DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 4356/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/5257/2020
PROTOCOLO	: 2037937
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAURILÂNDIA - MS
JURISDICIONADOS	: 1. EDSON STEFANO TAKAZONO/ 2. LUCIANO MARANGON
CARGO DOS JURISDICIONADOS	: 1. EX-PREFEITO MUNICIPAL/ 2. EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO 67/2020
CONTRATADA	: COM SOFTWARE PARA ÁREA PÚBLICA EIRELI - ME
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	: EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ACOMPANHAMENTO, CADASTRAMENTO, ANÁLISE, IMPORTAÇÃO XML E ENVIO DE REMESSA DE DADOS INICIAIS, PLANO DE CARGOS, REMUNERAÇÃO E QUADRO PESSOAL AO SICAP DO TCE/MS.
PROCESSO LICITATÓRIO	: PREGÃO PRESENCIAL 10/2020
VALOR DO CONTRATO	: R$ 104.400,00
VIGÊNCIA DO CONTRATO	: 13/2020 A 31/12/2020
RELATOR	: CONS. SUBST. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL (ATO CONVOCATÓRIO N. 02/2023)

LICITAÇÃO. SERVIÇOS VOLTADOS AO ACOMPANHAMENTO, CADASTRAMENTO, ANÁLISE, IMPORTAÇÃO XML E ENVIO DE REMESSA DE DADOS AO TCE/MS. AUSÊNCIA DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA. IRREGULARIDADE. MULTA. AUSÊNCIA DE REFLEXOS ÀS SUBSEQUENTES DA CONTRATAÇÃO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NÃO ELABORADO. PREVISÃO DE REMESSA OBRIGATÓRIA AO TRIBUNAL DE CONTAS EM MOMENTO POSTERIOR AO DO INÍCIO DA LICITAÇÃO. INFORMAÇÕES ESSENCIAIS CONSTANTES DE TERMO DE REFERÊNCIA. EDITAL PREVENDO A ADOÇÃO DE PREGÃO TIPO MENOR PREÇO POR ITEM. ERRO FORMAL. OUTROS ELEMENTOS INFORMADORES DEMONSTRANDO A PREVISÃO DA EXECUÇÃO GLOBAL DOS SERVIÇOS PELA MESMA CONTRATADA E PAGAMENTO PELA TOTALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS. NÃO IDENTIFICAÇÃO DE SERVIDOR RESPONSÁVEL POR ATESTOS DE RECEBIMENTOS. IMPRPRIEDADES NÃO PASSÍVEIS DE REPRIMENDAS. RECOMENDAÇÃO AOS RESPONSÁVEIS PARA A ADOÇÃO MEDIDAS COM VISTAS CONFECÇÃO DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA; ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR EM PROCESSOS LICITATÓRIOS; IDENTIFICAÇÃO DE SERVIDORES

1. DO RELATÓRIO

Tratam os autos do processo licitatório (Pregão Presencial n. 10/2020), da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 67/2020, celebrado entre o Município de Anaurilândia – MS e a empresa OCM Software para Área Pública Eireli – EPP. O objeto contratual foi a execução de serviços de acompanhamento, cadastramento, análise, importação XML e envio de remessa de dados iniciais, plano de cargos, remuneração e quadro pessoal ao SICAP/TCE/MS.

A equipe técnica, ao analisar os documentos (peças 31, 42 e 63), apontou impropriedades como a ausência de planilha orçamentária de custos unitários e a incompatibilidade na escolha do Pregão tipo "menor preço". Manifestou-se pela irregularidade da licitação, formalização e execução contratual, entendendo que as fases posteriores foram contaminadas pelo vício do processo licitatório.

O representante do Ministério Público de Contas (MPC), em seu parecer (peças 61 e 64), opinou pela irregularidade da licitação (ausência de Estudo Técnico Preliminar e planilha orçamentária); pela irregularidade da formalização (decorrente da licitação viciada); e pela irregularidade da execução financeira contratual (impossibilidade de identificar o servidor responsável pelo atesto das Notas Fiscais e vícios nas fases anteriores). O MPC pugnou, ainda, pela aplicação de multa ao responsável.

