



<b>PROCESSO</b>	<b>: 1416-8/2016</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL D'OESTE</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>: RECURSO ORDINÁRIO</b>
<b>RECORRENTE</b>	<b>: ACPI – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA</b>
<b>RELATOR</b>	<b>: CONS. JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR</b>
<b>AUDITOR</b>	<b>: ARNALDO RONDON NETO</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pela empresa ACPI – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA (documento digital nº 131617/2019), em face do Acórdão nº 91/2018 – PC, mantido na íntegra pelo Acórdão nº 234/2019 – TP, que julgou pela irregularidade das contas apurada na Tomada de Contas instaurada com o intuito de verificar a ocorrência de sobrepreço e/ou superfaturamento nos contratos nºs 02/2012 e 04/2012 firmados com a Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste.

De acordo com a Decisão (documento digital nº 151214-2019) proferida pelo Conselheiro Relator, Exmo Sr. João Batista de Camargo Júnior, verificou-se todos os requisitos de admissibilidade, decidindo dessa forma pelo conhecimento do Recurso Ordinário.





## 2. DO ACÓRDÃO Nº 91/2018 - PC

Eis o inteiro teor do Acórdão recorrido, *in verbis*:

### ACÓRDÃO Nº 91/2018 – PC

Resumo: CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL D'OESTE. TOMADA DE CONTAS INSTAURADA COM O OBJETIVO DE VERIFICAR A OCORRÊNCIA DE SOBREPREGO E/OU SUPERFATURAMENTO NOS CONTRATOS NºS 03/2012 E 04/2012. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RESTITUIÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS. APLICAÇÃO DE MULTA. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 1.416-8/2016.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, e 16 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 30-E, V, e 194, II e III, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 2.710/2018 do Ministério Público de Contas, em julgar IRREGULARES as contas apresentadas nos autos da presente Tomada de Contas instaurada com o objetivo de verificar a ocorrência de sobrepreço e/ou superfaturamento nos Contratos nºs 03/2012 e 04/2012, em desfavor da Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste, gestão, à época, do Sr. Laércio Alves Pereira, sendo a empresa contratada ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda., sob a responsabilidade do Sr. Anildo José de Miranda e Silva – presidente, neste ato representados pelo procurador Hugo dos Santos Silva, conforme fundamentos constantes no voto do Relator; determinando ao Sr. Laércio Alves Pereira (CPF nº 650.980.561-87) e à empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda. (CNPJ nº 36.879.070/0001-09) que restituam, solidariamente, aos cofres públicos municipais, o valor de **R\$ 9.353,22** (nove mil, trezentos e cinquenta e três reais e vinte e dois centavos), em razão do superfaturamento no Contrato nº 03/2012, devendo o valor ser atualizado com juros e correção monetária, a partir da data fato gerador, qual seja, 5-11-2012; e, por fim, nos termos do artigo 7º da Resolução Normativa nº 17/2016, aplicar ao Sr. Laércio Alves Pereira e à empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda., para cada um, a multa equivalente a 10% sobre





o valor atualizado do dano ao erário. A restituição de valores e as multas deverão ser recolhidas com recursos próprios, no prazo de 60 dias. Os boletos bancários para recolhimento das multas estão disponíveis no endereço eletrônico deste Tribunal de Contas – <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>. Encaminhe-se cópia digitalizada dos autos ao Ministério Público Estadual, por força do artigo 194, II e III, c/c o artigo 196 da Resolução nº 14/2007.

### 3. DAS IRREGULARIDADES

Após a análise de redefesa (documento digital nº 115210-2018), restaram remanescentes as seguintes irregularidades:

Senhor Laércio Alves Pereira – Gestor/Ordenador de Despesa

**Achado 1:** Foi constatado sobrepreço nos Contratos nº 03/2012 e nº 04/2012 no valor de R\$ 18.548,08 e R\$ 7.435,62 respectivamente.

