



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	23.442-7/2017
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
GESTORA	LUCIMAR SACRE DE CAMPOS
RELATOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

SUMÁRIO

II	RAZÕES DE VOTO	02
2	Das Irregularidades Caracterizadas pela Unidade Instrutória	02
2.1	Análise do Relator	02
III	CONCLUSÃO	09
IV	DISPOSITIVO DO VOTO	10





PROCESSO Nº	23.442-7/2017
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
GESTORA	LUCIMAR SACRE DE CAMPOS
RELATOR	CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. DAS RAZÕES DO VOTO

2. DAS IRREGULARIDADES CONSIDERADAS CARACTERIZADAS PELA UNIDADE DE INSTRUÇÃO

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.

2.1 Análise do Relator

63. Tratam 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 em razão de possíveis irregularidades em aditamentos e prorrogações contratuais.

64. A Comunicação de Irregularidade foi formalizada perante a Ouvidoria-geral do TCE/MT sob o nº 1399/2017 e originou inicialmente o Processo nº 181897/2017.





65. De acordo com o comunicante, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande teria realizado reajustes nos Contratos nºs 26/2015, 74/2014, 85/2013 e 16/2013 em montantes que extrapolam 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado, ocasionando possível ofensa ao que dispõe o §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 - Lei de Licitações e Contratos.

66. Ademais, a parte sustentou haver irregularidades na prorrogação dos Contratos nºs 63/2015 e 72/2015, ambos formalizados com a empresa STAFF Sistemas Ltda, em contrariedade ao que estabelece o art. 2º, caput, da Lei nº 8.666/1993.

67. 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 cumprir as normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

68. 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.

69. A Representação de Natureza 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.

70. 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):





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.

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.

71. No caso em comento, a acusação de irregularidade foi formalizada por unidade técnica, apontando indícios de irregularidades consistentes na 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.

72. Cabe inicialmente esclarecer que as inconformidades detectadas pela equipe instrutória e ratificadas pelo Ministério Público de Contas – MPC são referentes à prestação de serviços de locação de softwares de gestão pública, que atendem, na Prefeitura de Várzea Grande, os setores de Planejamento, de Orçamento e Contabilidade, de Folha de Pagamento, de Recursos Humanos, de Compras e Licitações, de Almoxarifado, de Frotas, de Patrimônio Público, de Portal da Transparência via Web, Procuradoria Jurídica e Sistema Business Intelligence via Web.

73. A empresa ACPI era a representante do sistema BETHA no Estado de Mato Grosso e fornecedora, há mais de dez anos, dos módulos informatizados supracitados em Várzea Grande. Todavia, após contencioso judicial, os seus direitos de representação foram transferidos à empresa STAF Sistemas.

74. Diante do cenário, ou a Prefeitura Municipal de Várzea Grande firmava um contrato emergencial com a empresa STAF Sistemas, nova detentora dos direitos de representação no Estado de Mato Grosso do software da empresa Betha, ou o ente ficaria sem serviços de necessidade primária e imprescindíveis para as atividades municipais,

Rod





como o processamento da contabilidade pública, folha de pessoal, pagamento de fornecedores, arrecadação, compras e licitações, encaminhamento da prestação de informações ao Sistema APLIC e ao Portal Transparência, entre outras.

75. Com base nos princípios da continuidade e da supremacia do interesse público, coaduno com o entendimento exarado pela equipe instrutória e pelo MPC de que se fez necessária a emergencial pactuação entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e a empresa STAF Sistemas.

76. A mencionada pactuação foi oficializada por meio do Contrato nº 72/2015, em 24/11/2015, por meio de dispensa de licitação e poderia vigorar pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sendo seu termo final o dia 22/05/2016.

77. Nesse ínterim, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande deveria ter adotado providências no sentido de regularizar a situação, uma vez que a legislação permite, com base nos termos do art. 24, IV, da Lei de Licitações, a dispensa de licitação nos casos de emergência pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 24. 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 máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; Grifos nossos.**

78. Consoante registrado anteriormente, a Lei nº 8.666/1993 determina que, ocorrendo situação calamitosa ou emergencial, as obras e serviços deverão ser concluídos no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. No entanto, a superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere as condições do respectivo contrato, é razão suficiente para alteração do contrato, a teor do disposto no art. 57, §1º, item II, da Lei nº 8.666/1993.





