



PROCESSO Nº : 21.471-0/2016 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
RESPONSÁVEL : LOURISVALDO MANOEL DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 2.873/2017

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. APONTAMENTOS RELATIVOS A CLÁUSULAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE E DIRECIONAMENTO DE PROCESSO LICITATÓRIO. MANIFESTAÇÃO PELA APLICAÇÃO DE MULTA, EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO LEGAL E REMESSA DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - MPE.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **auditoria de conformidade** realizada pela Secretaria de Controle Externo com o escopo de analisar os atos de gestão da **Câmara Municipal de Rondonópolis**, referente ao exercício de 2016, gestão do **Sr. Lourisvaldo Manoel de Olivei**, mediante critério de relevância, risco, materialidade e oportunidade.

2. Os trabalhos de auditoria foram realizados de forma ordinária, em cumprimento à Ordem de Serviço nº 8622/2016, e em conformidade com as diretrizes aprovadas pela Resolução Normativa nº 15/2016-TP.

3. Da auditoria realizada, constatou-se a presença das seguintes irregularidades:

Achado de Auditoria nº 1.

Responsáveis:

Lourisvaldo Manoel de Oliveira (Presidente da Câmara Municipal de Rondonópolis)



Antônio Gabriel da Silva Filippozzi (Chefe do Setor de TI)
Milton Gomes da Costas (Secretário Legislativo de Administração)
Daniela Bessi da Costa (Chefe da Seção de Apoio a Gestão de Processos Licitatórios)
Ana Paula de Oliveira Minelli (Presidente da Comissão Permanente de Licitação)
Orlando Alves de Oliveira (Procurador Geral Legislativo)

1) GB 17. Licitação_Grave. Cláusulas restritivas a competitividade no Edital da Tomada de Preços nº 001/2015.
1.1) Edital da Tomada de Preços nº 001/2015 contendo cláusulas restritivas à competição nos itens 5.13 e 5.16 (Anexo II - Termo de Referência) e nos itens 10.17 e 10.20 (Anexo VIII - Minuta do Contrato);

Achado de Auditoria nº 2.

Responsáveis:

Lourivaldo Manoel de Oliveira (Presidente da Câmara Municipal de Rondonópolis)
Antônio Gabriel da Silva Filippozzi (Chefe do Setor de TI)
Milton Gomes da Costas (Secretário Legislativo de Administração)
Daniela Bessi da Costa (Chefe da Seção de Apoio a Gestão de Processos Licitatórios)

2) GB 99. Licitação_Grave. Direcionamento da licitação na Tomada de Preços nº 001/2015.
2.1) Edital da Tomada de Preços nº 001/2015 contendo o direcionamento nos itens 6.0 e 6.1 do Anexo II – Termo de Referência.

4. Regularmente citados, em homenagem aos postulados da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os responsáveis apresentaram **defesa conjunta instruída de documentos**¹.

5. Ato contínuo, a Secex opinou pelo **saneamento** dos achados de auditoria, sugerindo apenas, como **proposta de encaminhamento**, a expedição de recomendações legais ao atual gestor, conforme **Relatório Conclusivo**².

6. Na sequência, vieram os autos para apreciação ministerial.

7. É o relatório.

1 Documento Digital nº 145112/2017.

2 Documento Digital nº 189758/2017.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Contextualização

8. Conforme o novo modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização as auditorias (art. 2º, I), as quais são descritas como o “instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados” (art. 3º, *caput*).

9. Como preceituam os arts. 4º e 5º da mesma Resolução nº 15/2016-TCENT, as auditorias são classificadas em “de conformidade”, “financeira” ou “operacional”, quanto à natureza, ou ainda como “coordenadas”, “especiais” ou “ordinárias”, quanto à forma, a saber:

Art. 4º. As auditorias, quanto à natureza, podem ser de regularidade, que abrange a auditoria de conformidade e a auditoria financeira, ou operacional.

