



PROCESSO Nº : 2.1471-0/2016
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

II – RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

14. Nos termos relatados, após análise de defesa, a SECEX da 6ª Relatoria concluiu pelo saneamento das duas irregularidades apontadas no processo, classificadas como grave, pela Resolução Normativa nº 02/2015.

15. No que tange a irregularidade de 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) **(1. GB 17 – subitem 1.1)**, mantenho por entender que formal e material essas cláusulas restringiram a competitividade do certame, especialmente pela própria essência do objeto a ser licitado.

16. Preliminarmente, cumpre registrar que as Auditorias de Conformidade compõem a nova estratégia de fiscalização deste Tribunal de Contas, cujo objetivo é o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE/MT, com fundamento no art. 148, § 1º, da Resolução nº 14/2007, c/c o art. 4º, § 1º, da Resolução Normativa nº 15/2016.

17. Trata-se de uma auditoria específica e pontual com escopo definido através de critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade que pode abranger mais de um exercício financeiro. No caso em tela, foram analisados os atos de gestão referente aos exercícios de 2014 a 2016, da Câmara Municipal de Rondonópolis.

18. Esse processo de fiscalização não exclui o processo de contas anuais de gestão que, excepcionalmente, poderão ser submetidas ao julgamento desta Corte de Contas, com fundamento no art. 188, da Resolução Normativa nº 14/2007. No entanto, considerando que os processos de prestação de contas anuais são instruídos por técnicas de amostragem, os fatos e matérias não apreciados podem ser analisados em processo distinto, pois as deliberações processuais não fazem coisa julgada “genérica”.

19. Desta feita, em consulta as Contas Anuais de gestão da Câmara Municipal de Rondonópolis, referentes aos exercícios de 2014 - Proc. nº 1.396-0/2014 e de 2015 - Proc. nº 2.079-6/2015 verifica-se que a Tomada de Preços nº



01/2015 não foi objeto de análise nestas contas, razão pela qual os argumentos da defesa não merecem prosperar.

20. Isto posto, a irregularidade em questão versa sobre a licitação na modalidade Tomada de Preços nº 001/2015, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em desenvolvimento de softwares para prestação de serviços de locação e manutenção dos programas utilizados pela Câmara Municipal de Rondonópolis/MT.

21. Essa irregularidade foi atribuída também, ao Chefe do Setor de Tecnologia da Informação, Sr. Antônio Gabriel da Silva Filippozzi, ao Secretário Legislativo de Administração, Sr. Milton Gomes da Costa, a Chefe de Seção de Apoio a Gestão de Processos Licitatórios, Sra. Daniela Bessi da Costa, à Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sra. Ana Paula de Oliveira Minelli e ao Procurador Geral Legislativo, Sr. Orlando Alves de Oliveira.

22. Em consulta ao Sistema Aplic (Informes de Envio Imediato/ Licitações) na aba “documentos” verifica-se que a única empresa que compareceu e participou do certame foi a Mercado Assessoria e Informática S/A Ltda ME, vencedora da licitação, conforme Ata de sessão de abertura nº 73/2015.

23. Consta no Relatório Preliminar de Auditoria (fls. 9/10 – Doc. 132543/2017) que o edital da referida licitação apresenta cláusulas restritivas à competitividade nos itens 5.13 e 5.16, do Termo de Referência (Anexo II) e nos itens 10.17 e 10.20, da Minuta do Contrato (Anexo VIII).

24. Trata-se de exigência de que a empresa licitante possua em seu quadro permanente de pessoal, na fase de habilitação, profissional técnico com vínculo empregatício ou societário, mediante contrato de trabalho ou cópia dos documentos relativos ao quadro social da empresa, para fins de comprovação de capacitação técnica.

25. Consta nos autos, edital da licitação Tomada de Preços nº 01/2015 (fls. 53/76 – Doc. 13025/2017), cujo item 7.1.4, “c.1” e “e.1” discrimina que a comprovação da qualificação técnica pode ser realizada por meio da juntada dos seguintes documentos:

- i) ficha ou livro de registro de empregado ou carteira de trabalho do profissional que comprove a condição de pertencente ao quadro da licitante;
- ii) contrato social, que demonstre a condição de sócio do profissional;
- iii) contrato de prestação de serviço, celebrado de acordo com a legislação comum.



26. Frisa-se que toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no procedimento licitatório, além de ser justificada e pertinente ao objeto licitado, deve ater-se ao que permite a lei, em observância ao princípio da legalidade.

