



<b>PROCESSO</b>	<b>53.239-8/2021</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA</b>
<b>REPRESENTANTE</b>	<b>SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO LESTE</b>
<b>GESTOR</b>	<b>JOSÉ ARIMATEIA VIEIRA ALVES</b>
<b>ADVOGADO</b>	<b>NÃO CONSTA</b>
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI</b>

### **RAZÕES DO VOTO**

Em atenção ao contido no parágrafo único do artigo 82 da Lei Complementar Estadual 269/07 e artigo 89, XIII, do RITCE-MT, submeto à homologação deste Tribunal Pleno medida cautelar na qual foi determinada a suspensão do Pregão Presencial 13/2021, conforme Julgamento Singular 508/JCN/2021.

Anteriormente ao exame dos fundamentos que levaram a concessão da cautelar, friso que sua análise se limitou apenas ao exame da probabilidade do direito e do perigo de dano, sob pena de invasão da matéria de mérito, que deverá ser avaliada no momento apropriado. Sendo assim, passo a expor os motivos que levaram à expedição da medida.

No presente caso concreto, o pedido cautelar se fundamentou em especial no aparente sobrepreço das estimativas de valores dos serviços licitados, quando comparados com os contratos de mesmo objeto firmados por Municípios de porte similar.

Em sua manifestação prévia, o responsável argumentou que a Secex analisou apenas os valores inseridos na fase interna do procedimento, sem considerar o preço registrado em ata após a realização da sessão de encerramento do pregão, ocorrida em 20/05/2021, que estaria em patamares compatíveis com os praticados no mercado.





Com efeito, com o encerramento do certame, constatei que o valor final da contratação foi de R\$ 326.875,00, bem inferior aos R\$ 556.587,65 orçados inicialmente pela Administração.

Ocorre que de acordo com as informações iniciais prestadas pelas Secex, mesmo com a diminuição mencionada, a estimativa de preço já se encontrava em níveis incompatíveis com os de mercado, e ao que tudo indica o valor final se manteve acima dos contratos de mesmo objeto 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 semelhante (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, a contratação celebrada 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 considerado especificamente o 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 de 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 verifiquei 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.

Nesse contexto, não se pode perder de vista que o gestor, sempre que pretender se valer do erário para contratar visando determinado benefício público, deve se submeter à normatização imposta pela legislação vigente. À vista disso, não poderá se desvencilhar do atendimento aos já consagrados princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nem tão pouco ignorar aqueles princípios licitatórios insculpidos no artigo 3º da Lei 8.666/93, artigo 5º da Lei 14.133/2021, e demais atos normativos aplicáveis.

No entanto, para que seja possível fiscalizar a conformidade ao ordenamento jurídico dos atos praticados pelos administradores, deve-se possibilitar não só o efetivo exercício do controle externo pelos órgãos de fiscalização, como a participação da sociedade nas decisões de governo e gestão do patrimônio público, o que é feito, primordialmente, mediante o atendimento ao princípio da publicidade, elemento de grande importância no Direito Público, e que constitui um dos pilares para sustentação dos valores republicanos.

Ocorre que, especialmente no âmbito das contratações públicas, não se alcança a efetiva realização da publicidade quando, embora devidamente acessível aos interessados, o conteúdo da manifestação estatal não é suficiente para identificar a utilidade ou vantajosidade de determinado gasto ao interesse coletivo, motivo pelo qual não menos





importante que a devida publicidade é o atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos.

Em que pese se encontrar apenas implicitamente em nossa Constituição Federal, o princípio é corolário lógico do disposto no art. 1º, II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, bem como no parágrafo único do mesmo artigo, o qual estabelece que todo poder emana do povo. A respeito, elucidativas são as lições de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque **se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.**”<sup>1</sup>

Vale mencionar que a própria Lei nº 10.520/02 estabelece que a justificativa da necessidade de contratação e definição do objeto do certame será um dos deveres da autoridade responsável, conforme art. 3º e incisos do referido diploma legal:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:  
I - a autoridade competente **justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame**, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;  
II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Nesse sentido, ensina Lucas Rocha Furtado<sup>2</sup>:

Por indicação sucinta do objeto da licitação deve-se entender o que a Administração pretende contratar. Nesse momento, ainda que não se exija a especificação detalhada do objeto a ser licitado — o que certamente já deverá ter sido providenciado quando for promovida a divulgação do

1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 77.

2 FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. pág. 281, versão eletrônica.





instrumento convocatório —, será exigida a indicação do que se pretende contratar. Deve-se indicar, nesse momento, o produto, serviço ou obra que se pretende contratar.

Portanto, a exemplo do destaque feito pela equipe de auditoria, em análise da documentação relativa ao Pregão Presencial nº 13/2021 inserida no Sistema Aplic e das razões de defesa apresentadas, não foi possível verificar nenhuma justificativa que demonstrasse de forma clara a necessidade e objetivos da contratação dos “*serviços técnicos especializados de customização das ferramentas para melhor adequação à realidade local*”, cuja estimativa perfaz o montante de R\$ 100.000,00, parcela substancial do valor total da licitação.