§ 1º Auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE/MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

§ 2º Auditoria financeira tem por objetivo examinar se um conjunto de informações financeiras, seja na forma de conta ou demonstração contábil, no âmbito consolidado ou individual, evidencia adequadamente, em seus aspectos relevantes, os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial, de acordo com a legislação pertinente, os princípios e as normas contábeis aplicáveis.

§ 3º Auditoria operacional é uma técnica de exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Art. 5º. As auditorias, quanto à forma, podem ser coordenadas, especiais ou ordinárias.

§ 1º A auditoria coordenada será adotada quando o objeto e o escopo envolverem diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma



atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em um processo de auditoria por unidade gestora.

§ 2º A auditoria especial será adotada para objetos relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, podendo envolver diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, instruída por meio de um único processo de auditoria.

§ 3º Auditoria ordinária é a modalidade de auditoria previamente programada ou inserida no Plano Anual de Fiscalização - PAF, restrita a uma unidade gestora fiscalizada.

§ 4º As auditorias ordinárias, coordenadas e especiais podem ser, quanto à sua natureza, de regularidade ou operacionais.

10. Importa ressaltar que as auditorias ordinárias são previamente previstas ou inseridas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), elaborado de acordo com critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, na forma dos art. 17 e seguintes da citada Resolução Normativa.

11. Em tal contexto, consoante se denota do **Relatório Técnico Preliminar**³, a Equipe Técnica, diante dos levantamentos iniciais, identificou diversos aspectos relevantes da gestão, para fins de auditamento, a saber:

- > Se as dispensas de licitação de 2015 e 2016 se enquadraram em uma das hipóteses do artigo 24 da Lei nº 8.666/93;
- > A regularidade da contratação do serviço de software da Câmara Municipal de Rondonópolis – MT;
- > A situação do imóvel onde está instalada a Câmara Municipal de Rondonópolis, pois no momento da realização da visita exploratória foi constatado que a área utilizada não era própria e a Câmara não possuía nenhuma documentação para a utilização dessa área.

12. O Relatório Preliminar indica, ainda, que a metodologia utilizada compreendeu **a)** visita exploratória *in loco*, **b)** solicitação de documentos, **c)** análise de procedimentos de compra direta e licitações, **d)** observação direta e **e)** entrevistas.

13. Isso posto, segue a análise do mérito das irregularidades identificadas durante os trabalhos de auditoria.

3 Documento digital nº 132543/2017.



2.2. Mérito.

14. O **achado de auditoria nº 1 (GB17)** identificou que o edital da Tomada de Preços nº 001/2015, cujo objeto visou a contratação de empresa especializada no desenvolvimento de *softwares* para prestação de serviços de locação e manutenção dos programas utilizados pela Câmara Municipal de Rondonópolis, apresentou cláusulas restritivas à competitividade.

15. Isso porque, segundo os itens 5.13 e 5.16 do edital (Anexo II – Termo de Referência), os profissionais prestadores do serviço deveriam comprovar que pertenciam ao quadro de funcionários da empresa (pessoa jurídica) a ser contratada, mediante contrato de trabalho ou cópia dos documentos relativos ao quadro social da empresa.

16. Além do mais, a pessoa jurídica contratada deveria comprovar que o seu contador pertencia ao quadro funcional da empresa ou, se fosse o caso, que compunha a sociedade da mesma.

17. Assim, segundo a Secex, tais exigências excediam as qualificações necessárias para prestação do serviço, além de contrariar o artigo 30, § 1º, I da Lei nº 8.666/93 e demais normativas vigentes.

18. Os responsáveis⁴, num primeiro momento, questionaram a atual forma de abordagem (atuação) do Tribunal de Contas deste Estado, solicitando esclarecimentos nesse sentido, visto que as matérias tratadas nos autos, ao seu ver, já foram objeto de “chancela” pelo TCE/MT quando da análise do processo de prestação de contas anuais de gestão.

19. Quanto ao mérito do achado de auditoria, assevera que a legislação vigente traz limites rígidos aos administradores quanto à qualificação técnico-profissional

4 Defesa conjunta – documento digital nº 145112/2017.



dos prestadores de serviço a serem contratados pela Administração Pública.

