



PROCESSO Nº : 53.281-9/2021 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADES : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA CANAÃ DO NORTE
INTERESSADOS : RUBENS ROBERTO ROSA – PREFEITO MUNICIPAL
JOANA LAZARA GARCIA MARTINS MACHADO – SECRETÁRIA
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DEBORAH ALBERITA DA SILVA FLAMINIO – ASSESSORA JURÍDICA
GESSICA FORMIGONI – MEMBRO DA COMISSÃO PERMANENTE DE
LICITAÇÃO
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

PARECER Nº 242/2022

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA CANAÃ DO NORTE. EXERCÍCIO 2021. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N. 01/2021. PESQUISA DE PREÇO EM DESACORDO COM A RESOLUÇÃO DE CONSULTA N. 20/2016. IRREGULARIDADE EM INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SISTEMA DE GESTÃO EDUCACIONAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, COM APLICAÇÃO DE MULTAS E EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO LEGAL E INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **representação de natureza interna com pedido de**



medida cautelar formulada pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas em face da **Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte**, sob a gestão do **Sr. Rubens Roberto Rosa**, com a finalidade de apurar possíveis irregularidades supostamente ocorridas na **Inexigibilidade de Licitação nº 01/2021**, cujo objeto trata da “Contratação de Empresa Especializada em Tecnologia da Informação para Fornecimento de Licença de Direito de Uso de Softwares Integrados e Com Suporte Técnico na Área de Gestão Administrativa Educacional (Escola Campeã, Escola Server e Escola Net)” para a atender à Secretaria de Educação do Município de Nova Canaã do Norte -MT”, tendo valor estimado de R\$ 96.000,00 durante 08 (oito) meses.

2. Por meio do **relatório técnico preliminar**¹, a equipe técnica esclareceu inicialmente que a presente representação teria **conexão** (art. 129, §6º, do RITCE/MT) deste processo com os autos da RNI nº 60518/2020, que aponta possíveis irregularidades em objeto idêntico, em contratação da mesma empresa por processo de inexigibilidade de licitação, em vários fiscalizados, sob a relatoria do Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto.

3. As supostas irregularidades apontadas pela equipe técnica, no bojo do relatório preliminar de auditoria, versam acerca da realização de contratações por inexigibilidade sem amparo nas hipóteses permitidas pelo art. 25 da Lei n. 8.666/93, bem como realização de pesquisa de preço em desconformidade com a Resolução de Consulta n. 20/2016 deste Tribunal.

4. Além disso, a unidade instrutiva destacou que outros municípios de Mato Grosso² também celebraram ajuste por inexigibilidade de licitação com a mesma empresa para a contratação do mesmo objeto e que tais ajustes estão sendo apurados pelo Processo nº 6.051-8/2020, razão pela qual afirmou haver conexão entre este processo e o presente feito.

5. Nesta esteira, o relatório técnico preliminar solicitou ao Conselheiro Relator que fosse concedida a **suspensão do processo licitatório inexigibilidade nº 01/2021** e os possíveis atos dele resultante, até que seja julgado o mérito da presente representação. Por fim, apontou as seguintes irregularidades aos responsáveis abaixo

1 Documento digital nº 124667/2021.

2 Prefeituras Municipais de **Juína, Canarana, Comodoro, São José dos Quatro Marcos e São José do Rio Claro**



identificados:

GESSICA FORMIGONI - MEMBRO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

JOANA LAZARA GARCIA MARTINS MACHADO - 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) Pesquisa de preços em desacordo com as exigências contidas na Resolução de Consulta nº 20/2016 /TCEMT, com levantamento de preço baseado somente na proposta da empresa que presta serviços ao município a quase uma década, com indícios de direcionamento e sobrepreço aos valores praticados no mercado. - Tópico - 2. Análise Técnica

RUBENS ROBERTO ROSA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

DEBORAH ALBERITA DA SILVA FLAMINIO - ASSESSOR JURÍDICO / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

JOANA LAZARA GARCIA MARTINS MACHADO - 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 para de gestão escolar que deveria ser precedido de procedimento licitatório, não restando demonstrada a inviabilidade

6. Recebidos os autos, o Conselheiro Relator, por prudência e antes de realizar qualquer conclusão acerca da concessão da medida de urgência, entendeu pela necessidade em adiar sua decisão quanto a concessão da cautelar pleiteada para momento posterior à manifestação dos responsáveis.

7. Sendo assim, determinou a citação do Sr. Rubens Roberto Rosa, Prefeito Municipal de Nova Canaã do Norte (Of. nº 390/2021³), e das Sr^{as}. Joana Lazara Garcia Martins Machado, Secretária Municipal de Educação, Deborah Alberita da Silva

3 Doc. Digital n. 126106/2021.



Flaminio, Assessora Jurídica (Ofs. nº 392⁴ e 394/2021⁵), e Gessica Formigoni, Membro da Comissão Permanente de Licitação (Of. nº 393/2021⁶), para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar do recebimento da comunicação, apresentassem as justificativas preliminares acerca dos fatos contidos na presente representação, acompanhadas da documentação que julgarem pertinentes.

8. Ademais, o Relator sugeriu o encaminhamento dos autos à Presidência deste Tribunal para analisar se haveria conflito de competência, tendo em vista que os processos nºs 25.161-5/2021 e 42.265-7/2021 teriam sido enviados à Presidência para definição de relatoria, nos quais houve a indicação de que também existem outros processos, além dos citados, que abordam o mesmo tema e que estariam sendo relatados por outros Conselheiros (exemplo: processo nº 24.760-0/2021).

9. No mesmo despacho, o Relator, por segurança jurídica, encaminhou os autos ao Gabinete da Presidência para apreciar acerca da competência para relatar os processos supracitados, com a observação de que há nestes autos um pedido de medida cautelar (documento digital 150034/2021).

10. Os representados apresentaram seus esclarecimentos preliminares⁷ e, após, sobreveio aos autos o **relatório técnico complementar**⁸, apontando que e que, diante dos indícios de irregularidades apontadas pelo relatório preliminar, os responsáveis juntamente com o gestor municipal não adotaram qualquer medida em relação ao processo de contratação por inexigibilidade em análise.

11. Além disso, afirma que mantiveram a contratação do objeto, e na manifestação conjunta defenderam a transparência e a regularidade do processo de aquisição, conforme consta na manifestação preliminar dos representados (documento digital nº 132013/2021).

