

PROCESSO: TCE-RJ Nº 246.361-4/25
ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ARARUAMA
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
REPRESENTANTE: BG STUDIOS TECNOLOGIA LTDA
ADVOGADO: NÃO CONSTA ADVOGADO NOS AUTOS

DECISÃO MONOCRÁTICA

Artigos 149, §1º e 249, III do Regimento Interno¹

Trata-se de Representação formulada pela sociedade empresária **BG STUDIOS TECNOLOGIA LTDA.**, por meio da qual narra possíveis irregularidades contidas no Edital de Pregão Eletrônico nº 084/2025², da Secretaria Municipal de Saúde de Araruama, tendo por objeto “*a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de licenciamento de uso temporário e mensal, por prazo determinado, de um Sistema Integrado de Gestão em Saúde Pública, para atendimento a diversas áreas da Secretaria de Saúde de Araruama-RJ*”, no valor estimado de R\$ 3.249.814,00 e **sessão pública agendada para 16/12/2025**, com **PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**.

Em 12/12/2025, proferi a seguinte decisão monocrática:

I – DETERMINO, com fundamento no art. 149, §§1º e 7º, do Regimento Interno, que a SSE providencie, **por meio de técnico de notificações ou por outro meio que se demonstrar mais ágil e efetivo, de modo que o chamamento se aperfeiçoe com a urgência que o caso requer**, a oitiva do **atual Secretário Municipal de Saúde de Araruama**, franqueando-lhe o prazo de **05 dias** para que se manifeste quanto às supostas irregularidades suscitadas na peça inaugural

¹ Art. 149. Nas hipóteses de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, de risco de ineficácia da decisão de mérito ou de embaraços indevidos às atividades de controle externo, incluindo o abuso do direito de defesa e/ou o manifesto propósito protelatório do jurisdicionado, o Relator, o Plenário, a Câmara ou o Presidente, este último nas hipóteses do art. 197, inciso XVII, deste Regimento Interno, poderão, de ofício ou mediante provocação, adotar tutela provisória, 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.

§ 1º Se o Relator, o Plenário, a Câmara, ou o Presidente do Tribunal entenderem que antes de ser adotada a tutela provisória devam ser ouvidos o responsável e os eventuais interessados identificáveis que possam ter a sua esfera jurídica afetada pela medida, o prazo para resposta será de até 5 (cinco) dias úteis.

Art. 249. O Relator, inclusive o Conselheiro-Substituto nos processos que lhe forem distribuídos, esteja este ou não em substituição, poderá adotar decisão monocrática independentemente de prévia manifestação da Secretaria-Geral de Controle Externo e do parecer do Ministério Público de Contas, ou do seu teor: (...)

III – na apreciação de tutelas provisórias;

²<https://araruama.rj.gov.br/licitacao/1071>

(documentos disponíveis para consulta no sítio eletrônico do TCE-RJ), devendo, ainda, apresentar informações atualizadas sobre o andamento do certame;

II – findo o prazo, com ou sem manifestação da parte, encaminhem-se os autos diretamente à SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO, para que, por meio de sua Coordenadoria competente, analise a representação, ainda em fase de cognição sumária, no prazo de 05 dias, recambiando os autos diretamente ao meu Gabinete, para exame do pedido de cautelar.

Em resposta, o Sr. Fabricio Simões Veloso, Subsecretário de Saúde de Araruama, apresentou informações por intermédio do Documento TCE-RJ nº 26.168-0/25.

Após exame dos autos, a CAD-TI apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

I. Pelo **CONHECIMENTO** desta representação por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade e critérios de exame de mérito previstos no RITCERJ;

II. Pelo **DEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA, com espeque no artigo 300, do CPC c/c o artigo 149, do RITCERJ, determinando à Secretaria Municipal de Saúde de Araruama a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 084/2025** (referente ao processo administrativo nº 15088/2025), no estado em que se encontra, abstendo-se de homologar a licitação, adjudicar o objeto ou celebrar o contrato, sob pena de aplicação de multa diária a ser imediatamente fixada pelo Plenário em caso de não atendimento, nos termos dos **artigos 4º, inciso XXV e 16, do RITCERJ, c/c a Súmula 14 do TCE-RJ**, sem prejuízo da aplicação de outras sanções legais, até deliberação desta Corte de Contas quanto ao mérito desta Representação.