20. Assim, afirma que o edital não restringiu a competitividade, uma vez que a expressão “quadro da empresa” não abrangeu apenas os profissionais com vínculo empregatício ou o quadro societário, mas todos os colaboradores, ou seja, todas as pessoas que “direta ou indiretamente prestam serviço à empresa”.

21. Para tanto, aponta a jurisprudência do TCU (Tribunal de Contas da União) como fundamento para arguir que “o funcionário possa ser vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, sem, necessariamente, possuir vínculo trabalhista com a empresa licitante”⁵.

22. Ao final, para comprovar que observou a legislação quanto à possibilidade de contratação de serviços “sem vínculo trabalhista” com a empresa licitante cita o **item 7.1.4, c1 e e1** do Edital.

23. Ao analisar as manifestações de defesa, a Equipe Técnica sustentou que o novo modelo de atuação do TCE/MT não compõe o mérito dos autos e, em caso de dúvida ou questionamento por parte do gestor, o mesmo deverá ser objeto de protocolo específico.

24. Na sequência, aduz prosperar o entendimento dos defendentes de que o edital continha a possibilidade de prestação de serviços utilizando a legislação comum, como constam nas letras c1 e e1 do item 7.1.4 do edital, verificando, assim, a regularidade do procedimento.

25. Finaliza arguindo que os **itens 5.13 e 5.16 do edital** e os **itens 10.17 e 10.20** da minuta de contrato não trazem, contudo, essa previsão.

26. **Passa-se à análise ministerial.**

5 Documento digital nº 145112/2017, fl.9/10.



27. Preliminarmente, vale esclarecer que as “auditorias de conformidade” compõem o novo modelo de fiscalização implementado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, pela Resolução Normativa nº 15/2016.

28. Nesse sentido, tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos fiscalizados (sujeitos à jurisdição do TCE/MT), como é o caso dos autos.

29. Os processos anuais de prestação de contas de gestão, por seu turno, também são objeto de fiscalização e não deixaram de ser submetidos à análise desta Corte de Contas, conquanto guardam observância ao regramento do artigo 188 da Resolução Normativa nº 14/07 (RI-TCE/MT).

30. Da simples conceituação, infere-se que a auditoria de conformidade não pretende reanalisar fatos já ponderados nos processos de prestação de contas, ao contrário, esmiúçam os atos de gestão dos fiscalizados com fito de aprimorar as ações de fiscalização e fortalecer o controle exercido por este Tribunal de Contas.

31. Demais disso, importante consignar que o julgamento do processo de prestação de contas não faz coisa julgada “genérica”. Ou seja, os fatos não apreciados no processo de prestação de contas podem ser analisados em procedimento apartado, sobretudo porque os atos de gestão nestes processos são examinados mediante técnica de amostragem.

32. E para evitar arguições nesse sentido, o TCE/MT assim já se manifestou:

18.10) Processual. Contas anuais. Coisa julgada. Fatos não apreciados. O julgamento das contas de determinado exercício financeiro não faz coisa julgada em relação aos fatos não apreciados pelo Tribunal de Contas no desempenho de sua função fiscalizatória, tendo em vista que os atos de gestão e de governo são analisados mediante técnica de amostragem. **Portanto, os atos irregulares não apreciados no**



juízo das contas anuais podem ser objeto de fiscalização e de apuração de responsabilidade em processos autônomos de denúncia, representação ou tomada de contas. (Representação de Natureza Interna. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 2.270/2015-TP. Processo nº 20.794-2/2009). (Grifamos)

18.11) Processual. Contas de gestão. Coisa Julgada. Irregularidades não detectadas. O julgamento de contas de gestão pelo Tribunal de Contas não faz coisa julgada sobre irregularidades não detectadas, tendo em vista que **a apreciação das contas de gestão é instruída por meio de procedimentos de fiscalização realizados por amostragem, de forma que o órgão de controle externo pode, em outros processos, identificar e apontar impropriedades não detectadas anteriormente, bem como determinar sua correção e/ou aplicar as sanções cabíveis.** (Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Antônio Joaquim. Acórdão nº 26/2015-TP. Processo nº 10.404-3/2012). (Grifamos)