Similarmente, não há qualquer definição do item no instrumento convocatório, bem como nenhum plano de trabalho para a sua execução, de modo que não é possível estabelecer a relação causal entre a suposta necessidade administrativa e a contratação de um serviço de customização cujo custo de investimento estimado se aproxima ao valor da licença para o uso do software.

Ainda que considerados os argumentos defensivos quanto à suposta ausência de intenção de efetivar a contratação do quantitativo registrado para o item em comento, já que o sistema de registro de preço, por sua natureza, não impõe a obrigatoriedade na contratação dos serviços licitados, tal fato só evidencia a fragilidade do planejamento do processo licitatório, pois não se poderia admitir que a Administração Pública se descolasse da realidade fática ao licitar serviços em quantidades incompatíveis com sua necessidade, ou até mesmo aleatórias, sob pena de se desfigurar as estimativas apresentadas e prejudicar não só o acompanhamento e fiscalização da contratação, como a participação ou apresentação de propostas pelas empresas interessadas, já que impossibilitado o correto dimensionamento do objeto.

Nessa esteira, em linha com a farta jurisprudência dos Tribunais, consolidada na edição da Súmula 177<sup>3</sup> do Tribunal de Contas da União, não há dúvidas de que a

<sup>3</sup> 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





descrição de forma precisa e suficiente do objeto da licitação no instrumento convocatório é parte elementar de qualquer procedimento de contratação.

Neste ponto, destaco que, no caso dos autos, o comparecimento ao pregão apenas da empresa Excelência Contabilidade e Gestão Pública Ltda. ME, vencedora do certame, indica um provável prejuízo ao seu caráter competitivo, impondo ainda mais rigor na análise dos fatos narrados, até porque, na fase de formação de preço, a própria gestão apresentou diversos orçamentos provenientes de fornecedores diferentes, o que sugere a existência de ampla possibilidade de competição para o objeto licitado.

Assim, nesta seara de cognição estritamente sumária, verifiquei a ocorrência da probabilidade do direito no caso concreto, consubstanciada em especial na ausência de definição precisa e suficiente dos serviços técnicos especializados de customização das ferramentas objeto de contratação, alçando o valor do certame a patamares acima dos preços praticados por Municípios de porte similar, circunstâncias que conferem, a meu sentir, plausibilidade aos argumentos reportados pela Secex.

Via de consequência, constatei a existência do *periculum in mora*, na medida em que cumpre a este Tribunal o papel de obstar a perpetração de atos relacionados ao certame licitatório e a celebração de eventual contrato marcado pela eiva de ilegalidade, de forma que, caso confirmados na fase meritória, os vícios apontados nesta representação podem resultar em graves prejuízos ao erário municipal, com a prestação e pagamento de serviços sem o devido controle, ou em quantitativos incompatíveis com a necessidade estatal, circunstância agravada pela possibilidade de adesão à referida ata por outras prefeituras, motivo pelo qual a suspensão cautelar do procedimento se mostra necessária para resguardar o interesse público no caso concreto.

Por outro lado, em atenção à necessidade de análise do denominado perigo da demora inverso, acolhi os argumentos apresentados pela unidade de auditoria, na medida em que não há elementos nos autos que indiquem que o licenciamento/aluguel dos

---

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.





softwares e dos serviços técnicos é emergencial ou que sua suspensão causaria danos à municipalidade, bem como destaquei que as licitações sob o sistema de registro de preço, por definição, são destinadas à futura e eventual contratação do fornecedor/prestador do serviço.

Ademais, considerando a informada prorrogação do atual contrato promovida pela Prefeitura (Doc. 136657/2021), e uma vez que os efeitos decorrentes da concessão da medida poderão ser justificadamente suspensos ou revistos a qualquer tempo, não vislumbro, no caso concreto, o *periculum in mora inverso*.

Quanto à sugestão formulada pela unidade gestora relativa à possibilidade de manutenção da ata de registro de preço com a supressão dos itens 12 e 13, entendo que não há pertinência para a medida neste momento, tendo em vista a relevância dos serviços, que correspondem a quase a metade do valor total da licitação, de modo que sua supressão poderia desvirtuar o objeto inicial da contratação, em prejuízo à legalidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório.

Nesse sentido, não se pode ignorar que as supostas inconformidades constatadas podem ter sido determinantes para o comparecimento de apenas uma licitante ao certame, já que a ausência de definição precisa dos serviços e plano para sua execução possuem o potencial de prejudicar o correto dimensionamento do objeto e formulação das propostas, trazendo insegurança jurídica para a futura execução contratual.

Diante do exposto, em consonância com o Parecer nº 2.834/2021, da lavra do Procurador-geral de Contas Adjunto Willian de Almeida Brito Júnior com base no artigo 82 da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c artigos 79, IV, 297, caput, e 302, todos do Regimento Interno desta Corte de Contas, submeto à homologação deste Egrégio Plenário a medida cautelar expedida mediante o Julgamento Singular 508/JCN/2021.

Cuiabá/MT, 22 de junho de 2021.





Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DE CONSELHEIRO  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: (65) 3613-7681  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

(assinatura digital)<sup>4</sup>  
**CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI**  
Relator

---

<sup>4</sup>Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

