relator e da equipe técnica deste Tribunal, tendo em vista que os autos carregam **subsídios suficientes que autorizaram a medida cautelar** concedida, e opina, portanto, pela **homologação da decisão singular** que a deferiu, nos termos do art. 302 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

3. CONCLUSÃO

41. 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 pela **homologação da medida cautelar** deferida no Julgamento Singular nº 508/JCN/2021.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 21 de junho de 2021.

(assinatura digital)⁸
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

⁸ 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.