33. Consta dos autos do Processo nº 2.079-6/2015 (Contas anuais de gestão da Câmara municipal de Rondonópolis – exercício 2015), as seguintes irregularidades:

HERMELIO NICOLAU DA SILVA - SECRETÁRIO LEGISLATIVO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL / Período:

05/01/2015 a 31/12/2015

LOURISVALDO MANOEL DE OLIVEIRA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2015 a 31/12/2016

09/01/2015 a 24/11/2015

KLEBER PAULINO DE ALMEIDA - SECRETÁRIO LEGISLATIVO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO / Período:

01/12/2015 a 31/12/2015

LOURISVALDO MANOEL DE OLIVEIRA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2015 a 31/12/2016

5) DB99 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_99. Irregularidade referente à Gestão Fiscal/Financeira, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

5.1) Na amostra selecionada, de contratos e procedimentos licitatórios, para os testes de auditoria, verificou-se que os pagamentos foram efetuados através de cheques, no entanto, deveria fazê-lo através dos meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB. - Tópico - 3.1.7. Movimentação financeira de recursos públicos

ALENCAR LIBANO DE PAULA - ASSESSOR JURÍDICO / Período: 05/01/2015 a 31/12/2016

LOURISVALDO MANOEL DE OLIVEIRA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2015 a 31/12/2016

ANA PAULA DE OLIVEIRA MINELLI - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 01/01/2015 a 31/12/2015

ORLANDO ALVES DE OLIVEIRA - PROCURADOR / Período: 05/01/2015 a 31/12/2016

6) GB08 LICITAÇÃO_GRAVE_08. Não-observância do tratamento diferenciado e simplificado garantido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos procedimentos licitatórios (art. 42 a 49 da Lei Complementar 123/2006 e legislação específica do ente.

6.1) Na amostra selecionada, de contratos e procedimentos licitatórios, para os testes de auditoria, foi constatado que um dos editais de licitação não garantiu tratamento diferenciado às microempresas e/ou empresas de pequeno porte. Trata-se do edital do pregão presencial nº 23/2015. - Tópico - 3.3. Licitações e contratações diretas

KELLEN MARCIA NUNIS DE CASTRO - SECRETÁRIO LEGISLATIVO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO / Período:

34. Nesse contexto, observa-se que a Tomada de Preços nº 001/2015 sequer foi mencionada, não tendo sido objeto de análise do processo de prestação de contas



anuais no exercício correspondente.

35. Portanto, os argumentos do gestor neste ponto não prosperam.

36. Noutro enfoque, observa-se que a Tomada de Preços nº 001/2015, objeto de análise, visou a contratação de empresa especializada no desenvolvimento de *softwares* para prestação de serviços de locação e manutenção dos programas a serem utilizados pela Câmara Municipal de Rondonópolis.

37. As cláusulas 5.13 e 5.16 do Termo de Referência⁶, mencionadas pela equipe técnica, contêm a seguinte redação:

5.13 A CONTRATADA deverá comprovar de que o Desenvolvimento são executado por profissionais com formação de nível superior na área de Informática (Ciências da Computação, Processamento de dados, sistemas de informação), comprovada mediante diploma e/ou certificado e que pertença ao quadro da empresa comprovado através do contrato trabalho ou cópia de documentos que comprovem que pertence ao quadro da social empresa; para atender as demandas exigidas neste Termo de Referência.

5.16 A CONTRATADA deverá apresentar Contador pertencente ao quadro funcional ou societário da empresa – devidamente inscrito e regular junto ao Conselho Regional de Contabilidade, que certifique o desenvolvimento do software contábil de acordo com as planilhas, cálculos e relatórios obrigatórios contidos na lei 4.320/64 suas alterações e determinações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

38. Vislumbra-se que o Termo de Referência não deixa dúvidas quanto às formas de comprovação do vínculo profissional. Em outras palavras, os interessados deveriam possuir profissionais com vínculos empregatícios ou societários, apenas.