12. Desta forma, a equipe técnica conclui, em face da ausência de providências sobre o processo em tela, pela necessidade de expedição de medida cautelar para suspensão na Inexigibilidade nº 01/2021 e os atos dela resultantes. Por

4 Doc. Digital n. 126108/2021.

5 Doc. Digital n. 126110/2021.

6 Doc. Digital n. 126110/2021.

7 Doc. Externo n. 133013/2021.

8 Doc. Digital n. 137954/2021.



último, aponta a necessidade de nova citação dos responsáveis elencados no relatório técnico preliminar, para que se manifestem acerca do mérito dos apontamentos contidos no citado relatório.

13. Ato contínuo, foi juntado aos autos o **Parecer da Consultoria Jurídica Geral** deste Tribunal de Contas, concluindo pela devolução desta representação ao Relator Conselheiro Domingos Neto, sem necessidade de deliberação plenária, ante a **inexistência de conflito de competência**, vide abaixo:

IV - CONCLUSÃO

EX POSITIS, opina-se pela necessidade de devolução do processo 53.281-9/2021 à terceira relatoria, titularizada pelo conselheiro Domingos Neto, sem necessidade de deliberação plenária, **ante a inexistência de conflito de competência**.

Quanto aos demais processos suscitados (exemplo: processo nº 24.760-0/2021), conforme pedido de esclarecimento feito pelo conselheiro Domingos Neto, opina-se pela ocorrência de conexão se houver, de fato, identidade no objeto, ou seja, tratar-se de contratação da mesma empresa por processo semelhante de inexigibilidade de licitação, envolvendo quadro fático-jurídico-temporal também semelhante, a ser analisado aprioristicamente pelo próprio conselheiro Domingos Neto, conforme a regra da Kompetenz-Kompetenz.

Esclarece-se, ainda, que não é obrigatória a oitiva do Ministério Público de Contas, ante a inexistência de incidente processual.

(...)

14. Na sequência, o relator determinou a **notificação do Sr. Rubens Roberto Rosa**, Prefeito do Município de Nova Canaã do Norte, e das Sras. **Joana Lazara Garcia Martins Machado**, Secretária Municipal de Educação, **Deborah Alberita da Silva Flaminio**, Assessora Jurídica, e **Gessica Formigoni**, Membro da Comissão Permanente de Licitação, para que, no prazo de **3 (três) dias úteis**, apresentassem justificativas e documentações complementares, especialmente quanto à situação atual do certame Inexigibilidade de Licitação nº 01/2021 e do correspondente contrato, objetos deste processo.

15. Expedidos novos ofícios citatórios⁹, os responsáveis apresentaram

⁹ Documentos digitais nº 213399/2021, nº 213459/2021, nº 213399/2021, nº 213462/2021, nº 213492/2021.



novos esclarecimentos¹⁰. Após, o Conselheiro Relator, por meio do **Julgamento Singular nº 1308/DN/2021**¹¹, decidiu por conhecer a presente representação, bem como pelo **indeferimento da medida cautelar** para suspensão do certame e dos atos dele decorrentes, em razão da ausência simultânea dos requisitos essenciais para sua concessão, quais sejam, *periculum in mora* e *fumus boni iuris*. Pontue-se que o Relator manteve-se silente quanto à conexão entre os feitos.

16. Ato contínuo, os responsáveis foram devidamente citados¹² e apresentaram as respectivas defesas¹³; contudo não houve deliberação quanto à conexão.

17. A unidade instrutiva, em **relatório técnico de defesa**¹⁴, manteve as irregularidades em relação a todos os implicados.

18. Ato contínuo, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer.

19. É o relatório, no que necessário. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos requisitos de admissibilidade

20. 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.

10 Doc. Externo nº 226057/2021.

11 Doc. Digital nº 230751/2021.

12 Documentos digitais nº 234299/2021, nº 234301/2021, nº 234307/2021, nº 234309/2021.

13 Documentos digitais nº 253687/2021; 255804/2021.

14 Documento digital nº 277678/2021



21. 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.

22. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada nos termos do artigo 224, II, "a", da Resolução nº 14/2007. 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 Complementar nº 269/07

Art. 46. A representação devere 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 publica federal, estadual ou municipal;

III – pelas equipes de inspeção e auditoria;

IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Resolução Normativa nº 14/2007

Art. 224. As Representações podem ser:

(..)

II. de natureza interna, quando formalizadas:

a) pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal;

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

23. No caso em comento, a acusação de irregularidade foi formalizada por equipe técnica do Tribunal de Contas diante de possível irregularidade em procedimento de inexigibilidade de licitação, matéria de competência da Corte de Contas, formalizado em face de jurisdicionado sujeito à fiscalização da Corte.

24. Portanto, denota-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade, sendo acertado o juízo de admissibilidade positivo realizado pelo Conselheiro Relator, uma vez que presentes os pressupostos elencados nos arts. 219 e 225 do Regimento Interno do TCE/MT.



2.2 Mérito

Responsáveis: GESSICA FORMIGONI - MEMBRO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

JOANA LAZARA GARCIA MARTINS MACHADO - 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) Pesquisa de preços em desacordo com as exigências contidas na Resolução de Consulta nº 20/2016 /TCEMT, com levantamento de preço baseado somente na proposta da empresa que presta serviços ao município a quase uma década, com indícios de direcionamento e sobrepreço aos valores praticados no mercado. - Tópico - 2. Análise Técnica

25. O relatório técnico preliminar aponta, ao proceder ao levantamento de preços, os responsáveis pela condução do processo licitatório Inexigibilidade de licitação nº 01/2021 apresentaram apenas um orçamento de empresa privada, o da empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda..

26. A unidade instrutiva aponta ainda que esta empresa já teria sido contratada pelo Município de Nova Canaã do Norte desde 2013, por meio do Contrato nº 162/2013 e do Contrato nº 26/2017 até a presente data, ambos com o mesmo objeto.

27. A equipe técnica traça um histórico de contratações anteriores com o mesmo objeto, indicando que o Contrato nº 162/2013 (Apêndice A do relatório técnico preliminar) foi realizado a partir do Pregão Presencial nº 38/2013, porém não foi localizada qualquer referência ou pesquisa de preços no bojo do certame.