**GB 06. 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).

Senhor Laércio Alves Pereira – Gestor/Ordenador de Despesa

ACPI – Assess. Consult. Planej. Informática Ltda (CNPJ: 36.879.070/0001-09)

**Achado 2:** Foi constatado superfaturamento no Contrato nº 03/2012 no valor de R\$ 9.353,22.

**JB 02. Despesa\_Grave\_02.** Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66, da Lei nº 8.666/1993).

Sobre o superfaturamento apurado no valor de R\$ 9.353,22 faz-se necessário trazer as seguintes informações:





No relatório técnico inicial da Tomada de Contas (documento digital nº 158073-2016) utilizou-se como metodologia de cálculo do sobrepreço e superfaturamento a média saneada dos valores de outros contratos com o mesmo objeto firmado com câmaras municipais de municípios com população similar à do município de Mirassol D'Oeste.

Segue o quadro contendo as informações dos contratos de locação de software utilizados:

Município	População	Contrato em 2012	Valor Anual (R\$)
Câmara Porto dos Gaúchos	5.449 hab.	Contrato nº 01/2012	22.866,00
Câmara de Gaúcha do Norte	6.293 hab.	2º Termo Aditivo Contrato nº 02/2010	11.351,88
Câmara de Alto Garças	10.350 hab.	3º Termo Aditivo Contrato nº 02/2009	10.868,04
Câmara de Diamantino	20.341 hab.	Contrato nº 02/2012	73.260,00
Câmara de Água Boa	20.856 hab.	2º Termo Aditivo Contrato nº 02/2010	14.742,00
Câmara de Confresa	25.124 hab.	3º Termo Aditivo Contrato nº 06/2009	23.461,56
Câmara de Jaciara	25.647 hab.	1º Termo Aditivo Contrato nº 02/2011	10.500,00
Câmara de Colíder	30.766 hab.	Contrato nº 04/2012	27.029,70
Câmara de Juína	39.255 hab.	Contrato nº 01/2012 (03 meses)	7.800,00
Câmara de Juína	39.255 hab.	Contrato nº 017/2012	25.353,90
Câmara de Cáceres	87.942 hab.	1º Termo Aditivo Contrato nº 01/2011	48.907,61

Após a aplicação da metodologia da média saneada restou-se apenas 3 contratos (Câmara de Água Boa, Câmara de Porto dos Gaúchos e Câmara de Confresa), sendo que a média dos valores destes contratos foi utilizado como sendo o preço referencial de mercado, qual seja, R\$ 20.356,52.

Desta forma, tendo em vista que o valor do contrato nº 03/2012 foi firmado





em R\$ 42.372,00, foi apurado o sobrepreço de R\$ 22.015,48.

$$S = C - M$$

(S) Sobrepreço; (C) Preço contratado; (M)  
Preço referencial de mercado

A equipe técnica considerou o fato de ter ocorrido uma anulação parcial do empenho nº 26/2012 e dessa forma o valor pago pelo contrato nº 03/2012 passou a ser de R\$ 33.177,14; e dessa maneira o valor do superfaturamento, utilizando-se da mesma fórmula, passou a ser R\$ 12.820,62.

Em momento ulterior, no relatório técnico de redefesa (documento digital nº 115210-2018) a equipe técnica responsável fez uma nova análise na qual constatou-se que os contratos firmados com as câmaras municipais de Confresa, Água Boa e Porto dos Gaúchos não continham o mesmo número de sistemas que o firmado com a Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste.

Nesse sentido, a equipe técnica acrescentou valores aos contratos para que dessa forma o valor se aproximasse da realidade do contrato nº 03/2012. Nos contratos de Confresa e Água boa foi acrescentado o valor de R\$ 3.588,00 referente ao valor que seria correspondente ao sistema de recursos humanos, já no contrato com a casa legislativa de Porto dos Gaúchos foi acrescentado o valor de R\$ 3.226,20 que seria o valor referente ao sistema de frotas e veículos (Foram utilizados os valores constantes da proposta de preços do edital de licitação do Convite nº 01/2012).