III. Pela **COMUNICAÇÃO ao atual Secretário Municipal de Saúde de Araruama**, nos termos dos artigos 15, inciso I e 30, do RITCERJ c/c o artigo 1º, inciso I, da Deliberação TCE-RJ 346/2024, para que, **em prazo a ser definido pelo plenário**:

a) Comprove o cumprimento da tutela provisória de que trata o item II;

b) Manifeste-se, de forma exauriente, acerca de todas as possíveis irregularidades levantadas na peça inaugural, com destaque para os pontos que seguem:

i. Inobservância do ciclo de planejamento e do dever de transparência, diante da ausência de disponibilização e publicidade do Estudo Técnico Preliminar (ETP), em afronta ao artigo 18, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

ii. Ausência de motivação técnica e econômica para a estimativa de custos de R\$ 3.249.814,00, a qual representa um aumento de aproximadamente 1.390% em relação ao contrato vigente (nº 040/SESAU/2021), sem a devida memória de cálculo ou orçamento detalhado exigido pelo artigo 18, § 1º, inciso VI da Lei nº 14.133/2021;

iii. Indícios de direcionamento do certame e restrição à competitividade, consubstanciados em especificações técnicas que coincidem com portfólios de empresas específicas (Vivver Sistemas Ltda.), em violação ao princípio da impessoalidade e ao artigo 5º da Lei nº 14.133/2021;

iv. Identidade absoluta de objeto entre o Pregão Eletrônico nº 084/2025 e o contrato atualmente em vigor, sem a formalização de processo administrativo de rescisão motivada ou estudo de vantajosidade que ampare a extinção prematura do ajuste atual, ferindo o artigo 137, caput, da Lei nº 14.133/2021 e o dever de motivação dos atos administrativos;

v. Risco à continuidade do serviço essencial de saúde, dada a inexistência de um plano de transição tecnológica e de migração de dados detalhado que assegure a integridade das informações assistenciais e a assistência ininterrupta à população, em desacordo com as boas práticas de governança em TI;

IV. Pela **COMUNICAÇÃO** à Representante, com espeque no artigo 15, inciso I c/c o 110, do RITCERJ c/c o artigo 1º, inciso II, da Deliberação TCE-RJ 346/2024, para que tome ciência da decisão proferida.

Em prosseguimento, os autos foram encaminhados diretamente ao meu Gabinete, em atenção ao item II da decisão monocrática de 12/12/2025.

É O RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

Primeiramente, verifico o atendimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno deste Tribunal, em sintonia com a manifestação da CAD-TI de 29/12/2025, **razão pela qual a peça inaugural deve ser conhecida.**

De igual forma, considero **presentes** os requisitos para exame do mérito, na exata esteira do disposto no art. 111 do RITCERJ, em linha com o pronunciamento da CAD-TI.

Neste momento processual, o cerne da controvérsia reside no preenchimento, ou não, dos requisitos para concessão da tutela provisória requerida pela Representante, ou seja, na verificação se estão presentes a probabilidade de existência do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano (*periculum in mora*), previstos no artigo 149 do Regimento Interno c/c artigo 300 do Código de Processo Civil.

Rememoro que foi levantada na peça inaugural, em suma, a ocorrência das seguintes possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico nº 084/2025: (i) violação as princípios da impressoalidade; legalidade, moralidade e eficiência; (ii) indícios de improbidade; (iii) impossibilidade de nova licitação durante vigência contratual sem a devida motivação; (iv) identidade absoluta do objeto, o que geraria a nulidade do Edital; (v) aumento abusivo de valor (1.390%), com ilegalidade e dano ao erário; (vi) ausência

de ETP, irregularidade que tornaria o certame nulo; (vii) risco à continuidade do serviço essencial de saúde; e (viii) indícios de direcionamento e possível conluio.