28. Em relação ao processo de contratação que gerou o Contrato nº 26/2017 (Apêndice B – relatório preliminar de auditoria), oriundo do Registro de Preço nº 01/20217, constante do Sistema Aplic, afirma que foi localizado apenas um orçamento da empresa TWI Empreendimentos Técnica e Turismo Ltda. e, conforme histórico da empresa, não possui expertise na área de educação, mas somente em



softwares de saúde. Desta forma, conclui que a participação da empresa TWI Empreendimentos Técnica e Turismo Ltda. fornecendo orçamento para etapa interna da licitação, aparenta tratar-se de mera formalidade, pois a contratada foi a empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda.

29. Com base nos documentos acima citados, a equipe técnica assevera que, nos últimos nove anos, as contratações referentes a softwares de gestão educacional pela Prefeitura de Nova Canaã do Norte, foram todas firmadas com a empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda. e que não foram encontrados, no histórico das contratações, critérios claros com referências capazes de demonstrar claramente que os valores praticados nas referidas contratações estariam de acordo com os valores praticados no mercado.

30. Outrossim, em referência à justificativa para contratação da empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda., apresentada pela equipe responsável no Termo de Referência da Inexigibilidade de Licitação nº 01/2021 (Apêndice C - pág. 04 e 05), a equipe técnica pontua que a planilha comparativa de preços limitou-se apenas ao orçamento da empresa contratada, considerando uma pesquisa ineficaz para estabelecer o preço referencial da contratação.

31. Após, a unidade instrutiva traça uma comparação entre a contratação realizada pela Prefeitura de Nova Canaã do Norte e outras realizadas, com o mesmo objeto, por outras prefeituras de Mato Grosso (doc. digital nº 124667/2021, pág. :

Item	Descrição dos serviços	Escolas atendidas	Valor Unit p/ escola R\$	Unidade mês	Valor mensal R\$	Valor total R\$
01	Prestação de Serviços de Fornecimento de Licença de Direito de Uso de Softwares Integrados e com suporte técnico na área de gestão administrativa educacional: (Escola Campeã, Escola Server, Escola Net e SMS) Desenvolvidos com Tecnologia Híbrida On/Off-Line, para atender 06 (seis) Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino (Escola Municipal Edson Ferreira de Carvalho, Escola Municipal Novo Paraíso, Escola Municipal Ouro Branco, Escola Municipal São Manuel, Escola Municipal Jocelene Targa e Centro de Educação Infantil Alegria do Saber - CEIAS) de Nova Canaã do Norte/MT.	06	2.000,00	12	12.000,00	144.000,00
TOTAL ANUAL						R\$ 144.000,00



Município	Licitação	Contratada	Quant. escolas	Valor mensal p/ escola	Valor Mensal	Valor Anual
PM Sapezal - MT	P. Pres. nº 54/2020	Dura Lex Sistemas de Gestão Publica	06	R\$ 490,37	R\$ 2942,22	R\$ 35.305,20
PM Apiaçás - MT	P. Pres. nº 54/2020	Staf Sistema Ltda.	05	R\$ 588,44	R\$ 2942,22	R\$ 35.305,20
PM Nova Ubiratã - MT.	Inexigibilidade nº 06/2020	Ômega tecnologia da Informação Ltda.	06	R\$ 482,92	R\$ 2.897,52	R\$ 34.770,24
PM Ribeirão Cascalheira- MT	P. Pres. nº 06/2020	Pelegrino & Cia. Ltda.	07	R\$ 685,71	R\$ 4.800,00	R\$ 57.600,00
PM Juruena - MT	Adesão P. P nº 37/2020	Pelegrino & Cia. Ltda.	06	R\$ 800,00	R\$ 4.800,00	R\$ 57.600,00
VALOR MÉDIO POR UNIDADE ESCOLAR				R\$ 609,48		

Planilha 02 - Dados extraídos do sistema Aplic

32. Nesta esteira, a unidade instrutiva assevera que, ao apresentar o estudo comparativo de preços entre o valor contratado por unidade escolar para a Inexigibilidade nº 01/2021 do Município de Nova Canaã do Norte (Planilha 01), e a média de valores praticados em contratações do mesmo objeto em 05 (cinco) municípios pesquisados – (Planilha -02), tem-se:

Valor contratado – inexigibilidade nº 01/2021 para = 06 unidades escolares	Pesquisa SECEX Contratações Públicas / Dados Aplic (contratações de 5 municípios do estado de MT)
Valor mensal por unidade R\$ 2.000,00 x 6 UNID = 12.000,00 (ao mês)	Valor mensal por unidade = R\$ 609,48 x 6 UND = 3.656,88 (ao mês)
Valor anual /p 6 escolas= R\$ 144.000,00	Valor anual /p 6 escolas= R\$ 43.882,56
(Inexigibilidade nº 01 - pesquisa 05 Mun. SECEX) => 144.000,00 – 43.882,56 = R\$ 100.117,44	

33. Diante dos dados acima coletados, a equipe de auditores afirma que, diante de uma diferença de R\$ 100.117,44 (cem mil cento e dezessete reais e quarenta e quatro centavos) superior à média de preços praticados em municípios equivalentes, fica caracterizada a tese de **sobrepreço** na contratação em análise.

34. Ainda em relação à pesquisa de preço, a unidade técnica informa que constatou a existência de outras opções de empresas no mercado, em licitações realizadas entre os exercícios de 2017 e 2020, em 8 (oito) municípios nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, conforme demonstrado na planilha de pesquisa de preços constantes nos Apêndices D e E do



relatório preliminar de auditoria (doc. digital nº 124667/2021, págs. 43 a 776).

35. Informa ainda que a pesquisa de preço realizada pela SECEX de Contratações Públicas levou em conta adequação dos preços por escola, sendo constatado que o preço médio de mercado obtido em contratações públicas foi de R\$ 334,41 (trezentos e trinta e quatro reais e quarenta e um centavos), conforme planilha do Apêndice D (Planilha 03 – doc digital nº 124667/2021, pág. 09).

36. Nesta esteira, diante da ausência de pesquisa de preços adequada para fundamentar o processo de inexigibilidade apresentada pela Comissão Permanente de Licitação, a unidade instrutiva conclui pela necessidade de **repetir o levantamento de preços**, adequando-o às legislações que tratam do assunto, a fim de evitar sobrepreço na contratação e conseqüente prejuízo ao erário.

37. A **defesa** da **Sra. Joana Lazara Garcia Martins Machado**, Secretária Municipal de Educação e da **Sra. Gessica Formigoni**, Membro da Comissão Permanente de Licitação, afirma que no termo de referência do certame em análise há clara e objetiva explicação que o setor de compras da Prefeitura não conseguiu identificar, além da empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda., qualquer outra que prestasse serviços compatíveis aos pleiteados pela Secretaria Municipal de Educação.

