



PROCESSO Nº : 19.208-2/2016
INTERESSADOS : **PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE**
LUCIMAR SACRE DE CAMPOS
CÉSAR ALBERTO MIRANDA LIMA SANTOS COSTA
EDSON ROBERTO DA SILVA
LUCINÉIA DOS SANTOS RIBEIRO
JOÃO BENEDITO GONÇALVES NETO
ASSUNTO : **REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA**
RELATOR : **CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA**

II - RAZÕES DO VOTO

21. Inicialmente, realizando o juízo de admissibilidade da Representação de Natureza Interna, verifico que as partes são legítimas, trata-se de matéria de competência deste Tribunal, e que os relatos estão acompanhados com indícios dos fatos apresentados.

22. Posto isso, por estarem presentes os requisitos previstos no artigo 224, II, "a" e 225, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), **decido pelo seu conhecimento.**

23. As irregularidades relativas a elaboração de processo licitatório na modalidade pregão, contrariando a determinação do Acórdão nº 397/2016 (**GB 99**), a realização de despesas sem cobertura contratual e sem a comprovação documental da prestação de serviços pela empresa Staf Sistema Ltda. - EPP, no valor de R\$ 1.738.463,97 (**JB01**) e a ausência de providências para a realização de novo procedimento licitatório antes do vencimento do Contrato Emergencial nº 63/2015, prestando serviços sem cobertura contratual (**GB01**), serão analisadas em conjunto.

24. Consta nos autos que a Prefeita Municipal de Várzea Grande e a Secretaria Municipal de Gestão Fazendária celebraram o Contrato Emergencial nº 063/2015 com a empresa Staf Sistema Ltda. - EPP, no valor de R\$ 1.134.854,22 (um milhão, cento e trinta e quatro mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e vinte e dois centavos), em 28/10/2015, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para a prestação de serviços de



locação de software para o fornecimento da licença de uso e manutenção de sistema web ou *desktop*, compreendendo os módulos necessários para o gerenciamento de tributos municipais, nota fiscal eletrônica, livro eletrônico, atendimento ao contribuinte, procuradoria jurídica, sistema de relatório gerencial, com fornecimento de estrutura para auxiliar e melhorar o atendimento aos usuários do sistema, mediante a execução das atividades e demais características e especificações técnicas (fls. 43/47 e 1/40 – Doc nºs 224335/2016 e 224337/2016).

25. O referido contrato foi oriundo da Dispensa de Licitação nº 015/2015, (fls. 15/45 – Doc. nº 224330/2016) realizada em carácter emergencial, tendo em vista que o Contrato nº 079/2014, anteriormente celebrado com a empresa Nota Control Tecnologia Ltda. foi anulado em razão da declaração de nulidade do Pregão Presencial nº 032/2014, publicado em 20/08/2015, mediante o Acórdão nº 3076/2015 deste Tribunal (fls. 11/24 - Doc. nº 224333/2016).

26. A Unidade de Instrução apontou que a empresa Staf Sistemas Ltda. - EPP estava descumprindo parte das obrigações estabelecidas no Contrato Emergencial nº 063/2015 e que a Prefeitura Municipal, mesmo alertada pelo fiscal do contrato, não tomou as devidas providências para rescindir o contrato, penalizar a empresa e realizar novo processo licitatório, conforme determinava o Acórdão nº 3076/2015 e, ainda, procedeu pagamentos à empresa após a vigência contratual.

27. A defesa alegou que a Prefeitura Municipal enfrentou dificuldades após o descredenciamento da empresa ACPI Informática, que era a representante do Sistema Betha utilizado por mais de 10 (dez) anos no município. Destacaram que em 2013 o módulo do referido sistema relativo a tributos, nota fiscal eletrônica, livro eletrônico e atendimento ao contribuinte via web foi substituído por uma ferramenta de propriedade da empresa Nota Control Tecnologia Ltda., que prestava serviços para a Prefeitura Municipal por meio do Contrato nº 079/2014.

28. Todavia, como o referido contrato foi rescindido em razão de uma decisão deste Tribunal, foi providenciada a contratação emergencial a fim de garantir a



continuidade da prestação dos serviços e, concomitantemente, seriam adotadas as providências para a realização de nova licitação.