É o relatório.

2. Da Fundamentação

2.1. Processo Licitatório - Pregão Presencial n. 10/2020

Aprecia-se, a seguir, as questões suscitadas na análise técnica e no parecer do MPC.

Quanto à ausência de planilha orçamentária descrevendo os custos unitários que envolveriam o objeto licitado, vê-se dos autos que o objeto da licitação foi assim

definido (peça 3):

> "Contratação de empresa especializada para execução de serviços de acompanhamento, cadastramento, análise, importação do XML e envio de remessa de dados iniciais, plano de cargos, remuneração e quadro de pessoal ao "SICAP" - sistema informatizado de controle de atos de pessoal do TCE/MS, referente ao período de 2014 a 2019, com informações e orientações do envio simultâneo do ano de 2020, orientação e capacitação das novas obrigações com relação ao e-Social conforme layout disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, para atender as necessidades do município de Anaurilândia - MS.

O valor global do serviço será pago em parcelas mensais e subsequentes até 31 de dezembro de 2020, a quantidade de parcelas dependerá do mês da assinatura do contrato".

Embora o certame previsse a contratação de empresa única para todos os serviços, a **complexidade e a quantidade dos serviços** exigiam a **inclusão de item no edital com planilha de custos unitários** de cada serviço licitado.

Acerca do fato acima, é importante trazer à baila excerto de julgado do Tribunal de Contas da União (TCU), no qual foi assim prelecionado:

> "9.4.1. elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa,[1] de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento;[2] (TCU, Acórdão nº 1.750/2014, Plenário)."[3]

Portanto, os fatos expostos configuram **impropriedade e infringência ao art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993** (vigente à época), que exige orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. A exigência legal de

orçamento detalhado em planilhas visa assegurar a economicidade, a isonomia entre os licitantes e a correta formação do preço, elementos essenciais para a validade do certame. A ausência de tal detalhamento, portanto, configura uma falha grave na condução do processo licitatório.

A impropriedade referente à disposição do edital que indicava o Pregão como tipo **"menor preço por item"** (subitem 1.2 do edital - peça 8, f. 65) **diverge do objeto licitado**. Os serviços, conforme os autos, deveriam ser executados por uma única empresa, dada a **irrazoabilidade da divisibilidade** de seu objeto.

Contudo, ao compulsar os autos, observa-se que as propostas foram apresentadas com o **valor global dos serviços**. Considerando a **ausência de impugnação ao edital** e a **execução físico-financeira do contrato**, conclui-se que a impropriedade não gerou obstáculos às licitantes nem prejuízos à Administração Municipal.

Recomenda-se, contudo, ao Gestor responsável e ao Gestor sucessor na Administração Municipal que, em licitações futuras, adotem medidas para **evitar a repetição de impropriedades semelhantes**, aprimorando as técnicas de elaboração de editais, a fim de evitar reprimendas desta Corte de Contas.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) na licitação, neste caso, não se configura como impropriedade, por duas razões.

Primeiramente, a exigência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) como documento de remessa obrigatória por esta Corte só ocorreu a partir da publicação da **Resolução TCE/MS n. 139, de 18 de janeiro de 2021**, ou seja, em momento posterior ao início da licitação (abril de 2019).

No período anterior à **Resolução TCE/MS n. 139/2021**, o **Manual de Peças Obrigatórias (Resolução TCE/MS n. 88/2018)** exigia a apresentação de **Termo de Referência (TR)**. Conforme comprovado nos autos (peça 3), o TR apresentou informações essenciais como a definição do objeto, justificativa da contratação, dotação orçamentária, participação de microempresas, condições e prazos de entrega, obrigações das partes, prazo de vigência e valor da contratação.

