



PROCESSO Nº	:	1.416-8/2016
INTERESSADO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL D'OESTE
GESTOR	:	ANILDO JOSÉ DE MIRANDA E SILVA
RECORRENTE	:	ACPI – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA.
ADVOGADOS	:	RICARDO GOMES DE ALMEIDA – OAB/MT Nº 5.985 BRUNO DE MELO MIOTTO – OAB/MT Nº 19.512
ASSUNTO	:	RECURSO ORDINÁRIO
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

FUNDAMENTAÇÃO

15. Conforme relatado, irresignada com o teor do Acórdão nº 91/2018 – PC, a empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda. opôs embargos de declaração, os quais foram conhecidos e, no mérito, tiveram provimento negado.

16. Assim, ainda inconformada, a empresa ACPI interpôs o presente Recurso Ordinário, com o intuito de reverter os efeitos do Acórdão recorrido, no sentido de julgar regular a tomada de contas ordinária (TCO) e retirar a determinação de restituição de valores ao erário, bem como a multa proporcional à qual foi condenada.

17. Observo que a tese defendida pela recorrente foi a de que a metodologia utilizada pela equipe técnica quando da análise da TCO (média saneada) foi equivocada, pois não tratou das peculiaridades existentes no Contrato nº 03/2012 com relação aos demais contratos utilizados como parâmetro para análise do suposto superfaturamento ocorrido no contrato mencionado.

18. Para solucionar a questão, foi necessário realizar uma análise criteriosa desde a apuração e desfecho na TCO por parte da equipe técnica deste Tribunal.



19. Desta feita, é fácil observar que os contratos celebrados entre a recorrente e as Câmaras legislativas dos Municípios de Confresa, Água Boa e Porto dos Gaúchos não guardam total similitude com o Contrato nº 03/2012, celebrado entre o Município de Mirassol d'Oeste e a empresa ACPI, ora recorrente.

20. Explico.

21. O Convite nº 1/2012¹, do qual derivou o Contrato nº 03/2012², fixou que o objeto contratual era a prestação de serviços de locação de *software* de Administração Pública, composto por 7 (sete) sistemas para 23 (vinte e três) usuários, da seguinte forma:

- **Contabilidade Pública** (Método de Partidas Dobradas) – Gerenciamento, execução e controle de todo o sistema de Administração Pública, Orçamentária, devendo seguir critérios das Leis 4.320/64 e 101/00, **para 8 (oito) usuários;**

- **Recursos Humanos** – Sistema que simplifica e facilita o registro e o controle das ações envolvidas no gerenciamento do setor de recursos humanos promovendo uma melhoria na performance da Administração, **para 1 (um) usuário;**

- **Folha de pagamento** – Elaboração e gerenciamento de todos os dados de folha de pagamento em qualquer Órgão Público, com rapidez e confiabilidade em seus processos, sendo possível obter controle total do pagamento de pessoal, assentamento funcional, ficha cadastral, lotação funcional, tornando as atividades do setor de pessoal mais simples, agilizando todo o fluxo de informações, **para 1 (um) usuário;**

- **Compras e Licitações** – Execução e controle de todas as aquisições de materiais e/ou as prestações de serviços dentro da instituição pública por compra/contratação direta e por meio de licitações, além de emissão de documentos oficiais e relatórios gerenciais, gerando assim um controle absoluto de tudo o que envolve o Departamento de Compras como últimas aquisições, situação dos fornecedores, evolução dos preços, documentos oficiais e outros, **para 10 (dez) usuários;**

- **Controle de Patrimônio Público** – Execução e gerenciamento do controle físico-financeiro dos bens patrimoniais, móveis e imóveis, facilitando consultas através do cadastro de características, tanto geral ou específico para cada tipo de natureza do bem, **para 1 (um) usuário;**

¹ Documento Digital nº 155960/2016, fl. 41.

² Documento Digital nº 155979/2016, fl. 11.



- **Controle de Estoque** – Gerenciamento e controle de entrada, saída e os saldos físicos e financeiros, bem como gerencial do fluxo de materiais nos diversos almoxarifados da instituição, **para 1 (um) usuário**;

- **Controle de Frotas e veículos** – Gerenciamento e controle de todas as despesas dos veículos, como abastecimento, consumo médio de combustível, itinerário, licenciamento, revisões, pagamento de IPVA, seguro, multas, licitações, serviços de troca de óleo, peças, pneus ou recapagens, quilometragem e outros. Fiscalização de documentação de motoristas de acordo com o veículo, **para 1 (um) usuário**.