29. Acrescentou que não houve qualquer prejuízo ao erário, pois mesmo utilizando a Dispensa de licitação, o valor do Contrato nº 63/2015 é 14% inferior em relação ao Contrato nº 79/2014, oriundo do Pregão Presencial nº 032/2014.

30. Contudo, afirmou que o processo de migração e conversão da base de dados da empresa antecessora para a nova contratada foi extremamente conturbado, sendo necessária a judicialização do procedimento (fls. 6/9- Doc. nº 224330/2016).

31. Nesse sentido, pontuou que somente após a determinação judicial foi obtido acesso parcial ao banco de dados o que dificultou à atual contratada concluir seus trabalhos no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, conforme se observa da sentença proferida no Processo nº 41768¹, da vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca de Várzea Grande, de 23/10/2015:

Diante de todo o exposto, julgo inteiramente procedente o pedido formulado na Ação de Obrigação de Fazer proposta pelo Município de Várzea Grande em face da empresa Nota Control Tecnologia Ltda (autos 20565-74.2015.811.0002 – protocolo 417168), a fim de confirmar a antecipação de tutela concedida no intuito de ordenar a imediata liberação do sistema eletrônico da gestão tributária da Prefeitura Municipal de Várzea Grande e o efetivo cumprimento do item Dz5.11.dz do Contrato 079/2014, que teve por objeto o fornecimento da licença de uso e manutenção de um sistema web para a gestão dos tributos municipais (ISS, IPTU, ITBI e taxas) com fornecimento de estrutura própria para o atendimento aos usuários do sistema.

32. A defesa relatou, ainda que nos meses subsequentes os servidores

¹ Conforme andamento processual da ação nº 20565-74.2015.811.0002, código nº 417168, disponível em : <http://servicos.tjmt.jus.br/processos/comarcas/dadosProcessoPrint.aspx>



públicos e contribuintes, usuários do sistema, formalizaram reclamações perante a Secretaria Fazendária, acerca de dificuldades encontradas na utilização do sistema empresa contratada, tais como a ausência de informações e a impossibilidade de emissão de notas fiscais eletrônicas (fls. 25/50 – Doc. nº 224343/2016).

33. O fiscal do contrato, Sr. Eder Silva Lourenço, emitiu relatório em 09/06/2016 (fls. 101/104 – Doc. nº 6338/2017), informando que a migração/conversão dos dados ainda não estava concluída e opinou pela suspensão dos pagamentos até que a comissão de servidores municipais validasse os dados fornecidos pela contratada.

34. A defesa da empresa contratada alegou dificuldades na prestação dos serviços, tendo em vista que os arquivos apresentados pela empresa anterior estavam em sua maioria criptografados, o que atrasou o processo de conversão dos dados tributários do município.

35. Diante disso, o Secretário Municipal de Gestão Fazendária constituiu grupo de trabalho para avaliar a regular prestação dos serviços, por meio da Portaria nº 06/GEFAZ/2016 (fls. 01/02 - Doc nº 6349/2017) que concluiu pela homologação com ressalvas dos serviços prestados, estabelecendo prazo para a contratada corrigir as 48 (quarenta e oito) falhas verificadas e listados no Anexo I, da referida portaria para o aceite final do objeto do contrato (fls. 41/47 – Doc. nº 6349/2017).

36. Alegou que foi iniciado um novo processo licitatório, por meio do Pregão Eletrônico nº 80/2016, contudo, considerando que não havia sido encerrada a migração e os serviços não tinham sido disponibilizados, não foi possível a realização do novo contrato.

37. Diante da impossibilidade de se interromper a execução dos serviços sem impactar de forma negativa as atividades em curso, vez que o município ficaria sem arrecadação, gerando um estado de necessidade tecnológico e financeiro, a Administração, com o respaldo da Procuradoria Geral do Município, propôs Ação de Prorrogação Compulsória de Contrato c/c Pedido de Tutela Antecipada, que tramitou junto à 1ª Vara da Fazenda Pública, visando evitar maiores prejuízos ao erário.



38. A defesa ressaltou que, mesmo após o vencimento do Contrato nº 063/2015, e sem a concessão da tutela antecipada, a empresa continuou prestando os serviços a fim de garantir o atendimento aos contribuintes, em obediência ao princípio da continuidade dos serviços públicos. Contudo, tal situação acarretou na realização de despesas sem cobertura contratual e sem que fossem adotadas providências para a realização de nova licitação.