79. A prorrogação acima de 180 (cento e oitenta) dias é indesejável, mas não pode ser proibida. Em relação a esse ponto, no meu entendimento, a lei deve ser interpretada com cautela, uma vez que a continuidade do contrato poderá ser necessária por circunstâncias supervenientes alheias à administração pública.

80. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU admite, em casos excepcionais, a celebração de termo aditivo para prorrogar contrato oriundo da dispensa de licitação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993. Todavia, somente pelo período adicional estritamente necessário à conclusão da obra ou do serviço, conforme se verifica nos Acórdãos nº 2.024/2008, nº 671/2008 e nº 1.941/2007, todos do Plenário.

81. Outros julgados importantes do TCU para o deslinde do caso em voga estão transcritos a seguir:

Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público, a contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 727/2009 Plenário

Adote, com antecedência suficiente, as providencias para elaboração de procedimentos licitatórios com vistas a concluí-los antes do termino dos contratos de prestação de serviços porventura vigentes, evitando-se, com isso, utilização indevida de dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inc. IV, da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 4234/2009 Segunda Câmara

Efetue planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios e evitar que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorram sem amparo contratual, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei no 8.666/1993, ou que seja firmado ajuste emergencial, em desacordo com as hipóteses contempladas no art. 24, inciso IV, da citada lei.

Acórdão 890/2007 Plenário

82. Observa-se que é possível ocorrer dispensa de licitação quando ficar claramente caracterizada urgência de atendimento a situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros





bens, públicos ou particulares.

83. Entretanto, o que se constatou em relação à prorrogação do emergencial Contrato nº 72/2015, foi que a gestão da Prefeitura Municipal de Várzea Grande foi descuidada ao deixar transcorrer o prazo contratual sem a adoção de medidas prévias e efetivas para a solução de continuidade, de uma situação previamente conhecida.

84. Saliento que a única atitude adotada pelo ente durante os 180 (cento e oitenta) dias de vigência do Contrato nº 72/2015, conforme se verifica da decisão judicial do processo nº 10674-92.2016.811.0002, colacionada nos autos, foi “o encaminhamento da Comunicação Interna nº 108/2016, datada em 19/04/2016, solicitando a abertura do procedimento licitatório ...”

85. Ou seja, somente após 148 (cento e quarenta e oito) dias da celebração do Contrato nº 72/2015, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande começou a se mobilizar no sentido de realizar o procedimento licitatório exigível para locação dos softwares da gestão municipal.

86. Recordo ainda que o edital do Pregão Eletrônico nº 53/2016, procedimento licitatório instaurado para englobar os serviços de tecnologia da informação - objeto do Contrato nº 72/2015, foi publicado em 01/07/2016, mais de um mês após o esgotamento do prazo de 180 (cento e oitenta) dias de vigência do referido Contrato, em 22/05/2016.

87. Como bem ponderado pelo MPC, o caso não se trata de hipótese que possibilitaria uma excepcional prorrogação de contrato emergencial, em face de fato excepcional ou imprevisível estranho à administração pública, mas, sim, de uma situação que se agravou em face da inabilidade da gestão municipal, aliada ao caráter essencial dos serviços a serem contratados.

88. Assinalo que, mesmo sem amparo contratual regular, a equipe instrutória e o MPC constataram que os pagamentos tiveram a contrapartida em serviços da empresa

Rod





STAF Sistemas Ltda e foram calcados em: documentos que comprovaram a justificativa para o pagamento, relatório do fiscal do contrato, notas fiscais atestadas, notas de empenhos, notas de liquidação e ordens de pagamento, e não houve dano ao erário.

89. Ao analisar os autos, constatei que ambas as inconformidades apresentadas pela equipe instrutória e analisadas pelo MPC foram motivadas pela ausência de contrato formalizado entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e a empresa STAF Sistemas, conforme se verifica a seguir.

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

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 TCE-MT, Boletim de Jurisprudência, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2017.

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

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.

90. Não obstante a opinião da equipe instrutória e do MPC, entendo que nenhuma pessoa pode ser processada, penalizada e executada duas vezes pelo mesmo fato, pelo princípio do *non bis in idem*, direito oriundo do Império Romano e parte essencial da tradição democrática.