Em razão de tais considerações, requereu a Representante a *“suspensão cautelar do Pregão Eletrônico nº 084/2025, bem como de todos os atos subsequentes, com base na flagrante evidência de grave risco de lesão ao erário e de iminente comprometimento da regularidade e licitude de todo procedimento licitatório.”*

Ao final, além de outros pedidos, a Representante postulou também a declaração de *“NULIDADE ABSOLUTA do Pregão Eletrônico nº 084/2025, em virtude da flagrante e insanável ilegalidade do procedimento, especialmente pela violação aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Economicidade e Eficiência e pela inobservância das normas de planejamento e orçamentação, bem como pela transgressão do regular processo licitatório”*. Colham-se, neste sentido, os pedidos formulados pela Representante:

IX – PEDIDOS

Diante de todas as ilegalidades e indícios de irregularidade apontados – especialmente o aumento abusivo de valor, a repetição de objeto contratado sem justificativa e o direcionamento de mercado – requer-se o seguinte:

1. Medidas Cautelares e Suspensão do Certame

1.1. Requer-se a imediata SUSPENSÃO CAUTELAR do Pregão Eletrônico nº 084/2025, bem como de todos os atos subsequentes, com base na flagrante evidência de grave risco de lesão ao erário e de iminente comprometimento da regularidade e licitude de todo procedimento licitatório.

2. Instauração de Procedimentos de Apuração e Controle

2.1. Requer-se a realização de auditoria extraordinária no Processo Licitatório, focada na fase preparatória, no orçamento estimado e nos indícios de direcionamento e sobrepreço.

2.2. Requer-se a instauração de Inquérito Civil para apurar os indícios de dano ao erário e as condutas que podem configurar atos de improbidade administrativa. 9/10

3. Apuração de Responsabilidade e Dolo

3.1. Requer-se a apuração de responsabilidade dos agentes públicos e particulares envolvidos, devido a:

3.1.1. Prática de Sobrepreço e Inexecução da Fase Preparatória: Apuração da conduta por omissão ou ação dolosa que possa ter causado lesão ao erário por permitir ou facilitar a aquisição de serviço por preço superior ao de mercado e por frustrar a licitude do processo licitatório, com a consequente perda patrimonial efetiva.

3.1.2. Violação dos Princípios Administrativos e Direcionamento: Apuração do ato de improbidade que atenta contra os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência, por

ter havido omissão dolosa que frustrou o caráter concorrencial do procedimento licitatório.

3.1.3. Aplicação das Sanções: Caso comprovado o dolo e o dano, requer-se a aplicação das sanções cabíveis.

4. Requisição e Análise Documental para Validação do Ato

4.1. Requer-se, de forma imediata, a REQUISIÇÃO e a análise técnica, especialmente dos seguintes documentos, cuja ausência ou inconsistência confirmam a ilegalidade do certame:

4.1.1. Estudo Técnico Preliminar (ETP): O ETP que fundamente a necessidade da contratação do objeto repetido e justifique a escolha da solução, inclusive em termos de economicidade e do aumento de 1.390%.

4.1.2. Análise de Riscos e Pesquisa de Preços: Documentos que comprovem a estimativa de valor da e a análise de riscos que possam comprometer a boa execução contratual, incluindo o risco de sobrepreço.

4.1.3. Parecer Jurídico e Justificativa Formal: O parecer jurídico de controle prévio e a motivação formal que justifique a abertura de nova licitação durante a vigência contratual e a eventual extinção do contrato atual.