38. Relata que as demais empresas pesquisadas forneciam sistemas que funcionavam apenas online, entretanto, afirmam que o sinal de internet na região seria precário, necessitando de software de sistema educacional que funcione também offline.

39. Frisa ainda que a empresa contratada detém a exclusividade da comercialização da tecnologia de informação para fornecimento de licença de direito de uso de softwares integrados e com suporte técnico na área de gestão administrativa educacional desenvolvidos com tecnologia híbrida (on/offline).

40. A defesa assevera ainda que implementou os devidos cuidados ao efetuar pesquisas de preços em outros municípios do estado nos quais a empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda. também atua com o mesmo software, citando os Municípios de Nova Olímpia, Marcelândia, Itaúba e Pontes e Lacerda.



41. Destaca também, que o valor mensal foi estipulado em R\$ 2.000,000 (dois mil reais) por unidade escolar e, considerando que o município possui 06 (seis) unidades escolares, o custo mensal resultou em R\$ 12.000,00 (doze mil reais), valores equivalentes aos municípios em que a empresa contratada também atua.

42. Nesta esteira, aduzem que teriam apresentado somente a pesquisa de preços da empresa Ômega em razão dos documentos apresentados e que os preços estariam de acordo com os praticados em outras contratações públicas. Assim, requerem, ao final, o afastamento da irregularidade.

43. Como interessada no processo, a empresa ÔMEGA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA. apresentou esclarecimentos (documento digital n. 255804/2021) alegando que o produto ofertado pela Omega Tecnologia da Informação – LTDA é um software construído do zero, voltado exclusivamente para a gestão escolar, comunicando-se com os sistemas da Secretaria da Educação, apto para a lançar as informações requeridas pelo Governo Federal.

44. Aduz ainda que tal sistema possui tecnologia proprietária de sincronização híbrida, funcionando de forma offline/online.

45. Sustenta que, do ponto de vista comercial e técnico, não se pode esperar a mesma precificação de um software especializado, com anos de trabalho intelectual, pesquisa e desenvolvimento, entre outros custos ao longo do seu desenvolvimento, com um software generalista.

46. Sendo assim, alega que as comparações de preços praticados na Prefeitura de Nova Canaã do Norte com outras Prefeituras de Mato Grosso não merecem guarida, uma vez que os valores apresentados no relatório técnico preliminar não fazem jus à realidade.

47. Em outros termos, por se tratarem de softwares diferentes, os parâmetros de preços não seriam adequados. Na sequência, a empresa junta aos autos informações sobre as contratações de outros municípios, contrapondo planilhas apresentadas no relatório técnico inaugural, com a finalidade de questionar o possível sobrepreço apontado pela equipe técnica da SECEX de Contratações Públicas.



48. Em **análise técnica da defesa**, a equipe de auditores afirma que o foco da equipe responsável pela contratação foi único e exclusivamente contratar a empresa Ômega Tecnologia da Informação LTDA., a mesma empresa que já prestava serviços à Secretaria de Educação do Município desde 2013.

49. Como prova, afirma que não houve qualquer preocupação em buscar outras soluções e nem mesmo levantamentos comparativos de preços ou de soluções similares e/ou equivalentes, com intuito de garantir que o preço de referência adotado estaria de acordo com os praticados no mercado.

50. Outrossim, em razão da não adoção dos parâmetros previstos pela Resolução de Consulta n. 20/2016 deste Tribunal, afirma que há indícios de sobrepreço. Ademais, para reforçar a atitude irregular apontada na presente representação, aduz que foram adotados, como valor de referência por unidade escolar, preços pareados ao que a empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda. já praticava em outros municípios do estado, conforme declaração prestada em suas defesas.

51. Assevera ainda que, em que pese a argumentação apresenta pela empresa citada, segundo a qual, os valores comparados no relatório técnico preliminar não corresponderiam ao mesmo produto, a rotina de software híbrido, implementadas no sistema, não poderia produzir valores tão significativos no custo final do software, ainda mais quando produzido em escala e comercializado por duas empresas do mesmo grupo, no caso a Ômega Tecnologia da Informação Ltda e a empresa Pelegrino & Cia.

52. Ainda em relação à inconsistência na pesquisa de preços apresentada pela equipe de auditores e questionada pela citada em relação ao Município de Sapezal, afirma que tal inconsistência não afetará o objetivo principal do estudo comparativo, pois resta demonstrado que não existem parâmetros capazes de garantir que o Processo de Inexigibilidade nº 01/2021 da Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte tenha seguido os critérios estabelecidos nas legislações para estabelecimento do preço de referência adotado na contratação.

53. Desta forma, a equipe técnica mantém seu posicionamento firmado no



âmbito do relatório técnico inaugural, considerando que as pesquisas apresentadas nesta fase processual não mais poderão ser consideradas.

54. Além disso, sustenta que não foram encontradas justificativas plausíveis capazes de garantir que o valor referência de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por unidade escolar previsto na inexigibilidade nº 01/2021 seria o valor adequado para a contratação em tela. Frente a tudo isso, **a unidade instrutiva mantém a irregularidade** atribuída aos agentes públicos citados.

55. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com a SECEX de Contratações Públicas, opina pela **manutenção da irregularidade**.

56. Antes de celebrar qualquer contrato, decorrente de procedimento licitatório ou de contratação direta, a Administração Pública deve apurar o **valor estimado da contratação**, em conformidade com a Lei nº 8.666/93 (arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II).

57. Tradicionalmente, consolidou-se no âmbito das Cortes de Contas o entendimento de que a Administração deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação.

58. Todavia, no âmbito desta Corte de Contas, vigora o entendimento disposto na **Resolução de Consulta nº 20/2016/TCE-MT** acerca da pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas, vide abaixo:

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 de Licitações.

59. Conforme evidenciado no item 1 da Resolução acima transcrita, esta Corte de Contas vai além do determinado pela Lei nº 8.666/93, no que se refere ao balizamento de preços para contratações públicas, exigindo do licitante que leve em consideração:

a) os 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;

b) fornecedores;

c) catálogos de fornecedores;

d) analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas;

e) outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas

60. A conclusão de que seria suficiente para a realização de pesquisas de preços em processos licitatórios a obtenção de, no mínimo, três propostas (orçamentos) não se configura mais compatível com o entendimento da legislação e jurisprudência atual, devendo a Administração Pública ampliar ao máximo as suas origens de informações, não devendo se restringir a número determinado ou mínimo de fontes de preços pesquisadas.