27. O artigo 30, da Lei nº 8.666/93 apresenta limites quanto às exigências para comprovação da qualificação técnica dos licitantes e veda a exigência de comprovação de atividade que iniba a participação na licitação, nos termos do § 5º, art. 30, da Lei 8666/93, abaixo transcrito:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se à:

(...) § 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação

28. A previsão de cláusula de habilitação técnica em editais de licitação contendo a exigência de comprovação de vínculo empregatício ou societário, mediante contrato de trabalho ou documentos relativos ao quadro social da empresa caracteriza cláusula abusiva, portanto, ilegal à luz do art. 3º, § 1º, da Lei 8.666/93.

29. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado, conforme se depreende do julgado abaixo transcrito:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA RESTRITIVA. COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO ENTRE O PROFISSIONAL E O LICITANTE APENAS POR CARTEIRA DE TRABALHO E/OU RELAÇÃO SOCIETÁRIA. MATÉRIA PACIFICADA NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. POSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO DO REQUISITO LEGAL MEDIANTE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. FALHA POTENCIALMENTE ENSEJADORA DA ANULAÇÃO DO CERTAME. AVALIAÇÃO DE ELEMENTOS DO CASO CONCRETO QUE ATENUAM AS CONDUTAS DOS GESTORES E APONTAM PARA A NÃO-ADOÇÃO DA MEDIDA EXTREMA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA À REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO. **É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS assinada, sendo suficiente**



prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum. (grifei)

(Acórdão nº 103/2009 – TCU – Plenário - Proc.: 031.208/2007-2. Relator: Min. Augusto Nardes. Julgado em: 04/02/2009. Sessão: 04/02/2009)

30. Não é outro o entendimento desta Corte de Contas, no sentido de que a exigência de vínculo trabalhista restringe o caráter competitivo do certame, conforme se depreende dos seguintes julgados, *in verbis*:

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. (grifei)

(Acórdão nº 164/2015 – TCE/MT – Segunda Câmara – Proc. 2.036-2/2014. Relator: Cons. Subst. Luiz Henrique Lima. Julgado em: 29/09/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 27/10/2015.)

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. (grifei)

(Acórdão nº 471/2016 - TCE/MT - Tribunal Pleno – Proc. 2.481-3/2015. Relator: Cons. Subst. João Batista Camargo. Julgado em: 30/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/09/2016.)

31. Da análise pormenorizada da especificação detalhada do objeto da licitação, verifica-se que visava a contratação de serviços de locação e manutenção de software, para as seguintes áreas:



Item	Descrição
1	Serviços de locação de software de folha de pagamento
2	Serviço de desenvolvimento e locação do software do portal do servidor
3	Serviços de locação de software de contabilidade pública
4	Serviços de locação de software integrado do controle Administrativo (patrimonial, almoxarifado, frotas, sistema de compras e licitação)
5	Serviços de locação dos seguintes softwares legislativo interligados: protocolo, financeiro, arquivo, atas e controle legislativo
6	Serviços de locação de software que desenvolva as funções nos arquivos "XML's"
7	Serviços de locação dos seguintes softwares legislativo interligados: arquivo digital e controle de atendimento de visitantes (entrada/saída)
8	Prestação de serviços técnicos e de consultoria especializados para manutenção, segurança de infraestrutura, reestruturação, atualização, configuração, administração e gerenciamento de banco de dados Linux e Portal.

Fonte: Anexo II do Edital - Termo de Referência (fls. 6/16 – Doc. 13025/2017)

32. Vale ressaltar que o contrato de locação de software é uma modalidade de negócio jurídico através do qual a empresa contratada fornece ao órgão contratante um programa de computador pré existente, bem de caráter intelectual ou imaterial, capaz de atender as funções do órgão.

33. Desta feita, é inconcebível a exigência de comprovação de capacitação técnico-profissional da empresa interessada em participar da licitação, para contratação de locação e manutenção de software, que possua em seu quadro de pessoal profissional técnico, com vínculo empregatício ou societário, pois é irrelevante ao objeto licitado, acarretando em ônus desnecessário, portanto, desproporcional e abusivo.

34. Sendo assim, em que pese as alegações da defesa de que o item 7.1.4, "c.1" e "e.1" do edital possibilitou a apresentação de contrato de prestação de serviços celebrado de acordo com a legislação civil, tal cláusula não consta em seus anexos, sobretudo nos itens 5.13 e 5.16, do Termo de Referência e nos itens 10.17 e 10.20, da Minuta do Contrato, obstando a clareza, objetividade e fidedignidade das informações e das regras estabelecidas no instrumento convocatório.

35. Esclareça-se que o edital é a lei interna que rege a licitação pública, de tal sorte que as exigências nele contida e nos seus anexos vinculam a Administração e os licitantes, razão pela qual deve ser elaborado de forma clara, objetiva, precisa e de fácil compreensão.



36. No presente caso, a exigência de profissional técnico com vínculo empregatício ou societário, como condição de habilitação para participar da licitação Tomada de Preços nº 01/2015 restringiu e limitou a quantidade de possíveis participantes, em inobservância ao princípio da isonomia e da competitividade do procedimento licitatório.

37. Em consequência disso, constata-se que a empresa Mercado Assessoria e Informática S/A Ltda ME, considerada vencedora, foi a única empresa que compareceu e participou do certame, restando configurada a irregularidade em questão.

38. No tocante à responsabilização dos agentes públicos, a jurisprudência do TCU consubstanciada no Acórdão nº 276/2010-Plenário, é pautada na premissa de que a responsabilização de agentes políticos deve estar embasada em provas de que sua conduta, comissiva ou omissiva, tenha sido decisiva para a ocorrência da irregularidade.

39. Nessa vertente, da análise do Anexo do Relatório Técnico (Doc. 130255/2017), as condutas dos agentes públicos responsáveis pelo apontamento acima, podem ser individualizadas e comprovadas da seguinte forma:

40. a) o Presidente da Câmara Municipal, Sr. Lourivaldo Manoel de Oliveira, assinou o edital da licitação (fls. 53/76), o Termo de Referência nº 63/2015 (fls. 5/20) e a Minuta do Contrato (fls. 33/52), aprovando a exigência de que a empresa licitante possua em seu quadro permanente de pessoal profissional técnico com vínculo empregatício ou societário, como condição de habilitação para participar da licitação Tomada de Preços nº 01/2015;

41. b) o Chefe do Setor de Tecnologia da Informação, Sr. Antônio Gabriel da Silva Filippozzi, assinou o Termo de Referência nº 63/2015 (fls. 5/20), aquiescendo a exigência de que a empresa licitante possua em seu quadro permanente de pessoal profissional técnico com vínculo empregatício ou societário, como condição de habilitação para participar da licitação Tomada de Preços nº 01/2015;

42. c) o Secretário Legislativo de Administração, Sr. Milton Gomes da Costa, assinou o Termo de Referência nº 63/2015 (fls. 5/20) e a Minuta do Contrato (fls. 33/52), concordando com a exigência de que a empresa licitante possua em seu quadro permanente de pessoal profissional técnico com vínculo empregatício ou societário, como condição de habilitação para participar da licitação Tomada de Preços nº 01/2015;



43. d) a Chefe de Seção de Apoio a Gestão de Processos Licitatórios, Sra. Daniela Bessi da Costa, assinou o Termo de Referência nº 63/2015 (fls. 5/20), apresentando a exigência de que a empresa licitante possua em seu quadro permanente de pessoal profissional técnico com vínculo empregatício ou societário, como condição de habilitação para participar da licitação Tomada de Preços nº 01/2015;

44. e) a Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sra. Ana Paula de Oliveira Minelli, além de presidir os trabalhos da comissão de licitação, assinou o edital da licitação (fls. 53/76), concordando com a exigência de que a empresa licitante possua em seu quadro permanente de pessoal profissional técnico com vínculo empregatício ou societário, como condição de habilitação para participar da licitação Tomada de Preços nº 01/2015;

45. f) o Procurador Geral Legislativo, Sr. Orlando Alves de Oliveira, analisou e assinou o edital da licitação (fls. 53/76) e a Minuta do Contrato (fls. 33/52), aprovando a exigência de que a empresa licitante possua em seu quadro permanente de pessoal profissional técnico com vínculo empregatício ou societário, como condição de habilitação para participar da licitação Tomada de Preços nº 01/2015.

46. Por todo o exposto, mantenho a irregularidade com aplicação de multa de 6 UPF's/MT para cada um dos responsáveis e proponho determinação ao atual gestor para que abstenha-se de inserir nos instrumentos convocatórios cláusulas que restrinjam e frustrem a competitividade do certame, principalmente, exigência de que os licitantes possuam previamente, em seu quadro permanente, profissional com vínculo empregatício ou societário.

47. Em relação a irregularidade de Edital da Tomada de Preços nº 01/2015 contendo o direcionamento nos itens 6.0 e 6.1 do Anexo II – Termo de Referência (**2. GB 99 – subitem 2.1**), mantenho a irregularidade pelas razões que passo a destacar.

48. A irregularidade em questão versa sobre a licitação na modalidade Tomada de Preços nº 001/2015, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em desenvolvimento de softwares, para prestação de serviço de locação e manutenção destes, destinados ao controle contábil, orçamentário, financeiro, patrimonial, administrativo, compras, frotas, licitação, contratos do Poder Legislativo, tendo banco de dados único para todos os softwares, bem como as determinações do Tribunal de Contas do Estado, nos termos da cláusula 2.1, do edital (fl. 53 – Doc. 130255/2017).



49. Essa irregularidade foi atribuída, também, ao Chefe do Setor de Tecnologia da Informação, Sr. Antônio Gabriel da Silva Filippozzi, ao Secretário Legislativo de Administração, Sr. Milton Gomes da Costa e a Chefe de Seção de Apoio a Gestão de Processos Licitatórios, Sra. Daniela Bessi da Costa, e versa sobre a licitação na modalidade Tomada de Preços nº 01/2015.

50. Para subsidiar a análise da presente irregularidade, a equipe técnica acostou aos autos documentação referente a licitação Tomada de Preços nº 01/2013, cujo objeto visava a contratação de serviços de locação e manutenção de software para Câmara Municipal, ocasião em que foi consagrada vencedora a empresa Mercado Assessoria e Informática S/A Ltda ME.

51. Desse modo, consta no Anexo do Relatório Técnico (Doc. 130255/2017) o Contrato nº 05/2013 (fls. 150/159) que apresentou o valor mensal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e vigência inicial de 10 (dez) meses; e 3 (três) Termos Aditivos que prorrogaram a duração deste contrato pelo prazo de 12 (doze) meses – Primeiro Termo Aditivo (fls. 160/162), pelo prazo de 3 (três) meses – Segundo Termo Aditivo (fls. 163/165) e pelo prazo de 6 (seis) meses – Terceiro Termo Aditivo (fls. 166/168), com termo final para o dia 30 de setembro de 2015.

52. De outro giro, quanto à Tomada de Preços nº 01/2015, consta nos autos edital da licitação (fls. 53/76 – Doc. 130255/2017), datado de 16 de agosto de 2015, para contratação de objeto de mesma natureza, obtendo como vencedora a mesma empresa que venceu a licitação antecessora, Tomada de Preços nº 01/2013.

53. Nesse diapasão, consta nos autos o Contrato nº 41/2015 (fls. 169/184 – Doc. 130255/2017), com vigência de 03 (três) meses, abrangendo o período de 01/10/2015 a 31/12/2015, no valor mensal de R\$ 33.350,00 (trinta e três mil trezentos e cinquenta reais), totalizando o valor global de R\$ 100.050,00 (cem mil e cinquenta reais).

54. Compulsando os autos e o Sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos/ Termos Aditivos) verifica-se que o referido Contrato encontra-se em vigor no exercício fiscalizado, conforme se depreende dos seguintes Termos Aditivos, vejamos:

a) Termo Aditivo nº 01/2015, prorrogou o contrato por 12 (doze) meses de 01/01/2016 a 31/12/2016 e apresentou o valor global de R\$ 400.200,00 (quatrocentos mil e duzentos reais);

b) Termo Aditivo nº 02/2016, prorrogou o contrato por 4 (quatro) meses de 01/01/2017 a 01/05/2017 e apresentou o valor global de R\$ 133.400,00 (cento e trinta e três mil e quatrocentos reais); e



c) Termo Aditivo nº 03/2017, prorrogou o contrato por 8 (oito) meses de 28/04/2017 a 31/12/2017 e apresentou o valor global de R\$ 266.800,00 (duzentos e sessenta e seis mil, oitocentos reais).

55. Feita essa contextualização, a equipe técnica apontou possível direcionamento do edital da licitação Tomada de Preços nº 01/2015, quanto a exigência de prazo máximo de 5 (cinco) dias para a empresa licitante instalar o objeto do contrato, nos termos dos itens 6.0 e 6.1, do Termo de Referência (fls. 19 – Doc. 130255/2017).

56. Além disso, estabeleceu o curto prazo de execução do contrato, uma vez que a licitação foi realizada com prazo de vigência de 3 (três) meses, o que reduziu o interesse de outras empresas em participar do certame, conforme cláusula 16.1, do edital (fl. 72 – Doc. 130255/2017).

57. Como mais uma evidência do achado em foco, a equipe técnica anotou possível superfaturamento mensal do contrato nº 41/2015, no valor de R\$ 9.789,11 (nove mil, setecentos e oitenta e nove mil reais e onze centavos), pois a empresa contratada já prestava o mesmo serviço na Câmara Municipal desde março de 2013, pelo valor mensal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), conforme Contrato nº 05/2013.

58. Nesse contexto, ressaltou a equipe de auditoria que este valor atualizado pelo Índice Geral de Preços de Mercado – IGPM equivale a R\$ 23.560,89 (vinte e três mil, quinhentos e sessenta reais e oitenta e nove centavos), no entanto, a nova contratação foi efetuada no valor de R\$ 33.350,00 (trinta e três mil trezentos e cinquenta reais) por mês, conforme cláusula 5.1, do Contrato nº 41/2015.

59. Pois bem, em relação ao apontamento referente ao prazo máximo de 5 (cinco) dias para a empresa instalar o programa de informática, da análise do objeto do contrato nº 41/2015, que é a prestação de serviços de locação e manutenção de software, conclui-se que, de fato, o serviço contratado não é “desenvolvimento de softwares”, mas sim locação de programa de computador pré existente.

60. A implementação do contrato de locação ocorre com a disponibilização ou fornecimento do software pela empresa contratada, cabendo ao órgão contratante oferecer equipamentos de informática compatíveis, instalações, tecnologias da informação e comunicação para a instalação e funcionamento dos programas locados. Portanto, não é da natureza do objeto do contrato o desenvolvimento de produto, caso contrário, não seria de locação, mas sim, desenvolvimento de software.



61. Ademais, observa-se que o Termo de Referência apresentou uma extensa lista de especificação detalhada do objeto (fls. 6/16 – Doc. 13025/2017), demonstrando vários módulos ou subsistemas e as funcionalidades que o software licitado deveria possuir para atender as necessidades da Câmara Municipal.

62. Sendo assim, não é razoável a fixação de prazo máximo de 5 (cinco) dias para a empresa instalar o programa de informática, pois é exíguo e desproporcional aos sistemas locados, caracterizando direcionamento da licitação para empresa que já prestava os serviços na Câmara Municipal, razão pela qual mantenho a irregularidade quanto a este apontamento.

63. No tocante ao prazo de vigência de 3 (três) meses da contratação, o argumento da defesa de que os contratos administrativos da Câmara Municipal não podem ultrapassar o ano orçamentário para execução da despesa, não merece prosperar.

64. A regra geral é que a duração dos contratos seja adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, nos termos do “caput”, do art. 57, da Lei 8.666/93. No entanto, o próprio dispositivo legal prevê exceções em que é possível a celebração de contrato por prazo superior ao do exercício financeiro, a saber:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I- aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

IV- ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (grifei)

65. Como se vê, a contratação de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática pode ser realizada com prazo superior ao do exercício



financeiro, podendo ser prorrogada pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses, consoante permissivo legal constante no inciso IV, do art. 57, da Lei 8.666/93.

66. Essa contratação segue a mesma sistemática do inciso II, do art. 57 do mesmo diploma legal, pois são considerados serviços executados de forma contínua, diferenciando-se apenas quanto ao limite de suas prorrogações, em razão da rapidez na obsolescência do campo da tecnologia da informação.

67. O Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que não existe a necessidade de fixar a vigência dos contratos de serviços continuados coincidindo com o ano civil, conforme se depreende do seguinte julgado:

(...)

8.1.4. *adote providências no sentido de orientar suas unidades executivas no sentido de que: (...)*

d) não existe a necessidade de fixar a vigência coincidindo com o ano civil, nos contratos de serviços continuados cuja duração ultrapasse o exercício financeiro em curso, uma vez que não pode ser confundido o conceito de duração dos contratos administrativos (art. 57 da Lei nº 8.666/93) com a condição de comprovação de existência de recursos orçamentários para o pagamento das obrigações executadas no exercício financeiro em curso (art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/93), pois nada impede que contratos desta natureza tenham a vigência fixada para 12 meses, ultrapassando o exercício financeiro inicial, e os créditos orçamentários fiquem adstritos ao exercício financeiro em que o termo contratual é pactuado, conforme dispõe o art. 30 e §§, do Decreto 93.872/86; (grifei)

(Acórdão nº 586/02 - TCU - Segunda Câmara, Proc. 008.683/2002-9. Relator Min. Adylson Motta – DOU de 21/11/02)

68. Não obstante, Lucas Rocha Furtado¹ ao lecionar sobre o tema recomenda que a vigência dos contratos de serviços contínuos não coincida com o ano civil, senão vejamos:

Em função dos contratos de serviços contínuos poderem ultrapassar o crédito orçamentário é lícito, e recomendável, que eles não coincidam com o ano civil. A distribuição do prazo de vigência desses contratos de serviços continuados cujos “aniversários” podem ocorrer ao longo do ano contribui sobremaneira para desafogar os servidores

1 FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 413.



*encarregados de conduzir as licitações nos órgãos públicos.
(grifei)*

69. Desta feita, frisa-se que o contrato de prestação de serviços de locação e manutenção de software, pela própria natureza do objeto, não está vinculado ao exercício financeiro, sendo razoável a fixação de vigência para o interstício de 12 (doze) meses, podendo estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses, nos termos do IV, do art. 57, da Lei 8666/93.

70. Ademais, restou comprovado nos autos que o gestor tinha ciência antes da realização do procedimento licitatório de que este prazo não seria o real da contratação, sendo necessárias sucessivas repactuações.

71. Pois bem, conforme demonstrado acima, antes do vencimento do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 05/2013, o gestor providenciou a licitação Tomada de Preços nº 01/2015 para a celebração de novo contrato com objeto de mesma natureza, garantindo com isso a continuidade ininterrupta da prestação dos serviços de locação de software na Câmara Municipal.

72. Nesse diapasão, vislumbra-se que, embora a licitação tenha sido realizada para o período de 3 (três) meses, o Contrato nº 41/2015 encontra-se vigente no exercício fiscalizado, por meio dos Termos Aditivos nº 01/2015, nº 02/2016 e nº 03/2017.

73. Não obstante, cabe frisar e ressaltar que a fixação deste prazo acarretou na estimativa do valor global de R\$ 100.050,00 (cem mil e cinquenta reais) para o Contrato nº 41/2015. Contudo, esse valor somado aos aditivos contratuais perfazem o montante de R\$ 900.450,00 (novecentos mil, quatrocentos e cinquenta reais), o que representa um aumento de aproximadamente 800% do valor inicialmente licitado.

74. Diante disso, vislumbra-se uma manifesta desproporcionalidade entre o valor inicialmente licitado e o valor efetivamente pago pela Administração Pública. Feita essa observação, restou comprovado nos autos que a única empresa que se interessou e participou do certame foi a Mercato Assessoria e Informática S/A Ltda ME, que, como visto, já prestava os mesmos serviços na Câmara Municipal desde o exercício de 2013.

75. Sendo assim, a fixação do prazo de vigência para o período de apenas 03 (três) meses, ao invés de 12 (doze) meses, acarretou na restrição da competitividade da licitação, restando configurada a irregularidade quanto a este apontamento.



76. Por fim, no que tange ao apontamento referente ao preço fixado para o Contrato nº 41/2015, data vênua, o critério utilizado pela equipe técnica para aferir o suposto superfaturamento encontra-se equivocado. Isto porque, conforme demonstrado anteriormente, a equipe de auditoria utilizou como parâmetro apenas o valor atualizado do Contrato nº 05/2013 em confronto com o valor estipulado para o Contrato nº 41/2015, apurando uma diferença na importância de R\$ 9.789,11 (nove mil, setecentos e oitenta e nove reais e onze centavos), que deveria ser restituída ao erário.

77. No entanto, embora os contratos em apreço apresentem objeto de mesma natureza, o objeto do Contrato nº 41/2015 (fls. 170/178 - Doc. 130255/2017) apresentou aumento considerável em sua demanda, sendo aproximadamente 60% superior em relação ao objeto do Contrato nº 05/2013 (fls. 151/152 – Doc. 130255/2017), não há que se falar em superfaturamento, razão pela qual afasto esta irregularidade desse processo de auditoria.

78. Destarte, pelas irregularidades apontadas nesta Auditoria de Conformidade é patente que a Câmara Municipal de Rondonópolis praticou falhas graves na realização da Tomada de Preços nº 01/2015, que afetaram a competitividade e lisura do certame, constituindo fortes indícios de fraude a licitação.

79. Neste sentido, quanto ao indício de fraude, a jurisprudência do TCU exarada no Acórdão nº 333/2015-Plenário, assim se posiciona:

PEDIDOS DE REEXAME EM SEDE DE RELATÓRIO DE INSPEÇÃO. VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES. FORÇA-TAREFA ENTRE TCU, SENADO FEDERAL E POLÍCIA FEDERAL. CONSTATAÇÃO DE DIVERSAS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS. FORTES **INDÍCIOS DE FRAUDE À LICITAÇÃO E CONLUIO ENTRE LICITANTES. MULTA AOS GESTORES.** DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DAS EMPRESAS. CONEXÃO ENTRE ALGUMAS IRREGULARIDADES APONTADAS NESTA FISCALIZAÇÃO E MATÉRIAS PENDENTES DE JULGAMENTO EM PROCESSOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ALEGAÇÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS IRREGULARIDADES OU A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES E DAS EMPRESAS SOBRE ELAS. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTE TRIBUNAL. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.
(...)



(Acórdão nº 333/2015 – TCU - Plenário, Proc. 020.111/2005-8, Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão: 04/03/2015)

80. No âmbito do Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, possui o mesmo posicionamento, quanto aos possíveis indícios de fraude entre os licitantes, conforme exposto:

APELAÇÃO - CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - FRAUDE NO PROCESSO LICITATÓRIO - ART. 90 DA LEI Nº 8.666/93 - INDÍCIOS – PROVA SUFICIENTE - CONDENAÇÃO MANTIDA

(...). Tendo-se em conta que nosso diploma processual penal erigiu os indícios à categoria de prova direta, é possível a ocorrência de um decreto condenatório com suporte nessa modalidade probatória, sobretudo se corroborados por outros elementos de convicção. Ademais, é impossível a absolvição por inexistência de provas quando o conjunto probatório aponta de forma inequívoca a materialidade do delito e sua autoria.
(...).

(Apelação Criminal nº 1.0054.01.001253-9/001 – TJMG – 3ª Câmara Criminal, Rel. Des. Paulo Cezar Dias. DJ 02/06/2007).

81. Salienta-se que a Administração Pública deve garantir a lisura do procedimento licitatório, para tanto deve ser diligente e atenta às práticas ou manobras que os proponentes podem realizar no procedimento licitatório, evitando a formação de conluíus e acertos entre as empresas participantes.

82. No tocante à responsabilização dos agentes públicos, a jurisprudência do TCU consubstanciada no Acórdão nº 276/2010-Plenário, é pautada na premissa de que a responsabilização de agentes políticos deve estar embasada em provas de que sua conduta, comissiva ou omissiva, tenha sido decisiva para a ocorrência da irregularidade.

83. Nessa vertente, da análise do Anexo do Relatório Técnico (Doc. 130255/2017), as condutas dos agentes públicos responsáveis pelo apontamento acima, podem ser individualizadas e comprovadas da seguinte forma:

84. a) o Presidente da Câmara Municipal, Sr. Lourivaldo Manoel de Oliveira, assinou o edital de licitação da Tomada de Preços nº 01/2015 (fls. 53/76), o Termo de Referência nº 63/2015 (fls. 5/20) e a Minuta do Contrato (fls. 33/52), apresentando o prazo exíguo de 5 (cinco) dias para instalação do programa e prazo de vigência de apenas 03 (três) meses;



85. b) o Chefe do Setor de Tecnologia da Informação, Sr. Antônio Gabriel da Silva Filippozzi, assinou o Termo de Referência nº 63/2015 (fls. 5/20), apresentando o prazo exíguo de 5 (cinco) dias para instalação do programa e prazo de vigência de apenas 03 (três) meses;

86. c) o Secretário Legislativo de Administração, Sr. Milton Gomes da Costa, assinou o Termo de Referência nº 63/2015 (fls. 5/20) e a Minuta do Contrato da licitação, da Tomada de Preços nº 01/2015 (fls. 33/52), apresentando o prazo exíguo de 5 (cinco) dias para instalação do programa e prazo de vigência de apenas 03 (três) meses;

87. d) a Chefe de Seção de Apoio a Gestão de Processos Licitatórios, Sra. Daniela Bessi da Costa, assinou o Termo de Referência nº 63/2015 (fls. 5/20), apresentando o prazo exíguo de 5 (cinco) dias para instalação do programa e prazo de vigência de apenas 03 (três) meses.

88. Por todo o exposto, em razão do direcionamento da licitação, mantenho essa irregularidade com aplicação de multa de 6 UPF's/MT a cada um dos responsáveis e proponho determinação para que o atual gestor inclua nas futuras licitações e contratação de serviços de locação e manutenção de software, o prazo de vigência de 12 (doze) meses com previsão de prorrogação de prazo até 48 (quarenta e oito) meses, nos termos do IV, do art. 57, da Lei 8666/93.

89. Determino, ainda, a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, por vislumbrar fortes indícios de fraude a licitação, na Tomada de Preços nº 01/2015.

III - PROPOSTA DE VOTO

90. Face ao exposto, ACOLHO, em parte, o Parecer de nº. 3.312/2017, do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador de Contas, Dr. William de Almeida Brito Junior, e com fulcro nos artigos 70 e 71, da Constituição Federal, artigo 47, da Constituição do Estado de Mato Grosso, artigos 1º, III, da Lei Complementar nº. 269/2007, apresento a proposta de voto no sentido de:

a) conhecer a presente Auditoria de Conformidade dos atos de gestão do exercício de 2014 a 2016, da Câmara Municipal de Rondonópolis, sob responsabilidade do gestor, Sr. Lourivaldo Manoel de Oliveira;

b) aplicar multas ao gestor da Câmara Municipal de Rondonópolis, Sr. Lourivaldo Manoel de Oliveira, no valor total equivalente à **12 UPF's/MT**, sendo:



b.1) multa de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de 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) (**1. GB 17 – subitem 1.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

b.2) multa de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de Edital da Tomada de Preços nº 001/2015 contendo o direcionamento nos itens 6.0 e 6.1 do Anexo II – Termo de Referência (**2. GB 99 – subitem 2.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

c) aplicar multas ao Sr. Antônio Gabriel da Silva Filippozzi, Chefe do Setor de Tecnologia da Informação, no valor total equivalente à **12 UPF's/MT**, sendo:

c.1) multa de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de 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) (**1. GB 17 – subitem 1.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

c.2) multa de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de Edital da Tomada de Preços nº 001/2015 contendo o direcionamento nos itens 6.0 e 6.1 do Anexo II – Termo de Referência (**2. GB 99 – subitem 2.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

d) aplicar multas ao Sr. Milton Gomes da Costa, Secretário Executivo de Administração, no valor total equivalente à **12 UPF's/MT**, sendo:

d.1) multa de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de 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) (**1. GB 17 – subitem 1.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

d.2) multa de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de Edital da Tomada de Preços nº 001/2015 contendo o direcionamento nos itens 6.0 e 6.1 do Anexo II – Termo de Referência (**2. GB 99 – subitem 2.1**), com fundamento no art.



75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

e) aplicar multas a Sra. Daniela Bessi da Costa, Chefe de Seção de Apoio a Gestão de Processos Licitatórios, no valor total equivalente à **12 UPF's/MT**, sendo:

e.1) multa de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de 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) (**1. GB 17 – subitem 1.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

e.2) multa de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de Edital da Tomada de Preços nº 001/2015 contendo o direcionamento nos itens 6.0 e 6.1 do Anexo II – Termo de Referência (**2. GB 99 – subitem 2.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

f) aplicar multa a Sra. Ana Paula de Oliveira Minelli, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, no valor de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de 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) (**1. GB 17 – subitem 1.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

g) aplicar multa ao Sr. Orlando Alves de Oliveira, Procurador Geral Legislativo, no valor de **06 UPF's/MT**, em razão da irregularidade de 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) (**1. GB 17 – subitem 1.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

h) determinar ao atual gestor da Câmara Municipal de Rondonópolis que:

h.1) abstenha-se de inserir nos instrumentos convocatórios cláusulas que restrinjam e frustrem a competitividade do certame, principalmente, exigência de que os licitantes possuam previamente, em seu quadro permanente, profissional com vínculo empregatício ou societário;



h.2) inclua nas futuras licitações e contratação de serviços de locação e manutenção de software, o prazo de vigência de 12 (doze) meses com previsão de prorrogação de prazo até 48 (quarenta e oito) meses, nos termos do IV, do art. 57, da Lei 8666/93;

i) determinar ainda, a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, por vislumbrar fortes indícios de fraude a licitação, Tomada de Preços nº 01/2015.

Alerto ao atual gestor que a desobediência a determinação ora imposta pode ensejar a reprovação das contas subsequentes, nos termos do art. 193, §1º c/c art. 194, §1º, da Resolução Normativa nº. 14/2007.

É como apresento a proposta de Voto.

Cuiabá, 04 de setembro de 2017.

(Assinatura digital)

ISAÍAS LOPES DA CUNHA
Conselheiro Substituto - Relator