4.1.4. Nota Técnica da Secretaria de Saúde e Plano de Transição: Documentos que atestem a necessidade da e o plano de transição tecnológica, demonstrando a cautela para não haver descontinuidade de serviços essenciais. 10/10

5. Pedido de Mérito (Nulidade do Certame)

5.1. Requer-se, no mérito, que seja PROVIDA A PRESENTE IMPUGNAÇÃO e, consequentemente, declarada a NULIDADE ABSOLUTA do Pregão Eletrônico nº 084/2025, em virtude da flagrante e insanável ilegalidade do procedimento, especialmente pela violação aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Economicidade e Eficiência e pela inobservância das normas de planejamento e orçamentação, bem como pela transgressão do regular processo licitatório.

Quanto ao pleito cautelar, verifico que o Código de Processo Civil estabelece a presença de requisitos para a concessão da medida cautelar – espécie do que o regramento atual denomina genericamente como “tutela de urgência” -, conforme redação do art. 300 e incisos (grifei):

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito** e o **perigo de dano ou o risco ao resultado útil** do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada **não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.**

Ressalto, por oportuno, que a tutela provisória é marcada pela característica da *sumariedade da cognição*³, ou seja, pode o julgador decidir mediante um exame menos aprofundado da causa. Na tutela provisória exige-se apenas um *juízo de probabilidade* e não um juízo de certeza, consoante se extrai do mencionado art. 300 da Lei nº 13.105/2015 c/c art. 8º, parágrafo único⁴ do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Pois bem. Examinando detidamente os autos, em cotejo com as informações prestadas pelo gestor e com a análise promovida pela CAD-TI, considero que deve prosperar a conclusão do corpo instrutivo desta Corte de Contas, no sentido da **presença do *fumus boni iuris*** quanto à tutela provisória pleiteada.

Verifico que a CAD-TI lançou as seguintes considerações ao analisar o pleito de tutela provisória à luz dos esclarecimentos prestados pela municipalidade:

6 – DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA

A análise do pleito de tutela provisória formulado pela **BG STUDIOS TECNOLOGIA LTDA.** deve ser realizada em sede de cognição sumária, conforme previsto no Regimento Interno desta Corte. Preliminarmente, cumpre verificar a presença dos requisitos legais essenciais para a sua concessão, quais sejam, a probabilidade de existência do direito (***fumus boni iuris***) e o perigo de dano pela demora (***periculum in mora***), fundamentados no artigo 300 do Código de Processo Civil e no artigo 149 do RITCERJ.

6.1 – Da Suposta Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP)

A petionária sustenta que o **Pregão Eletrônico nº 084/2025** padece de nulidade insanável pela completa ausência de um **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** formalmente documentado e motivado, o que violaria o ciclo de planejamento exigido pelo artigo 18 da Lei nº 14.133/21. A **Secretaria Municipal de Saúde de Araruama**, em contrapartida, reconhece a obrigatoriedade do documento, mas alega que ele foi regularmente elaborado, integrando os autos internos do processo administrativo nº 15088/2025. A entidade jurisdicionada argumenta, fundamentando-se no Acórdão TCU nº 2.500/2023 – Plenário, que a lei não impõe a publicação do ETP em anexo

³ DIDIER Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação da tutela. 11 ed. – Salvador: Ed. Jus Podvim, 2016, p.582. Sobre o ponto, esclarece o autor: “A tutela provisória é marcada por três características essenciais: a) *sumariedade da cognição*, vez que a decisão se assenta em análise superficial do objeto litigioso e, por isso, autoriza que o julgador decida a partir de um *juízo de probabilidade*; b) a *precariedade*. A princípio, a tutela provisória conservará sua eficácia ao longo do processo, ressalvada a possibilidade de decisão judicial em sentido contrário (art. 296, parágrafo único, CPC). Mas ela poderá ser *revogada* ou *modificada* a qualquer tempo (art. 296, *caput*, CPC). A revogação ou modificação de uma tutela provisória só pode dar-se, porém, em razão de uma alteração do estado de fato ou de direito ou do estado de prova- quando, por exemplo, na fase de instrução, restarem evidenciados fatos que não correspondam àqueles que autorizam a concessão da tutela. c) e, por ser assim, fundada em cognição sumária e precária, a tutela provisória é *inapta a tornar-se indiscutível pela coisa julgada*.”