39. Observa-se, então, um ônus desnecessário ao licitante.

40. Sobre isso, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso possui

⁶ Documento digital nº 130255/2015, fls. 18/19.



entendimento firmado: a exigência de vínculo trabalhista restringe o caráter competitivo do certame por se tratar de cláusula excessiva. Veja-se:

Licitação. Habilitação. Capacidade Técnica Profissional. Exigência de comprovação do vínculo do profissional técnico com o licitante.

É ilegal a exigência, em editais licitatórios, com intuito de comprovação de capacitação técnica profissional, para que o licitante possua em seu quadro permanente de pessoal, na fase de habilitação, profissional técnico com vínculo empregatício. Todavia, a comprovação do vínculo deve ser exigida ao longo da celebração ou da execução do contrato, podendo o profissional técnico estar vinculado à contratada por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, por vínculo trabalhista ou por vínculo societário. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão nº 164/2015-SC. Julgado em 29/09/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 27/10/2015. Processo nº 2.036-2/2014). (sublinhamos)

Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Exigência de vínculo empregatício.

É ilegal, para fins de habilitação técnica em licitação, a previsão de cláusula editalícia em que se exige do licitante a comprovação da disponibilidade de profissionais graduados em nível superior com vínculo empregatício, por contrariar o art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/93 e caracterizar restrição ao caráter competitivo do respectivo certame. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº 471/2016-TP. Julgado em 30/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/09/2016. Processo nº 2.481-3/2015). (sublinhamos)

41. Contudo, o caso dos autos reflete concretamente a situação prevista no art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, o qual prescreve a necessidade de comprovação pelo licitante, como requisito para capacitação técnico-profissional, de que possui profissional em seu quadro permanente⁷.

42. Nesse sentido, sustenta o Tribunal de Contas da União (TCU) que a

⁷ Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...) §1º-A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, **profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;**



comprovação deve ser possibilitada inclusive por meio de apresentação de contrato de prestação de serviço. Na verdade, no seu entendimento o contrato regido pela legislação civil revela-se suficiente:

Enunciado

Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), da demonstração de vínculo societário ou *empregatício*, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, **sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.**

(Acórdão 2835/2016 – Plenário, Data da sessão: 09/11/2016, Relator BENJAMIN ZYMLER) (grifamos)

43. No edital da Tomada de Preços nº 001/2015, em que pese a exigência do constante no Termo de Referência, constata-se a possibilidade de comprovação do vínculo profissional por meio do contrato de prestação de serviço celebrado de acordo com a legislação civil. Veja-se:

c) Deverá comprovar que o Desenvolvimento será executado por profissionais com formação em nível superior na área de Informática (Ciência da Computação, Processamento de Dados, Sistemas de Informação), comprovada mediante Diploma e/ou Certificado;

c1) **Para fins previstos no subitem 7.1.4 letra c, a comprovação dar-se-á através da juntada de cópia de: ficha ou livro de registro de empregado ou carteira de trabalho do profissional, que comprove a condição de pertencente ao quadro da licitante, do contrato social, que demonstre a condição de sócio do profissional, ou do contrato de prestação de serviço, celebrado de acordo com a legislação civil comum.**

d) Deverá apresentar o Contrato de Licença de Uso do Software ou ainda, o documento fiscal relativo à aquisição ou licenciamento de cópia para fins de comprovação da regularidade do seu uso;

e) A licitante deverá dispor de profissional com conhecimento específico na área de Contabilidade, devidamente inscrito e regular junto ao Conselho Regional de Contabilidade, que certifique o desenvolvimento do Software Contábil de acordo com as determinações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

e1) **Para fins previstos no subitem 7.1.4 letra e, a comprovação dar-se-á através da juntada de cópia de: ficha ou livro de registro de empregado ou carteira de trabalho do profissional, que comprove a condição de pertencente ao quadro da licitante, do contrato social, que demonstre a condição de sócio do profissional, ou do contrato de prestação de serviço, celebrado de acordo com a legislação civil comum.**

44. Assim, considerando que o instrumento convocatório não restringiu a qualificação técnica à comprovação de vínculo empregatício ou societário, possibilitando a



apresentação do contrato de prestação de serviços pela legislação civil, o Ministério Público de Contas entende como lícita a exigência prevista no edital da Tomada de Preços nº 001/2015, recomendando-se, apenas, que a mesma previsão conste do Termo de Referência, Contrato e demais instrumentos adjacentes, sob pena de reconhecimento de cláusula restritiva ao certame.

