



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO**, por seu Procurador, signatário desta, com arrimo no artigo 127 da Constituição Federal e nos artigos 43, VII e 110, I da Lei nº 8.258/05 (Lei Orgânica do TCE/MA), vem à ilustre presença de V. Ex^a, formular

REPRESENTAÇÃO

em face da **CÂMARA MUNICIPAL DE PAÇO DO LUMINAR** e de **ANTONIO JORGE LOBATO FERREIRA**, Presidente da Câmara Municipal, com informações e endereço cadastrados no SIGER, fazendo-o com arrimo nas razões fáticas e jurídicas doravante explicitadas.

A Câmara representada instituiu e utiliza um portal próprio para realização de Pregão Eletrônico e Concorrência Eletrônica que pode ser acessado por meio do link <https://www.licitacmpaco.com.br>.

Tal portal utiliza a plataforma BR Conectado, conforme pode ser verificado nas informações da parte inferior da página inicial do portal.

A Controladoria Geral da União (CGU) realizou avaliação quanto às alternativas de utilização de sistema de Pregão e Concorrência Eletrônicos por Prefeitura do Estado do Maranhão. O resultado desta avaliação está contido na Nota Técnica nº 2556/2023/MARANHÃO (doc. 01).

Foi constatado que a plataforma utilizada pela Câmara representada é a única, dentre todos os 11 sistemas adotados por vários Municípios maranhenses, que cobra pagamento de planos anuais do ente Municipal. A Câmara representada desembolsa



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

anualmente o valor de R\$ 15.000,00¹. Outros entes públicos do Maranhão utilizam, sem qualquer custo para si mesmos, os sistemas Portal de Compras Públicas, Licitanet, Comprasnet, BBMNET Licitações BNC Compras, SIGA – Compras BR, BLL Compras, Licitar Digital, Licitações-E e Licita Mais Brasil.

A escolha da Câmara representada de instituir um portal de compras próprio para realizar licitações no formato eletrônico, portanto, tem custo anual para a própria Câmara. Em vez de utilizar uma das alternativas disponíveis no mercado, sem qualquer custo para o erário, a Câmara representada optou por arcar com despesas para realizar pregão/concorrência eletrônicos através de ferramenta própria.

Esta decisão do(a) gestor(a) representado(a) é perfeitamente aceitável, desde que atenda aos princípios constitucionais que se aplicam à Administração Pública. A discricionariedade do(a) gestor(a) representado(a) não pode violar os limites fixados pelo mandamento constitucional.

A Constituição Federal assentou que as Câmaras devem obedecer ao princípio da eficiência, previsto textualmente no artigo 37, abaixo transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Câmaras obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte (...)

A eficiência diz respeito ao aproveitamento ótimo dos recursos à disposição da Administração Pública. Isto significa produzir mais com os mesmos recursos ou produzir o mesmo com menos recursos. O princípio impõe o dever do gestor público de prover o máximo produto com os recursos e tecnologia disponíveis, remetendo à eliminação de desperdício².

A Constituição Federal estabelece a necessidade de que a administração pública atue de forma eficiente, reconhecendo que qualquer desperdício de recursos públicos é socialmente indesejável. Exige-se, portanto, a boa administração no ordenamento jurídico brasileiro, impondo ao administrador a realização de uma gestão de resultados, na qual deve fazer o melhor uso possível dos recursos orçamentários colocados

¹ Nota de empenho nº 30202 disponível no Portal da Transparência do ente representado, ano 2023 (<http://www.governotransparente.com.br/22929589>)

² LANIUS, D. C. **O princípio da eficiência na jurisprudência do STF**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 107-148, maio/ago. 2018.



ESTADO DO MARANHÃO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

à sua disposição. Ao cidadão, na condição de administrado, assiste o direito de exigir que a Administração Pública cumpra com o máximo de eficiência as obrigações que lhe cabem, obedecidas concomitantemente a legalidade, a impessoalidade e a moralidade no seu agir³

O Supremo Tribunal Federal já aplicou o princípio da eficiência no bojo do RE nº 631.240/MG reconhecendo expressamente que, diante da escassez de recursos públicos, inclusive do próprio judiciário, é preciso adotar procedimentos que sejam eficientes no alcance das políticas públicas e eficientes na alocação desses escassos recursos para que, assim, evitem-se desperdícios de recursos.