⁴ Art. 8º Parágrafo Único. Nos casos omissos e quando cabível, em matéria processual, aplicar-se-ão subsidiariamente às normas do presente Regimento Interno e às normas específicas editadas pelo Tribunal, as disposições do Código de Processo Civil.

ao edital, bastando que o Termo de Referência (TR) contenha os elementos para a formulação das propostas.

Observa-se que o Tribunal de Contas da União, por meio do **Acórdão nº 488/2019 – Plenário**, recomenda a publicação dos estudos técnicos preliminares juntamente com o edital da licitação para garantir a transparência. A ausência de disponibilização desse documento impede que a Representante e demais interessados verifiquem a real necessidade da contratação e a viabilidade da solução escolhida. Ademais, apesar da entidade jurisdicionada ter afirmado que foi elaborado um ETP, não foi apresentada qualquer documentação que comprove minimamente tal afirmativa.

6.2 – Do Aumento do Valor Estimado e Índícios de Sobrepreço

A peticionária veicula que o valor estimado da nova contratação, fixado em **R\$ 3.249.814,00**, representa um aumento de aproximadamente **1.390%** em relação ao contrato vigente (nº 040/SESAU/2021), cujo valor anual é de R\$ 217.588,46, sem que tenha havido qualquer avaliação técnica comparativa ou justificativa formal para tal discrepância. A **Secretaria Municipal de Saúde de Araruama** alega que a comparação percentual é inadequada, pois o sistema atual seria obsoleto e o novo objeto contempla alta complexidade, incluindo conformidade com a LGPD e integração com a Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS). A entidade jurisdicionada informa que a jurisprudência do TCU aponta que o ônus da prova de sobrepreço caberia à Representante ou ao órgão de controle.

Sob a ótica da jurisprudência do TCU, como no **Acórdão nº 823/2024 – Plenário**, os valores de referência devem ser compatíveis com os praticados no mercado, e a **Súmula TCU nº 258** exige que o orçamento detalhado em planilhas expresse a composição de todos os custos unitários. A mera alegação de "complexidade" pela SMS de Araruama, desacompanhada da memória de cálculo exigida pelo artigo 18, §1º, inciso VI da Lei nº 14.133/21, não é suficiente para afastar a suspeita de sobrepreço apontada pela peticionária.

6.3 – Dos Índícios de Direcionamento e Conluio

A peticionária narra a existência de especificações no edital que coincidiriam com o portfólio da empresa **Vivver Sistemas Ltda.**, alegando ainda que a **Prefeitura de Araruama** lançou editais simultâneos para saúde e educação perfeitamente alinhados a empresas que possuem histórico de relacionamento comercial prévio. A **Secretaria Municipal de Saúde de Araruama** afirma que busca a proposta mais vantajosa e a solução tecnológica mais adequada.

Conforme a **Súmula TCU nº 177** e o **Acórdão nº 728/2024 – Plenário**, especificações que limitem a competitividade devem ser indispensáveis e amplamente justificadas, o que não restou demonstrado de plano pela Representada.

Conclui-se que a **Secretaria Municipal de Saúde de Araruama**, em sua manifestação preliminar, **não foi capaz de afastar as possíveis irregularidades apontadas na peça inicial.**

6.4 – Do Perigo de Dano e Probabilidade do Direito

Verifica-se presente o *fumus boni iuris* pela aparente inobservância dos deveres de planejamento e transparência, especialmente quanto à possível ausência do ETP. O *periculum in mora* encontra-se evidenciado pela iminência da realização do certame, que, embora suspenso temporariamente pela própria Administração para retificação do TR em 22/12/2025, pode ser retomado a qualquer momento. A continuidade do procedimento com indícios de direcionamento e sobrepreço pode acarretar dano ao erário e comprometer a eficiência dos serviços de saúde municipal.