61. No mesmo sentido, a jurisprudência do TCU tem assentado que a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios



especializados e contratos anteriores do próprio órgão (v.g., Acórdãos 1.548/2018, 718/2018, 1.604/2017, 247/2017, 1.678/2015 e 2.816/2014, todos do Plenário), abaixo são transcritas outras decisões do TCU:

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos. (Acórdão TCU nº 2637/2015, Relator Bruno Dantas)

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. (Acórdão 713/2019 Plenário - Relator Ministro Bruno Dantas)

62. No caso da Inexigibilidade n. 01/2021 restou evidenciado pelo relatório técnico preliminar que os responsáveis limitaram-se a balizar o orçamento estimativo da licitação por meio apenas de um único orçamento de uma empresa que já prestava serviço para a Prefeitura de Nova Canaã do Norte, em clara afronta aos parâmetros estabelecidos pela Resolução de Consulta n. 06/2020, para o balizamento de preços de licitações públicas.

63. Nesse sentido a ementa do Acórdão nº 1.108/2007, Plenário, *in verbis*: “Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.”

64. O que se espera, portanto, é que a pesquisa de preços seja realizada com **amplitude suficiente** (Acórdão TCU nº 2.637/2015-P acima transcrito), **proporcional ao risco da compra**, privilegiando a diretriz emanada pelo art. 15 da Lei de Licitações, a fim de que o balizamento seja também fundamentado nos preços praticados pela Administração Pública. Na mesma esteira, apresenta-se entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Mato grosso, vide abaixo:



Licitação. Aquisições. Preços de referência.

1) A Administração deve estabelecer preços de referência nas aquisições de forma a aproximá-los aos preços de mercado, **submetendo-os a uma análise crítica e detalhada pelo setor responsável em relação aos itens de maior materialidade e relevância para a contratação.** (grifou-se)

2) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve ser a mais ampla possível, considerando um conjunto (cesta) de preços aceitáveis, para evitar o risco de valores elevados nas compras, podendo se limitar a cotações de fornecedores apenas quando não for possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais. (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. Acórdão 100/2020 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 19/05/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 135224/2019). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2020, nº 65, abr/mai/2020).

65. Portanto, na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser utilizadas fontes diversificadas e realizada a análise crítica dos valores cotados, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados.

66. Em outras palavras, a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e a ampliação/diversificação das fontes das informações coletadas são fatores imprescindíveis para a qualidade da pesquisa de preços.

67. No caso dos autos, a estimativa de preços que integrou o termo de referência da Inexigibilidade nº 01/2021 revelou-se superestimada, conforme os cálculos evidenciados pela equipe técnica em seu relatório preliminar de auditoria (documento digital nº 124667/2021, págs. 07 a 09), porque os valores dos bens objeto da contratação foram calculados a partir de orçamentos com **considerável variação de preços**, em que pese, a diferença entre os produtos e ainda por desprezar, sem as devidas justificativas, os preços praticados por outros órgãos e entidades da Administração Pública e por outros fornecedores. Por essa razão, **a irregularidade deve ser mantida**, pois macula a busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

68. Ademais, cabe a expedição de **recomendação** para a atual gestão do Município de Noca Canaã do Norte para que observe nas futuras licitações as diretrizes da Resolução de Consulta nº 20/2016-TP.



69. Por fim, o **Ministério Público de Contas** entende pertinente a **instauração de tomadas de contas ordinária**, a fim de apurar a real ocorrência de dano ao erário e a identificação dos responsáveis. Pois, embora o dano ao erário não tenha sido objeto da presente irregularidade, mas apenas falhas no processo licitatório, constatou-se sobrepreço aproximado de R\$ 100.117,44 (cem mil cento e dezessete reais e quarenta e quatro centavos), o que significa que há potencial de dano ao erário nesse mesmo montante, o qual deve ser precisamente apurado por tomada de contas ordinária.

70. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, em concordância com a unidade instrutiva, opina pela **manutenção da irregularidade GB06** e pela aplicação de **multa**, nos termos da Resolução Normativa nº 17/2010-TCE-MT, à **Sra. Joana Lazara Garcia Martins Machado**, Secretária Municipal de Educação e à **Sra. Gessica Formigoni**, Membro da Comissão Permanente de Licitação, pela não observância da Resolução de Consulta nº 20/2016 deste Tribunal e do artigo 15, V, da Lei nº 8.666/1993.

Responsáveis: RUBENS ROBERTO ROSA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

DEBORAH ALBERITA DA SILVA FLAMINIO - ASSESSOR JURÍDICO / Período: 01/01/2021 a 31/12/2021

JOANA LAZARA GARCIA MARTINS MACHADO - 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 para de gestão escolar que deveria ser precedido de procedimento licitatório, não restando demonstrada a inviabilidade.

71. A unidade instrutiva, em **relatório técnico preliminar**, asseverou, em suma, que a Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte não demonstrou a inviabilidade da competição para a contratação por inexigibilidade de contratação de software de gestão escolar.

72. A equipe técnica esclareceu que a Prefeitura Municipal firmou o



contrato por **inexigibilidade** de licitação no valor de 96.000,00 (noventa e seis mil reais), com duração de 08 (oito) meses, para locação de software educacional como a empresa Ômega Tecnologia da Informação LTDA.

73. Informou também que o Município de Nova Canaã do Norte no já tinha firmado acordo com a mesma empresa e para o mesmo objeto, tratando-se do Contrato nº 162/2013 (Apêndice A do relatório inaugural), realizado a partir do Pregão Presencial nº 38/2013, não sendo localizada qualquer referência ou pesquisa de preços; e do Contrato nº 26/2017 (Apêndice B do relatório preliminar de auditoria), oriundo de adesão a ARP nº 01/20217, conforme Sistema Aplic.

74. E, ainda, para corroborar o entendimento pela viabilidade de competição do objeto, a unidade instrutiva asseverou que o objeto contratado é um Sistema de Gestão Educacional que praticamente todos os municípios de Mato Grosso utilizam e não é atendido por um único software, conforme demonstrado na planilha Apêndice F do relatório inaugural. Desta forma, a equipe técnica conclui que a exclusividade mencionada pela justificativa para a inexigibilidade da licitação está se referindo somente à comercialização de um sistema dentre tantos que atende à necessidade da Secretaria Municipal de Educação, não sendo razão, por si só, para justificar a inexigibilidade.