Em segundo lugar, a **Lei n. 8.666/1993 (art. 6º, IX)** descrevia o Estudo Técnico Preliminar como elemento do Projeto Básico, aplicável a licitações de obras e serviços a elas relacionados, o que **difere do objeto deste processo**. Essa delimitação legal demonstra que, para contratos como o presente, que não se enquadravam como obras ou serviços de engenharia correlatos, a ausência do Estudo Técnico Preliminar não representava uma violação à legislação vigente à época do certame.

Assim, considera-se pertinente o acolhimento das justificativas do Gestor, conforme entendimento da equipe técnica. Contudo, **recomenda-se ao responsável e a seu sucessor** na Administração Municipal que, em licitações futuras**, elaborem o Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, em conformidade com as legislações pertinentes (Lei n. 14.133/2021 e Resolução TCE/MS n. 88/2018).

2.2. Contrato Administrativo n. 67/2020

O contrato (peça 17) contém as condições e requisitos para sua correta execução. Houve a regular designação de fiscal (peça 20), com tempestiva publicação na imprensa oficial e remessa a esta Corte.

As impropriedades licitatórias apontadas anteriormente **não comprometeram a formalização do contrato**, pois suas cláusulas são coerentes com o Termo de Referência e preveem o pagamento de valor global pelos serviços, demonstrando inexistência de ilegalidades ou irregularidades que o maculassem.

Considerando as questões expostas e o art. 121, I a III, do Regimento Interno (Resolução TCE/MS n. 98/2018), que estabelece o julgamento independente das fases da contratação (ressalvado o art. 123), **não há evidências de contaminação do contrato pela fase licitatória**. Conclui-se, portanto, pelo **atendimento ao disposto nos arts. 55, 61, parágrafo único, e 67 da Lei n. 8.666/1993** (vigente à época), bem como no **Anexo VI, subitem 1.2.2.1, da Resolução TCE/MS n. 88/2018** (redação à época).

2.3. Execução Financeira do Contrato Administrativo n. 67/2020

Por meio de levantamento financeiro realizado pela equipe técnica (peça 63), foram apurados os seguintes valores relativos à execução financeira contratual:

- Valor do contrato: R$ 104.400,00
- Valor Empenhado: R$ 104.400,00
- Despesas liquidadas: R$ 104.400,00
- Pagamentos efetuados: R$ 104.400,00

Foi informado, ainda, que juntamente a todas as Notas Fiscais apresentadas, que se mostraram devidamente atestadas, foram apresentadas as certidões de regularidades fiscal e trabalhista da empresa contratada e documentos relativos aos serviços prestados, evidenciando o correto processamento dos estágios da despesa (empenho, liquidação, pagamento), nos termos dos arts. 27 e 29 da Lei n. 8.666/1993, arts. 61 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e Anexo VI, subitem 1.2.3. A.2 e B da Resolução TCE/MS n. 88/2018.

Ressalta-se que a **impossibilidade de identificar o servidor que atestou as Notas Fiscais**, mencionada no parecer do MPC (peça 64), **não configura irregularidade passível de reprimenda**, visto que outros elementos dos autos comprovam a **efetiva prestação dos serviços contratados**.

Em relação à fase da liquidação das despesas, apresentamos a seguir os ensinamentos contidos na obra "A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal":

> "A liquidação é, pois, a verificação do implemento da condição.
> Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento da condição foi cumprido. Isto se faz com base em títulos e documentos. Muito bem, mas há um ponto central a considerar – é a verificação objetiva do cumprimento contratual. O documento é apenas o aspecto formal da processualística. A fase de liquidação deve comportar a verificação in loco do cumprimento da obrigação por parte4 do contratante. Foi a obra, por exemplo, construída dentro das especificações contratadas? Foi o material

> entregue dentro das especificações estabelecidas no edital de concorrência ou de outra forma de licitação? Foi o serviço executado dentro das especificações?".5 (A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal – J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – 32ª edição – 1998 – págs.145-146). (destaques nossos)

Portanto, conforme ensinamentos doutrinários, a dificuldade em identificar o servidor responsável pelos atestos nas Notas Fiscais não desnatura a importância da fase de liquidação das despesas, nem invalida a medida administrativa, uma vez que outros elementos comprovam a efetiva prestação dos serviços.