Concluindo, pelos elementos acima apresentados, opinamos pelo **DEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA.**

Analisando os esclarecimentos prestados e o pronunciamento do corpo instrutivo, considero que a matéria foi **bem examinada** pela CAD-TI, razão pela qual seus termos passam a integrar este voto como razão de decidir.

No caso concreto, o responsável notificado informa, em síntese: (i) que o Pregão Eletrônico nº 084/2025 encontra-se suspenso para “retificação do Termo de Referência”; (ii) que a deflagração de novo certame seria necessária porque o Contrato nº 040/SESAU/2021 (Lei nº 8.666/93) estaria em “último aditamento”, somado à inadequação tecnológica do sistema atualmente em uso diante de novas exigências do Ministério da Saúde; (iii) que teria sido elaborado Estudo Técnico Preliminar (ETP) no processo administrativo nº 15088/2025, defendendo não ser obrigatória a sua juntada/publicação como anexo do edital; e (iv) que o valor estimado (R\$ 3.249.814,00) refletiria a complexidade do objeto e novos requisitos (p.ex., LGPD e integração), razão pela qual a comparação percentual com o contrato vigente seria inadequada.

O corpo instrutivo, por sua vez, embora reconheça a informação de suspensão administrativa do certame, conclui que os esclarecimentos prestados **não afastam**, em juízo preliminar, indícios relevantes de deficiências relacionadas ao planejamento, à transparência, à formação do preço estimado e à competitividade do certame, reputando presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Pois bem.

Em relação à **suspensão administrativa para retificação do TR, a providência se mostra positiva, mas precária e revogável**. A suspensão do certame por iniciativa da Administração é medida **positiva** e, em tese, compatível com o dever de autocontrole. Contudo, para fins de tutela provisória, ela não elimina o risco processual: trata-se de medida **precária, revogável a qualquer tempo e não vinculada** a condicionantes objetivas de saneamento — de modo que a sessão pode ser redesignada com base em “TR retificado” sem que estejam minimamente demonstrados (i) os elementos estruturantes do planejamento (ETP/artefatos correlatos), (ii) a coerência interna entre ETP/TR e estimativa de custos, e (iii) a justificativa das escolhas técnicas eventualmente restritivas.

Em outras palavras, a suspensão administrativa indica que o próprio responsável percebeu a necessidade de ajustes, mas, sozinha, **não confere estabilidade** nem assegura que a retomada ocorrerá com o conjunto mínimo de lastro técnico exigível para uma contratação dessa criticidade (sistema integrado de saúde).

Quanto aos argumentos do contrato estar “em último aditamento” e em “inadequação tecnológica”, é correto afirmar que a Administração **pode e deve planejar** a contratação subsequente antes do termo final do ajuste vigente, especialmente quando o objeto é serviço essencial e de alta dependência tecnológica. A proximidade do fim da vigência, por si só, de fato justifica o início do planejamento e do procedimento licitatório. Ocorre que, aqui, o responsável sustenta a **inadequação tecnológica** do sistema atual diante de “novas exigências do Ministério da Saúde”, sem, contudo, trazer — ao menos nesta fase — demonstração minimamente verificável (relatórios técnicos, comunicações oficiais, apontamentos de não conformidade, evidências de inviabilidade de integração/interoperabilidade, requisitos formais novos e mapeamento do “gap” funcional do sistema vigente).

A mera afirmação genérica de “obsolescência” ou “novas exigências” não substitui a **motivação técnica documentada** que, em contratações de TI, é justamente uma das funções centrais do planejamento preliminar: evidenciar o problema, mapear alternativas e justificar a solução escolhida (inclusive com análise de transição/migração, custos e riscos).

Logo, embora a narrativa do responsável seja plausível em tese, ela ainda não se apresenta, no estado dos autos, com densidade suficiente para afastar o *fumus* quanto a falhas de planejamento e motivação.