39. Afirmaram que, sem a conclusão do serviço de migração dos dados não haveria um banco de dados sólido para executar as rotinas diárias, nem para começar uma nova migração para a empresa que venceria a licitação.

40. Informaram que os pagamentos efetuados à empresa Staf Sistema Ltda. - EPP, após o encerramento do contrato, foram realizados por intermédio de processo administrativo de indenização transcorrendo dentro da legalidade, sendo analisado e justificado pelos gestores e pela Procuradoria Geral do Município (fls. 16/24 - Doc. nº 213440/2017).

41. Esclareceram que a equipe ficou com o tempo prejudicado para dividir-se entre o acompanhamento da conversão, migração e homologação de dados e a elaboração do termo de referência, fase interna para início de uma nova licitação, embora fosse necessário rediscutir a nova contratação depois de findado o prazo da contratação emergencial.

42. Diante disso, afirmaram que, num primeiro momento, decidiu-se desmembrar os produtos e licitar separadamente os processos administrativos/financeiro e contábil dos processos relacionados à receita/tributário, visto que continham necessidades e complexidades diferentes.

43. Assim, a Secretaria de Administração, Gestão Fazendária e Procuradoria começaram a trabalhar o Termo de Referência relativo ao Processo nº 91/2016, do Pregão Eletrônico nº 53/2016, que tratava dos seguintes processos:



planejamento, orçamento e contabilidade; folha de pagamento; recursos Humanos; compras e licitações; almoxarifado; frotas; patrimônio público; portal da transparência via web; procuradoria jurídica e sistema de *Business Intelligence* via web.

44. Afirmaram que o processo tratava apenas da aquisição de licença de uso desses softwares considerado serviço comum, sem a complexidade que justificasse outra modalidade, conforme demonstrado nos autos, diferente da licitação anterior que incluiu também a contratação de pessoas, disponibilização de espaço físico, o que gerou a incompatibilidade com a modalidade pregão.

45. Alegaram, ainda, que buscaram ajuda e opinião técnica junto à esta Corte de Contas e que foram orientados que, no caso de licitações que envolvem aquisições de licenças de software, deve-se avaliar a sua complexidade e se a tecnologia é comumente encontrada ou se carece de desenvolvimento e venda complexa.

46. Procuraram, ainda, a Controladoria Geral do Estado para que orientasse sobre a definição da modalidade e a orientação recebida foi a mesma da apresentada pelo Tribunal de Contas (Doc. nº 224343/2016).

47. Diante disso, a comissão composta pelas Secretarias de Administração, Gestão Fazendária e pela Procuradoria do Município suspendeu o Pregão nº 53/2016 e unificou a licitação para aquisição dos objetos licitados aos que seriam contratados pela área tributária. Esta decisão resultou no Processo nº 148/2016 e no Pregão Eletrônico nº 80/2016, cujas referências de contratação divergiram do contrato realizado pela área tributária junto à empresa Nota Control Tecnologia Ltda.

48. Afirmaram que nesta nova contratação, tratou-se apenas da aquisição de licenças e não da disponibilização de mão de obra e da infraestrutura e equipamentos. Logo, não seria justificável outra modalidade licitatória que não fosse o pregão, uma vez que não há a identificação da complexidade do serviço/produto contratado.

49. Ratificaram que foram tomadas as medidas de precaução para que a



aquisição se cercasse da qualidade almejada, tais como a qualificação minuciosa das funcionalidades desejadas, a apresentação da ferramenta e a formatação de critérios de julgamento que beneficiassem a qualidade desejada, ou seja, o objeto foi caracterizado como bem e serviço comum devidamente comprovado no termo de referência, conforme previsto no artigo 1º da Lei nº 10.520/2002 e no Acórdão nº 2.471/2008 – TCU - Plenário e Decreto nº 5.450/2005.

50. Nesse sentido, verifico que embora tenham sido realizados pagamentos de serviços após o período de 180 (cento e oitenta) dias de vigência do Contrato Emergencial, tal fato se deu em razão de circunstâncias alheias à vontade dos gestores.

51. Compulsando os autos, observo que os gestores não permaneceram inertes, pelo contrário, adotaram medidas proativas visando solucionar o problema. Ademais, os pagamentos efetuados após o encerramento do contrato, foram realizados mediante processo administrativo de indenização, acompanhados de justificativas dos gestores e da Procuradoria Geral do Município, além de notas fiscais e de atesto do fiscal do contrato, comprovando a prestação dos serviços pela contratada (fls. 20/35 – Doc. nº 213438/2017).

52. Desse modo, em consonância com a Unidade de Instrução e com o Ministério Público de Contas, afasto os apontamentos relacionados à realização de despesas sem cobertura contratual e sem a comprovação documental da prestação de serviços pela empresa Staf Sistema Ltda - EPP, bem como de ausências de providências para a realização de novo procedimento licitatório antes do vencimento do Contrato Emergencial nº 63/2015, prestando serviços sem cobertura contratual.

53. No que tange ao apontamento relativo à elaboração de processo licitatório na modalidade pregão, contrariando à determinação do Acórdão nº 397/2016 - TCE/MT (**GB99**), verifica-se que a referida decisão anulou o Pregão nº 32/2014, cujo objeto era a contratação de serviços de fornecimento de licença de uso e manutenção de um sistema web para a gestão dos tributos municipais (ISS, IPTU, ITBI e TAXAS), com fornecimento de estrutura própria para o atendimento aos usuários, tendo em vista que não se tratavam de serviços comuns.



54. Diante disso, determinou que a Administração observasse a complexidade dos serviços que serão licitados para fins de enquadramento da modalidade de licitação correta.

55. Da análise do objeto do Pregão Eletrônico nº 80/2016, realizado após o encerramento do Contrato Emergencial nº 63/2015, observo que é diferente do objeto do objeto do pregão que foi anulado pela referida decisão, pois não prevê a disponibilização de mão de obra, infraestrutura e equipamentos, mas sim de serviços comuns de aquisição de licenças de suporte técnico, manutenção e treinamento, conforme dispõe o Termo de Referencia nº 49/2016 (fls. 232/256 – Doc. nº 213444/2017).

56. Posto isso, em consonância com a Unidade de Instrução e com o Ministério Público de Contas afastou a presente irregularidade.

57. No que tange à irregularidade referente à não aplicação de sanção administrativa ao contratado pela inexecução parcial do contrato (**HB 08**), restou comprovado nos autos que o atraso inicial no cumprimento do Contrato nº 63/2015 pela empresa Staf Sistema Ltda - EPP se deu em razão da recusa da empresa anteriormente contratada em ceder a base de dados necessária à regularização do sistema informatizado do Poder Executivo Municipal.

58. Entretanto, observa-se que mesmo após a concessão de prazo para a regularização dos apontamentos, a empresa não foi diligente em sanear as falhas inicialmente constatadas e a Administração não aplicou as sanções administrativas cabíveis em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato, nos termos dos arts. 86 a 88, da Lei nº 8.666/1993.

59. A despeito disso, deve-se considerar as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor (art. 22, LINDB), que incluem a judicialização do procedimento, a necessidade da Administração na continuidade dos serviços e toda ação realizada pela Administração Pública para resolução do problema.



60. Assim, considerando que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande já regularizou a situação com a contratação de nova empresa por meio do Pregão Eletrônico nº 80/2016 (fls. 181/206 – Doc. nº 213454/2017), mantenho a irregularidade tão somente para determinar à atual gestão para que aplique as sanções administrativas cabíveis em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato, nos termos dos arts. 86 a 88, da Lei nº 8.666/1993.

III - DISPOSITIVO DO VOTO

61. Posto isso, ACOLHO, em parte, o Parecer Ministerial nº 4.055/2017 da lavra do Procurador de Contas, Dr. William de Almeida Brito Júnior, e com fundamento no artigo 29, V, da Resolução Normativa nº 14/2007, **VOTO** no sentido de:

a) **conhecer e julgar parcialmente procedente** a presente Representação de Natureza Interna;

b) **determinar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande para que aplique as sanções administrativas cabíveis em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato, nos termos dos arts. 86 a 88, da Lei nº 8.666/1993.

É como voto.

Tribunal de Contas, 25 de março de 2020.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

¹ 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. mif