Contudo, mesmo não configurando irregularidade, **recomenda-se ao responsável** e ao atual gestor da Administração Municipal que, em futuras contratações, adotem medidas para melhor identificar os servidores que realizarem atestos de recebimento em Notas Fiscais (serviços/produtos), mediante a inclusão de dados como nome, lotação, cargo e matrícula, a fim de evitar a repetição de impropriedade similar.

Por fim, a **irregularidade na fase licitatória** (ausência de planilha orçamentária de custos unitários) **não trouxe prejuízos à execução financeira contratual**. O mesmo entendimento aplicado à formalização do contrato deve ser estendido a esta fase, cujo julgamento, conforme o **art. 121, III, do Regimento Interno (Resolução TCE/MS n. 98/2018)**, deve ser independente das fases anteriores. Mais importante, a despeito das falhas na fase preparatória da licitação, a ausência de prejuízo financeiro ou dano à Administração, aliada à efetiva prestação dos serviços contratados, permite a verificação da regularidade da formalização e execução do contrato.

3. Da Reprimenda

Considerando a impropriedade na fase licitatória (ausência de planilha orçamentária de custos unitários), falha diretamente imputável à gestão do ex-Prefeito; a inexistência de obstáculos à ação do ex-Gestor; a infração de grau moderado; as condições pessoais do responsável (formação superior completa); a ausência de agravantes ou antecedentes desfavoráveis; e a proporcionalidade da sanção à conduta, fixo multa em desfavor de Edson Stefano Takazono, ex-Prefeito Municipal de Anaurilândia – MS (CPF/MF

n. 204.xxx.xxx-00), no valor de 50 (cinquenta) UFERMS. A sanção é aplicada nos termos do art. 43, art. 44, I e art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 181, I, da Resolução TCE/MS n. 98/2018, por infringência ao art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993.

4. Do Dispositivo

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, acolho em parte o parecer do Ministério Público de Contas e, com base no art. 121, I, "a", II e III, "a", do Regimento Interno (Resolução TCE/MS n. 98/2018), DECIDO:

4.1. Pela **irregularidade do processo licitatório** (Pregão Presencial n. 10/2020), em razão da ausência de planilha orçamentária de custos unitários dos serviços, infringindo o art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993 (vigente à época);

4.2. Pela **regularidade da formalização e da execução financeira** do Contrato Administrativo n. 67/2020, em conformidade com a Lei n. 10.520/2002 e Lei n. 8.666/1993 (vigentes à época), e com a Resolução TCE/MS n. 88/2018 (redação à época);

4.3. Pela **aplicação de multa** ao ex-Prefeito Municipal de Anaurilândia – MS, Edson Stefano Takazono (CPF/MF n. 204.xxx.xxx-00), no valor de 50 (cinquenta) UFERMS, nos termos do art. 43, art. 44, I e art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 181, I, da Resolução TCE/MS n. 98/2018;

4.4. Pela recomendação ao responsável e ao Gestor sucessor na Administração Municipal para que, em futuras licitações, adotem medidas para:

* Elaborar planilha orçamentária com custos unitários do objeto licitado;
* Elaborar Estudo Técnico Preliminar em processos licitatórios;
* Identificar servidores responsáveis por atestos de recebimento em Notas Fiscais (serviços/produtos), incluindo dados como nome, lotação, cargo e matrícula.

É a decisão.

Encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Atividades Processuais, para publicação e demais providências.

Campo Grande/MS, 04 de junho de 2025.

(Assinado digitalmente)
Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
Conselheiro Substituto

MLS