Por fim, a equipe técnica, utilizando-se da mesma metodologia, chegou ao valor final de superfaturamento de R\$ 9.353,22.

#### **4. DAS RAZÕES RECURSAIS E RESPECTIVAS ANÁLISES**

O recorrente apresenta razões recursais para o achado nº 2 do relatório técnico de auditoria.





#### **4.1 Das razões recursais da recorrente ACPI – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA.**

Segue o inteiro teor das razões do recurso, *in verbis*:

“Afere-se que condenação que ora se recorre é decorrente do suposto superfaturamento no contrato n. 003/2012, no importe de R\$ 9.353,22 (nove mil trezentos e cinquenta e três reais e vinte e dois centavos).

Nobre julgador, a constatação de superfaturamento elencado pela Equipe Técnica não é procedente e deve ser desconsiderada, uma vez que em nenhum momento restou comprovado a existência de dolo ou má-fé que acarretasse enriquecimento ilícito, lesão ao erário, tendo em vista que os serviços foram todos executados de forma satisfatória, atendendo a finalidade pública.

O critério utilizado para a constatação do suposto superfaturamento no contrato n. 003/2012 no valor de R\$ 9.353,22 (nove mil trezentos e cinquenta e três reais e vinte e dois centavos), foi baseado no coeficiente de variação de uma média matemática saneada, o que não expressa a realidade praticada no mercado de software.

Os preços dos softwares não são definidos por uma média dos valores da região ou dos clientes de porte semelhante.

Ao contrário, a definição do preço e venda leva em conta diversos fatores combinados, aderentes à realidade específica local do cliente a ser atendido, dentro do limite máximo estabelecido pelo órgão licitante, expresso no edital de licitação.

Na formação do preço de venda podem ser incluídas, juntas ou separadamente, as seguintes variáveis:

1. Quantidade de sistemas envolvidos;
2. Complexidade dos sistemas;
3. Quantidade de usuários simultâneos envolvidos em cada um dos sistemas;
4. Volume de dados a serem tratados na conversão e no backup.
5. Quantidade de servidores do órgão;
6. Quantidade de habitantes do município;





7. Distância da sede do cliente;
8. Quantidade prevista de visitas técnicas preventivas;
9. Quantidade prevista de visitas técnicas corretivas baseadas no histórico dos sistemas envolvidos;
10. Custo dia/técnico (estadia, alimentação e deslocamento);
11. Quantidade de clientes no município;
12. Custo/fração do custo da sessão do datacenter;
13. Custo das ligações interurbanas, baseado no histórico de ligações para manutenção dos sistemas neste tipo de cliente;
14. Custo proporcional (rateio) do pessoal envolvido na manutenção dos sistemas; e
15. Quantidade de backups a serem disponibilizados ao cliente por ano.

Outro fator, ainda, considerado na formação do preço de venda, é o nível e treinamento do pessoal envolvido nas atividades relacionadas à tecnologia da informação, uma vez que o tempo de duração previsto dos treinamentos ou a expectativa de repetição destes, interfere diretamente nos custos previstos do serviço.

Insta salientar ainda que, a Câmara Municipal por lavratura do Edital de Licitação – Convite n. 001/2012, em sua cláusula 3.4.9, estabeleceu o valor anual máximo para a prestação do serviço no importe de R\$ 47.044,00 (quarenta e sete mil e quarenta e quatro centavos).

Neste diapasão, qualquer valor apresentado como preço do serviço, que fosse inferior ao valor orçado, não poderia ser considerado sobrepreço, uma vez que o órgão ao definir esse valor, certamente realizou uma pesquisa de mercado e identificou os valores praticados. Ao definir esse montante, o órgão estabeleceu que não iria admitir valores superiores ao orçado e “definiu” um valor “padrão” para as prestadoras se basearem, antes de decidirem participar ou não do certame, conforme dispositivo legal da legislação vigente.