75. Em **defesa**, os responsáveis alegam que a empresa contratada subsidiou a equipe responsável pela condução do processo de inexigibilidade com documentos comprobatórios de exclusividade, de outros contratos firmados com outras Prefeituras, bem como de carta de exclusividade, n. 043/2021, de 20 de abril de 2021.

76. Relatam que a gestão realizou pesquisas a fim de constatar a existência de outras empresas que utilizam produtos similares, porém, aduzem que as demais empresas apenas fornecem sistemas 100% online, o que não atenderia às necessidades do município, considerando que a região seria deficitária de sinal de internet.

77. Após, os defendentes apresentam as vantagens do sistema híbrido para municípios com deficiência nos serviços de internet. Ademais sustentam que o



sistema híbrido on/offline justifica-se pela carência e falta de estrutura de interligação e comunicação da rede de escolas do município por intermédio de conexão via internet.

78. Por sua vez, a empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda. afirma que a adoção expressiva de um sistema de gestão híbrido pelos municípios se deve aos resultados extremamente positivos, com economia de tempo, recursos e adaptabilidade do sistema às condições de infraestrutura que o município apresenta quanto ao acesso à internet, não se tratando de direcionamento de certame.

79. Destaca que não se trata de contratação comum, mas sim de software específico e singular, que abarca tecnologia híbrida (on/off-line) para atender à rede municipal de educação e que há certidão da Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (ASSESPRO) que confirme a condição de exclusividade da empresa Ômega Tecnologia da Informação LTDA, amoldado-se à hipótese do art. 25, I, da Lei nº 8.666/93¹⁵.

80. Reitera a existência de certidão de exclusividade em favor da empresa contratada e, após, passa a explicar o funcionamento híbrido do seu software educacional.

81. Ao final, reafirma que a inexigibilidade da licitação em análise não se tratou de restrição à competição, mas sim, de contratação de uma solução inovadora no mercado.

82. A unidade instrutiva, em **relatório técnico de defesa**, manteve a irregularidade.

83. Em relação à justificativa das defesas, segundo as quais, a internet no município seria precária, justificando assim essa opção pelo sistema híbrido, a equipe técnica aduz que já se pronunciou acerca do tema em diversos relatórios técnicos relacionados com o objeto desta representação e que tramitam neste tribunal, a

¹⁵ 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;



exemplo do Processo nº 6.051-8/2021.

84. Segundo a unidade instrutiva, no bojo do Processo nº 6.051-8/2021, constatou-se que, em muitas zonas rurais, o sinal de internet não seria mais um problema crônico.

85. Isto porque, a equipe de auditores realizou testes *in loco*, asseverando que, mesmo com a internet funcionando de forma precária como afirmaram os defendentes, foi possível acessar normalmente os sistemas, tendo disponibilidade em quase à totalidade do tempo testado. Relata que isto foi constatado no funcionamento do próprio sistema da empresa Ômega que possui diversos módulos que são exclusivamente on-line, a exemplo dos módulos: Módulo Web Aluno, Módulo Professor, Módulo Supervisão Escolar.

86. Relata ainda que, no âmbito do Processo nº 6.051-8/2020, foram colhidos depoimentos de profissionais da educação que utilizam o sistema exclusivamente on-line e que os mesmos não relataram problemas relevantes com a tecnologia.

87. Segundo a unidade instrutiva, os profissionais informaram que havia certa facilidade de utilização em qualquer lugar e pelos seus próprios aparelhos celulares e tablets das escolas, mesmo com a instabilidades esporádica da internet, porém somente de forma on-line.

88. Em relação à segurança das informações, relata que a alegação dos gestores segundo os quais a parada do sistema, em razão de queda do sinal de internet, acarretaria prejuízos nas informações disponibilizadas ao Ministério da Educação não faz sentido, haja vista que ambos os sistemas dependem do acesso à internet para o envio de dados para o banco de dados principal, quer ele esteja na nuvem ou em um banco de dados local (geralmente um computador na Secretaria de Educação). Assim, sustenta que, para que se possa utilizar o sistema e ter suas funcionalidades utilizadas de forma completa, deverá o acesso obrigatório ser feito com utilização da internet.

89. Informa ainda que, nas inspeções realizadas pela equipe de auditores,



concluiu-se que os professores e profissionais da educação têm somente a sua disposição o módulo web (on line), não existindo módulo híbrido para professor, não sendo constatado que o software híbrido possibilitaria a utilização plena para todos os usuários.

90. Sendo assim, a unidade instrutiva alega que as argumentações apresentadas pelas defesas voltam-se pela exclusividade informada da empresa contratada a Ômega Tecnologia da Informação Ltda., que deu suporte à inexigibilidade do certame, com o argumento de ser a única empresa que mantém o sistema híbrido (com acesso on-line e off-line), enquanto os demais utilizam sistemas 100% Web.

91. A equipe técnica, ainda com base em informações já constantes do Processo nº 6.051-8/2020, afirma que há outros sistemas que também oferecem produtos de gestão escolar com soluções on-line e offline, como é o caso da empresa BDS Sistemas (documento digital 175537/2020 - anexo ao Processo nº 6.051-8/2020). Naqueles autos, a empresa informou ainda que o sistema funciona 100% on-line, porque não há a necessidade do uso offline em nenhum município que contratou o sistema, mas dispõe também do modelo offline, caso algum contratante necessite.

92. No que se refere à certidão de exclusividade, a unidade instrutiva esclarece que o aludido documento informa apenas que a empresa Ômega Tecnologia da Informação LTDA e detentora da solução de Gestão Educacional que comercializa e que, em momento algum, restou comprovado que o Software se trata de solução única no mercado que permita a gestão educacional para as prefeituras, que seja capaz de atender às necessidades do sistema educacional municipal.

93. A unidade instrutiva assevera que a referida certidão não indica que o sistema da empresa contratada é a única solução para a Gestão Educacional, de modo a justificar a contratação por inexigibilidade. Além disso, consignou que na própria Certidão a ASSESPRO limita sua responsabilidade às documentações em seu poder e às informações disponíveis para a associação naquela data.

94. No mais, a equipe técnica fez outras considerações sobre a referida certidão e pela viabilidade de competição, o que afasta a contratação do objeto por



inexigibilidade, conforme abaixo:

Considerando que a filiação a essa Associação, ou qualquer outra, é **facultativa** não se pode afirmar que a Certidão garante que a **exclusividade** do serviço prestado pelo Sistema descrito nela.