Na ADI nº 1.923/DF o Supremo Tribunal Federal reafirmou que o princípio da eficiência possui força normativa e que deve ser obedecido quando na aplicação de previsões legais, assentando que a competência discricionária tem de ser interpretada sob o influxo da principiologia constitucional, em especial dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Neste julgado, entendeu-se que a discricionariedade administrativa concedida pela lei não pode ser exercida pelo administrador em violação aos princípios da administração pública previstos na Constitucional Federal, entre eles, o da eficiência, que possui eficácia normativa.

O princípio da eficiência impõe o dever de se buscarem maiores retornos com a menor quantidade de recursos possível, além de, sob a perspectiva do funcionamento da atividade administrativa, ser preciso que, adicionalmente à obediência ao princípio da legalidade, seja observada a eficiência exigida no texto constitucional (STF, Votos no RE nº 837.311/PI).

Os precedentes do STF assentam que o princípio da eficiência não se confunde com os demais princípios da administração pública, possui força normativa própria e pode ser usado para controlar a discricionariedade administrativa com o objetivo levar o gestor público a buscar a eliminação dos desperdícios, empregando o mínimo de recursos possível para alcançar a máxima efetividade da atividade administrativa.

Aplicando o princípio da eficiência aos fatos inicialmente narrados, temos que a decisão do gestor de instituir um portal de compras próprio, às expensas do erário Municipal, é lícita se ficar demonstrado que o custo da criação e manutenção deste portal se justifica por proporcionar a realização de licitações no formato eletrônico mais competitivas e menos custosas para o licitantes interessados.

³ MEDEIROS. A. L. **O princípio da eficiência na visão do STF**. Rev. Acadêmica, Recife, vol. 95 n. 01. Disponível em <https://doi.org/10.51359/2448-2307.2023.257064>.



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

A decisão de levar a Câmara a pagar para realizar licitações eletrônicas só é eficiente se este custo for justificável por desonerar os interessados em contratar com a Administração Pública, facilitando o acesso destes ao certame, minimizando custos indiretos para a contratação e, em razão disto, incrementar a competitividade. Neste cenário, os resultados obtidos são os melhores a partir do custo suportado.

A avaliação da CGU evidenciou que isto não ocorre no caso do portal da Câmara representada.

Além da Câmara representada arcar com despesas anuais para a criação e manutenção do portal em questão, de acordo com o levantamento da CGU, há um custo de R\$ 379,90 para que um licitante participe de uma única licitação. Isto significa que a utilização de recursos públicos para a promoção de licitação no formato eletrônico não reduziu custo algum para possíveis interessados em licitar. Não há, pois, em princípio, vantagem do ponto de vista prático na decisão do gestor representado, porquanto não acarretou qualquer diminuição no custo para a participação de interessados, que são os usuários primários do serviço disponibilizado pelo portal da Câmara, nos certames promovidos pela Câmara representada.

De acordo com o levantamento da CGU (doc. 01), como já dito, as outras plataformas utilizadas por entes públicos do Maranhão não cobram valor algum dos entes. Algumas cobram valores dos interessados em participar das licitações. As cobranças são as seguintes:

- Comprasnet, não cobra valor dos licitantes
- Portal de Compras Públicas, a partir de R\$ 152,00;
- Licitanet, a partir de R\$ 98,00
- BBMNet Licitações, R\$ a partir de 187,00;
- BNC Compras, a partir de R\$ 98,10;
- Siga ComprasBR, a partir de R\$ 180,00;
- Licitações-E, a partir de R\$ 182,01;
- Licitar Mais Brasil, a partir de R\$ 110,00;
- Licitar Digital, a partir de R\$ 799,00.
- BLL, não tem valor fixo.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Fica patente que, com exceção das plataformas Licitar Digital e BLL, o portal da Câmara representada é o que tem cobrança de maior valor para participação de qualquer interessado. Tal fato é inaceitável, considerando que a Câmara representada já paga para que o próprio portal funcione. Não é possível vislumbrar eficiência no gasto com a criação e manutenção de portal próprio se isto não significa diminuição de custo para a participação de interessados nos certames licitatórios.