Em relação ao ETP, importante diferenciar a **obrigatoriedade de elaboração do ETP** como artefato de planejamento e a **obrigatoriedade de juntada/publicação do ETP como anexo do edital**.

Mesmo admitindo que a jurisprudência do TCU tenha oscilado — havendo precedente recomendando a divulgação do ETP com o edital (Acórdão TCU nº 488/2019-Plenário) e, mais recentemente, registro no sentido de que não é obrigatória a inclusão do ETP como anexo do instrumento convocatório (Acórdão TCU nº 2273/2024-Plenário – Ata 43/2024), uma conclusão permanece sólida para o caso concreto: **não basta alegar que o ETP existe**.

Aqui, o responsável afirma que o ETP foi elaborado e integra o processo administrativo nº 15088/2025, mas **não o apresenta**, não indica de forma comprovável onde estaria disponibilizado (p.ex., PNCP, quando aplicável), nem traz sequer seus elementos essenciais (problema/necessidade, justificativa da solução, análise comparativa, requisitos, estimativas e riscos). E, nessa moldura, a cognição sumária do Tribunal fica impedida de aferir se houve, de fato, planejamento idôneo — o que reforça a probabilidade do direito invocada na Representação.

Em suma: ainda que se conclua, ao final, que o ETP não precisava estar anexado ao edital, a **ausência de comprovação mínima** de sua existência e conteúdo, *neste processo de controle*, mantém hígido o fumus quanto à inobservância (ou insuficiência) do planejamento.

No que tange à estimativa de custos, vale destacar que sua complexidade não dispensa memória de cálculo e pesquisa de preços verificável. Lembre-se que, quanto ao preço estimado, o responsável sustenta que a diferença em relação ao contrato vigente seria explicável pela maior complexidade e por novos requisitos (LGPD, integrações etc.), argumentando ser inadequada a comparação percentual.

Esse ponto merece um registro equilibrado: é verdade que a comparação direta com contrato antigo pode ser enganosa se houver **mudança relevante de escopo**, base de usuários/unidades, módulos, níveis de serviço (SLA), infraestrutura (cloud/*on-premises*), cibersegurança, suporte, integrações e obrigações de compliance. Porém, exatamente por isso, o que se espera do planejamento é um **mapeamento objetivo** do escopo e uma **estimativa de custos demonstrável**: decomposição do preço em componentes, metodologia de pesquisa, fontes, parâmetros e aderência ao mercado.

O TCU tem orientação consistente no sentido de que o valor estimado deve decorrer de pesquisa e parâmetros aptos a refletir preços de mercado e a realidade do objeto, com documentação que permita rastreabilidade e controle. **No estado atual, entretanto, o que consta é uma justificativa genérica** (“complexidade”) desacompanhada da necessária base documental (memória de cálculo, composição do orçamento e documentação da pesquisa), o que — somado ao salto expressivo em relação ao ajuste vigente — mantém o indício de fragilidade na formação do preço e reforça o fumus em sede cautelar.

Por fim, quanto aos indícios de direcionamento, a defesa limita-se a afirmar que busca a solução mais vantajosa, sem enfrentar, de modo verificável, a crítica de que certas especificações coincidiriam com portfólios de empresas determinadas. A rigor, especificações potencialmente restritivas **podem** ser legítimas, desde que indispensáveis ao atendimento da necessidade pública e **formalmente justificadas** (com demonstração objetiva do ganho econômico/técnico e da indispensabilidade), evitando-se restrição indevida à competitividade.

Diante do que veio a ser dito, como o próprio responsável informou que suspendeu o certame para retificar o TR, subsiste o risco de que o “TR retificado” preserve, sem justificativa robusta, requisitos potencialmente restritivos — o que recomenda, em tutela de urgência, estabilizar a suspensão até que o responsável traga esclarecimentos e documentação técnica aptos a afastar os indícios de irregularidades aqui ventilados.

Também reputo presente o *periculum in mora*.