Para se certificar dessas informações, foi encaminhado e-mail para ASSESPRO nacional, com alguns questionamentos, o qual foi respondido pela Assessora Executiva da Entidade, senhora Mariana Andrade, que, inclusive, assinou a Certidão apresentada pela defesa. Na própria resposta, demonstrada na figura que segue e também no doc. digital nº 225.907/2021, a Associação esclarece que “É importante destacar que nossas certidões não atestam se a solução é exclusiva, por não existirem similares no mercado, mas atesta que o solicitante é o único titular dos direitos e da comercialização do software específico”.

(....)

Portanto, baseado nessas informações, diferentemente do que alega a defesa, não se pode afirmar que a empresa contratada é a única que possui condições de prestar os serviços de gestão educacional, ainda que com as características técnicas requeridas. Muito pelo contrário, a nível nacional existem diversas soluções similares, todos os municípios do Brasil utilizam ao menos uma ferramenta tecnológica para Gestão Educacional, é um serviço comum (locação de software).

Na necessidade do município de contratar empresa para fornecer solução tecnológica para Gestão Educacional, é necessário realizar processo licitatório de com vistas a reduzir **ampla concorrência** os gastos da municipalidade, não sendo o objeto em questão, passível de contratação por inexigibilidade de licitação.

A própria Ômega sagrou-se vencedora em Pregão Eletrônico realizado pela Prefeitura de Nova Monte Verde (PE nº 35/2021 – doc. digital nº 213.688/2021), demonstrando mais uma vez ser viável a realização de processo licitatório de ampla concorrência.

95. O Ministério Público de Contas acompanha integralmente o posicionamento da equipe técnica.

96. Inicialmente, esclareça-se que há conexão entre o presente processo e o Processo 6.051-8/2020, nos termos do art. 129, §6º, do Regimento Interno¹⁶, já que eles têm a mesma causa de pedir.

97. Não obstante a unidade instrutiva¹⁷ ter suscitado por duas vezes a conexão entre os feitos e pela defesa dos implicados, não houve deliberação sobre a

16 Art. 129, §6º RITCE/MT: Reputam-se conexos 2 (dois) ou mais processos quando lhes for comum o pedido ou a **causa de pedir**.

17 Documento digital nº 41435/2021 (pg 9, item 3.2) e Documento digital nº 177002/2021 (pg 5 item 4.3)



reunião dos feitos.

98. Diga-se que foi prolatada decisão no Processo 6.051-8/2020, nos termos do Julgamento Singular nº 1.066/DN/2021¹⁸, o que inviabiliza a reunião dos feitos por força do art. 55,§1º, do Código de Processo Civil, e Súmula nº 235 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *in verbis*:

CPC: Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, **salvo se um deles já houver sido sentenciado**

S. 235/STJ: A **conexão** não determina a reunião dos processos, **se um deles já foi julgado**.

99. A principal razão para a reunião de processo conexos é evitar decisões conflitantes¹⁹. Por essa razão, o Ministério Público de Contas entende que, embora não seja mais possível a reunião dos feitos, as deliberações contidas no Julgamento Singular nº 1.066/DN/2021 devem ser consideradas, a fim de preservar a unidade jurisprudência desta Corte de Contas e afastar decisões discrepantes sobre o mesmo tema.

100. Feito esse esclarecimento, passa-se a análise do caso concreto.

101. Diga-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.

102. É notório que a regra constitucional que incide sobre todas as aquisições do Poder Público é de submissão ao procedimento licitatório, sendo

18 Publicado no Diário Oficial de Contas (DOC) edição nº 2267, do dia 27/08/2021.

19 Rio Gonçalves, Marcus Vinicius, *in* Direito Processual Civil Esquematizado, Ed. 10ª, 2019, pg 141



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

103. 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.

104. Na instrução do procedimento de inexigibilidade não restou cabalmente demonstrado por que 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.

105. Além disso, o Tribunal de Contas tem entendimento firmado segundo o qual a contratação de serviço de software não pode ocorrer por inexigibilidade de licitação, em razão das soluções que o mercado oferece, conforme Resolução de Consulta nº 13/2008-TP:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 13/2008 Ementa:.. PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. RESPONDER AO CONSULENTE QUE NÃO É POSSIVEL A CONTRATAÇÃO PARA FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS (HARDWARES E SOFTWARES) E/OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA SEM O DEVIDO PROCESSO LICITATÓRIO. A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CONTRARIA O ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ARTIGO 3º DA LEI Nº 8.666/93, EM RAZÃO DE QUE HÁ NO MERCADO OUTRAS EMPRESAS EM CONDIÇÕES DE FORNECER OS REFERIDOS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS. (Processo 2.390-6/2008 e 2.210-1/2008 Interessada PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS Assunto



Consulta Relator Conselheiro WALDIR JÚLIO TEIS)

106. No caso concreto, os responsáveis não foram capazes de demonstrar a inviabilidade de competição apta a justificar a inexigibilidade de licitação, motivo pelo qual a irregularidade deve ser mantida.

107. Inclusive, essa foi a conclusão do Relator do Processo nº 6.051-8/2020 ao proferir o Julgamento Singular nº 1.066/2021, acima suscitado:

32. Pois bem. Quanto à irregularidade GB 02, atribuída aos agentes públicos das Prefeituras de Canarana, Comodoro e São José do Rio Claro, elencados no parágrafo 21 da presente decisão, entendo que os robustos argumentos apresentados pela equipe técnica são suficientes para demonstrar que a escolha de contratação direta da empresa Ômega Tecnologia da Informação Ltda., mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, ocorreu de forma contrária ao art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

33. Não é demais lembrar que o documento juntado para atestar a exclusividade foi apresentado pela própria empresa interessada e consiste apenas em certidão emitida pela ASSESPRO, onde consta a declaração de que a empresa é detentora exclusiva de comercialização do *software* de gestão educacional desenvolvida por ela mesmo, o que não significa que é o único produto disponível no mercado capaz de atender aos interesses das municipalidades.

34. Na realidade, os elementos contidos nos autos demonstram que a empresa supracitada não era a única capaz de atender o objeto do instrumento contratual, que envolve sistema do ensino municipal. Ficou caracterizado que outras empresas, seja no sistema híbrido (online/offline) ou apenas online, poderiam executar o contrato.

35. Depreende-se, ainda, que as contratações feitas pelas mencionadas Prefeituras não se revelaram vantajosas e não houve estudo técnico para comprovar, na fase interna do processo de inexigibilidade, que o sistema híbrido defendido pelos representados era o único que atenderia as Escolas dos Municípios de Canarana, Comodoro e São José do Rio Claro.