No contrato celebrado há, inclusive, cláusula que versa sobre a vinculação ao edital de licitação (doc. 49790/2018), nos seguintes termos:

**“CLÁUSULA DÉCIMA – DA VINCULAÇÃO AO EDITAL DA LICITAÇÃO**

10.1 O presente contrato está vinculado em todos os seus termos ao processo licitatório realizado na modalidade de Convite, e seus respectivos anexos, bem





como à proposta de preços vencedora, que faz parte integrante deste contrato independentemente de sua transcrição.”

O disposto está em total consonância com o artigo 40, X e 41 da Lei de Licitações (Lei 8.666/93):

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início de abertura dos envelopes, e indicará obrigatoriamente, o seguinte:

X – o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

No presente caso, constata-se que a decisão ora guerreada vai contra as normas e condições do edital.

O Professor José dos Santos Carvalho Filho, expõe a importância deste princípio na administração pública:

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Acerca da vinculação ao instrumento convocatório, Marçal Justen Filho lecionou:

#### 1. Natureza Vinculativa do Ato Convocatório

(...) Conjugando a regra do artigo 41 com aquela do artigo 4º, pode-se afirmar que a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a





regras de fundo, quanto àquelas de procedimento (...)

Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos.

(...) O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada.

Afere-se que o valor apresentado pela Recorrente ACPI foi de R\$ 42.372,00 (quarenta e dois mil, trezentos e setenta e dois reais), portanto, 9,93% menor que o valor orçado definido pela Câmara, enquanto as concorrentes, NORTEC apresentou R\$ 44.820,00 (doc. 155960/2016) e a AGENDA ASSESSORIA R\$ 45.450,00 (doc. 155960/2016). Logo, evidente que não houve sobrepreço, nem tampouco superfaturamento, atendendo rigorosamente os quesitos estabelecidos no edital do certame.

Ocorre que, na página 5 do acórdão é mencionado que:

“Em relação à formação de preços, vislumbro que é preponderante que seja considerada a demanda de insumos, como exemplo: quantidade de sistemas, quantidade de usuários para cada sistema, tamanho dos bancos de dados para backup diário e hospedagem em datacenter, número de habitantes que irão acessar os serviços via internet, número de visitas ao órgão exigidas, custo de permanência do pessoal do prestador (alimentação, estadia, transporte, dentre outros).”

No entanto, a decisão resta contraditória, pois, utiliza como base comparativa apenas valores de outros contratos celebrados com outros municípios, sem contudo demonstrar de forma clara as especificidades de cada contrato, vez que os preços dos softwares não são definidos por uma média dos valores da região ou dos clientes de porte semelhante.





Afere-se no contrato celebrado (doc. 155979/2016) que o objeto era a prestação de serviços de locação de softwares de: a) contabilidade pública para 08 usuários; b) recursos humanos para 01 usuário; c) folha de pagamento para 01 usuário; d) compras e licitações para 10 usuários; e) controle de patrimônio público para 01 usuário; f) controle de estoque para 01 usuário e g) controle de frotas e veículos para 01 usuário, totalizando licenças para 23 usuários.

Conforme se observa na tabela a seguir, a quantidade de sistemas e a quantidade de usuários de cada sistema são diferentes em todos os contratos considerados pelos auditores, reafirmando que é um erro grave se deduzir que estes contratos sejam semelhantes.