É evidente que seria muito mais eficiente utilizar a plataforma Comprasnet, posto que através dela é possível realizar licitações no formato eletrônico sem qualquer custo para a Câmara representada e, ainda por cima, sem qualquer custo para os licitantes.

Uma segunda alternativa mais eficiente é a utilização de qualquer uma das outras plataformas que não cobram valor algum da Câmara. Neste caso, o custo ficaria para o interessado. À exceção de duas plataformas, todas as demais cobram valores inferiores à plataforma da Câmara representada, ou seja, são mais eficientes por imporem menos custos indiretos para a participação em licitações.

A escolha menos eficiente de todas é exatamente aquela adotada pelo(a) gestor(a) representado(a): pagar para usar uma plataforma própria e ainda cobrar os valores mais elevados para que os licitantes participem das licitações. Esta é uma péssima aplicação de recursos públicos. O erário é onerado, quando poderia não sê-lo, e não há qualquer vantagem para o público destinatário do serviço disponibilizado, pois estes pagam mais do que pagariam se a Câmara representada tivesse escolhido uma das outras opções mais baratas disponíveis no mercado.

Não é tudo, porém.

A avaliação da CGU evidencia que a plataforma adotada pela Câmara representada é a que tem a pior performance em termos de promoção de competitividade. Diz a Nota Técnica (doc. 01):

“6.28. Como se percebe a partir da Tabela 8, podemos afirmar que, no âmbito das licitações para aquisição de merenda escolar no Maranhão, desde 2021 até 2023, os melhores resultados de competitividade ficaram concentrados nos sistemas Portal de Compras Públicas, Licitações E, Comprasnet, Licitanet e Licita Mais Brasil, sendo que, com relação ao Licitações-E e ao Licita Mais



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Brasil, o reduzido quantitativo de certames constante da amostra nos força a ter mais cautela nesta afirmação.

6.29. Por outro lado, em comparação com os sistemas citados anteriormente, no âmbito das licitações para aquisição de merenda escolar no Maranhão, desde 2021 até 2023, a competitividade observada nos sistemas BLL Compras, BNC Compras, BR Conectado, BBMNET Licitações, Licitar Digital e Siga - ComprasBR deixou bastante a desejar. **Especificamente em relação à plataforma BR Conectado, não é mesmo crível órgãos públicos incorram num dispêndio anual de até R\$ 16.600,00 por uma plataforma em que preponderou a participação de apenas uma empresa licitante (Moda⁴).** Nos sistemas BLL Compras e BBMNET Licitações, preponderou a participação de apenas duas empresas licitantes (Moda).”

Traduzindo a conclusão acima transcrita: a plataforma utilização pela Câmara representada é a que estatisticamente menos atrai licitante interessados. A quantidade de licitantes por licitação mais freqüente é de um licitante. Atentando para o item 6.27 da Nota Técnica da CGU (doc. 01) vê-se a discrepância da plataforma da Câmara representada em relação às demais disponíveis aos entes maranhenses. No universo pesquisado, Comprasnet proporcionou, com mais freqüência, o comparecimento de sete licitantes; o Portal de Compras Públicas proporcionou, com mais freqüência, o comparecimento de doze licitantes. Todos os portais avaliados tiveram valores superiores à plataforma da Câmara representada, que fica em último lugar, proporcionando com mais freqüência, o comparecimento de um licitante.

A plataforma da Câmara representada é uma das que tem a menor média de quantidade de empresas participantes e é aquela que mais frequentemente conta com apenas um licitante nas licitações realizadas.