45. O **achado de auditoria nº 2 (GB99)** apontou um possível direcionamento da Tomada de Preço nº 001/2015.

46. Isto porque, como consta no Relatório Preliminar de auditoria, os itens 6.0 e 6.1 do Anexo II do Termo de Referência exigem que o programa (software) seja instalado no prazo de 5 (cinco) dias, no período comercial, compreendido entre 8h e 10h e 13h e 17horas, excetuados os feriados e dias facultativos.

47. Deste modo, segundo a equipe técnica desta Corte de Contas, a empresa vencedora teria o prazo máximo de 30 (trinta) horas para instalação do programa de TI (tecnologia da informação) destinado a atender o sistema da Câmara municipal de Rondonópolis.

48. Além disso, foi apontado pela equipe técnica o prazo exíguo para execução do contrato, ou seja, a empresa vencedora do certame seria contratada para prestar os serviços por apenas 3 (três) meses.

49. Por fim, constatou-se que a empresa Mercato, vencedora do procedimento licitatório em voga, já prestava esse tipo serviço na Câmara municipal de Rondonópolis pelo valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) mensais, conforme o Contrato nº 05/2013⁸. Todavia, nessa nova contratação o valor foi reajustado para R\$ 33.350,00 (trinta e três mil trezentos e cinquenta reais), conforme Contrato nº 41/2015⁹.

50. Em sede de defesa (documento digital nº 145112/2016), explica o gestor

8 Documento digital nº 189758/2017, fl. 19.

9 Idem.



que, conforme o Chefe de Setor de TI do órgão, Sr. Antônio Gabriel Filippozzi, Cientista da computação, o prazo de 5 (cinco) dias para instalação do programa seria suficiente.

51. Melhor dizendo, segundo o profissional citado, tratava-se de um sistema pronto, com arquivo executável, cuja a instalação seria realizada em apenas um computador denominado “servidor”. Por isso, o prazo de 5 (cinco) mostrou-se adequado.

52. Quanto ao prazo 3 (três) meses para execução do contrato, muito embora trata-se de serviço contínuo, afirma o gestor que órgão não pode ultrapassar o ano orçamentário para execução da despesa.

53. Ou seja, no entendimento da gestão, “o princípio da anuidade orçamentária previsível a uma Câmara Municipal é muito mais restritivo, pois esta só saberá o verdadeiro referencial orçamentário do próximo ano quando se apurar o valor arrecadado do ano anterior”. Portanto, essa condição, por si só, fundamenta o prazo ofertado.

54. Por fim, no que tange à diferenciação de valores nos contratos citados pela equipe técnica, afirma que os serviços contratados por meio da Tomada de Preços nº 001/2015 tiveram um aumento de 50% (cinquenta por cento) em relação ao contrato anterior (Contrato nº 05/2013). Logo, considerando o aumento da demanda, o valor do novo contrato (Contrato nº 41/2015) foi correspondente.

55. Analisando os argumentos da defesa, a Secex acolheu as justificativas quanto ao prazo de 5 (cinco) dias para instalação do sistema contratado, bem como certificou uma abertura do objeto licitado, tendo ocorrido, de fato, um aumento da demanda na Tomada de Preços nº 001/2015, do qual originou o contrato nº 41/2015.

56. Desse modo, não há falar-se em superfaturamento ou aumento abusivo de preço.



57. Ao final, no que concerne ao prazo de 3 (três) meses para execução do serviço, discorda a equipe técnica dos argumentos do gestor, entendendo ter havido confusão por parte do gestor e demais responsáveis, conforme aponta:

(...) a utilização dessa metodologia adotada pela Câmara para os contratos que possuem natureza continuada, não se justifica, pelo contrário, pode acarretar prejuízos a administração, como também, desrespeito à Lei nº 8.666/93 e ao entendimento deste Tribunal na Resolução de Consulta nº 32/2008. No caso concreto dessa Tomada de Preços nº 001/2015, verifica-se que a aplicação dessa metodologia reduziu o interesse de participação de outras empresas na licitação, pois somente a empresa que já prestava o serviço participou e venceu a licitação (Mercato). Com relação aos contratos continuados, como no caso deste nº 41/2015 proveniente da Tomada de Preços nº 001/2015, o ideal é que se licite e contrate por um período anual. **Neste caso, a defesa não se atentou que o objeto contratado é exceção ao caput do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, não ficando sua vigência adstrita aos respectivos créditos orçamentários.** Assim, o contrato poderia ser anual, com empenho apenas proporcional até o final do exercício (31/12) e informação da dotação por onde correrá a despesa dos meses de vigência do contrato no exercício seguinte. O que o órgão precisa fazer, nestes casos, é reservar dotação nas leis orçamentárias para acobertar as despesas de contratos do exercício seguinte. Analisando especificamente o que aconteceu nessa contratação, utilizando-se da metodologia da Câmara, verifica-se que foi licitado e contratado por 3 (três) meses em 2015, para em 2016, prorrogar o contratado por 12 (doze) meses de 01/01/2016 a 31/12/2016. Esse procedimento poderia ter desrespeitado a Resolução de Consulta nº 32/2008 deste Tribunal, no sentido de alterar a modalidade inicialmente adotada, quando de sua prorrogação pelo período anual. Por acaso, neste caso concreto isto não ocorreu, pois utilizou-se a Tomada de Preços para apenas 3 (três) meses no valor de R\$ 100.050,00, mas que, após prorrogação, manteve-se dentro do limite dessa modalidade, perfazendo o valor anual de R\$ 400.200,00. (grifamos)

58. **Passa-se à análise ministerial.**

59. De fato, assiste razão ao gestor que as irregularidades constatadas pela equipe técnica desta Corte de Contas, se isoladamente examinadas, não afetam a competitividade do certame, tampouco satisfazem a conclusão de direcionamento do processo licitatório.

60. Todavia, para este Ministério Público de Contas, embora revestida de



legalidade, a licitação em voga (Tomada de Contas nº 001/2015) traz indícios de direcionamento licitatório, quiçá conluio entre os interessados e a Administração Pública para formalização de acordo previamente realizado.

61. Para contextualizar o entendimento deste *Parquet* de Contas, constatou-se, conforme informações no sistema APLIC¹⁰ **do exercício 2013 ao atual**, que a empresa Mercato vêm prestando serviços dessa natureza para a Câmara de Rondonópolis desde março de 2013.

62. A Tomada de Preços nº 001/2013 formalizou o Contrato nº 05/2013, cuja vigência dar-se-ia do dia 01/03/2013 ao dia 31/12/2013, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) mensais, ou seja, R\$ 220.000,00 (duzentos e vinte mil reais) no valor total.

63. Na ocasião, compareceu ao certame apenas 1 (um) interessado, a empresa Mercato, considerada vencedora.

64. No dia 19/12/2013 o contrato nº 05/2013 foi renovado por meio do Termo Aditivo nº 001/2013 pelo período de 1 (um) ano, passando a vigorar do dia 01/01 ao dia 31/12/2014, sob o fundamento do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

65. Antes de findar o prazo do contrato, o órgão realizou o processo de Tomada de Contas nº 001/2015¹¹, no qual, embora formalizada cotações de preços de outras empresas (*pro forma*), apenas a empresa Mercato apresentou-se como interessada.