Entidade	Contrato em 2012 (Documento TCE/MT Nº 15595/2016)	Quantidade de Usuários por Sistema										QUC Quantidade de Usuários por Contrato	VTC Valor Total do Contrato para 12 meses
		Contabilidade	RH	Folha de Pagamentos	Compras e Licitações	Patrimônio	Estoque	Frotas	Legislativo	Ponto Eletrônico	Controle Interno		
Câmara Municipal de Porto dos Gaúchos	Contrato Nº 001/2012	2	1	1	1	1	4	-	-	-	-	10	72.866,00
Câmara Municipal de Gaúcha do Norte	2º Termo Aditivo * Contrato Nº 002/2010	1	-	1	1	1	1	-	-	-	-	6	11.351,83
Câmara Municipal de Alto Garças	3º Termo Aditivo * Contrato Nº 002/2009	1	-	1	1	1	-	-	-	-	-	5	10.868,04
Câmara Municipal de Diamantino	Contrato Nº 002/2012 (11m)**	3	2	2	3	2	2	-	2	1	1	20	79.920,00
Câmara Municipal de Água Boa	2º Termo Aditivo * Contrato Nº 002/2010	1	-	1	1	1	1	-	-	-	-	6	14.742,00
Câmara Municipal de Contresa	3º Termo Aditivo * Contrato Nº 006/2009	1	1	1	3	1	1	-	-	-	-	9	23.461,56
Câmara Municipal de Jaclara	1º Termo Aditivo * Contrato 02/2011 (7m)	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-	7	28.000,00
Câmara Municipal de Colíder	Contrato Nº 004/2012 * (9m)**	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-	8	26.039,60
Câmara Municipal de Juína	Contrato Nº 021/2012 (3m) Contrato Nº 017/2012 (9m)	4	1	1	10	1	1	-	-	-	-	19	33.153,90
Câmara Municipal de Cáceres	1º Termo Aditivo Contrato 03/2011	2	1	1	2	1	1	-	1	-	-	10	39.639,73
Câmara Municipal de Mirassol d'Oeste	Contrato Nº 03/2012	8	1	1	10	1	1	-	-	-	-	23	48.907,56

A comparação de valores de contrato, sem levar em conta os pormenores da formação do seu preço resulta em um grave erro de procedimento, uma vez que desconsidera as variáveis que o definem.





Posto isso, a definição, dos auditores, do tamanho de cada contrato participante do cálculo da média saneada, deveria ter levado em conta, ao menos, a quantidade de usuários contratados, para ser minimamente justa.

O Tribunal de Contas da União tem entendido desta forma em seus julgados:

“O cálculo do percentual de superfaturamento apurado a partir de amostra de itens de contrato deve ter como referência o preço total da amostra, considerando os preços unitários de mercado (valor apurado de superfaturamento/valor total de referência da amostra), e não o preço global do contrato (valor apurado de superfaturamento/valor total do contrato)”

Para concluir pela ocorrência de suposto dano ao erário, é essencial examinar os preços do contrato em comparação com os preços de mercado, respeitando as especificidades de cada um dos contratos analisados, o que não fora feito.

É evidente que no caso em baila há especificidades que diferem dos contratos utilizados como base que resultaram no suposto superfaturamento.

O procedimento licitatório foi devidamente cumprido, tendo a Recorrente seguindo todos os parâmetros constantes no respectivo edital.

O serviço foi prestado de modo satisfatório e com zelo. Não há ilegalidades, nem tampouco irregularidades praticadas pelas Recorrente. Motivo pelo qual pugna-se pelo provimento do presente recurso, com intuito de afastar a condenação de ressarcimento e multa impostas à Recorrente, ante a manifesta e inequívoca ausência de superfaturamento no contrato de n. 03/2012.

#### **4.2 Da análise das razões recursais**

Conforme já foi relatado no tópico 3 deste relatório, o valor de superfaturamento apurado de R\$ 9.353,22 decorreu da comparação de valores pactuados pela empresa ACPI com outras casas legislativas (Câmaras Municipais de Confresa, Água Boa e Porto dos Gaúchos).





Ocorre que, compactuando com os argumentos trazidos pela empresa ora recorrente, entendo que a metodologia utilizada para fins de cálculo de possível valor superfaturado não é concebível, como será relatado a seguir.

Um dos fatores mencionado pela recorrente é o nº de usuários para cada um dos sistemas locados, fator que não foi considerado na metodologia utilizada no cálculo do valor superfaturado.