91. Logo, há a exigência de exclusão de uma das inconformidades.

92. Como não ficou demonstrado nos autos a celebração de contrato verbal entre a Prefeitura Municipal de Várzea Grande e a empresa STAF Sistemas, pelo contrário, houve um contrato que, ainda que irregular, previa o seu término no prazo de 180 (cento





e oitenta) dias ou até o final do processo licitatório¹ de contratação dos softwares de gestão municipal, **decido** pela descaracterização da inconformidade a seguir:

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

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 TCE-MT, Boletim de Jurisprudência, Edição Consolidada, fevereiro de 2014 a dezembro de 2017.

93. Em relação à inconformidade remanescente, referente à realização de despesas pagas no valor total de R\$ 437.004,08 (quatrocentos e trinta e sete mil, quatro Reais e oito centavos) a empresa STAF Sistemas Ltda – EPP sem cobertura contratual e licitação, coaduno com a equipe instrutória e com o MPC de que os gastos foram realizados, indevidamente, sob o amparo da exceção à dispensa de licitação, pois, no transcorrer do Contrato nº 72/2017, houve tempo hábil para a adoção de medidas efetivas para a solução do problema de contratação de empresa fornecedora de software de gestão pública, o que não foi feito.

94. Como a gestão municipal de Várzea Grande adotou medidas extemporâneas e sem amparo legal para a continuidade dos serviços afetos à área da tecnologia da informação, levo em consideração o fato de não ter havido dano ao erário e proponho a aplicação de multa no valor equivalente a 6 (seis) UPF/MT à Sra. Lucimar Sacre de Campos, Prefeita Municipal de Várzea Grande, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007 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.

95. No que concerne à responsabilidade do Sr. João Benedito Gonçalves Neto, Secretário Municipal de Gestão Fazendária, coaduno com o entendimento do MPC de que não cabe a sua responsabilização, uma vez que o agente público tomou posse no cargo em 27/06/2016, após o encerramento do prazo de 180 (cento e oitenta) dias de vigência

¹ Cláusula 3.1 do Contrato nº 72/2015, fl. 03 do documento digital nº 110555/2018
Rod





do Contrato nº 72/2015, findado em 22/05/2016.

III. CONCLUSÃO

96. Diante disso, concluo:

- pelo conhecimento da presente Representação de Natureza Interna;
- no mérito, pela descaracterização da irregularidade referente à formalização de contrato verbal (HB99) e pela procedência do achado de auditoria referente a realização de pagamentos sem amparo contratual (JB99);
- pela aplicação de multa no valor equivalente a 6 (seis) UPF/MT à Sra. Lucimar Sacre de Campos, Prefeita Municipal de Várzea Grande; e,
- pela determinação à Prefeita Municipal de Várzea Grande que respeite o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para as hipóteses de dispensa de licitação nos casos de emergência, nos termos do art. 24, IV, da Lei de Licitações.

IV. DISPOSITIVO DO VOTO:

97. Ante o exposto, e nos termos do artigo 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007 e artigo 29, inciso V, da Resolução nº 14/2007, acolho parcialmente o Parecer Ministerial nº 3.096/2018, da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, **Voto** no sentido de:

- I. conhecer da presente Representação de Natureza Interna, em desfavor da Sra. Lucimar Sacre de Campos, Prefeita Municipal de Várzea Grande;
- II. no mérito, julgá-la parcialmente procedente em decorrência da constatação de pagamentos sem amparo contratual (JB99);
- III. aplicar multa no valor equivalente a 6 (seis) UPF/MT à Sra. Lucimar Sacre de Campos, Prefeita Municipal de Várzea Grande, fixada com base no artigo 75 da Lei Orgânica do TCE/MT e artigo 289, II do Regimento Interno do TCE/MT, em virtude da ocorrência de pagamentos sem amparo contratual (JB99); e





Tribunal de Contas
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Luiz Henrique Lima

Telefones: (65) 3613-7188 / 2955

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

- IV. pela determinação à Prefeita Municipal de Várzea Grande que respeite o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para as contratações por dispensa de licitação nos casos de emergência, nos termos do art. 24, IV, da Lei de Licitações.

98. É o voto.

Cuiabá, 04 de dezembro de 2018.

(assinado digitalmente)

LUIZ HENRIQUE LIMA

Conselheiro Interino conforme Portaria nº 122/2017