Esta evidência estatística deixa claro que a plataforma escolhida pela Câmara representada tem um desempenho muito baixo em relação às demais existentes no mercado no tocante à facilitação de participação de interessados e incremento da competitividade.

⁴ Valor que ocorre com mais freqüência. Vide <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/585994/2/Estat%C3%ADstica.pdf>



ESTADO DO MARANHÃO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Quando se adiciona este baixo desempenho ao custo elevado para o público alvo do serviço disponibilizado e, ainda mais, considera-se a despesa suportada pelo próprio ente público, a conclusão é óbvia: a utilização da plataforma BR Conectado no portal próprio da Câmara representada é uma péssima escolha quanto à sua eficiência. É um desperdício de recursos públicos pagar para criar e manter uma plataforma que impõe custos desnecessários aos usuários e ainda não serve em absolutamente nada para aumentar a competição na realização de licitações, que é um dos principais objetivos de realizar uma licitação.

Em suma, a escolha do(a) gestor(a) representado(a) de criar e manter um portal de compras próprio com a plataforma BR Conectado viola o princípio da eficiência e, portanto, mostra-se incompatível com a Constituição Federal. A discricionariedade do(a) gestor(a) representado(a), neste caso, deve ser corrigida para que o interesse público seja preservado e o princípio constitucional da eficiência seja observado, evitando-se desperdício de dinheiro público.

Por oportuno, junta-se ofício enviado ao Ministério Público de Contas pela empresa que comercializa a plataforma BR Conectado trazendo informações atinentes ao caso (doc. 02).

CABIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR

Considerando a situação identificada na Câmara representada, está configurada hipótese de concessão de medida cautelar, conforme previsto na LOTCE-MA, Lei nº 8.258/05, que diz:

Art. 75 - O Pleno do Tribunal ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.



ESTADO DO MARANHÃO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Os pressupostos do artigo 75 da LOTCE/MA se fazem presentes nos fatos ora narrados, sendo cabível a concessão de medida cautelar para **determinar que o portal de compras da Câmara representada seja integrado ao Portal Nacional de Compras Públicas (<https://pncp.gov.br/app>), como forma de ampliar a competição dos certames realizados, até a decisão de mérito.**

A Câmara representada suporta custos permanentes para a manutenção do portal de compras, é desejável, portanto, que estes custos gerem os melhores resultados possíveis. No caso, entende-se que um dos objetivos de criar um portal de compras é atrair o máximo de interessados às licitações.

Atualmente, as licitações realizadas no portal de compras da Câmara representada não constam no Portal Nacional de Compras Públicas, reduzindo significativamente o alcance dos certames, limitando a visibilidade em nível nacional. A inserção de informações das licitações da Câmara representada no Portal Nacional de Compras Públicas tem o potencial de alavancar o comparecimento de interessados em contratar com a Câmara em questão.

Por outro lado não nos parece haver qualquer prejuízo ao interesse público na promoção de licitações com o máximo de divulgação possível, pelo contrário, a participação destes será facilitada e, evidentemente, a competição aumentará com benefício para o própria Câmara representada. Entende-se que é exatamente com este objetivo que a Câmara representada mantém o portal de compras. A medida cautelar, portanto, vai ao encontro dos interesses da Câmara.

A concessão da medida cautelar também é necessária para garantir a eficácia da decisão mérito. Isto porque a Câmara continuará realizando licitações por meio do seu portal próprio enquanto esta representação é instruída e julgada, sendo que, a cada licitação realizada, ocorrerá uma situação de ineficiência. Quando o mérito desta representação for apreciado, ainda que seja procedente, não terá qualquer efeito sobre os certames realizados durante o trâmite processual, ou seja, a decisão de mérito será ineficaz quanto a estes atos já praticados.

Destaca-se que a medida cautelar requerida não tem qualquer impacto na discricionariedade do(a) gestor(a) representado(a). A plataforma escolhida pela Câmara representada poderá continuar sendo utilizada até que o mérito da representação determine se a manutenção deste portal é compatível com o princípio da eficiência, ou se é ilícita. O objetivo da medida cautelar é corrigir imediatamente parte da distorção da escolha



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

do(a) gestor(a) representado(a) e atender ao melhor interesse público até uma decisão definitiva.

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacificado reconhecendo disporem os Tribunais de Contas de competência para determinar providência cautelar indispensável à garantia da preservação do interesse público e da efetividade de deliberações tomadas em processos de fiscalização por eles. Tal é entendimento contido nos seguintes julgados:

I - As Cortes de Contas, em situações de urgência, nas quais haja fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, **podem aplicar medidas cautelares**, até que sobrevenha decisão final acerca da questão posta.

II – O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a aplicação da teoria dos poderes implícitos, de maneira a entender que o Tribunal de Contas da União pode deferir medidas cautelares para bem cumprir a sua atribuição constitucional. (MS35506, DJe 14/12/2022)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DO MATO GROSSO. PODER GERAL DE CAUTELA. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE CONTRATOS. DECISÃO JUDICIAL QUE SUSPENDE MEDIDA DETERMINADA PELA CORTE DE CONTAS. ALEGAÇÃO DE RISCO DE GRAVE DANO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. OCORRÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MEDIDAS QUE VISAM A PRESERVAÇÃO DO ERÁRIO. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

2. In casu, resta evidenciada a existência de risco de grave lesão à ordem e à economia públicas na manutenção da decisão impugnada, sobretudo considerada a possibilidade de frustração da utilidade do resultado final da fiscalização da Corte de Contas Estadual, porquanto as **medidas cautelares impugnadas na origem visam a preservação do erário em caso de confirmação das irregularidades dos contratos administrativos firmados**.

3. Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de grave lesões ao erário, em sede de atos de fiscalização. Precedentes.

4. Agravo interno a que se nega provimento. (SS 5505 AgR, DJe 24/02/2022)



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

"...colhe-se da jurisprudência do STF entendimento de que é **possível**, ainda que de forma excepcional, **a concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por deliberação fundamentada do Tribunal de Contas, sempre que necessárias à neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou à garantia da utilidade prática de suas deliberações finais**. E que tal situação não viola, por si só, o devido processo legal.(SS 5205/RN, DJe 10/04/2018)

“PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1 - Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2 - Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar** (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, **possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões**.

3 - A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4 - Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem“ (MS 24.510/DF, DJe 19.3.2004).

PEDIDO

Assim sendo e diante do acima exposto, REQUER:

a) a concessão de medida cautelar nos termos do art. 75 da LOTCE/MA, determinando que o portal de compras da Câmara representada seja integrado ao Portal Nacional de Compras Públicas (<https://pncp.gov.br/app>);

b) a citação imediata dos representados para apresentarem defesa;



**ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

- c)** a realização de fiscalização com o objetivo de apurar se a adoção da plataforma BR Conectado pela Câmara representada, nos termos em que foi contratada e condicionando a participação de licitantes ao pagamento dos valores verificados, é compatível com o princípio da eficiência;
- d)** a realização de fiscalização com o objetivo de apurar se a plataforma BR Conectado atende a requisitos funcionais e não funcionais da solução de TI contratada, demonstrando a eficiência da contratação desta ferramenta;
- e)** verificada a existência de irregularidades ou o não atendimento ao princípio da eficiência, que seja determinado ao(à) gestor(a) representado(a) a adoção de outra plataforma para realização de licitações no formato eletrônico, em vez da utilização de portal próprio;
- f)** dar conhecimento do resultado da fiscalização ao Ministério Público do Estado do Maranhão para as providências que entender necessárias;
- g)** determinar a inclusão das irregularidades identificadas, ao final da instrução, nos relatórios de informações técnica das contas anuais do exercício financeiro de 2023 da Câmara representada para que repercutam na apreciação destas.

São Luís-MA, 04 de setembro de 2023.

JAIRO CAVALCANTI VIEIRA

Procurador de Contas

Documento assinado digitalmente, conforme certificado abaixo