66. Ocorre que, além do prazo de 5 (cinco) para instalação de *software* integrado de Controle Administrativo (patrimônio, almoxarifado, etc); *software* de Orçamento e Contabilidade pública de acordo com as exigências do TCE/MT; *software* de folha de pagamento definida de acordo com a Lei nº 4.320/64; *software* interligado de protocolo, financeiro arquivo, ato e controle legislativo, *software* de envio do Aplic, entre

10 APLIC – Auditoria Pública Informatizada de Contas.

11 Edital publicado no dia 17/08/2015.



outros, os interessados iriam prestar o serviço por **apenas 3 (três) meses**.

67. Além do evidente caráter restritivo dessas cláusulas, é preciso considerar que o Contrato nº 41/2015, oriundo deste certame, ainda encontra-se vigente.

68. Ou seja, conquanto a vigência inicial do Contrato nº 41/2015 era de apenas 3 (três) meses, o serviço continua sendo prestado pela empresa Mercato por meio de termos aditivos, conforme tabela abaixo:

Termos Aditivos			
Nº Contrato	Nº Cont. Aditivo	Data Assinatura	Data Vencimento
00000000041/2015	00000000001/2015	28/12/2015	31/12/2016
00000000041/2015	00000000002/2016	30/12/2016	01/05/2017
00000000041/2015	00000000003/2017	28/04/2017	31/12/2017

69. Nessa senda, o valor inicialmente recebido de R\$ 100.050,00 pela empresa Mercato, até o final deste ano finalizará num total de R\$ 810.450,00 (oitocentos e dez mil quatrocentos e cinquenta reais). Isto, de um contrato feito para durar apenas 3 (três) meses.

70. Assim, evidente está que o serviço é de natureza contínua, sendo, **no mínimo**, ilógico realizar um procedimento licitatório para contratação por apenas 3 (três) meses. Isso sem destacar a limitação da concorrência, visto que pouco provável uma empresa irá interessar-se por um certame burocrático com prazo de serviço tão exíguo.

71. Demais disso, o argumento de confusão e/ou falta de atenção por parte do gestor não é plausível nesse caso, uma vez que o fundamento utilizado para prorrogação do contrato, conforme se vê nos termos aditivos, é justamente a regra excepcional do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.



72. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, em consonância parcial com o entendimento da Unidade de Auditoria e levando em consideração as justificativas dos defendentes, manifesta-se pela procedência do **Achado de Auditoria nº 2 (GB99)**, para que seja **determinado** aplicação de multa ao gestor por afronta ao princípio da ampla concorrência do procedimento licitatório, uma vez que o edital constou com prazo de vigência de 3 (três) meses mesmo tratando-se de objeto de natureza continuada, cuja a contratação vêm sendo prorrogada desde o exercício de 2013.

73. Ademais, pugna-se pelo envio de cópia dos autos ao **Ministério Público Estadual (MPE)**, em virtude dos **indícios** de direcionamento licitatório, para adoção das medidas necessárias.

3. CONCLUSÃO

74. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), **manifesta-se**

a) pela aplicação de **multa regimental** a **Lourivaldo Manoel de Oliveira** (Presidente da Câmara Municipal de Rondonópolis), tendo em vista o descumprimento da Lei nº 8.666/93, em face da violação do princípio da competitividade (ampla concorrência) nos processos licitatórios, com fulcro no art. 75, III, da LOTCE/MT c/c art. 289, III, da Resolução Normativa nº 07/2014 – **achado de auditoria nº 2 (GB99)**;

b) pela expedição da seguinte **determinação legal** (art. 22, §2º, da LOTCE/MT) à gestão da Câmara municipal de Rondonópolis para que o instrumento convocatório e demais instrumentos adjacentes não restrinjam a qualificação técnica à comprovação de vínculo empregatício ou societário, possibilitando a apresentação do contrato de prestação de serviços pela legislação civil, sob pena de reconhecimento de cláusula restritiva ao certame;



c) pela **remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual (MPE)**, em virtude dos indícios de direcionamento do processo licitatório – Tomada de Preços nº 001/2015, para adoção das medidas que entender cabíveis (art. 196 do RI do TCE/MT).

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 21 de junho de 2017.

(assinatura digital¹²)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-Geral Substituto de Contas

12 - 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.