22. Dessa forma, conforme bem observado pela Secretaria de Controle Externo (Secex), desde o início, quando da elaboração do processo licitatório referente à Carta Convite nº 1/2012, havia uma preocupação com relação à quantidade de usuários que estariam habilitados a utilizar cada um dos sistemas.

23. Já com relação aos contratos utilizados na metodologia comparativa (média saneada), por ser autoexplicativa, replico a análise realizada pela Secex de Contratações Públicas do TCE/MT³:

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

³ Documento Digital nº 15837/2020, fls. 13/15.



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.” (Grifei)

24. De igual forma, o *Parquet* de Contas, em parecer sucinto, entendeu que deve prevalecer a nova análise da Secex, **pois os argumentos apresentados pela recorrente consubstanciam em fatores que resultam na verificação da não presença de elementos que legitimem condenação ao ressarcimento de valores.**

25. No que concerne à análise das questões que envolvem os supostos sobrepreço e superfaturamento, o MPC pontuou que carecem de aprofundamentos nos quesitos de valoração dos produtos e serviços, especialmente quanto à quantidade de sistemas, módulos e usuários.

26. Pois bem.

27. Diante de todos os fatos contidos nos autos, do relatório preliminar da TCO, até as peças do recurso interposto e sua posterior análise, **entendo**, em consonância com a equipe técnica e com o Ministério Público de Contas, **que a metodologia utilizada pela**



Secex (média saneada), quando da análise da TCO, **não foi a mais adequada**, pois não guardou, nos contratos analisados e parametrizados com o Contrato nº 03/2012, peculiaridades essenciais.

28. Ademais, entendo que, para haver determinação de restituição de valores ao erário, é necessário mais do que indícios, deve existir provas consistentes e convergentes aos fatos ocorridos, com as devidas qualificações, datas e **quantificações de valores**, situações que, no caso em tela, não vislumbro como presentes de forma cabal.

29. Dessa forma, em consonância com os entendimentos técnico e ministerial, entendo que o recurso interposto deve ser provido, no sentido reformar o Acórdão nº 91/2018 – PC, para afastar a restituição de valores ao erário e a multa proporcional anteriormente determinadas e, por consequência, julgar a regularidade da presente TCO.

DISPOSITIVO

30. Diante do exposto, acolho o Parecer Ministerial nº 852/2020, subscrito pelo Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho para **conhecer** o Recurso Ordinário interposto pela empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda. e, **no mérito, dar-lhe provimento** para:

a) reformar o Acórdão nº 91/2018 – PC, no sentido de afastar a determinação de restituição do valor de R\$ 9.353,22 (nove mil, trezentos e cinquenta e três reais e vinte e dois centavos), anteriormente imputada ao Sr. Laércio Alves Pereira, Ex-presidente da Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste, e à empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda. (irregularidade nº 2);

b) excluir a multa proporcional a 10 % imputada anteriormente e de forma individualizada, ao Sr. Laércio Alves Pereira, Ex-presidente da Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste, e à empresa ACPI – Assessoria, Consultoria, Planejamento e Informática Ltda., sobre o mencionado valor;



c) sanar os achados de nº 1 – GB 06, referente ao suposto sobrepreço contido nos Contratos nº 03/2012 e 04/2012, nos valores respectivos de R\$ 18.548,08 (dezoito mil, quinhentos e quarenta e oito reais e oito centavos) e R\$ 7.435,62 (sete mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e sessenta e dois centavos) e nº 2 – JB 02, referente ao suposto superfaturamento contido no contrato nº 03/2012, no valor de R\$ 9.353,22 (nove mil, trezentos e cinquenta e três reais e vinte e dois centavos) e,

d) julgar regular a presente Tomada de Contas Ordinária, pela ausência de comprovação de dano ao erário.

É como voto.

Cuiabá/MT, 01 de setembro de 2020.

(assinatura digital)⁴

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

⁴ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do - TCE/MT.