36. Nesse contexto, cumpre colacionar a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União:

(...) o enquadramento em situação de inexigibilidade de licitação prevista no Estatuto de Licitações e Contratos - Lei nº 8.666/93, art. 255, caput - exige inviabilidade de competição, sendo que o caso especial previsto no inciso I do mesmo artigo só se configura comprovado não apenas que determinado material, equipamento ou gênero só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo - vedada à preferência de marca - mas também que existem produtos similares capazes de atender às necessidades do serviço, **devendo ambas as assertivas estar devidamente comprovadas nos autos.** (Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 025.590/92-8. Decisão nº 325/1993 — Plenário.



Relator: ministro-substituto José Antônio Barreto de Macedo). (grifo nosso)

38. Pelas razões articuladas, **infere-se que a irregularidade deve ser mantida**. Os Prefeitos dos Municípios de Canarana, Comodoro e São José do Rio Claro, à época, autorizaram e homologaram os mencionados processos de inexigibilidade de licitação. De igual modo, a responsabilidade do então Secretário de Educação de Canarana está configurada por ter solicitado a citada contratação e, também, dos assessores jurídicos das Prefeituras de Canarana e São José do Rio Claro, em razão dos pareceres emitidos, que atestaram a legalidade da contratação mediante a utilização da modalidade de inexigibilidade, sendo que, conforme já demonstrado, a análise jurídica deveria pautar-se em efetiva e profunda avaliação que demonstrasse a inviabilidade de competição para, de fato, atestar a contratação sem realização de certame licitatório. Por fim, assinalo que a responsabilidade do Presidente da Comissão de Licitação de Comodoro se justifica porque atestou indevidamente que a empresa Ômega é a única fornecedora do produto a ser contratado, o que viabilizou a escolha pela inexigibilidade de licitação.

39. Por conseguinte, compreendo adequada a aplicação de **multa** para cada responsável discriminado no parágrafo 21 desta decisão.

108. A responsabilidade do Sr. Rubens Roberto Rosa, Prefeito Municipal, decorre, conforme indica a unidade instrutiva, por ter autorizado e homologado a contratação. Ao passo que a responsabilidade da Sra. Joana Lázara Garcia Martins Machado, Secretária Municipal de Educação, Solicitar contratação por inexigibilidade de licitação, cujo objeto não preenche o requisito de inviabilidade de competição. Ademais, a responsabilidade da Sra. Deborah Alberita da Silva Flaminio, Assessora Jurídica, configurou-se ao emitir parecer jurídico atestando a legalidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, cujo objeto não preenche o requisito de inviabilidade de competição.

109. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, em concordância com a unidade instrutiva, opina pela manutenção da irregularidade **GB02** e aplicação de **multa** ao Sr. Rubens Roberto Rosa, Prefeito Municipal, à Sra. Joana Lázara Garcia Martins Machado, Secretária Municipal de Educação, e à Sra. Deborah Alberita da Silva Flaminio, Assessora Jurídica, pois ficou configurado o uso indevido de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos da Resolução Normativa nº 17/2010-TCE-MT.

110. Ademais, o **Ministério Público de Contas** entende pertinente a expedição de **determinação** para a Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte para que se



abstenha de renovar o contrato com a empresa Ômega Tecnologia da Informação, ou mantenha o ajuste pelo tempo estritamente necessário para nova contratação de sistema de gestão escolar, de modo a evitar prejuízo ao sistema de ensino e educação no Município.

3. CONCLUSÃO

111. Pelo 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), **opina:**

a) pelo **conhecimento** da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 e 225 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela sua **procedência** em razão da configuração das irregularidades **GB02 e GB06**, consubstanciada na contratação direta por inexigibilidade pela Prefeitura Municipal Campo Verde de produtos e serviços que deveriam ser precedidos de procedimento licitatório, não restando demonstrada a inviabilidade de competição, conforme exigência do art. 25 da Lei 8666/93, bem como, pela realização de balizamento de preços em desacordo com a Resolução de Consulta n. 20/2016 desta Casa.

c) pela **aplicação de multas**, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 28, II, do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor da penalidade os patamares estabelecidos pela Resolução Normativa nº 17/2016, à **Sra. Joana Lazara Garcia Martins Machado**, Secretária Municipal de Educação, à **Sra. Gessica Formigoni**, Membro da Comissão Permanente de Licitação, ao Sr. Rubens Roberto Rosa, Prefeito Municipal, à Sra. Joana Lázara Garcia Martins Machado, Secretária Municipal de Educação, e à Sra. Deborah Alberita da Silva Flaminio, Assessora Jurídica, em virtude das seguintes irregularidades:



**GESSICA FORMIGONI - MEMBRO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período:
01/01/2021 a 31/12/2021**

**JOANA LAZARA GARCIA MARTINS MACHADO - 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) Pesquisa de preços em desacordo com as exigências contidas na Resolução de Consulta nº 20/2016 /TCEMT, com levantamento de preço baseado somente na proposta da empresa que presta serviços ao município a quase uma década, com indícios de direcionamento e sobrepreço aos valores praticados no mercado. - Tópico - 2. Análise Técnica

**RUBENS ROBERTO ROSA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:
01/01/2021 a 31/12/2021**

**DEBORAH ALBERITA DA SILVA FLAMINIO - ASSESSOR JURÍDICO / Período:
01/01/2021 a 31/12/2021**

**JOANA LAZARA GARCIA MARTINS MACHADO - 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 para de gestão escolar que deveria ser precedido de procedimento licitatório, não restando demonstrada a inviabilidade

d) pela expedição de **recomendação** para a atual gestão do Município de Noca Canaã do Norte para que observe nas futuras licitações as diretrizes da Resolução de Consulta nº 20/2016-TP.

e) pela emissão de **determinação legal** para a Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte para que **se abstenha de renovar o contrato** com a empresa Ômega Tecnologia da Informação, promovendo processo licitatório para nova contratação, ou mantenha o ajuste pelo tempo estritamente necessário para nova contratação de sistema de gestão escolar, de modo a evitar prejuízo ao sistema de ensino e de educação no Município.



f) pela **instauração de tomada de contas ordinária**, a fim de verificar a ocorrência de dano ao erário decorrente do sobrepreço apurado na presente representação.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 10 de fevereiro de 2022.

(assinatura digital)²⁰

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

20. 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