Embora haja notícia de suspensão administrativa para retificação do TR, tal medida não impede que o certame seja retomado a qualquer momento, com redesignação de sessão e continuidade dos atos subsequentes, inclusive adjudicação/homologação/contratação. Em cenário de indícios ainda não superados quanto a planejamento, preço e competitividade, a retomada do certame pode comprometer a utilidade da deliberação de mérito e potencialmente expor a Administração a contratação de alto impacto financeiro e operacional, com riscos relevantes para a continuidade e integridade do serviço público de saúde.

Além disso, a providência é reversível e conserva o *status quo*, não havendo, em princípio, perigo de irreversibilidade: a medida apenas impede o avanço do procedimento até que haja lastro mínimo para o juízo de legalidade do Tribunal.

Diante desse conjunto, em harmonia com a análise do corpo instrutivo, concluo estarem presentes, em cognição sumária, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, cabendo deferir tutela provisória de natureza cautelar para estabilizar a suspensão do Pregão Eletrônico nº 084/2025 até ulterior deliberação de mérito.

Desta forma, posiciono-me **DE ACORDO** com corpo instrutivo, e

I – CONHEÇO a Representação, por se encontrarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno;

II – DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA pleiteada pela Representante, nos exatos termos do art. 149 do Regimento Interno, determinando à Secretaria Municipal de Saúde de Araruama que **mantenha suspenso o Pregão Eletrônico nº 084/2025 (referente ao processo administrativo nº 15088/2025) no estado em que se encontra, abstendo-se de realizar a sessão pública, adjudicar o objeto, homologar o resultado e assinar o contrato decorrente do certame;**

III – DETERMINO A COMUNICAÇÃO ao atual **Secretário Municipal de Saúde de Araruama**, por meio de técnico de notificações ou por outro meio que se demonstrar mais ágil e efetivo, de modo que o chamamento se aperfeiçoe com a urgência que o caso requer, para que cumpra **de imediato** a tutela provisória de que trata o item II e para que, **no prazo de 10 (dez) dias úteis** a contar da ciência desta decisão, manifeste-se, de forma exauriente, acerca das possíveis irregularidades levantadas na peça

inaugural e na manifestação da CAD-TI de 29/12/2025, devendo:

- a) comprovar o cumprimento da tutela provisória de que trata o item II;
- b) manifestar-se, de forma exauriente, acerca de todas as possíveis irregularidades levantadas na peça inaugural, com destaque para os pontos que seguem:
 - i. inobservância do ciclo de planejamento e do dever de transparência, diante da ausência de disponibilização e publicidade do Estudo Técnico Preliminar (ETP), em afronta ao art. 18, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021;
 - ii. ausência de motivação técnica e econômica para a estimativa de custos de R\$ 3.249.814,00, a qual representa aumento de aproximadamente 1.390% em relação ao contrato vigente (nº 040/SESAU/2021), sem a devida memória de cálculo ou orçamento detalhado exigido pelo art. 18, § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021;
 - iii. indícios de direcionamento do certame e restrição à competitividade, consubstanciados em especificações técnicas que coincidiriam com portfólios de empresas específicas (Vivver Sistemas Ltda.), em violação ao princípio da impessoalidade e ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021;
 - iv. identidade absoluta de objeto entre o Pregão Eletrônico nº 084/2025 e o contrato atualmente em vigor, sem a formalização de processo administrativo de rescisão motivada ou estudo de vantajosidade que ampare a extinção prematura do ajuste atual, ferindo o art. 137, caput, da Lei nº 14.133/2021 e o dever de motivação dos atos administrativos;
 - v. risco à continuidade do serviço essencial de saúde, dada a inexistência de plano de transição tecnológica e de migração de dados detalhado que assegure a integridade das informações assistenciais e a assistência ininterrupta à população, em desacordo com boas práticas de governança em TI;

IV – pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Representante, para que tome ciência desta decisão.

GC-MMW,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente