



PROCESSO Nº : 23.442-7/2017 (AUTOS DIGITAIS)

ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE

GESTORA : LUCIMAR SACRE DE CAMPOS

RELATOR : CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

PARECER Nº 3.096/2018

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE. CELEBRAÇÃO DE CONTRATO VERBAL SEM AMPARO EM LEI. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM AMPARO CONTRATUAL. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, COM APLICAÇÃO DE MULTAS.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **representação de natureza interna** formulada pela Secretaria de Controle Externo em desfavor da **Prefeitura Municipal de Várzea Grande**, sob a gestão da Sra. Lucimar Sacre de Campos, instaurada com base em informações acerca de possíveis irregularidades em aditamentos e prorrogações contratuais contidas veiculadas na Comunicação de Irregularidade nº 1399/2017 (Processo nº 181897/2017), formalizada perante a Ouvidoria-Geral do TCE/MT.

2. De acordo com o comunicante, a Prefeitura Municipal teria realizado reajustes nos Contratos nº 026/2015, 074/2014, 085/2013 e 016/2013 os quais



extrapolam 50% do valor inicial atualizado, em possível ofensa ao que dispõe o §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos). Outrossim, sustentou haver irregularidades na prorrogação dos Contratos nº 063/2015 e 072/2015 formalizado com a empresa Staf Sistemas Ltda-EPP em contrariedade ao que estabelece o art. 2º, *caput*, da Lei de Licitações.

3. Tendo por base as informações constantes da Comunicação de Irregularidade supracitada, a equipe de auditoria elaborou **relatório técnico preliminar**¹ por meio do qual realizou os seguintes apontamentos:

LUCIMAR SACRE DE CAMPOS - PREFEITA DE VÁRZEA GRANDE

1-GB 01. Licitação_Grave_01. Não - realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993)

1.1 – Prorrogações de Contrato celebrado com a Prefeitura de Várzea Grande sem processo licitatório, contrariando o art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993.

2 - H_B_ 10. Contrato_Grave_10. Ocorrência de irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei 8.666/1993).

2.1 - Aumento de valor contratual acima dos 25% estabelecidos no art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei 8.666/1993.

4. O achado nº 01 diz respeito à contratação da empresa Staf Sistemas Ltda. EPP por meio do Contrato nº 072/2015 por dispensa de licitação, o qual teve vigência até 24/02/2016 e estaria sendo prorrogado sem processo licitatório. Já o achado nº 02 descreve o indevido aditamento no valor dos Contratos nº 085/2013, nº 074/2014 e nº 026/2015 com a empresa Penta Serviços de Máquinas Ltda – ME em mais de 50% do valor original, contrariando o art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei 8.666/1993.

5. O Conselheiro Relator realizou o juízo de admissibilidade positivo² da presente representação e determinou, com vistas ao atendimento dos postulados da ampla defesa e do contraditório, a citação da gestora indicada como responsável pelas

1 Doc. digital nº 229903/2017.

2 Doc. digital nº 290111/2017.



irregularidades para apresentação de manifestação no prazo de 15 (quinze dias), na forma dos arts. 59, 60, parágrafo único, e 61 da Lei Complementar Estadual 269/2007, c/c os artigos, 257 e 258 da Resolução TCE/MT 14/2007.

6. Atendendo ao chamamento da Corte de Contas, a gestora apresentou sua **defesa** por meio do Ofício nº 145/GAB/PREF³, com documentos e informações acerca dos fatos apontados pela unidade técnica, salientando, contudo, eventual conexão entre a questão tratada no Achado nº 01 dos presentes autos e o objeto da Representação de Natureza Interna nº 19.208-2/2016, a qual estaria em avançado estágio de instrução.

7. Em análise da defesa apresentada⁴, a equipe esclareceu que, apesar de tratar-se de matéria semelhante, o processo de Representação de Natureza Interna nº 19.208-2/2016 tratou do Contrato nº 63/2015, formalizado com a mesma empresa Staf Sistemas Ltda. - EPP, não tendo utilidade a fundamentação replicada para o apontamento descrito no item nº 01. Assim, sugeriu a concessão de novo prazo para a apresentação de defesa a respeito deste apontamento.

8. No que se refere ao Achado nº 02, a unidade técnica, após a análise de defesa, entendeu estar sanada a irregularidade.

9. Ato contínuo, após a reabertura do prazo para manifestação, a gestora apresentou nova manifestação mediante o Ofício nº 033/GAB/PREF⁵.

10. Em **nova análise técnica**⁶, a equipe de auditoria decidiu por alterar os apontamentos previamente realizados, opinando pela citação de responsáveis para manifestação quanto às seguintes irregularidades:

LUCIMAR SACRE DE CAMPOS – PREFEITA DE VÁRZEA GRANDE

JOÃO BENEDITO GONÇALVES NETO - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GESTÃO FAZENDÁRIA (a partir de 27/06/2016)

1. HB 99. Contrato_Grave_99. Irregularidade referente à Contrato, não

3 Doc. digital nº 305696/2017 e anexos.

4 Doc. digital nº 38218/2018.

5 Doc. digital nº 54657/2018 e anexos.

6 Doc. digital nº 67748/2018.



contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1. Celebração de Contrato verbal após a vigência do Contrato nº 72/2015 não observando o estabelecido nos artigos 60, Parágrafo único e 62, da Lei 8.666/93 e entendimento proferidos nas Câmaras e no Tribunal Pleno do TCEMT, Boletim de Jurisprudência, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2017.

2. JB99. Despesa_Grave_01. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1. Realização de despesas pagas no valor total de R\$ 274.937,41 à empresa STAF Sistemas Ltda – EPP sem cobertura contratual e licitação, em desacordo ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal/88, artigo 63, da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 2º, caput da Lei Federal nº 8.666/93.

11. A **defesa**⁷ foi encaminhada de forma conjunta pelo Sr. Benedito Gonçalves Neto, Secretário Municipal de Gestão Fazendária, e pela Sra. Lucimar Sacre de Campos, Prefeita Municipal.

12. No **relatório técnico conclusivo**⁸, a unidade instrutiva, apesar de não vislumbrar a ocorrência de dano ao erário, manteve os apontamentos em virtude da realização de despesas sem amparo contratual.

13. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

⁷ Doc. digitais de nº.s 110555/2018, 110557/2018, 110558/2018, 110562/2018, 110563/2018, 110566/2018, 110567/2018, 110568/2018, 110574/2018, 110583/2018, 110588/2018, 110593/2018, 110594/2018, 110598/2018, 110599/2018, 110600/2018, 110602/2018, 110603/2018, 110605/2018, 110606/2018, 110607/2018 e 110608/2018.

⁸ Doc. digital nº 125519/2018.



2.1. Dos requisitos de admissibilidade

14. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

15. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

16. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada, no presente caso, por titular de unidade técnica do Tribunal, nos termos do artigo 224, II, “a”, da Resolução nº 14/2007. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar nº 269/2007)

Art. 46. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsáveis;

II – por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;

III – pelas equipes de inspeção e auditoria;

IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal. (grifou-se)

Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 14/2007)

Art. 224. As Representações podem ser:

(..)

II. De natureza interna, quando propostas ao Relator

a) pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal;

b) pelo Ministério Público de Contas. (grifou-se)



17. No caso em comento, a acusação de irregularidade foi formalizada por unidade técnica, apontando indícios de irregularidades consistentes em realização de despesas com base em contrato verbal sem amparo em lei, matéria de competência do Tribunal de Contas, dando ensejo ao **conhecimento** da presente representação.

18. Outrossim, vislumbra-se que a Conselheira Relatora já proferiu juízo de admissibilidade positivo quanto a esta representação de natureza interna (doc. digital nº 103941/2018), decisão que o *Parquet* de Contas reputa acertada porquanto presentes os requisitos de admissibilidade.

2.2. Mérito

19. Conforme relatado, diante de uma primeira manifestação da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, a unidade técnica optou por alterar os apontamentos previamente elaborados, razão pela qual foi devidamente reaberto o contraditório aos gestores indicados como responsáveis. Desta feita, passa-se à análise das irregularidades apontadas preliminarmente pela unidade instrutiva por meio do relatório técnico do doc. digital nº 67731/2018, bem como da manifestação defensiva apresentada.

LUCIMAR SACRE DE CAMPOS – PREFEITA DE VÁRZEA GRANDE

JOÃO BENEDITO GONÇALVES NETO - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GESTÃO FAZENDÁRIA (a partir de 27/06/2016)

1. HB 99. Contrato_Grave_99. Irregularidade referente à Contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1. Celebração de Contrato verbal após a vigência do Contrato nº 72/2015 não observando o estabelecido nos artigos 60, Parágrafo único e 62, da Lei 8.666/93 e entendimento proferidos nas Câmaras e no Tribunal Pleno do TCEMT, Boletim de Jurisprudência, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2017.

2. JB99. Despesa_Grave_01. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1. Realização de despesas pagas no valor total de R\$ 274.937,41 à empresa STAF Sistemas Ltda – EPP sem cobertura contratual e licitação.

20. A **unidade instrutiva** apurou, com base em informações do sistema Aplic, despesas empenhadas, liquidadas e pagas sem cobertura contratual, relativas ao Contrato nº 72/2015 celebrado entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e a



empresa Staf Sistemas Ltda. - EPP na data de 24/11/2015.

21. Segundo dados apresentados pela gestão, o citado contrato é vinculado ao Termo de Referência nº 054/2015, oriundo do Ato de Dispensa de Licitação nº 20/2015, com prazo de vigência de 180 (cento e oitenta) dias, tendo o valor global de R\$ 204.000,00 (duzentos e quatro mil reais) e cujo objeto é a **contratação emergencial** de empresa especializada na prestação de serviços de colocação de software para administração pública, compreendendo os módulos necessários para o gerenciamento do planejamento e orçamento, contabilidade e tesouraria, folha de pagamento e recursos humanos, compras, licitações e contratos, almoxarifado, frotas, patrimônio público, portal da transparência via *web*.

22. De acordo com informações prestadas pela gestão, a contratação emergencial teve como pano de fundo o descredenciamento, dado de forma contenciosa, da antiga representante exclusiva do sistema BETHA no Estado de Mato Grosso (doc. digital nº 54846/2018), a empresa ACPI. Consta que tal fato deixou vulnerável o Município, na medida em que dependia integralmente da tecnologia para a realização das funções administrativas, em especial a atividade contábil.

23. Assim, a equipe técnica entendeu que, diante do encerramento da vigência contratual na data de 22/05/2016, os seguintes valores foram pagos indevidamente em amparo contratual (fls. 06/07 do doc. digital nº 67731/2018):



Data	Empenho N°	Valor Empenhado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)	Valor Pago (R\$)	NF-e N°
07/12/16	7933/2016 ¹	136.000,00	136.000,00	127.057,32	10847/2016 11066/2016 8849/2016 9351/2016
14/02/17	1280/2017	68.000,00	68.000,00	63.525,18	1194/2017 12560/2017
10/04/17	2857/2017	68.000,00	68.000,00	63.525,18	13095/2017 14012/2017
26/05/17	4364/2017	34.000,00	34.000,00	31.762,59	14826/2017
30/06/17	5630/2017	34.000,00	34.000,00	31.762,59	15712/2017
20/07/17	6204/2017	34.000,00	34.000,00	31.762,59	16368/2017
03/08/17	6923/2017	18.133,33	18.133,33	16.927,26	17023/2017
SUBTOTAL		392.133,33	392.133,33	366.322,71	//////////
(-) Valor do Empenho n° 7933/2016 pago conforme o Contrato 72/2015				91.365,30	
TOTAL PAGO A MAIOR APÓS VENCIMENTO DO CONTRATO N° 72/2015				274.937,41	

Fonte: APLIC (Informes: Mensais/Despesa/Empenhos, exercícios de 2015, 2016 e 2017 - Empresa STAF de Sistemas Ltda - EPP, Anexo do Relatório Técnico de Defesa, Documento n° 60768/2018, páginas 7, 9, 10 e 11)

Obs. 1: Do Empenho n° 7933/2016 foi pago a maior apenas o valor de R\$ 35.672,02.

24. A unidade instrutiva também informou que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande homologou em 22/02/2017 o processo licitatório na modalidade Pregão Eletrônico n° 80/2016 e celebrou o Contrato n° 21/2017, assinado em 07/03/2017 com a empresa Ábaco Tecnologia de Informação Ltda. (Documento Digital n° 54884/2018), para a utilização de *softwares* da área administrativa, contábil, financeira e tributária.

25. Nada obstante, a equipe consignou que, mesmo após a celebração do Contrato n° 021/2017, o Poder Executivo continuou empenhando, liquidando e pagando despesas realizadas à empresa Staf Sistemas Ltda- EPP **sem amparo contratual**, as quais totalizaram R\$ 274.937,41 (duzentos e setenta e quatro mil novecentos e trinta e sete reais e quarenta e um centavos).

26. Em sede de **defesa**, os responsáveis alegam ser de conhecimento desta Corte de Contas as circunstâncias fáticas decorrentes das dificuldades encontradas no processo migratório dos sistemas no Município de Várzea Grande.



27. Aduz que a vigência do Contrato nº 72/2015 teve seu início em 24/11/2015, em razão da urgência requerida pelo caso, bem como respeitando os requisitos e aspectos legalmente previstos, mantendo as mesmas formatações de referências contratuais e com entregas e obrigações similares à contratação anterior, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, vencendo a princípio em 24/05/2016 “ou até a conclusão do processo licitatório” (Cláusula 3.1 do Contrato – fls. 03 do documento digital nº 110555/2018).

28. Acrescentam que:

[...] paralelamente a esse processo o Município, através da Secretaria de Administração iniciou o processo licitatório para prestação de serviços/aquisição de um novo software de gestão pública, para atender os departamentos Planejamento, Orçamento e Contabilidade Pública, Folha de Pagamento, Recursos Humanos, Compras e Licitações, Almoxarifado, Frota, Patrimônio Público, Portal Transparência via Web, Procuradoria Jurídica e Sistema de Business inteligente Via Web, conforme Termo de Referência nº 23/2016 vinculado ao Pregão Eletrônico nº 53/2016.

No entanto, como o citado pregão 53/2016 não iria atender o setor tributário, que a princípio se faria uma licitação própria, pois restavam dúvidas sobre a sua complexidade e, sanadas as dúvidas, após a municipalidade buscar ajuda e opinião junto a esta Corte de Contas bem como a Controladoria Geral do Estado, verificou-se a necessidade de revogação do pregão citado (Documento Digital nº 110568/2018), que já se encontrava em fase externa, para então unir os dois termos de referência e então se fazer um novo processo que deu origem ao Termo de Referência nº 47/2016 e Pregão Eletrônico nº 80/2016.

O referido Pregão foi homologado em 22/02/2017 e finalizado após a assinatura do Contrato nº 021/2017 em 07/03/2017 com a Empresa Ábaco Tecnologia de Informação Ltda.

Desta forma, não é verdadeira a afirmativa de que houve a celebração de Contrato Verbal após a vigência do Contrato 72/2015, contudo, é nevrálgico expor que, **houve sim, a continuidade dos serviços prestados pela empresa STAF Sistemas**, visto serem serviços de necessidade primária e imprescindíveis para as atividades municipais que envolviam desde o processamento de contabilidade pública, folha, pagamento de fornecedores, arrecadação, compras e licitações, à prestação de informações via APLIC, Transparência, SFIP, etc, sendo sua interrupção extremamente LESIVA ao interesse público. [...]

Ressalta ainda que a administração com o respaldo da Procuradoria



Geral do Município forçosamente entendeu não haver opção; ou daria continuidade do funcionamento dos serviços municipais por intermédio do indenizatório ou a Municipalidade embarcaria em colapso administrativo e dessa forma entendeu-se deixar prevalecer o “Princípio da Continuidade” que naquele momento operava diante dos fatos expostos. (grifou-se)

29. Dito isso, alegam que todos os pagamentos efetuados à empresa Staf Sistemas, após o encerramento do Contrato, foram executados por meio de “processo administrativo de indenização”, transcorrendo dentro da legalidade, ou seja, os serviços foram prestados, atestados seus recebimentos e apurados os valores a serem pagos, em consonância com o artigo 63 da Lei 4.320/64. Segundo a defesa, os pagamentos somaram a importância de R\$ 467.710,74 (quatrocentos e sessenta e sete mil setecentos e dez reais e setenta e quatro centavos), diferentemente do valor apontado pela equipe técnica, de R\$ 274.937,41 (duzentos e setenta e quatro mil novecentos e trinta e sete reais e quarenta e um centavos).

30. A fim de robustecer suas alegações, os defendentes encaminham a decisão que promoveu o arquivamento do Inquérito Civil SIMP nº 005968-005/2016, instaurado pela 1ª Promotoria de Justiça Cível de Várzea Grande, cujo objeto consistia “em apurar a regularidade da prestação de serviços pela empresa STAF SISTEMAS LTDA, após o encerramento do prazo de 180 (cento e oitenta) dias, fixado no contrato 63/2015, firmado com dispensa de licitação em regime emergencial” (fls. 57/86 do documento digital nº 110607/2018).

31. Em conclusão, os defendentes requerem o julgamento pela improcedência dos apontamentos realizados em razão de:

1. Ocorrência de fato atípico, excepcional e imprevisível - havendo a necessidade de evocar a aplicação do Princípio da Supremacia do Interesse Público, e ainda o Princípio da Continuidade visando à manutenção dos serviços de gestão, evitando assim o “colapso” no âmbito da Administração Pública, em virtude de que a ausência dos serviços causaria prejuízos irreparáveis ao Município/coletividade, e dano ao erário.
2. Circunstâncias técnicas que impuseram a prorrogação dos serviços públicos contínuos como medida menos gravosa, sendo sua interrupção



danosa a sociedade.

3. Por entender prevalecer o “Princípio da Continuidade” que naquele momento operava diante da situação fatídica, incansavelmente exposta aqui e em feitos anteriores.

32. No **relatório técnico conclusivo**, a equipe de auditoria posicionou-se contrariamente às alegações de defesa, salientando que mesmo diante do interesse público que se fundamentou a continuidade dos serviços prestados após a conclusão da vigência do Contrato nº 72/2015, a Administração Pública não adotou as providências referentes ao acordo entre as partes para fundamentar essa continuidade.

33. Ponderou, entretanto, que mesmo sem o respaldo contratual as despesas deveriam ser pagas pela administração, uma vez que comprovada a legitimidade das despesas e que a continuidade da prestação dos serviços atenderam ao interesse público, no sentido de se evitar o enriquecimento ilícito da Administração, já que a prestação do serviço não pode ser restituída.

34. Retificou, ao final, o montante apurado das despesas sem amparo contratual e pagas por meio de processo indenizatório.

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

36. Prefacialmente, importa delinear a hipótese legalmente permitida de contratação emergencial por meio de dispensa de licitação, amparada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.

37. Nos termos do supracitado dispositivo, é possível ocorrer dispensa de licitação quando ficar claramente caracterizada a urgência de atendimento a situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, sendo certo que **a situação emergencial deverá ser comprovada em cada um dos procedimentos de dispensa** eventualmente instaurados, observando-se a relação entre a excepcionalidade alegada e o objeto a ser contratado.



38. Assim, conforme já enunciado por esta Corte de Contas⁹, a dispensa de licitação por situação emergencial, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, deve ser formalizada por meio de processo administrativo, atendendo-se aos requisitos legais previstos no artigo 26, quais sejam: a) caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa; b) razão da escolha do fornecedor ou executante; e c) justificativa do preço.

39. O *Parquet* de Contas comunga do entendimento de que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande enfrentou situação emergencial notória que justificou a formalização do Contrato nº 72/2015 por meio de dispensa de licitação, após o descredenciamento da empresa ACPI, então representante do sistema BETHA no Estado de Mato Grosso, ferramenta utilizada pela Prefeitura há mais de dez anos, conforme noticiou a unidade instrutiva.

40. Nada obstante, entende que a Administração Pública Municipal adotou medidas extemporâneas e sem amparo legal para a continuidade dos serviços afetos à área da tecnologia da informação tratados nos autos.

41. Consoante já exposto, o emergencial Contrato nº 72/2015 foi formalizado em 24/11/2015 e, nos termos do art. 24, IV, da Lei de Licitações, só poderia vigorar pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sendo seu termo final o dia 22/05/2016.

42. Ocorre que apenas após o esgotamento de seu prazo de vigência, a Administração Municipal propôs, em **24/05/2016**, junto à Primeira Vara Especializada da Fazenda Pública de Várzea Grande, “Ação de Prorrogação Compulsória de Contrato c/c Pedido de Tutela Antecipada” (Numeração Única: 10674-92.2016.811.0002 - Código: 447501) com o intuito, portanto, de dar continuidade à execução dos serviços pela mesma empresa contratada emergencialmente, em que pese a expressa vedação legal para a prorrogação de contratos deste viés.

9 Acórdão nº 66/2014-SC (Processo nº 8.092-6/2013). Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Julgado em 12/08/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/08/2014. Extraído do Boletim de Jurisprudência Consolidado TCE/MT.



43. Em consulta processual no sítio do Tribunal de Justiça de Mato Grosso¹⁰, observa-se que a antecipação de tutela pleiteada foi indeferida por decisão que, apesar de não satisfativa, possui fundamentos consistentes no sentido da desídia administrativa, como se vê (grifos nossos):

Como cediço, o provimento antecipatório, sempre fundado em um juízo de aparência, porque de cognição superficial, em contraposição à tutela definitiva que se funda em certeza, consagra o princípio da efetividade, a partir da antecipação, como forma de evitar o perecimento do direito reclamado, preservando a possibilidade de concessão definitiva da pretensão formulada.

A medida, contudo, é de caráter excepcional, apenas se justificando quando efetivamente presentes os requisitos previstos em lei, conforme o caso concreto, pressupondo, em toda e qualquer hipótese, a relevância da fundamentação e o perigo de dano. Quanto ao pleito das tutelas pretendidas, dispõem os arts. 300 e 303 do NCPC:

(...)

Além do mais, na medida em que a tutela de urgência, neste caso, destina-se a adiantar os efeitos pretendidos na sentença de mérito, para a sua concessão, cabe inicialmente ao julgador, no âmbito e nos limites do seu poder discricionário, decidir, por intermédio do seu livre convencimento, quanto à absoluta adequação da medida, desde que haja nos autos a efetiva comprovação, pelo autor, da presença de todos os requisitos legais acima descritos.

No caso em tela, trata-se de pedido de prorrogação do Contrato nº 072/2015, firmado em caráter emergencial com empresa capacitada na prestação de serviços de locação de software para o fornecimento de licença de uso e manutenção de sistemas web ou desktop, pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias), conforme prevê o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

Nesse tocante, dispõe o artigo 24, inciso IV da Lei nº 8666/93:

“É dispensável a licitação: (...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo

¹⁰ <http://servicos.tjmt.jus.br/processos/comarcas/consulta.aspx>



máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. (...)”

Verifico da cópia do contrato nº 072/2015 (fls. 20/59), cláusula terceira, dispondo sobre a vigência do contrato, nos seguintes termos: “3.1 Este Termo Contratual terá vigência de 180 (cento e oitenta) dias ou até a conclusão do processo licitatório, consecutivos e ininterruptos, a partir da data da assinatura do Contrato, prazo em que o CONTRATADO deverá prestar os serviços conforme as disposições contratadas, sendo vedada sua prorrogação, conforme art. 27, IV da Lei nº 8.666/93”.

Em que pese a parte autora alegar a necessidade da prorrogação do contrato e continuidade dos serviços prestados pela requerida, observo dos autos que a parte autora não trouxe nenhum documento que comprove que a Administração Pública estivesse providenciando procedimento licitatório para sanar o referido impasse. Ao contrário, apenas acostou às fls. 72/73, o encaminhamento da Comunicação Interna nº 108/2016, datada em 19/04/2016, solicitando a abertura do procedimento licitatório, quando já esgotado o prazo de 180 dias (24/11/2015).

Anoto por oportuno, que o Representante do Ministério Público opinou pela extinção do processo em razão da litispendência (fls.88/90), porém verifico que se tratam de contratos e serviços diferentes, pela qual não enseja a litispendência, o que torna inoperante tal pleito.

Ademais, diante da audiência de justificação prévia, constatei que as partes não se opõem à continuidade da prestação dos serviços, como também da prorrogação contratual, o que entendo não haver lide, e sim, uma composição judicial, haja vista a impossibilidade de prorrogação conforme preceitua o art. 24, IV, da Lei 8.666/93. Dessa feita, o judiciário não pode interferir para resolver questões administrativas que já deveria ter sido resolvida pelo ente municipal.

Assim, face a ausência dos requisitos estabelecidos nos arts. 300 e 303 do NCPC, INDEFIRO a Tutela Antecipada e a Tutela de Urgência. Cite-se a parte Ré para apresentação de defesa no prazo de 15 dias úteis (art. 335 do NCPC), ciente de que a ausência desta implicará na revelia e presunção de veracidade da matéria fática apresentada na petição inicial (art. 344 e 389, ambos do NCPC).

44. Anote-se que em 23/10/2017 o referido processo foi extinto em razão de homologação de requerimento de desistência formulado nos autos pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande.

45. Na mesma linha de entendimento adotada no âmbito do Poder Judiciário,



aqui colocada, o Ministério Público de Contas entende que a gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande foi omissa ao deixar transcorrer o prazo do Contrato nº 72/2015 sem a adoção de medidas prévias e efetivas para a solução de continuidade, previamente conhecida, de serviços indispensáveis de tecnologia da informação. Ou seja, mesmo diante da iminência do esgotamento do prazo de vigência do Contrato nº 72/2015, não foram adotadas que pudessem garantir a administração pública dos referidos sistemas informatizados.

46. É de se ressaltar que o edital do Pregão Eletrônico nº 53/2016, procedimento licitatório instaurado com o escopo de englobar os serviços de tecnologia da informação objeto do Contrato nº 72/2015, **foi publicado em 1º/07/2016**, mais de um mês após o esgotamento do prazo de vigência desse Contrato, como se nota:

1 de Julho de 2016 • Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso • ANO XI N° 2.510		folha nº 166
AVISO DE LICITAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO N. 53/2016 REGISTRO DE PREÇOS		
PROC. ADM. N. 372016/2016		
O Município de Várzea Grande, por meio do Pregoeiro Oficial, designado pela portaria n. 022/2016, torna público para conhecimento dos interessados, que fará realizar licitação na modalidade de PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo menor preço, tendo como critério de julgamento o menor preço global, cujo objeto: Contratação de empresa ESPECIALIZADA em tecnologia da informação, para aquisição de Licenças de direito de uso de <i>Software</i> integrado para gerenciamento de Sistemas de Contabilidade Pública, Planejamento (PPA, LDO e LOA), Folha de Pagamento/RH, Compras e Licitações, Patrimônio, Controle de Estoque, Controle de Frotas e PROCURADORIA JURÍDICA para atender a Prefeitura Municipal de Várzea Grande, edital e anexos. A realização está prevista para o dia 14 de julho de 2016, às 10h00min (horário Brasília-DF). O Edital completo está à disposição dos interessados, na Superintendência de Licitação, nos dias úteis das 12h00min às 18h00min, sito à avenida Castelo Branco, 2500 – Várzea Grande/MT, mediante recolhimento da taxa de R\$ 0,13 por folha - não restituível e gratuitamente, no site: www.bllcompras.org.br . Várzea Grande-MT, 30 de		
junho de 2016, Landolfo L. Vilela Garcia, Pregoeiro, Vivian Danielle de Arruda e Silva Pires, Secretária de Administração.		
DECRETO Nº 48 DE 29 DE JUNHO DE 2016.		
Dispõe sobre a REVOGAÇÃO do Decreto Municipal n.º 56/1996 e dá outras providências.		
LUCIMAR SACRE DE CAMPOS, Prefeita Municipal de Várzea Grande/MT, usando das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 69, inciso VI.		
DECRETA:		
Art. 1º. Fica REVOGADO o Decreto Municipal n.º 56/1996.		
Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.		
Praça dos Três Poderes, Paço Municipal Couto Magalhães, Várzea Grande - MT, 29 de junho de 2016.		
LUCIMAR SACRE DE CAMPOS		
Prefeita Municipal		



47. Destaque-se que o pregão em questão foi encampado por outro processo licitatório por fatos decorrentes da ausência de planejamento e prevenção da administração pública, o que pode se notar do seguinte excerto (fls 6 do doc. digital nº 54657/2018):

Ocorre, que como citado o pregão 53/2016 não iria atender o setor tributário, que a princípio se faria uma licitação própria, pois restavam dúvidas sobre a sua complexidade e, sanadas as dúvidas, após buscarmos ajuda e opinião junto a esta Corte de Contas bem como a Controladoria Geral do Estado (conforme ata e fotos de matérias vinculadas no anexo 7), verificou-se então a necessidade de revogação do pregão citado (documento em anexo), que já estava em fase externa, para então unir os dois termos de referencia e então se fazer um novo processo que deu origem ao Termo de Referencia nº 47/2016 e Pregão Eletrônico nº 80/2016.

48. Não se trata, como se percebe, de hipótese que possibilitaria uma excepcional prorrogação em face de fato excepcional ou imprevisível, estranho à Administração Pública, que pudesse alterar fundamentalmente as condições de execução do contrato, com fulcro no art. 57, §1º da Lei de Licitações, ainda que tal possibilidade fosse questão controvertida.

49. Ressai dos autos, de modo contrário, que a situação agravou-se em face da inabilidade da gestão aliada ao caráter essencial dos serviços a serem contratados, o que não afasta a responsabilidade daqueles agentes que quedaram-se omissos na formalização dos necessários termos contratuais.

50. Ora, uma administração diligente deveria estar atenta aos eventos certos e conhecidos para a adoção de medidas efetivas que impeçam a ocorrência de danos ou



a perpetuação de um estado de ilegalidade. No caso concreto, a vigência do contrato emergencial era conhecida pela Prefeitura Municipal, sendo que a adoção das providências foram intempestivas e impuseram à própria gestão a adoção de providências questionáveis, como a realização dos “processos administrativos de indenização” após a vigência do Contrato nº 72/2015, **mesmo depois da formalização do Contrato nº 021/2017**, que tem o mesmo objeto.

51. Entretanto, mesmo sem o amparo contratual, vislumbra-se que os pagamentos tiveram a contrapartida da empresa Staf Sistemas Ltda-EPP, calcado em documentos que comprovam a justificativa para o pagamento, relatório do fiscal do contrato quanto aos serviços executados, notas fiscais atestadas, notas de empenhos, notas de liquidação e ordens de pagamento, conforme se observa nos documentos enviados pela defesa referente aos processos de despesas efetuadas nos meses de maio a dezembro/2016 e janeiro a julho/2017 relacionados pela equipe técnica às fls 19 e 20 do doc. digital nº 128875/2018, não havendo que se falar, portanto, em dano ao erário.

52. Esse entendimento já foi forjado nesta Corte de Contas no seguinte julgamento, extraído do Boletim de Jurisprudência consolidado (grifos nossos):

Despesa. Ausência de prévio e regular amparo contratual. Legitimidade da despesa. Indenização. Apuração de responsabilidades.

1. É ilegal o pagamento de despesas sem o prévio e regular amparo contratual – parágrafo único do art. 62 da Lei nº 8.666/93.

2. **Excepcionalmente, as despesas realizadas sem o prévio amparo contratual – desde que devidamente legítimas, comprovadamente realizadas e justificadas – devem ser indenizadas pela Administração Pública, no entanto, deve-se apurar a responsabilidade de quem deu causa às despesas sem a cobertura contratual, aplicando-se ao (s) agente(s) responsável(is) as sanções cabíveis em face da conduta ilegal.** (Acórdão nº 61/2016-PC. Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Moisés Maciel. Julgado em 09/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/08/2016. Processo nº 2.588-7/2015).

53. Em que pese a concordância deste *Parquet* de Contas quanto à materialidade das irregularidades tratadas nos autos, discorda-se da responsabilização do



Sr. João Benedito Gonçalves Neto, já que este agente tomou posse na Secretária Municipal de Gestão Fazendária em **27/06/2016**, após o prazo de vigência do Contrato nº 72/2015, que findou-se em 22/05/2016, sendo que as providências entendidas como necessárias deveriam ser adotadas previamente a este termo final.

54. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas entende que a presente representação de natureza interna deve ser julgada **procedente** em face das irregularidades previamente apontadas pela equipe técnica, devendo ser aplicadas multas à Sra. Lucimar Sacre de Campos, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016.

3. CONCLUSÃO

55. Pelo 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), **opina** :

a) pelo **conhecimento** da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219, 224 e 225 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) no mérito, pela sua **procedência**, em razão de irregularidades consistentes na formalização de contrato verbal (HB99) e na realização de pagamentos sem amparo contratual (JB99), em ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 2º, *caput*, da Lei nº 8.666/93;

c) pela **aplicação de multas à Sra. Lucimar Sacre de Campos**, Prefeita Municipal de Várzea Grande, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016, em razão das



seguintes irregularidades:

1. HB 99. Contrato_Grave_99. Irregularidade referente à Contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1. Celebração de Contrato verbal após a vigência do Contrato nº 72/2015 não observando o estabelecido nos artigos 60, Parágrafo único e 62, da Lei 8.666/93 e entendimento proferidos nas Câmaras e no Tribunal Pleno do TCEMT, Boletim de Jurisprudência, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2017.

2. JB99. Despesa_Grave_01. Irregularidade referente à Despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

2.1. Realização de despesas pagas no valor total de R\$ 437.004,08 à empresa STAF Sistemas Ltda – EPP sem cobertura contratual e licitação, em desacordo ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal/88, artigo 63, da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 2º, caput da Lei Federal nº 8.666/93.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 15 de agosto de 2018.

(assinatura digital)¹¹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

11. 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