Nesse ponto, traz-se aos autos as seguintes informações do Convite nº 01/2012, procedimento licitatório que deu origem ao Contrato nº 03/2012:

Convite nº 01/2012 (documento digital nº 155960-2016 fls. 35-94)

Objeto: contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de softwares de administração pública.

Item 2.1.1.1 – A prestação de serviços de locação de sistemas integrados (softwares) de Administração Pública de:

- contabilidade pública para 08 (oito) usuários;
- recursos humanos para 01(um) usuário;
- folha de pagamento para 01(um) usuário;
- compras e licitações para 10(dez) usuários;
- controle de patrimônio público para 1(um) usuário;
- controle de estoque para 1(um) usuário;
- controle de frotas e veículos para 1(um) usuário.

Total de usuários: 23

O Contrato nº 03/2012 originou-se do procedimento licitatório Carta Convite nº 01/2012, dessa forma percebe-se que desde o início havia uma preocupação com a quantidade de usuários que estariam habilitados a utilizar cada um dos sistemas supramencionados. Verifica-se que o contrato nº 03/2012 contempla 07(sete) sistemas, sendo que para cada um deles há uma quantia específica de usuários.

Com relação aos contratos utilizados na metodologia comparativa, faz-se a





seguinte análise:

Contrato nº 06/2009 – Câmara Municipal de Confresa (documento digital nº 155955-2016 fls. 44-50)

Objeto: prestação de serviços de locação de softwares de Administração Pública (6 módulos):

Módulos: contabilidade pública, folha de pagamento, controle de patrimônio público, compras e licitação, controle de estoque e controle de frotas e veículos.

Valor: R\$ 23.461,56 (3º TA)

O contrato não menciona o número de usuários, porém deve-se atentar para a redação contida no 3º Termo Aditivo firmado em 22 de dezembro de 2011 (documento digital nº 155955-2016 fls. 51-53):

1.1 O presente Termo Aditivo tem por objeto:

1.1.1 Prorrogar a vigência do presente contrato pelo período de 12(doze) meses, passando a expirar em 31/12/2012;

1.1.2 Reajustar o valor do contrato com base no Índice Geral de Preços de Mercado – IGP-M/FGV;

1.1.3 **Incluir 03 (três) estações para a Câmara Municipal;**

Observa-se que, o modo explícito como foi abordado a inclusão de 3 (três) novas estações (termo utilizado para se referir a computadores) demonstra a relevância sobre o quantitativo de usuários habilitados para utilizar os sistemas, caso não fosse, não haveria a necessidade de se incluir no Termo Aditivo o referido pedido, até porque os Termos Aditivos são firmados a pedido do órgão contratante, e por isso refletem as suas necessidades.

O que se pretende dizer é que a Câmara Municipal de Confresa entendeu pela necessidade da inclusão de três novas estações aptas a utilizarem os sistemas locados, e o fez isso por meio do 3º Termo Aditivo.

Contrato nº 01/2012 – Câmara Municipal de Porto dos Gaúchos (documento digital nº 155955-2016 fls. 148-154)





Objeto: prestação de serviços de locação de sistemas de gestão pública, incluindo conversão de dados, implantação e treinamento (6 módulos):

Módulos: contabilidade pública (02 usuários), recursos humanos (01 usuário), folha de pagamento (01 usuário), compras e licitações (01 usuário), controle de patrimônio público (01) usuário e controle de estoque (04 usuários).

Total de usuários: 10

Valor: R\$ 22.866,00

Verifica-se que o contrato tratou de especificar a quantidade de usuários habilitados a utilizarem os sistemas contratados, o que demonstra que não se trata de uma informação trivial.

Já o Contrato nº 02/2010 firmado com a Câmara Municipal de Água Boa (documento digital nº 155955-2016 fls. 1-9) não informa o número de usuários e abrange 6 (seis) módulos de sistemas: contabilidade pública, folha de pagamento, controle de patrimônio público, compras e licitação, controle de estoque e controle de frotas e veículos.

Valor: R\$ 14.742,00 (2º TA)

Dos 3 (três) contratos analisados observa-se que 2 (dois) possuem informações acerca do quantitativo de usuários, sendo assim essa informação não pode ser desconsiderada para fins de comparação de valores contratuais.

Ademais, o quadro apresentado pela recorrente, o qual traz informações sobre a quantidade de usuários por cada sistema, também deve ser levado em consideração, tendo em vista que foram os contratos utilizados como parâmetro de comparação na Tomada de Contas inicial e, também, por demonstrar a diferença de quantidade de usuários habilitados por cada sistema.

Outro fator que deve ser considerado é a quantidade de sistemas contratados, no Contrato nº 02/2012 está previsto 7 (sete) módulos, enquanto nos demais contratos utilizados como parâmetro de comparação foram contratados 6 (seis) módulos.





Não obstante a equipe técnica responsável por apurar o valor de R\$ 9.353,22 de superfaturamento ter acrescentado valores a esses contratos para se criar uma situação hipotética de igualdade de número de sistemas, não se pode considerar esse novo cálculo como uma verdade absoluta, ou seja, os novos valores não devem refletir o valor real que seria dos referidos contratos caso fossem licitados com um módulo de sistema a mais que o contratado.

A metodologia de comparação utilizou-se de 3 (três) contratos com um item a menor (1 módulo de sistema a menos) para a caracterização do superfaturamento no contrato nº 03/2012.

A comprovação de sobrepreço ou superfaturamento configura matéria bastante complexa, e para sua caracterização não se pode adotar de metodologia simplista, pelo contrário, para sua comprovação se faz necessário de prova documental consistente e de estudos técnicos capazes de comprovar sua real ocorrência.

É pertinente lembrar que a metodologia usada, desde o primeiro relatório técnico preliminar da Tomada de Contas, foi a da média saneada, técnica esta que deve ser utilizada para calcular preço de referência quando se tem produtos com especificações homogêneas, situação diferente do caso ora em análise, onde se tem sistemas com diferentes números de módulos e com quantitativo de usuários diferentes, conforme se extrai da redação contida na Apostila Preço de Referência em compras públicas (Ênfase em Medicamentos), bibliografia citada no relatório técnico preliminar:

“5.3.3. Levantamento de preços da CGU

(...)

Para cada um desses 372 produtos, com especificação homogênea, foi calculado um Preço de Referência baseado na metodologia da Média Saneada.”

Pelo todo exposto, entendo que os argumentos trazidos pela recorrente são procedentes, na medida em que não se pode considerar a metodologia utilizada para cálculo do valor de superfaturamento.





Outrossim, é pertinente aproveitar nesta análise recursal que a metodologia ora criticada também foi responsável pela construção do achado nº 01 – sobrepreço nos contratos nº 03/2012 e nº 04/2012 – sendo assim, esta unidade técnica entende que os argumentos aqui analisados e o entendimento sobre eles formado devem ser estendidos a ponto de sanar o achado nº 01 por medida de justiça.

## 5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se:

- Preliminarmente, pelo conhecimento do recurso interposto pela recorrente ACPI – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA, por ter cumprido todos os requisitos de admissibilidade impostos pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno deste Tribunal;
- No mérito, pelo provimento integral do recurso, retirando de sua condenação a determinação de restituição no valor de R\$ 9.353,22 aos cofres públicos municipais, referente ao achado nº 02, constante do Acórdão nº 91/2018-PC, e a exclusão da multa mencionada na decisão de 10% sobre o valor atualizado do dano causado ao erário, também proveniente do achado nº 02;
- Pela exclusão do achado nº 01 do relatório técnico preliminar por medida de justiça, tendo em vista o aproveitamento da análise recursal feita para o achado nº 02;

É a análise que se submete à consideração superior.

Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, em Cuiabá, 10 de fevereiro de 2020.

**Arnaldo Rondon Neto**  
Auditor Público Externo

